

EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

ESTADOS, EMPRESAS Y REGIONES EN LA GLOBALIZACIÓN

**Tesis que presenta Jaime López-Aranda Trewartha para obtener el título de Licenciado
en Relaciones Internacionales.**

Director: Carlos Alba Vega

México, Distrito Federal, Abril de 2004



A Ofelia, mi madre, que me acompaña mientras escribo estas líneas como me ha acompañado siempre.

A MANERA DE AGRADECIMIENTOS

Por regla general, una tesis de licenciatura es producto de un esfuerzo colectivo, que comienza con las primeras lecturas que uno realiza a nivel universitario y culmina—es un decir—después de un arduo proceso de revisiones, lecturas y comentarios que resultan tan exigentes para el que la redacta como para los que tienen a bien leerla. En el camino, el apoyo de la familia y los amigos es crucial, sea ejerciendo la paciencia de Job para aguantar los cambios de ánimo y la angustia del autor, sea contribuyendo de manera directa a las discusiones que preceden a la tesis e incluso, como es mi caso, aportando datos y perspectivas sumo interesantes. Cada uno merece una mención especial, pero no quiero extender estas líneas más de lo estrictamente necesario—a ti, lector imaginario, no te interesa, y las personas a las que quiero agradecerle conocen de sobra la gratitud que siento—así que lo mantendré breve.

Quiero agradecerle primero que a nadie a mi padre y hermanos. Papá, Jorge, Mariana, saben lo que hemos enfrentado y superado juntos. El mundo no tendría ningún sentido sin ustedes.

A Carlos Alba, mi profesor, mi asesor de tesis, pero sobre todo, mi amigo, le agradezco su inteligencia, su paciencia y, sobre todo, su generosidad. Sobra decir que sin su apoyo esta azarosa tesis no hubiera visto la luz jamás. Gracias, Carlos.

La idea de esta tesis nació mientras preparaba mi seminario final para el curso de la Profesora Celia Toro, y luego ella misma accedió a leer una versión preliminar del manuscrito y hacerle observaciones y comentarios. El apoyo y la amistad que me ha brindado no terminan ahí, por supuesto, pero prometí mantener este párrafo corto.

Al Profesor Gustavo Vega, le agradezco sus comentarios al borrador de esta tesis. Al Profesor Fernando Escalante, le agradezco haber compartido conmigo y con mis compañeros su agudeza y su ingenio. A la Profesora Ana Covarrubias, le agradezco el apoyo que me brindó dentro y fuera del aula.

Finalmente, a mis amigos, compañeros del Colegio y "exiliados"...bueno, no quiero agradecerles nada realmente. Prefiero enviarles un abrazo fraterno y la seguridad de que, estemos donde estemos, siempre contarán conmigo.

Y bueno, el aviso legal de rigor: muchos de los aciertos de esta tesis se pueden atribuir a otras personas, pero asumo responsabilidad completa por todas sus deficiencias. Este ensayo resultó de un esfuerzo colectivo, pero sólo yo puedo dar la cara por él.

ÍNDICE

ÍNDICE	4
INTRODUCCIÓN	5
PODER Y RIQUEZA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO	15
El maridaje entre el poder y la riqueza	16
Viejas y nuevas globalizaciones.....	20
Los Estados como creadores del orden liberal.....	31
La política exterior como política de competencia.....	42
ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD NACIONAL Y MULTINACIONAL	44
Estrategias nacionales	48
Estrategias multinacionales.....	58
ENTRE LA APERTURA Y LA PARED: MÉXICO EN LAS DÉCADAS DE 1980 Y 1990	68
El cambio desde afuera: el Consenso de Washington	69
El cambio desde dentro: la reforma reticente.....	73
La influencia del TLCAN.....	84
GLOBAL Y LOCAL: JALISCO Y LA FRONTERA NORTE FRENTE A LA	
GLOBALIZACIÓN	98
Las condiciones de inicio	104
Los límites de la promoción de la IME.....	108
El caso de Jalisco: la IED en alta tecnología.....	115
RECAPITULACIÓN	123
BIBLIOGRAFÍA	127

INTRODUCCIÓN

“El dueño del capital es necesariamente un ciudadano del mundo, y no está vinculado a ningún país en particular”.-

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*.

All old-established industries have been destroyed or are daily being destroyed. They are dislodged by new industries, whose introduction becomes a life and death question for all civilized nations, by industries that no longer work up indigenous raw material, but raw material drawn from the remotest zones; industries whose products are consumed, not only at home, but in every quarter of the globe.-

Karl Marx y Frederick Engels, *Manifiesto of the Communist Party*, 1848

Enero de 2004. A primera vista, uno no podría imaginar dos grupos más encontrados ni dos reuniones más contrastantes. En Davos, Suiza, los líderes políticos, económicos e intelectuales del capitalismo global, enfundados en trajes caros, comunicándose entre sí utilizando la última tecnología, preocupados por el efecto del déficit estadounidense sobre los exportadores de la Unión Europea (UE) y Japón y el fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, México, que evidenció el enfrentamiento entre los países “desarrollados”—es decir, Estados Unidos, la UE y Japón—frente a los “menos desarrollados”—encabezados por Brasil, China e India—sobre el futuro del sistema de comercio multilateral. En Bombay, India, un abigarrado colectivo de organizaciones sociales, intelectuales de izquierda e individuos interesados “opuestos al neoliberalismo y al dominio del capital sobre el

mundo”, discutiendo los pesares de la agricultura de subsistencia y las condiciones laborales en el sudeste asiático. Los primeros, ardientes defensores del libre comercio y la apertura de las economías nacionales; los segundos, entusiasta vanguardia de la esotérica “dignidad humana”, que lo mismo encierra demandas de estándares mínimos de sueldo y condiciones laborales que manifiestos ecologistas que denuncias del capitalismo, *in toto*, como forma de organización económica.

Sin embargo, entre ambos grupos había un terreno común: de una forma u otra, coincidían en que la globalización¹ es un fenómeno económico, pero también político y social; y que atender un aspecto y descuidar los otros resultaría fatalmente contraproducente a la larga. Aún más lejos, ambos grupos compartían un diagnóstico sobre el estado del mundo: en su forma actual, el sistema económico internacional, plagado de inequidades y grupos marginados, no podrá sobrevivir. En la reunión del Foro Económico Mundial (WEF) de Davos, quien mejor resumió este espíritu fue el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin, cuando argumentaba que “Todas las naciones tienen intereses que deben reconocerse, y todas las naciones tienen responsabilidades que no pueden pasar por alto [...] O funciona para todos, o no funciona en lo absoluto.”²

¹ Entendida como el conjunto de procesos que encarna una transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones—en términos de su extensión, intensidad, velocidad y efectos—creando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio de poder transcontinentales o interregionales (David Held, Anthony McGrew, David Golblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 16; en adelante, *Global Transformations*.) Este proceso o conjunto de procesos tiene diversos semejantes históricos, pero cuando hago referencia a la globalización, me refiero específicamente al iniciado en la década de 1970. Otros autores utilizan los términos internacionalización, transnacionalización y mundialización para describir el mismo concepto o una parte de éste. Apuntaré las diferencias cuando sea relevante.

² Resumen de la sesión “The future of global interdependence”, Reunión Anual del Foro Económico Mundial (World Economic Forum), 21-25 de enero de 2004, http://www.weforum.org/pdf/Session_Summaries2004/127e.pdf.

En este contexto, una discusión comprensiva sobre la relación entre la globalización y el desarrollo se vuelve particularmente urgente. La amenaza no es, como suponía Ulrich Beck, la noción de que el mercado puede sustituir a la política, el globalismo que “reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica”³. El problema estriba más bien en que la compleja relación entre la política y la economía, entre el poder y la riqueza, ha asumido un cariz distinto en los últimos años que crea la percepción, justificada o injustificada, de que el destino de los ciudadanos de a pie—y de las sociedades en su conjunto—depende de fuerzas cuya única ambición es beneficiarse a sí mismas, sean las empresas transnacionales, los gobiernos de los países poderosos o los inversionistas y especuladores internacionales, y sobre las cuales no tienen ningún control—lo que algunos románticos llamarían “el capitalismo desbocado”. A su vez, esta percepción ha creado su contraparte: la creencia, fundada o infundada, de que la reacción ante el avance del capitalismo puede dar al traste con los avances que se han registrado en los últimos años, revirtiendo o paralizando los procesos de apertura⁴ a nivel mundial. La primera percepción se parece mucho a lo que denunciaba George Soros en las páginas de *The Atlantic Monthly* a principios de 1997⁵:

³ *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Bernardo Moreno y Ma. Rosa Borrás (Trads.), Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 26-27.

⁴ Cuando hago referencia a “apertura” me refiero a los procesos de reducción de aranceles, desregulación de la inversión extranjera y negociación y firma de acuerdos comerciales multilaterales, como es el caso del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Cuando hablo de integración me refiero, específicamente, a la firma de acuerdos de libre comercio a nivel regional que crean mercados comunes de bienes y servicios, aunque no necesariamente de trabajo, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el de la Comunidad Económica Europea (CEE) primero y la Unión Europea (UE) después.

⁵ “The Capitalist Threat”, *The Atlantic Monthly*, Febrero de 2003, pp.45-48.

Insofar as there is a dominant belief in our society today, it is a belief in the magic of the marketplace. The doctrine of laissez-faire capitalism holds that the common good is best served by the uninhibited pursuit of self-interest. Unless it is tempered by the recognition of a common interest that ought to take precedence over particular interests, our present system – which, however imperfect, qualifies as an open society – is liable to break down.

La segunda percepción infunde el discurso del WEF, pero encuentra una manifestación más explícita en el trabajo de Raghuram Rajan y Luigi Zingales que identifican el malestar social como la mayor amenaza que enfrenta el capitalismo en el mundo. De acuerdo con estos autores, la dislocación que produce el libre comercio y apertura sobre diversos grupos de interés a nivel nacional, sean económicos o sociales, puede provocar la adopción de medidas proteccionistas, el incremento en los subsidios, la sobrerregulación de los mercados financieros y otras políticas que distorsionan el mercado—cuando no resultan en el colapso del régimen—y resultan contraproducentes para el desarrollo de cada país y de la economía internacional en su conjunto⁶.

Este ensayo recoge ambas preocupaciones en lo que respecta a la relación entre la política y la economía en el contexto de globalización, pero sus ambiciones están mucho más acotadas, porque los alcances de una tesis de licenciatura—y este trabajo no pretende ser otra cosa—no permiten un análisis tan comprensivo ni tan amplio como el que podría realizarse sobre el tema. Se trata, si acaso, de una aproximación a la forma en la que se han transformado—o en que han permanecido inmutables—las relaciones de poder entre distintos Estados, definidos como el conjunto de instituciones que ejercen el monopolio de la violencia en un territorio delimitado⁷, y entre estos y el

⁶ *Saving Capitalism from the Capitalists*, New York, Crown Business, 2003, pp. 275 y ss.

⁷ A lo largo de la tesis, utilizo “Estado” y “gobierno” como sinónimos en lo que respecta al diseño y aplicación de políticas, porque considero que es posible atribuirle al Estado

mercado, en tanto que conjunto de interacciones de agentes económicos que actúan racionalmente con el objetivo de maximizar sus ganancias. Asimismo, me interesa explorar el efecto que han tenido este cambio en el desarrollo de las regiones y localidades⁸, que constituyen el espacio territorial donde se llevan a cabo las actividades productivas y constituyen la unidad política más pequeña que es relevante al mismo tiempo para los ciudadanos y los actores transnacionales.

En este sentido, las preguntas que guían mi trabajo podrían expresarse como sigue: ¿Cuál es el papel del Estado en el sistema internacional contemporáneo? ¿Cuál es la relación de poder entre los distintos Estados y los agentes económicos internacionales? ¿Cómo incide esta relación en el desarrollo de regional y local? Para responderlas, propongo las siguientes hipótesis:

1. La globalización altera la relación de poder entre los Estados y el mercado internacional, reduciendo o incrementando la capacidad del Estado para influir en la creación y distribución de la riqueza con arreglo a objetivos políticos y sociales, capacidad que se ejerce regulando, promoviendo o conteniendo los flujos de capital, comercio, ideas, personas y tecnología a través de las fronteras nacionales, sea mediante políticas y legislación nacionales o mediante la influencia en el diseño y funcionamiento de instituciones y organismos internacionales.
2. Los principales actores internacionales, sean Estados o inversionistas y empresas, persiguen simultáneamente estrategias que les permitan maximizar su

facultades de diseño y aplicación de políticas que son, en sentido estricto, responsabilidad de los gobiernos—y en muchos casos, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, como es el caso de la política exterior mexicana—sin afectar la explicación.

⁸ Definidas en términos de esta tesis como una jurisdicción política o un conjunto de jurisdicciones políticas que forman parte de un Estado-Nación y tienen facultades específicas y exclusivas en materia de políticas públicas aunque no de política exterior ni de defensa.

poder⁹ y su riqueza¹⁰ medida en términos de la rentabilidad en el caso de las empresas o del Producto Interno Bruto (PIB) en el caso de los Estados. En el contexto específico de la globalización; los Estados buscan desarrollar estrategias que les permitan proteger a los sectores más vulnerables de su población y sus sectores productivos, a la vez que maximizar las rentas de las empresas que operan en su territorio en tanto que contribuyen a incrementar la riqueza nacional.

3. Las capacidades de cada Estado para regular y promover la creación y distribución de la riqueza en un contexto de globalización varían. Los Estados más poderosos tienen una mayor capacidad para regular los flujos de capital y comercio, así como las actividades de los agentes económicos privados—incluso más allá de sus propias fronteras—e incluso pueden llegar a tener un papel fundamental en el diseño de las reglas e instituciones de la economía global. Por su parte, los Estados más débiles pueden tener cierta capacidad para diseñar sus políticas de ajuste, pero

⁹ Poder se refiere, en lo que concierne a esta tesis, a la capacidad de un actor para avanzar sus intereses por encima de los de otros. Esta definición se deriva de la formulación de Robert Dahl, que define el concepto como la capacidad de un actor (A) a obligar a otro (B) a hacer algo que no quiere ("The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2 (1957) pp. 201-215), y de las elaboraciones posteriores de Meter Bachrach y Morton S. Baratz, que señalan que A puede tener interés en evitar que B haga algo que quiere hacer ("Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 947-952), y la de Steven Lukes introduce la idea de que B puede desear hacer algo que va en contra de sus intereses pero que A quiere que haga (*Power: A Radical View*, Houndmills, MacMillan Education, 1974). Estas definiciones tienen detractores, por supuesto, porque el concepto de "poder" está sujeto a debate desde hace tiempo (ver Peter Digeser, "The Fourth Face of Power", *The Journal of Politics*, 54 (1992), N. 4, pp. 977-1007) y como señala Robert O. Keohane, por estos días el concepto se utiliza sobre todo para describir conductas políticas y tiene un valor explicativo más bien limitado. Empero, creo que la definición que avanzo es lo suficientemente sólida para desarrollar la discusión.

¹⁰ El concepto de riqueza se refiere, en el caso de los Estados, al valor del Producto Interno Bruto (PIB), una medida estándar por estos días para evaluar la riqueza nacional. En el caso de las empresas, riqueza se refiere al valor de mercado—que recoge las expectativas de los inversionistas sobre el valor de sus activos y pasivos, su rentabilidad presente y sus perspectivas futuras.

éstas son condicionadas por los intereses y preferencias de los actores transnacionales más poderosos—sean Estados o agentes económicos privados—y por los intereses y preferencias de diversos actores nacionales.

4. Los efectos de la globalización a nivel regional y local son el resultado de la interacción de tres factores:

- a. La globalización misma, en tanto que proceso mundial que afecta a todos los países, incluyendo aquellos que tienen una participación relativamente escasa o nula en la economía internacional¹¹.
- b. Las políticas de ajuste y competitividad de cada Estado nacional frente a la globalización, en tanto que afectan de manera comparable a las circunscripciones políticas locales que le conforman—esto dejaría fuera a aquellas políticas que afectan exclusivamente a una circunscripción o a un grupo de circunscripciones.
- c. Las condiciones regionales y locales, que incluyen pero no se limitan a: los niveles de infraestructura, educación, organización laboral y seguridad pública, así como la presencia previa de empresas transnacionales en la localidad y las políticas locales de fomento a la inversión—que pueden ser impulsadas por el gobierno local o por el nacional, siempre y cuando se apliquen exclusivamente a nivel local—en el momento en que se inicia el proceso de apertura. Estas condiciones cambian a lo largo del tiempo debido a diversos factores, que pueden incluir la evolución de las actividades

¹¹ Sobre los efectos de la movilidad del capital en los casos de economías relativamente cerradas, ver el argumento de Helen V. Milner y Robert Keohane en la introducción de Milner y Keohane (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp.18-20. En adelante, *Internationalization and Domestic Politics*.

productivas—la ampliación de una planta ya establecida, por ejemplo—y la de las relaciones de poder a nivel local—cambios de gobierno que afectan la organización laboral o reducen los niveles de inseguridad pública—o la aplicación de políticas específicas—la aplicación de un régimen fiscal especial en una región del país.

En este punto es necesario introducir otra acotación a los alcances de esta tesis. La cuarta hipótesis se aplicará específicamente, en lo que corresponde a los niveles nacional y regional y local, al caso de México y a los estados de la Frontera Norte (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y Jalisco respectivamente, aunque haré referencia a otros casos nacionales y locales en la medida en que sea necesario. Esta selección no es arbitraria. El modelo mexicano permite comprobar ambas hipótesis, en la medida en que se puede ubicar claramente la periodicidad y los factores causales del proceso de apertura a nivel nacional y en que las diferencias que existen entre las dos regiones escogidas en términos de condiciones de empleo, estándares ambientales, valor agregado de la producción y políticas de desarrollo, que permiten suponer que las condiciones locales jugaron un papel clave.

En las siguientes páginas intentaré demostrar cada hipótesis abordando cada uno de los niveles—global, nacional, regional y local—de manera sucesiva, en un análisis que pretende ir de lo más general a lo particular. Creo que esta estructura es la más útil en la medida en que permite distinguir de manera más precisa los factores que afectan al sistema internacional en su conjunto, para luego analizar el caso específico de la apertura mexicana y cómo se relaciona con el cambio a nivel internacional y, finalmente, el caso concreto de las regiones y localidades de la Frontera Norte y Jalisco.

El primer capítulo aborda el tema de la relación entre el poder y la riqueza desde una perspectiva teórica e histórica, con miras a dilucidar el papel que desempeñan los Estados más poderosos en la creación de reglas e instituciones a nivel internacional y en el proceso de cambio en la economía internacional de las últimas décadas, así como la capacidad que tienen para imponerle—o no—criterios de apertura a los países menos desarrollados. Esta línea de razonamiento no busca obviar el papel que desempeña el advenimiento de la economía informática y de los procesos de producción global, sino más bien enfatizar que la economía global depende en gran medida de reglas e instituciones creadas e impuestas por los Estados más poderosos—quizá tanto, o más, de lo que depende de la reducción en el costo de las transacciones transfronterizas debido a la introducción de nuevas tecnologías. El segundo capítulo aborda las estrategias de ajuste de los Estados menos desarrollados frente al cambio en las condiciones del sistema internacional y la presión de los Estados más poderosos. Argumenta que las diferencias entre los modelos de desarrollo se explican en parte por la presión externa, pero también por las preferencias y la influencia de los actores locales, que interactúan para darle forma a los procesos de apertura e integración. En este mismo capítulo se discuten las estrategias de las empresas multinacionales en la búsqueda de una mayor productividad y competitividad, buscando establecer la relación entre las políticas gubernamentales de competitividad nacional y las estrategias empresariales, a fin de explicar la identidad que llega a producirse entre política exterior y política económica. En el tercer capítulo se discute el caso específico del proceso de apertura mexicano, a fin de establecer el papel que jugaron la presión externa y las preferencias de la burocracia económica, los empresarios y otros actores políticos relevantes en la definición y alcances del proceso de apertura. El cuarto capítulo aborda

el papel que juegan las condiciones internacionales, las estrategias de apertura y competitividad nacionales y las condiciones de cada localidad—entendida como jurisdicción sub-nacional—en la incorporación de estas a la economía mundial. En este capítulo recorro a diversos indicadores nacionales y locales para demostrar que el efecto de las políticas de los gobiernos estatales sobre los niveles de IED, empleo y exportaciones es aún difuso y que no parece hacer diferencia en el agregado. Finalmente, el quinto capítulo hace una recapitulación general de los anteriores.

CAPÍTULO 1

PODER Y RIQUEZA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

For once Benjamin consented to break his rule, and he read out to her what was written on the wall. There was nothing there now except a single Commandment. It ran: ALL ANIMALS ARE EQUAL BUT SOME ANIMALS ARE MORE EQUAL THAN OTHERS

George Orwell, Animal Farm

Este capítulo analiza el papel que han desempeñado los Estados más poderosos en el proceso de globalización contemporáneo. Propongo que si bien puede ser cierto que algunos Estados han experimentado una disminución de sus capacidades para regular la creación y distribución de la riqueza a consecuencia de la globalización, los Estados más poderosos han retenido una gran capacidad para regular los flujos transnacionales de capital y de comercio e imponerle sus reglas e instituciones a los países más débiles y a los actores privados. Argumento que si bien el Estado no es el único actor relevante en las relaciones internacionales contemporáneas, la influencia que han ejercido los gobiernos más poderosos sobre el sistema internacional ha definido muchas de las características esenciales del proceso de globalización, creando y manteniendo un orden internacional liberal que, por un lado, ha entronizado los valores de la democracia liberal¹² y, por el otro, promueve e intenta regular el desarrollo de cadenas de producción y mercados financieros genuinamente globales.

¹² Defino democracia liberal siguiendo a Robert Dahl y a Terry Lynn Karl: un conjunto de instituciones que permiten a todos la pobladores adultos actuar como ciudadanos

El maridaje entre el poder y la riqueza

La relación entre poder político y riqueza—o entre Estado y mercado, o entre economía y política—es dinámica y compleja, pero ha estado presente, de una forma u otra, a lo largo de toda la historia humana y sobre todo en las relaciones internacionales¹³. No es una relación de subordinación, como suponía Lenin¹⁴—lo mismo que algunos de sus émulos contemporáneos¹⁵—sino más bien de influencia recíproca que no siempre se reconoce¹⁶. Consideremos, por ejemplo, la especie de que la belleza de Helena fue suficiente para lanzar más de 100 barcos al mar. Esta versión ha tenido un gran éxito entre los románticos de todas las épocas, que la interpretan como una señal evidente de que la guerra puede servir a un fin estético, trascendente, y no a intereses que se suponen triviales y mezquinos—i.e. económicos. Si la guerra es un acto de violencia para obligar a un oponente a doblegarse a nuestra voluntad y está motivada y delimitada por la política como argumentaba Clausewitz¹⁷, la idea de hacer la guerra por

escogiendo a sus líderes en elecciones justas, competitivas y periódicas que se llevan a cabo en el contexto de un Estado de derecho, garantías de libertad política y, en el caso latinoamericano, prerrogativas militares limitadas (Terry Lynn Karl, "Dilemmas of democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23 (1990), p. 2.)

¹³ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987. En adelante, *Political Economy*.

¹⁴ Ver *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Hay diversas versiones que se pueden consultar, pero en este caso me refiero a la que se recoge en *Obras Escogidas de Lenin*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1948, 2 tomos.

¹⁵ Ver Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000. Aunque Hardt y Negri se cuidan bien de argumentar que el capital es la fuerza rectora del orden internacional contemporáneo, su caracterización del orden internacional como "un régimen de control y explotación" no es una mera coincidencia, como comenta León Krauze en "Los imperialistas", *Letras Libres*, diciembre de de 2001, p. 94.

¹⁶ *Political Economy*, p. 13 y ss.

¹⁷ Me refiero a la versión clásica: Carl von Clausewitz, *On War*, traducido y editado por Michael Howard y Peter Paret, Princeton, Princeton University Press, 1976.

un agravio moral, utilizando a la belleza como estandarte, redime de golpe a la política y a la guerra, poniéndolas al servicio de una causa superior. Sin embargo, es Homero mismo quien da al traste con esta interpretación cuando reseña el malestar de Aquiles ante el reparto del botín. Tal y como lo describe el poeta, al périda no podría importarle menos el agravio de Menelao y la indignación de Agamemnon; su participación en la guerra se deriva de un interés estrictamente económico:

I came not warring here for any ill the Trojans had done me. I have no quarrel with them. They have not raided my cattle nor my horses, nor cut down my harvests on the rich plains of Phthia; for between me and them there is a great space, both mountain and sounding sea. We have followed you, Sir Insolence! for your pleasure, not ours- to gain satisfaction from the Trojans for your shameless self and for Menelaus. You forget this, and threaten to rob me of the prize for which I have toiled, and which the sons of the Achaeans have given me. [...] Now, therefore, I shall go back to Phthia; it will be much better for me to return home with my ships, for I will not stay here dishonoured to gather gold and substance for you.”

Es un sentimiento que recoge Alejo Carpentier en su cuento “Semejante a la noche”¹⁸, en el que dos soldados se aprestan para el combate, uno listo para unirse a la conquista de las Indias, el otro presto para unirse al sitio de Troya. Ambos están embebidos del orgullo de contribuir a la causa—llevar la cruz a los indios, dice uno; hacerle pagar a Paris su agravio, dice el otro—y ambos enfrentan el escepticismo de algunos de sus contemporáneos, que perciben intereses infinitamente menos honorables detrás del conflicto:

Un soldado viejo que iba a la guerra por oficio, sin más entusiasmo que el trasquilador de ovejas que camina hacia el establo, andaba contando ya, a quien

¹⁸ *Tres relatos: El camino de Santiago. Viaje a la semilla. Semejante a la noche.*, Montevideo, Ediciones Tauro, 1967.

quisiera escucharlo, que Elena de Esparta vivía muy gustosa en Troya, y que cuando se refocilaba en el lecho de Paris sus estertores de gozo encendían las mejillas de las vírgenes que moraban en el palacio de Priamo. Se decía que toda la historia del doloroso cautiverio de la hija de Leda, ofendida y humillada por los troyanos, era mera propaganda de guerra, alentada por Agamemnón, con el asentimiento de Menelao.

En realidad, detrás de la empresa que se escudaba con tan elevados propósitos, había muchos negocios que en nada beneficiarían a los combatientes de poco más o menos. Se trataba sobre todo —afirmaba el viejo soldado— de vender más alfarería, más telas, más vasos con escenas de carreras de carros, y de abrirse nuevos caminos hacia las gentes asiáticas, amantes de trueques, acabándose de una vez con la competencia troyana.

Ambos pasajes reseñan el complejo maridaje que existe entre el poder y la riqueza. El poder regula, promueve o limita la creación y distribución de la riqueza, ejerciendo una mayor o menor influencia sobre las actividades productivas y la interacción entre agentes económicos en un espacio geográfico dado. A su vez, la riqueza determina en buena medida los alcances y, en ocasiones, los objetivos del poder. Aquiles asume una posición mercenaria porque percibe la guerra de Troya como una empresa privada de Menelao y Agamemnón—el poder político puesto al servicio de objetivos económicos—y lo que ofrece a cambio son, esencialmente, sus recursos bélicos, que van más allá de sus propias habilidades militares—prescindibles, quizá, como argumentan los consejeros de Menelao—e incluyen soldados y barcos que requieren manutención, sea en especie o en metálico—la riqueza al servicio del poder político.

En este sentido, la formulación más elegante es quizá la de Robert Gilpin, que describía la economía política internacional como “la interacción recíproca y dinámica

de la búsqueda del poder y la riqueza en las relaciones internacionales”¹⁹, donde poder significa la capacidad de un actor para imponer su voluntad a otros y riqueza significa, esencialmente, recursos que proporcionan satisfacción a quien los posee, dependiendo de sus preferencias²⁰.

La capacidad de un actor para avanzar sus intereses se puede ejercer de diversas formas porque, como argumenta Gilpin, no hay una sola jerarquía de poder a nivel internacional²¹. Así, en ocasiones el poder se refiere a la amenaza del uso de la fuerza o incluso al uso de la fuerza—como en el caso de una invasión—mientras que en otras se refiere a la influencia que se puede ejercer sobre un proceso de toma de decisiones, siempre y cuando busque alterar sus resultados en beneficio del poderoso—como ocurre en el caso de las juntas de las agencias multilaterales, en los que los países desarrollados tienen más votos o en el caso de las legislaturas nacionales, en los que un actor puede influir en el voto de legisladores individuales. En este sentido, poder puede significar también la capacidad de una empresa para escapar a la jurisdicción de un Estado, ignorando o violentando sus reglas e instituciones impunemente—lo que puede constituir una conducta criminal, pero no necesariamente.

En el contexto internacional contemporáneo, se puede suponer que todos los actores, estatales o privados, persiguen simultáneamente objetivos de poder y riqueza, aunque no le conceden la misma prioridad a cada uno. De hecho, como discutiré más adelante, los principales actores privados—empresas transnacionales, por ejemplo—tienden a buscar un nivel de poder que les permita escapar lo más posible a la

¹⁹ *US Power and the Multinational Corporation*, New York, Basic Books, 1975, p. 43. En adelante, *US Power*.

²⁰ Ver Robert O. Keohane, *Alter Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 37-59. En adelante, *After Hegemony*.

²¹ *US Power*, p. 25.

jurisdicción del Estado, en particular la de los más débiles, para realizar sus actividades sin interferencias, pero desean que esta proteja sus operaciones, sus propiedades y sus ganancias. Los Estados más poderosos tienden a favorecer estrategias que maximicen su poder sobre el sistema en su conjunto y sobre los actores privados, nacionales e internacionales, a la vez que incrementen su riqueza nacional. De la misma forma, se puede observar que los Estados más débiles tienden a buscar un nivel de poder que les permita diseñar políticas apegadas a sus propios intereses a la vez que promover el crecimiento de su propia riqueza en un contexto de crecientes presiones externas para que implementen política de apertura ortodoxas. En un sistema internacional unipolar, esto se traduce, en términos prácticos, en un predominio de la potencia única, que fija reglas de conducta para el resto de los actores con mayor o menor éxito, como discuto en el siguiente apartado.

Viejas y nuevas globalizaciones

La globalización contemporánea no es un fenómeno sin precedentes ni mucho menos. De hecho, se puede argumentar que la integración de la economía mundial es comparable a la que existía a finales del siglo XIX y principios del XX—aunque relativamente menor—lo mismo en términos de intercambios comerciales como de flujos de capital²², así como de poder e influencia de las empresas multinacionales (CM)—basta con pensar en la United Fruit Company, paradigma de la compañía abusadora y omnipotente. De la misma forma, los niveles de migración actuales no son comparables a los que existían antes de la primera guerra mundial, cuando millones de

²² Ver Alan M. Taylor, "Globalization, Trade and Development: Some Lessons from History", NBER Working Paper 9326, 2002, <http://www.nber.org/papers/w9326>.

Europeos se trasladaron para trabajar en América. Y en lo que se refiere a influencia cultural, se pueden encontrar paralelos históricos desde, cuando menos, el Imperio Romano, cuya influencia sobre las comunidades más apartadas del mundo conocido es difícil de alcanzar, incluso en nuestros días. Sin embargo, aunque estas comparaciones son útiles para poner al fenómeno en contexto, no se deben llevar demasiado lejos.

Por principio, este periodo se distingue de otras “globalizaciones” por la consolidación del dominio de los Estados nacionales como forma de organización política y, sobre todo, del incremento de su capacidad para regular las transacciones que ocurren a través de sus fronteras y las actividades económicas en su territorio con arreglo a objetivos políticos y sociales. Aunque se puede argumentar que el auge de las redes globales de producción han puesto contra las cuerdas a los sistemas de seguridad social y las políticas de empleo, que la integración de los mercados financieros internacionales y la interdependencia reducen las herramientas de política económica que pueden utilizar los gobiernos nacionales y que los flujos migratorios y el crimen transnacional demuestran cotidianamente la vulnerabilidad de las fronteras nacionales, el hecho es que el nivel de control que ejerce el Estado contemporáneo en estos ámbitos es mucho mayor del que tenía hace apenas un siglo, lo mismo que las expectativas de sus ciudadanos, especialmente en los países democráticos. La idea misma de que el combate al contrabando es posible o que regular los flujos migratorios es un objetivo asequible evidencia el cambio en nuestra percepción de las capacidades del Estado y en lo que esperamos de nuestros gobiernos. Siguiendo a Herman Heller²³, la regulación estatal de la economía:

²³ *Teoría del Estado*, Luis Tobio (traductor), México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 232.

nace de la necesidad de una ordenación estatal de carácter general referida esencialmente a un determinado territorio. La propia administración económica debe ser considerada como un asunto político. El mantenimiento de una organización política con legalidad propia aparece justificado porque todos los sujetos económicos tienen que convivir dentro de los límites del mismo espacio, pero el libre tráfico económico, si puede producir, en todo caso, una ordenación del mercado, nunca puede engendrar un ordenamiento jurídico y una seguridad jurídica; y, de otra parte, porque la esfera a que se extiende el establecimiento y la garantía del derecho por el Estado, imprescindible también para la economía, aparece determinada geográfica-políticamente y no económicamente. El hecho de que toda regulación de la economía tenga que ser condicionada por el Estado desde fuera se explica por la simple circunstancia de que los sujetos económicos que conviven en el territorio del Estado son precisamente algo más que sujetos económicos.

Este supuesto es clave porque le otorga, de entrada, un papel central al Estado-nación y, en consecuencia, permite la posibilidad de diseñar políticas para atemperar los efectos de los procesos de globalización. De hecho, como argumenta Dani Rodrik, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el proceso de apertura coincidió con un incremento en el gasto público que buscaba atemperar la dislocación que producía, especialmente en las comunidades más vulnerables²⁴. En estos países, el Estado no se hizo más pequeño ni dejó de intervenir en el mercado, sino al contrario: a mayor apertura, se incrementó la demanda de una mayor participación del gobierno para proteger a las empresas—y, en consecuencia, a los trabajadores—en los sectores más vulnerables, que enfrentan la amenaza de la competencia de los países menos desarrollados, cuya productividad en ciertos sectores era similar o incluso superior y a un costo más bajo. En promedio, los

²⁴ *Has Globalization Gone Too Far*, Washington, Institute of International Economics, 1997, p. 49.

países más desarrollados incrementaron su gasto público—en términos del PIB—en 60% entre 1960 y 1996, y se incrementó incluso el de aquellos gobiernos que habían declarado explícitamente que querían reducirlo. Estados Unidos, por ejemplo, pasó de un gasto público de 31.4% del PIB en 1980—el inicio de la era de Reagan y Thatcher— a 32.4% en 1996, mientras que el del reino Unido decayó para 1990, pero en 1996 regresó a su nivel de 1980: 43%. Este dato no es suficiente por sí mismo, por supuesto. El gasto público engloba conceptos que no tienen que ver con medidas de protección contra sectores vulnerables, pero el incremento es igualmente notable en lo que respecta a transferencias y subsidios: de 9.7% del PIB en 1960, a 23.2% en 1995.²⁵ A esto hay que añadir el hecho de que estos países son los que tienen los mayores niveles de participación en la economía internacional, medido con el valor de sus exportaciones y de los flujos de capital que reciben como porcentaje del PIB.

De la misma forma, este periodo se distingue de otros por la supremacía del mercado como mecanismo de distribución de la riqueza y por el auge de la noción de que otorgarle una relativa autonomía es crucial para el buen desarrollo de la actividad económica. Esta noción apenas y va más lejos de un principio general²⁶—como evidencia el nivel de regulación que ejerce el Estado sobre la actividad económica en países capitalistas como Francia o Taiwán—pero es suficiente para distinguirla de otras formas de distribución de la riqueza, como la economía planificada o la explotación colonial. La “globalización soviética”, por ejemplo, creó redes transnacionales de comercio e ideas entre los países comunistas muy extendidas y promovió la

²⁵ Los datos son de Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²⁶ George C. Lodge y Ezra F. Vogel (Eds.), *Ideology and National Competitiveness*, Boston, Harvard Business School Press, 1998, p. 25 y ss. En adelante, *Ideology and National Competitiveness*.

transferencia de tecnología—especialmente militar—en un contexto de economías planificadas. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y, después, China, fungían como centros de desarrollo ideológico, industrial, militar y tecnológico para los países comunistas con la misma o incluso mayor intensidad que los países desarrollados contemporáneos. De hecho, se puede argumentar que la dependencia de Cuba de la URSS era incluso mayor que la tenía con respecto a Estados Unidos antes de la Revolución de 1959²⁷.

Finalmente, este periodo se distingue de otros por el auge del capitalismo informático, que ha incrementado la movilidad del capital internacional y ha transformado la organización de la producción mundial²⁸, introduciendo una mayor flexibilidad en las cadenas productivas globales. Como argumenta Manuel Castells, la economía global contemporánea debe entenderse como una unidad que puede operar *en tiempo real* y escala planetaria²⁹. Dicho de otra forma, en la economía informática no basta con utilizar materias primas de otros territorios ni comercializar bienes terminados en todo el mundo—una tendencia que ya observaban Marx y Engels en el siglo XIX—sino que es necesario integrar procesos productivos que ocurren en diferentes partes del globo en una sola línea de producción. El producto terminado—una PC por ejemplo—es ensamblado en un país con componentes producidos en otros dos o tres países, cada uno con diferentes especificaciones y niveles de valor agregado, y debe estar listo para su venta en un mercado muy competitivo donde puede volverse

²⁷Robert Packenham, "Capitalist Dependency and Socialist Dependency: The Case of Cuba", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 (1986), N. 1, pp. 59-92.

²⁸ Ver Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: la sociedad red*, México, Siglo XXI Editores, 1999, pp. 93-178. En adelante, *La sociedad red*.

²⁹ *La sociedad red*, p. 120.

obsoleto en cuestión de meses. La infraestructura de comunicaciones y transportes que se ha desarrollado en nuestros días, permite ajustar la producción para atender las demandas del mercado de manera más precisa, porque permite una mayor coordinación entre los distintos componentes de la cadena productiva y abarata el costo de las transacciones transfronterizas. De la misma forma, los movimientos de capital pueden realizarse en tiempo casi real, 24 horas al día, lo que permite a los mercados financieros reaccionar—o sobrereaccionar—frente los acontecimientos que podrían afectar sus dividendos de manera casi inmediata.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, hay algunas lecciones que se pueden aprender de otros periodos históricos, especialmente en lo que respecta al papel que desempeñan las potencias en la construcción del orden internacional. De hecho, la posición de Estados Unidos en el Siglo XXI tiene ciertas semejanzas con las de otras potencias en otros periodos históricos, pero sobre todo con la del Imperio Británico del Siglo XIX, lo cual explica que las comparaciones abundan³⁰ y que cada vez menos analistas titubeen ante la palabra “Imperio”, como es el caso de Todd Gitlin, quien escribe en “Imperio, mesianismo y miopía”³¹:

Gran parte de la versión estadounidense del imperio es un disparate: ignorante, vulgar, sin visión. Ignorante porque, con la fantasía de que Estados Unidos representa sólo valores y no el poder, no quiere hacerle frente a las obligaciones del poder, que comprenden su ejercicio por buenos motivos y la tarea de convencer a los subordinados de que están obteniendo, a cambio de su

³⁰ Ver Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order* (New York, Basic Books, 2003) y Patrick O’ Brien y Armand Clesse (Eds.), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001* (Aldershot, UK, Ashgate Publishing, 2002).

³¹ *Letras Libres*, abril de 2003, pp. 8-11.

dependencia, algo de valor. A veces el imperio puede usar su fuerza para lograr la justicia a distancia.

La disyuntiva que plantea Gitlin es útil para entender las semejanzas y diferencias que existen entre ambos periodos históricos. La *Pax Americana*, entendida como el sistema en que Estados Unidos no tiene rival en términos de poder político, militar y económico a nivel mundial—lo que los franceses llaman “*l’hiperpouvoir*”, “la hiperpotencia”—se asemeja a la *Pax Britannica* en la medida en que en ambos casos hay una potencia que está dispuesta a extender su modelo de organización política y económica alrededor del mundo en la medida en que sus ejércitos y su influencia se lo permitan. En ambos casos hay un gobierno dispuesto a declarar, explícita o implícitamente, que tiene el propósito de extender sus valores alrededor del mundo, recurriendo incluso a la fuerza si es necesario. Además, ambos gobiernos parecen comprometidos en principio con el desarrollo de un sistema de comercio internacional favorable al libre comercio, aunque, en el caso de Estados Unidos, este compromiso es cuando menos cuestionable³².

A su vez, las diferencias entre la *Pax Britannica* y la *Americana* también son notables. En esta etapa, Estados Unidos no busca establecer un dominio directo sobre la población y los recursos de los territorios que ocupa. No hay una compañía subsidiaria del gobierno estadounidense encargada de la administración de territorios

³² Ningún país desarrollado ha eliminado los subsidios a la producción agrícola y se han registrado avances escasos en lo que respecta a las barreras no arancelarias a las importaciones de productos de países en vías de desarrollo. Sin embargo, no está claro si la reticencia estadounidense a tomar ambas medidas se debe a intereses de política interna o a la competencia estratégica con la Unión Europea y Japón (ver “Deadlocked in Doha”, *The Economist*, 27 de marzo de 2003.)

coloniales—como era el caso de la *East India Company*³³—y, en un aspecto que es quizá esencial, muchos de los intereses estratégicos de Estados Unidos y en particular los que tienen que ver con la lucha contra el terrorismo internacional requieren de extensos esquemas de cooperación internacional que hubieran resultado impensables para el Imperio Británico.

Aunque la comparación entre el Imperio Británico y la hegemonía estadounidense resulta un tanto forzada, conduce a una intuición interesante: la consecución de los intereses políticos y económicos de una potencia tiene un efecto perceptible sobre el ordenamiento internacional y, en los casos en que esta potencia no tiene rivales de peso, la identidad entre sus valores, reglas e instituciones y los del sistema internacional se vuelve imposible de pasar por alto. Este mimetismo puede servir bien a intereses privados, pero uno no se sobrepone al otro sino que coexisten en una relación de tensión que se resuelve por la autonomía relativa de la potencia frente a los intereses privados, sean los de sus nacionales o extranjeros. Sobra decir que, en el caso de los países que no ocupan esta posición de poder, a la presión de los intereses privados puede sumarse la de los intereses de la potencia hegemónica, especialmente en aquellos casos en que la misma potencia es quien da origen a los nuevos actores privados transnacionales, como ocurre en el caso de Estados Unidos de acuerdo con Samuel P. Huntington, que señala que la expansión estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial³⁴:

³³ Ciertamente, la omnipresencia de Halliburton Co. en el esquema de reconstrucción de Iraq hace pensar lo contrario a muchos. Sin embargo, esta relación no está legalmente establecida ni la compañía es regulada directamente por el Congreso.

³⁴ "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, 27 (1973), p. 347.

Has thus involved the generation and spread of transnational organizations pursuing a variety of specific goals in a multiplicity of territories [...] This type of pluralistic, segmented expansion also led groups in other societies to create parallel and often competing transnational structures. The principal legacy of American expansion about the world is a network of transnational institutions knitting the world together in ways that never existed in the past.

En este contexto, el argumento de Soros es válido, aunque solo de manera parcial: el liberalismo, en tanto que conjunto de ideas dominante en nuestros días, influye directamente en el ánimo de quienes toman decisiones, tanto en el sector público como en el privado, promoviendo—entre otras—la idea de que el mercado, arbitrando en condiciones ideales los intereses de los agentes económicos, es la mejor forma de distribución de la riqueza, ánimo que se traduce en lo que se podría considerar una suerte de “esfuerzo civilizador *redux*” que ejecutan políticos, soldados y mercaderes. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos, el ánimo librecambista es apenas uno de los componentes del modelo.

Como reseña José G. Merquior, la evolución reciente del liberalismo—especialmente a partir del siglo XIX—le ha llevado a una preocupación cada vez más abierta por la inequidad³⁵ como evidencia el debate entre John Rawls y Robert Nozick en la década de 1970³⁶. Mientras que Nozick argumenta desde el libertarismo que la distribución de recursos sólo puede ser justa si resulta del libre intercambio entre individuos, sin ninguna clase de política estatal al respecto³⁷, Rawls sostiene desde una tradición liberal que la tensión entre la promoción de la equidad—un principio de la

³⁵ *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

³⁶ Alejandra Armesto discute estas y otras teorías acerca de la justicia en “Teorías de la justicia: ¿utilidad, igualdad o mérito?”, *Fractal*, <http://www.fractal.com.mx/F16armes.html>.

³⁷ *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1977. En particular, el Capítulo 7 (Distributive Justice) y el 8 (Equality, Envy, Exploitation, Etc.)

democracia moderna—y la defensa de la libertad—principio del liberalismo clásico—se debe resolver por medio de las instituciones políticas y sociales—que incluyen, por supuesto, al Estado³⁸. Para Rawls—y Ronald Dworkin después—es necesario paliar las desigualdades que resultan de circunstancias morales arbitrarias—haber nacido heredero de una familia rica o en una casta superior, por ejemplo—pero no las que resultan de decisiones individuales, que son responsabilidad de cada persona. Esta compensación recae, necesariamente, en la política—aunque quizá haya espacio para la caridad religiosa, que no interesa a Rawls pero tiene un amplio impacto en los países cristianos y musulmanes—y no en el mercado.

Así las cosas, el “capitalismo salvaje” que supuestamente abandera el liberalismo contemporáneo es poco más que una ficción conveniente, un espantapájaros que sirve para criticar el modelo caricaturizándolo y reduciéndolo a eslóganes y manifiestos. En sentido estricto, tanto el liberalismo contemporáneo como el neomarxismo que infunde a buena parte de sus críticos parten de la base común de que la distribución de la riqueza es un fenómeno intrínseco de la vida política, tanto a nivel nacional como internacional, y que es necesario atemperar sus efectos más perjudiciales sobre la población en general en la medida en que sea posible. Aún más lejos, dado que la noción de que las decisiones políticas tienen un contenido económico—y viceversa—se extendió de manera espectacular entre la población en general durante el siglo XX, sería profundamente ingenuo pensar que un régimen liberal contemporáneo—incluso uno tan poderoso como el estadounidense—podría pasar por alto las consecuencias del *laissez faire* sobre la población en general como hicieron sus antecesores del siglo XIX.

³⁸ *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.

Como argumenta Gilpin³⁹, la gente puede—o cuando menos cree que puede—entender la relación entre sus niveles de bienestar y las acciones de actores estatales o privados, por lo que tiende a interpretar la inequidad en la distribución de la riqueza, el desempleo o la inflación como el resultado de decisiones políticas o empresariales y menos como resultado de leyes inmutables. Aunque Gilpin supone que esta tendencia es más clara en las democracias, la experiencia de México en las décadas de 1970 y 1980, la de Argentina en la década de 1980 y la de Indonesia en 1997, en las que el malestar por las crisis económicas minó de manera decisiva al régimen, sugiere que la tendencia también es significativa en los regímenes autoritarios y en las dictaduras; lo que extendería los incentivos para procurar el bienestar de la población, o cuando menos el de su base de poder, a cualquier clase de liderazgo político. Parafraseando a Abraham Lincoln, el poder político puede favorecer exclusivamente a los intereses de los empresarios e inversionistas durante un cierto tiempo o favorecerlos parcialmente todo el tiempo, pero no puede favorecerlos exclusivamente todo el tiempo.

Este ánimo de justicia social explica en gran medida la entronización simultánea de los valores del libre comercio y la economía de mercado y los de la llamada “Nueva Agenda”, entre los que se destacan la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y la promoción de las identidades culturales locales. En algunos casos, los Estados más poderosos son quienes abanderan la causa directamente, mientras que en otros son grupos de interés

³⁹ Gilpin, *Political Economy*, p. 34.

privados⁴⁰, pero en todos hay un trasfondo de un sistema internacional liberal—llamémosle Imperio para ahorrar aliento—que favorece este tipo de actividades.

Esto no quiere decir, por supuesto, que los resultados sean positivos para todos los participantes, pero ese no es el punto de mi argumento. De hecho, es probable que Joseph E. Stiglitz tenga razón cuando señala que “incluso cuando Occidente no fue hipócrita, marcó la agenda de la globalización, y se aseguró de acaparar una cuota desproporcionada de los beneficios a expensas del mundo subdesarrollado”⁴¹. Suponer que los Estados liberales contemporáneos—como cualquier otro Estado en la historia—impulsarían una política contraria a sus propios intereses es un despropósito. De la misma forma, resultaría profundamente ingenuo suponer que los Estados favorables a la apertura perderían la oportunidad de proteger a sus propios sectores vulnerables—como ocurre en el caso de la agricultura—impulsando esquemas de apertura asimétricos frente a los más débiles.

Los Estados como creadores del orden liberal

La idea de que la hegemonía estadounidense y, por supuesto, el poder de sus aliados, pueden entronizar los valores del libre mercado supone, como hacen Stephen D.

⁴⁰ Sobre el cambio en los valores del sistema internacional y su relación con el cambio en las prioridades gubernamentales, ver Mario Ojeda, “Los países en vías de desarrollo y el nuevo orden mundial”, *Foro Internacional*, 35 (1995), N. 4, pp. 476-481 y Stephen Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, The Brookings Institution, pp.1-8 (en adelante, *Politics of Global Integration*). Sobre el papel de las redes transnacionales de activistas, ver Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.

⁴¹ *El malestar en la globalización*, traducido por Carlos Rodríguez Braun, México, Aguilar, 2002, p. 31.

Krasner⁴², Samuel P. Huntington⁴³ y Robert O. Keohane⁴⁴, que los Estados más poderosos determinan en buena medida las características de la economía internacional, por lo que vale la pena analizar con más cuidado este punto. A pesar de que los intercambios económicos y comerciales son en parte producto de decisiones y acuerdos privados, el hecho es que tienen lugar en un marco jurídico creado y mantenido por distintos gobiernos que ejercen su jurisdicción a nivel nacional, mediante sus autoridades aduanales, fiscales o de regulación económica doméstica; o a nivel internacional, sea por medio de la Organización Mundial de Comercio o de instancias regionales, como es el caso de las comisiones de la Unión Europea.

Aunque se puede debatir, como hace Robert O. Keohane, sobre las condiciones en que un Estado puede favorecer un sistema comercial abierto o en las que puede impulsar un mayor proteccionismo⁴⁵, el hecho es que la jurisdicción estatal es desde Adam Smith, una condición necesaria para el buen desarrollo de la actividad económica porque, a un nivel mínimo, protege la propiedad y sanciona la validez de los acuerdos entre particulares. No se puede concebir el sistema de comercio mundial contemporáneo que opera en nuestros días sin la certeza que provee el cumplimiento cotidiano y predecible de un sinnúmero de acuerdos tanto gubernamentales como privados, por ejemplo, como tampoco se puede concebir el activismo internacional en un mundo donde los Estados no protejan la libertad de expresión. Incluso el banquero anarquista de Fernando Pessoa, al que se le ocurrió la estrategia de volverse inmensamente rico

⁴² "Power politics, institutions and transnational relations", en Thomas Risse Kappen (Editor), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge, University Press, 1995, pp.257-279. En adelante, *Power Politics*.

⁴³ Art. Cit., pp. 333-368.

⁴⁴ "Problematic Lucidity. Stephen Krasner's 'State Power and the Structure of International Trade'", *World Politics*, 50 (1997), pp.150-170.

⁴⁵ *Loc. Cit.*

para escapar a la dominación del gobierno, tenía un interés en que sus recursos estuvieran a buen recaudo y no dudaba en utilizarlos para inclinar la balanza del poder político a su favor.

En este sentido, el caso de la industria del petróleo, durante la primera mitad del siglo XX es un buen ejemplo⁴⁶. Durante buena parte del siglo XX, un grupo de compañías petroleras denominadas las 7 Hermanas—que incluía a Exxon, Shell, British Petroleum, Gulf, Texaco, Mobile y Socol-Chevron—detentaron un poder extraordinario en los mercados mundiales de petróleo lo que representaba, *de facto*, un nivel de influencia exponencial sobre la política internacional debido al auge del petróleo como combustible y su consiguiente importancia estratégica, al punto de que buena parte de la campaña japonesa en el Pacífico durante la Segunda Guerra Mundial tenía el objetivo de asegurar el abastecimiento de petróleo del Imperio japonés, al que suponía—correctamente—controlado por los intereses estratégicos de las potencias occidentales, aun y cuando era extraído en gran medida por compañías privadas.

Las 7 Hermanas capitalizaron su posición ejerciendo una presión extraordinaria—a la que en ocasiones se sumaron sus gobiernos—sobre los países productores que tenían gobiernos más débiles para establecer sin interferencias las reglas y procedimientos de explotación, procesamiento y distribución de combustibles, lo que en ocasiones resultó en acuerdos leoninos que perjudicaban seriamente las finanzas de los gobiernos locales. Sin embargo, a pesar del enorme poder que detentaban, diversos gobiernos pudieron forzarles la mano—como ocurrió en el caso de la expropiación petrolera de México y la revocación unilateral por parte de Persia de la

⁴⁶ Me baso en diversas fuentes, pero se puede leer un resumen en el estudio de caso de Joel Podolny y John Roberts, "The global oil industry", *Harvard Business Online*, Caso S-1B-15, 1998.

concesión Anglo-Persa de 1933—con el objetivo de renegociar o cancelar sus contratos y sin recurrir a la violencia. Otros países—como ocurrió en el caso de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP—fundaron sus propias compañías estatales, expropiando las propiedades de las extranjeras o asociándose con ellas, y alcanzaron una influencia incluso mayor que la que tenían las compañías, como ocurrió en el caso del embargo de 1973.

La aquiescencia de las compañías petroleras a los dictados nacionales, particularmente evidente en el caso de Persia y en el de la OPEP, se explica en parte porque, aunque los actores transnacionales más poderosos tienen incentivos para limitar la capacidad del Estado para regularlos, también dependen de éste para proteger sus ganancias—garantizando que sus contratos se cumplan, por ejemplo, o estableciendo condiciones mínimas de seguridad para sus operaciones—especialmente aquellas que devienen de activos intangibles como es el caso de las ideas⁴⁷. Krasner abunda sobre este punto argumentando que sin la protección estatal a la propiedad intelectual—pensemos en el caso de Microsoft o Disney—y a la propiedad en general, la mayoría de los actores transnacionales simplemente no existirían. Además, el Estado opera como garante de su existencia al crear y respaldar leyes de propiedad, pero además es fuente de conceptos racionalizadores y legitimadores que influyen en las reglas y normas que los actores transnacionales adoptan para sí mismos, lo que provoca que muy pocas organizaciones transnacionales puedan funcionar sin volverse isomórficas con el marco institucional de los países en los que operan⁴⁸. En la medida en que una empresa tenga interés en producir o comerciar en un territorio dado, tiene

⁴⁷ Robert Evans, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, 50 (1997), p. 78.

⁴⁸ *Power Politics*, p. 267.

que ajustarse a las reglas de éste—que pueden derivarse de la costumbre o incluso, de la corrupción sistémica del régimen y no de las leyes—aunque usualmente tiene el recurso de recurrir a un Estado más poderoso para que interceda ante las autoridades locales o ante una instancia internacional de resolución de controversias. No es coincidencia que los países más desarrollados avancen los denominados “Temas de Singapur” en las negociaciones de la OMC, que incluyen la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos nacionales: tienen incentivos para promover que sus empresas e inversionistas encuentren, en la medida de lo posible, un ambiente similar al que tienen en sus mercados nacionales o, por decirlo de otra forma, tienen un interés natural en que sus propios estándares se apliquen a nivel mundial. Esta tendencia se puede apreciar en la negociación y firma de acuerdos de comercio internacionales de Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990—desde el primer acuerdo bilateral de inversión firmado entre Estados Unidos y Panamá en 1982, hasta el TLCAN, el gobierno estadounidense impulsó la incorporación de mecanismos para proteger a sus inversionistas en los países signatarios, imponiendo reglas que abarcaban aspectos económicos, políticos e incluso judiciales⁴⁹.

Andrew Hurrell y Ngaire Woods⁵⁰ avanzan aún más en este sentido cuando proponen que la globalización del liberalismo y su pretensión de universalidad corre en la dirección de mayor desigualdad: debido a este proceso, la comunidad internacional se divide entre los países liberales y los que no lo son. Así, la promoción exitosa de los valores liberales requiere que cuando menos algunos de los Estados poderosos en el

⁴⁹ Ver Christian Deblock, Dorval Brunelle y Michele Rioux, “Globalización, competencia y gobernanza: el surgimiento de un espacio jurídico transnacional en las américas”, *Foro Internacional*, 44 (2004), n. 1, p. 72-75 [pp. 66-102]

⁵⁰ “Globalisation and Inequality”, *Millennium*, 24 (1995), no. 3, pp. 450 y *passim*.

primer grupo se comprometan con ella, como ocurre en el caso de los Estados Unidos contemporáneos. Esta expansión de las reglas del liberalismo se complementa con la expansión del alcance de las normas que regulan la esfera doméstica y la capacidad de imponerlas a los Estados más débiles mediante instituciones internacionales. A pesar de los esfuerzos de India, China o Brasil por reducir el alcance de las exigencias de apertura de los países más desarrollados, la tendencia que domina el sistema internacional es a otorgarle legitimidad y "plena membresía" a los países que adopten modelos de política doméstica o práctica económica congruentes con las de las economías más abiertas⁵¹. Un buen ejemplo es la *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca establecer reglas homogéneas para combatir y castigar las prácticas de cohecho y soborno en el marco de operaciones transnacionales y que México firmó en 2004 argumentando que⁵²:

La capacidad de atraer inversión a nuestro país y las posibilidades de generar negocios para las empresas mexicanas dependen hoy, en gran medida, de la forma en que superemos compromisos internacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción, en los sectores público y privado. Estas condiciones son observadas cada vez más por inversionistas, calificadoras, consumidores y otras economías.

En su *Historia de la Guerra del Peloponeso*, el historiador griego Tucídides narra cómo los griegos recurrían a un argumento clásico de la política del poder para convencer a los lacedemonios a rendirse: el fuerte hace lo que puede, el débil, lo que debe. Esta relación de poder explica en parte los procesos de apertura de los países

⁵¹ Art. Cit., pp. 465-466.

⁵² <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/>

menos desarrollados a partir de la década de 1980—el otro componente de la explicación, el objetivo de incrementar la riqueza mediante la participación en la economía mundial es objeto del siguiente capítulo. Como argumenta Stephen Haggard, la voluntad de apertura económica de los países en desarrollo sólo puede entenderse por las restricciones políticas y económicas que se les impusieron en la década de 1980, que se tradujeron en cuatro formas de presión relacionadas entre sí⁵³:

1. Las crisis económicas de la década de 1980 incrementaron sensiblemente la necesidad de obtener capital del exterior, capital que sólo estaba disponible en la medida en que se aplicaran diversas reformas estructurales, lo que fortaleció a los partidarios de la apertura al interior y el exterior del gobierno en cuestión.
2. El creciente condicionamiento de los paquetes de ayuda financiera por parte del FMI, el BM y otras agencias así como de los donantes individuales a la implementación de reformas estrictas en el ámbito económico y, en ocasiones, en el gubernamental, como ocurrió en el caso de Indonesia⁵⁴.
3. El cambio en las políticas comerciales de los Estados más ricos y en particular las de Estados Unidos, que promovió agresivamente la apertura de mercados para sus compañías mediante la amenaza de sanciones y la negociación de acuerdos regionales de libre comercio.
4. Los cambios en el régimen del comercio y la inversión internacionales, que han venido eliminado gradualmente el trato preferencial a cambio de un trato condicionado de “Nación Más Favorecida” (MFN), que implicaba concesiones

⁵³ *Politics of Global Integration*, p. 7.

⁵⁴ Al respecto, ver Martin Feldstein, “El FMI y las crisis bancarias” en *Gabriel Székely et al., Fobaproa e IPAB. El acuerdo que no debió ser*, México, Océano, 1999, p. 189.

recíprocas y la aplicación estricta de medidas legales para proteger la propiedad intelectual, entre otras condiciones.

El argumento de Haggard debe interpretarse a la luz del papel que desempeñaban los países más desarrollados y, sobre todo, Estados Unidos en la creación y mantenimiento de los regímenes de inversión y comercio a nivel mundial y que es particularmente apreciable en el caso de la transformación del sistema cambiario internacional en la década de 1970. El sistema de tipo de cambio fijo fue establecido en Bretton Woods en 1944, con la participación de los 44 países fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objetivo de crear mecanismos que fomentaran el pleno empleo y la estabilidad de precios y permitieran ofrecer soluciones financieras a los países que enfrentaran problemas en su cuenta corriente, sin distorsionar la flexibilidad y dinámica del comercio internacional⁵⁵. En sentido estricto, se trataba de ofrecer alternativas para balancear sus cuentas nacionales para proteger sus economías de choques externos sin caer en las guerras comerciales de los años veinte y treinta. El corazón del sistema era la paridad fija frente al dólar estadounidense, lo que obligaba a la Reserva Federal a mantener reservas de oro para garantizar el valor de la moneda en el mundo. Esto limitaba la capacidad de los bancos centrales para manipular el tipo de cambio para afectar positivamente la inflación, el desempleo, las tasas de interés y otras variables.

El sistema gozó de cierta estabilidad por cerca de 25 años, pero a finales de la década de 1960, el sistema se volvió insostenible porque algunos países, incluyendo a Estados Unidos, enfrentaban desbalances crónicos en sus cuentas nacionales que sólo

⁵⁵ Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *International Economics. Theory and Practice*, Boston, Scott, Foresman and Company, 1988, p. 513.

podían solucionarse con una política monetaria autónoma. Además, al crecer e integrarse los mercados de capital internacional, se agudizó la especulación con divisas, lo que provocó que muchos gobiernos comenzaran a ver el tipo de cambio fijo como un obstáculo en vez de una herramienta.

A medida que las exportaciones estadounidenses perdían competitividad y se incrementaba el déficit del país, los especuladores comenzaron a comprar oro en Londres y a incrementar exponencialmente la demanda de marcos alemanes porque preveían, correctamente, que Estados Unidos tendría que devaluar su moneda. Empero, bajo el sistema prevaleciente, esta devaluación implicaba, necesariamente, una apreciación de las monedas europeas, lo que provocó un conflicto político de alcances transcontinentales. Al principio, se logró un acuerdo político para realizar una devaluación de 8% en 1971, pero el incremento en el déficit comercial estadounidense continuó, y para 1973 Estados Unidos decidió promover el sistema de libre flotación que prevalece hasta nuestros días.

La caída del sistema de Bretton Woods introdujo un *trade off* fundamental en las finanzas internacionales, que pone en juego tres tipos de objetivos de los que sólo dos pueden alcanzarse simultáneamente—lo que Krugman llama “la trinidad irreconciliable”⁵⁶. Los gobiernos pueden establecer políticas monetarias autónomas e independientes para reducir la tasa de interés durante las recesiones e incrementarla para controlar la inflación durante periodos de crecimiento; pero también pueden tener interés en mantener un tipo de cambio estable porque las fluctuaciones bruscas y erráticas en la paridad cambiaria desalientan la inversión y causan incertidumbre; y, de

⁵⁶ “The Return of Depression Economics”, *Foreign Affairs*, Enero-Febrero de 1999, p. 60.

la misma forma, pueden tener el objetivo de garantizar la completa convertibilidad de la moneda para no establecer restricciones excesivas a los movimientos de capital, un pecado capital en una economía internacional integrada.

Este dilema se ha traducido, en términos prácticos, en la adopción de una ortodoxia económica internacional que se impone mediante los mecanismos que reseñaba Haggard, y que *grosso modo*, obliga a los países pequeños a privilegiar políticas de desarrollo que dependan lo menos posible de la intervención gubernamental. Sin embargo, esta "imposición" debe analizarse con cuidado. Aunque la adopción de estándares internacionales en la administración pública—y, sobre todo, en lo que corresponde a las autoridades fiscales—y la liberalización de la economía se hayan convertido en condiciones *sine qua non* para participar exitosamente en la globalización liberal, existían y existen excepciones, como ocurre en los casos en que el país en cuestión tiene un valor estratégico, puede ofrecer garantías de pago o puede apelar a condiciones políticas internas que le impiden realizar ajustes.

Egipto es un caso paradigmático del primer tipo de países. Después de la primera Guerra del Golfo, Estados Unidos y sus aliados le condonaron cerca de 15 mil millones de dólares (MMD) de deuda externa, lo que permitió que el Presidente Hosni Mubarak implementara un proceso de reformas sin medidas de choque y, en particular, sin devaluar la moneda, como pretendía el FMI. Mubarak temía que un proceso de reformas acelerado condujera a disturbios sociales como había ocurrido a finales de los setentas y aprovechó su influencia en el mundo árabe para ganar el margen de maniobra que necesitaba con el apoyo del gobierno estadounidense. México es un buen ejemplo del segundo caso, compensando la fuga de capitales y la reducción en los recursos que recibía del exterior con los ingresos petroleros hasta 1985, aunque

después tuvo que ampararse en la mediación estadounidense para renegociar su deuda, como analizaré más adelante Finalmente, Argentina es el mejor ejemplo de la tercera categoría. En diciembre de 2001, después de caer en suspensión de pagos y devaluar bruscamente la moneda, el FMI suspendió la ayuda que le otorgaba al país desde el año anterior y condicionó cualquier préstamo a un proceso de reformas y la negociación con acreedores privados. El Presidente Antonio de la Rúa aceptó en principio estas condiciones, pero el malestar que causaron las medidas de choque y la represión con la que lo combatió le obligaron a dimitir y abrir el camino para que, después de un breve interinato de Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner llegara a la Presidencia con 22% del voto popular. Una vez en el poder, Kirchner argumentó que no podía pagarle a sus acreedores internacionales, incluyendo al FMI, “con el sudor y la sangre de los argentinos”—una pieza de retórica cursi, pero significativa—, procedió a suspender un pago de 2.9 MMD al fondo en Septiembre de 2003 y ofreció pagar 25 centavos por dólar a sus acreedores extranjeros. A cambio obtuvo, en una negociación que apoyó Estados Unidos sobre las objeciones de Japón, Alemania y otros miembros de la junta del Fondo, otro préstamo de 13.5 MMD en condiciones más bien laxas.

La preeminencia de Estados Unidos en los tres casos que reseñé no es una mera coincidencia. El gobierno estadounidense estaba dispuesto a sacrificar parcialmente sus intereses económicos, los de las agencias multilaterales y los de los bancos en aras de mantener la estabilidad de los tres países, sea por consideraciones regionales—Argentina, Egipto—o de seguridad nacional—México. Sin embargo, en todos los casos, se impuso también la consideración de que la mejor forma de alcanzar este objetivo en el largo plazo eran reformas que se apegaran en la medida de lo posible a las consideraciones de los mercados internacionales. Después de todo, los

países endeudados, aunque obtuvieron un alivio temporal por consideraciones políticas, tuvieron que recurrir a los mercados de capital internacional después—Argentina no ha llegado a ese punto todavía, pero en las condiciones actuales parece inevitable⁵⁷.

La política exterior como política de competencia

En el contexto de la *Pax Americana*—del Imperio para ahorrar aliento—es más sencillo entender la identidad que se llega a producir entre la política exterior y la política económica, especialmente en los países menos desarrollados. El acceso a los recursos, a la riqueza, que necesita todo país depende de consideraciones técnicas, pero también políticas. Se puede renunciar a la autonomía relativa frente al exterior—referido a gobiernos, empresas o inversionistas—o, por usar un término más común, a la soberanía, en aras de obtener acceso a recursos que no estarían disponibles de otra forma. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁵⁸ de México en materia de política exterior es quizá eufemística, pero lo resume bien:

El sistema internacional que ha ido conformándose desde el fin de la guerra fría es desagregado, atomizado y plenamente globalizado, y exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad. Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

⁵⁷ "The End of the Affair?", *The Economist*, 18 de febrero de 2004.

⁵⁸ <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>.

No se puede enfatizar lo suficiente el precario equilibrio que entraña esta frase. La idea de que la política exterior puede tener como objetivo el de promover la participación de México en la economía mundial evidencia la resolución del conflicto entre la autonomía frente al exterior y la promoción del crecimiento económico a favor de esta última de manera meridianamente clara⁵⁹. Como en el caso de muchos otros países, la distinción entre la política exterior y la política económica, se había borrado.

Esta es una consecuencia casi natural del cambio en el sistema internacional, marcado por una competencia que atañe lo mismo a empresas que a gobiernos. Como argumenta entre otros Susan Strange⁶⁰, la libertad de movimiento de las compañías y los capitales en la globalización liberal trae como consecuencia una competencia entre los países por incrementar su participación en la economía mundial, lo que da lugar a una negociación: el Estado determina los términos y condiciones en los que una empresa puede operar en su territorio y las empresas a su vez ofrecen incrementar el valor agregado de la producción que se realiza ahí. (En el caso de los mercados financieros se aplica un razonamiento similar: los inversionistas ofrecen capital para financiar actividades productivas a cambio de la posibilidad de obtener dividendos en condiciones favorables.) En el siguiente capítulo analizo con más detalle las implicaciones de esta negociación para las políticas nacionales, poniendo especial énfasis en las políticas de apertura de los países menos desarrollados y en la inequidad general del sistema.

⁵⁹ Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México" en Roberta Lajous y Blanca Torres (Compiladoras), *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República (*México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores, Tomo IX*), 2000, pp. 40 y ss.

⁶⁰ "States, firms and diplomacy", *International Affairs*, 68 (1992), n. 1, pp. 1-15.

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD NACIONAL Y MULTINACIONAL

“El problema no es para mí si tenéis derecho de hacer miserable a vuestro pueblo, sino el de saber si no es vuestro interés hacerle dichoso”.

Edmund Burke, Discurso contra la *East India Company*

La creciente movilidad del capital y el auge del comercio internacional y la transferencia de tecnología que se han registrado en las últimas décadas ha incrementado sensiblemente la importancia de la economía internacional para los actores políticos y ha intensificado lo que Mackinder llama “la lucha por la eficiencia relativa”⁶¹ y que, en el léxico político contemporáneo, se conoce como “competitividad nacional”. El concepto es de suyo un tanto ambiguo. En algunas versiones, se refiere al valor de las exportaciones de un país, sin tomar en cuenta si resultan de las actividades de una empresa “nacional”—que tiene sus oficinas centrales en el país—o “transnacional”—que tiene su sede en otro país. En otras, alude a la cantidad de inversión extranjera que recibe o, a veces, al desempeño de sus compañías “nacionales” en otros mercados. Sin embargo, si el concepto no está muy bien definido, sus implicaciones son un tanto más claras. En todas las versiones, se supone que un país es más competitivo en la medida en que logra aprovechar sus recursos, sean materiales o humanos, para producir más y

⁶¹ Citado por Gilpin, *Political Economy*, p. 14.

en mejores términos con respecto a otras economías nacionales⁶². Como lo describe George C. Lodge⁶³:

Competition in world trade is among nations as well as firms, and national governments compete to make their jurisdictions the most hospitable locations for global production systems. Governments may play an active role in those systems. Far from merely being a referee they become coach, manager, even a key player. And comparative advantage is by no means God given; it is created by the nation through collective action following the dictates of a national strategy laid down by government in close collaboration with business and labor.

Esta competitividad redundante, idealmente, en un menor índice de desempleo y un mayor ingreso *per cápita* pero no necesariamente. De hecho, suele bastar con que el producto interno bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB)⁶⁴ de un país crezcan a un ritmo sostenido mientras participa activamente en la economía mundial. Dicho de otra forma, se considera que un país es más competitivo en la medida en que las empresas que producen en su territorio o aquellas que tienen sus oficinas centrales en él producen más, aunque esta producción se lleve a cabo en otra parte y aunque los beneficios no se repartan de manera equitativa.

La competitividad nacional, tal y como la he definido, puede entrar en conflicto con otras nociones de lo que constituye el desarrollo nacional, que usualmente le conceden una mayor importancia al nivel de empleo, al ingreso *per cápita* y a otros

⁶² Ver Michael Porter, *Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press, 1990, p. 18 y *passim*.

⁶³ *Ideology and National Competitiveness*, p. 23.

⁶⁴ La diferencia entre ambos es importante. Mientras que el PIB contabiliza el valor total de los bienes y servicios producidos en un país, el PNB contabiliza el mismo valor pero excluyendo a las empresas extranjeras en el país e incluyendo a las empresas nacionales que producen en otros. De aquí en adelante, me ceñiré al PIB como indicador de crecimiento porque esta es la práctica estándar de la mayoría de los estudios.

indicadores de bienestar individual, las cuales se oponen a la idea de que el desarrollo de una empresa que tiene operaciones en todo el mundo sea un buena forma de medir el avance de un país en particular. Después de todo, como argumentaba Adam Smith, el capital, o más precisamente, el dueño del capital no tiene patria y, como señalaban Marx y Engels, las empresas tienden a extender sus operaciones en búsqueda de ganancias, sin detenerse a considerar si incrementan la competitividad de un país o de otro, sino más bien atendiendo la suya propia⁶⁵.

A lo largo de las siguientes páginas tomaré en cuenta esta distinción, pero no creo que afecte el argumento central de este capítulo, que se podría frasear así: aunque la globalización contemporánea es eminentemente liberal, con arreglo a los intereses y preferencias ideológicas, económicas y políticas de Estados Unidos, sus aliados y las empresas que se originan o están basadas en estos Estados, esto no quiere decir que los Estados menos desarrollados sean víctimas pasivas del proceso ni que no puedan beneficiarse de él. De hecho, la apertura económica ha traído beneficios para aquellos países que han logrado ajustarse de manera más eficiente a los procesos de globalización, tanto en términos de sus niveles de crecimiento como en su participación en los flujos de inversión extranjera directa (IED) y en el comercio internacional. Estos beneficios no se han repartido equitativamente, por supuesto, ni

⁶⁵ De hecho, por estos días denominar a una empresa como "estadounidense" o "japonesa" no se refiere a la nacionalidad de sus propietarios ni a la ubicación de sus operaciones, sino a la relación que mantienen con tal o cual país. Suele decirse, por ejemplo, que Cementos Mexicanos es una empresa mexicana porque sus oficinas centrales y buena parte de sus operaciones están instaladas en México y, en caso de conflicto con las autoridades de otro país, es el gobierno mexicano el que interviene. De la misma forma, se arguye que Sony es una empresa japonesa, aunque mantiene subsidiarias en Estados Unidos, Europa, México y otros países que producen grandes dividendos. Incluso la revista *Forbes* prefiere hacer dos listas: una de las 500 empresas estadounidenses más importantes y otra de empresas "internacionales", basándose exclusivamente en el país sede de la compañía.

entre el conjunto de países menos desarrollados ni al interior de los países más exitosos; diferencias que se explican en gran medida por las características de los procesos de apertura de cada país, que dependen en parte de las preferencias e influencia de los principales actores políticos y socioeconómicos de cada país, así como de las políticas que se apliquen⁶⁶.

Como ya he argumentado, los intereses privados, sean empresariales o ideológicos, pueden coincidir con los intereses de los Estados más poderosos y, en algunos casos, dependen de estos para desarrollarse plenamente. Esta relación limita el margen de maniobra de los Estados más débiles, creando reglas e instituciones a nivel internacional que "castigan" las desviaciones extremas del modelo de desarrollo. Sin embargo, también he argumentado que es difícil, sino imposible, definir el modelo más allá de principios generales y que, en ocasiones, un país menos desarrollado puede tener los recursos para paliar la fuga de capitales y la ausencia de financiamiento oficial en su estrategia de desarrollo—el caso de México en la década de 1970 y la primera mitad de 1980, que analizo en el siguiente capítulo—o depende menos del capital internacional por el tamaño de su mercado interno—el caso de Brasil—o simplemente ofrece ventajas comparativas reales o potenciales tan extraordinarias que los inversionistas no están dispuestos a darse el lujo de pasarlas por alto, incluso si sus políticas son menos que ortodoxas—el caso de China. Además, es necesario apuntar que algunos Estados—el caso de los "Tigres Asiáticos" y el de Japón—ya habían implementado estrategias de desarrollo que le otorgaban gran prioridad al sector externo, por lo que la apertura internacional, si acaso fortaleció su estrategia, mientras que otros tuvieron que realizar ajustes estructurales para aplicar una estrategia similar.

⁶⁶ *Internationalization and Domestic Politics*, pp. 4-5.

Este margen de maniobra, en términos burdos, le permitió a cada gobierno, en mayor o menor medida, diseñar una estrategia de apertura que con mayor o menor éxito le permitiera conciliar los intereses de sus actores económicos, políticos y sociales más relevantes, con las exigencias del sistema internacional. Este capítulo discute la relación que existe entre la globalización y los procesos locales. En particular, pongo el énfasis en dos aspectos. Primero, la inequidad fundamental del proceso de globalización que ha ampliado las diferencias entre los países menos desarrollados y los modelos de apertura de algunos países que considero particularmente útiles como ejemplo de integración exitosa. Segundo, las estrategias de las empresas transnacionales en particular y el comportamiento de los flujos de IED y de comercio de bienes y servicios en general, una de las manifestaciones más conspicuas de la globalización económica y, quizá, la más relevante para las estrategias de promoción del bienestar, por su efecto en la creación de empleos y en la modernización de la planta productiva de cada país, poniendo especial énfasis en el caso de América Latina.

Estrategias nacionales

Hurrell y Woods introducen una primera intuición de los factores que conducen a la inequidad de la globalización cuando señalan que sus efectos están condicionados por las variaciones en las capacidades políticas y económicas de cada Estado y que los beneficios de la globalización fluyen hacia aquellos países que tienen una mayor capacidad para adaptarse a los nuevos flujos de comercio e inversión⁶⁷. El problema

⁶⁷ *Globalisation and Inequality*, p. 457. La definición propuesta por el artículo es más amplia, pero sólo recuperaré los elementos que no había discutido en apartados anteriores.

estriba en que la definición de lo que constituye “capacidades políticas y económicas” y “beneficios” es controversial, por decir lo menos.

“Beneficios” no debería ser tan difícil de definir. Después de todo, se puede recurrir al crecimiento del PIB—o del PNB, en algunas formulaciones—y correlacionarlo estadísticamente con el nivel de apertura de un país, definido en términos de sus niveles de aranceles y nivel de regulación de la inversión extranjera, para argumentar que los países más “abiertos” crecen más. De hecho, este es el mecanismo que siguen la mayoría de los estudios sobre el tema⁶⁸ y el que usualmente se utiliza para justificar las políticas de apertura. Sin embargo, como argumentan Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, este tipo de aproximaciones suelen tener sesgos estadísticos—la selección de la muestra, los periodos analizados, los indicadores—que obligan a evaluar estos datos con una dosis extra de escepticismo⁶⁹, aunque estos argumentos no invalidan necesariamente el sentido común de los beneficios de la globalización, que pueden agruparse en dos ámbitos: comercio e inversión.

Los argumentos contemporáneos sobre las ventajas del comercio internacional se derivan del argumento clásico de David Ricardo, que sostiene que el comercio permite aprovechar mejor las ventajas comparativas de las comunidades, lo que incrementa el nivel de vida de todos los involucrados. Este ánimo infunde a todos aquellos que defienden el libremercado y que se apresuran a señalar, a la menor

⁶⁸ Dani Rodrik y Francisco Rodríguez, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence”, *NBER Working Paper*, w7081, 2000 (revised), pp. 1-2. Se pueden leer también los trabajos que discuten estos autores, en particular los de Jeffrey D. Sachs y Alexander M. Warner, “Economic Convergence and Economic Policies”, *NBER Working Papers* 5039, 1995; y Jeffrey A. Frankel y David Romer, “Does Trade Cause Growth?”, *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 3. (Jun., 1999), pp. 379-399.

⁶⁹ *Ibid.*

provocación, que el comercio redundaba, en términos generales, en productos y servicios más baratos y, en algunos casos, de mejor calidad. Ricardo anticipaba—lo mismo que Karl Marx después—que quienes se dedicaban a producir los productos que comenzaron a importarse tendrían que buscar otra actividad. El problema estriba en que esta dislocación afecta a los intereses empresariales nacionales, lo que a su vez conduce a una mayor tensión social y fomenta los movimientos a favor del proteccionismo⁷⁰. De hecho, cada país trata de equilibrar los beneficios que obtiene de la apertura de otros mercados—y del suyo propio—con la protección de su propio sector productivo, porque teme que la apertura se traduzca en pérdida de empleos⁷¹—difíciles o imposibles de reemplazar en algunos casos—y, ocasionalmente, en la extinción de industrias cuyo éxito o mera supervivencia es crucial para un discurso o un proyecto político—como en el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), uno de los baluartes del discurso nacionalista mexicano desde finales de la década de 1930. Estas diferencias resultan, en algunos casos, en acuerdos que reconocen la asimetría de los socios comerciales⁷², incluyendo ciertas cláusulas que buscan compensar los efectos de la apertura, pero por lo general se concentran más en subsidios y transferencias que buscan atemperar la dislocación que produce la apertura en los sectores más vulnerables y políticamente redituables.

A su vez, los beneficios de la inversión y, sobre todo, de la IED, se pueden resumir en dos puntos: primero, en condiciones ideales, la IED favorece el desarrollo de los sectores económicos nacionales en los que participa, incrementando el capital

⁷⁰ Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, pp. 4-5.

⁷¹ Richard E. Baldwin y Frederic Robert-Nicoud, "Free Trade Agreements without Delocation", *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 33 (2000), No. 3., pp. 766-767.

⁷² *Loc. Cit.*

disponible para la producción a nivel local, introduciendo modelos de administración más eficientes, mejores técnicas de mercadeo y favoreciendo la transferencia de tecnología⁷³. Segundo, los Estados menos desarrollados pueden utilizar la IED como fuente de financiamiento, debido a que es menos volátil que otras fuentes de capital extranjero, incluyendo la venta de bonos y la inversión en valores bursátiles⁷⁴.

Por su parte, la definición de “capacidades” es un tanto más compleja. La literatura sobre el papel que desempeñan las instituciones nacionales en la promoción del crecimiento es extensa y el tema es objeto de un gran debate que escapa por mucho a los alcances de este trabajo. Aunque se pueden observar preocupaciones comunes en todos los estudios—la corrupción tiene un efecto importante, por ejemplo—el hecho es que aún no hay una teoría comprensiva al respecto⁷⁵. En este sentido, una aproximación que podría resultar más útil es enfocar el asunto desde la perspectiva del comportamiento de la IED y de la promoción del sector exportador nacional.

Esta aproximación tiene dos ventajas: permite, por un lado, dejar de lado el papel de las ideas y los valores sobre los procesos de apertura de los países en desarrollo, una variable difícil de medir porque la mayor parte de la evidencia es anecdótica y cuya influencia sobre la vida cotidiana de los habitantes es tan difusa como la que tiene sobre cualquier otra actividad política. Por el otro lado, este enfoque permite concentrarse en dos variables que, para bien y para mal, son claves en el discurso de la

⁷³ Theodore H. Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, Institute for International Economics, 1998, pp. 19-25. En adelante, *FDI and Development*.

⁷⁴ The World Bank, *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2003, p. 2 y ss.

⁷⁵ Ver Dani Rodrik, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, *NBER Working Paper 9305*, 2002, <http://www.nber.org/papers/w9305>.

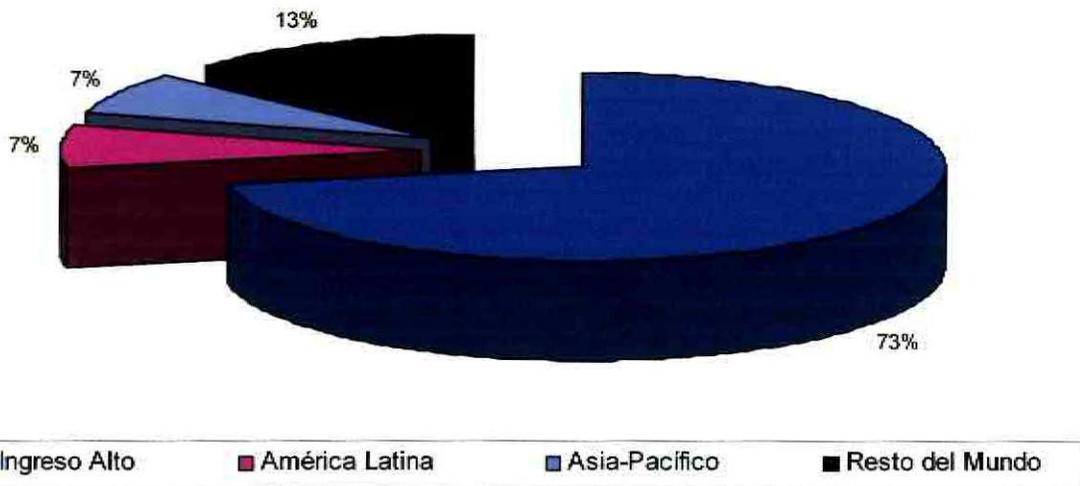
competitividad nacional contemporánea y tienen un mayor efecto, tanto en términos de creación de empleos como de la modernización de la planta productiva. Entender las variables que permiten atraer la inversión y las que promueven el crecimiento del sector exportador permite entender mejor el dilema al que se enfrentan la mayoría de los países en desarrollo y, sobre todo, México, cuyo caso analizo en el siguiente capítulo.

Limitándose a esta perspectiva, la inequidad a la que apuntaban Hurrell y Woods se puede apreciar empíricamente sin demasiado esfuerzo. De acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁷⁶, el total mundial de los flujos de inversión extranjera directa (IED) se incrementó casi 1,160 % en el periodo 1984-2001, pasando de 49 mil millones de dólares (MMD) a 747 MMD en 2001. Sin embargo, los mayores beneficiarios de este incremento fueron los países de Ingreso Alto⁷⁷, que capturaron el 73% de la IED total del periodo, con un incremento en sus niveles de recepción de IED de poco más de 1300%.

⁷⁶ La página de estadísticas sobre globalización del Banco Mundial permite acceder a diversas fuentes de series de datos, incluyendo las del propio banco, las del FMI y las de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). <http://www1.worldbank.org/economicpolicy/globalization/data.html>

⁷⁷ La clasificación es la del Banco Mundial.

**GRÁFICO 1: RECEPCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA 1984-2001
(Por grupos de países)**



Fuente: Elaborado por el autor con datos del FMI y el BM.

Esta disparidad apunta a un rasgo esencial de la globalización liberal: en términos generales, los inversionistas internacionales prefieren invertir en los países más ricos por dos razones: ofrecen mejores condiciones legales e institucionales para las inversiones y permiten acceder más fácilmente a los mercados más atractivos. El papel que tiene el marco legal e institucional sobre los niveles de inversión extranjera merece un análisis que no puedo hacer aquí, pero la primera intuición, la más obvia si se quiere, basta: el Estado de Derecho y la fortaleza institucional que prevalece en los países desarrollados incentiva la inversión porque reduce la incertidumbre que enfrenta el capital que se instala ahí. Mientras que en algunos países menos desarrollados se observa una inestabilidad política y económica constante, la cual se traduce en

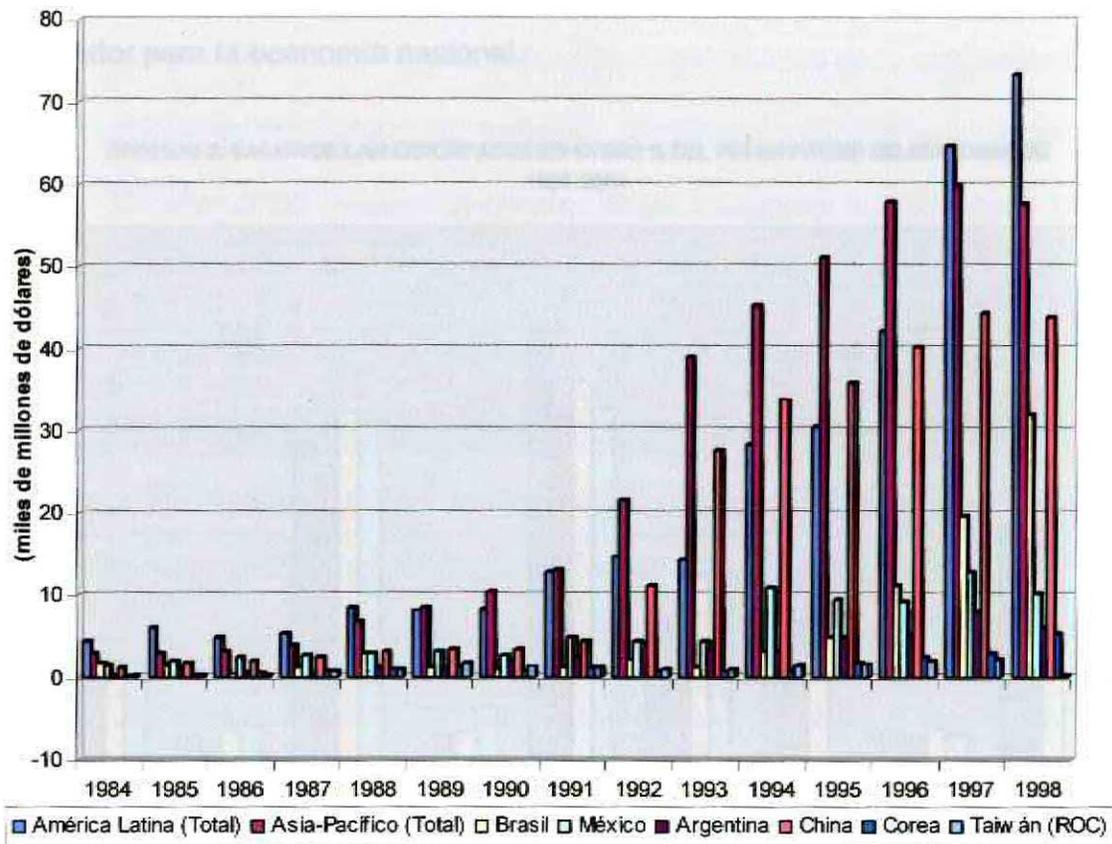
devaluaciones, expropiaciones y cambios repentinos en el marco legal que regula la inversión extranjera, en los países desarrollados las condiciones que podrían afectar el desempeño de una inversión son mucho más predecibles⁷⁸.

Sin embargo, esta certidumbre sólo explica parcialmente el fenómeno y, en todo caso, se aplica mejor a los capitales más sensibles a los cambios económicos, como es el caso de aquellos que se invierten en las bolsas o en instrumentos de deuda de los gobiernos involucrados. Después de todo, la IED, por su propia naturaleza, tiende a materializarse en activos físicos como fábricas y centros de distribución, que tienden a ser menos líquidos—el terreno en que se instala la fábrica, por ejemplo—que los valores bursátiles o los bonos, que pueden negociarse en mercados secundarios. En este sentido, el papel que desempeña la IED como estrategia de acceso a mercados es quizá una explicación más poderosa, como explicaré más adelante.

Por otra parte, esta disparidad en la recepción de IED debe desagregarse mucho antes de que resulte útil para entender el éxito de algunos países en sus procesos de inserción en la economía mundial. Como muestra el gráfico 1, América Latina y Asia-Pacífico recibieron un porcentaje de inversión similar durante el periodo 1984-1998, apenas 7% cada una, pero las diferencias al interior de cada región también son considerables.

⁷⁸ De hecho hay una correlación estadística significativa entre desarrollo institucional y crecimiento en general, como señalan David Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi ("Governance Matters III", *World Bank Policy Research Working Paper 3108*, 2003, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>). Dani Rodrik utiliza variables ligeramente distintas pero llega a una conclusión similar ("Where Did All The Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4 (1999), pp. 358-412).

GRÁFICO 2: RECEPCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR PAÍSES Y REGIONES



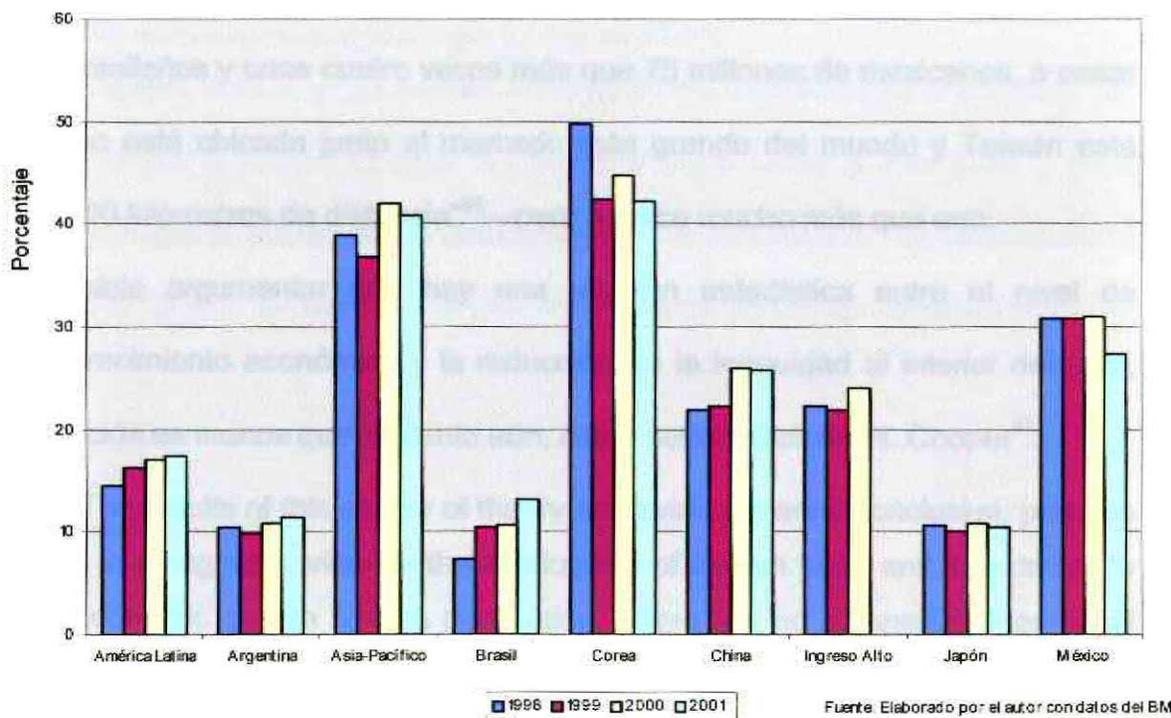
Fuente: Elaborado por el autor con datos del FMI

Las diferencias entre estos países son muy importantes. Argentina, Brasil y México concentraron 65% de toda la inversión extranjera que recibió América Latina durante este periodo. De la misma forma, China, Corea y Taiwán recibieron 70% de la inversión que recibió Asia-Pacífico en el periodo—y esto sin tomar en cuenta la inversión que recibieron Hong Kong y Macao, que no regresaron a la soberanía china sino hasta la segunda mitad de la década de 1990.

Esta misma disparidad se puede apreciar en el desempeño del sector exportador de estos países y, en particular, en el valor de las exportaciones como porcentaje del PIB, que refleja la aportación de las empresas vinculadas al sector externo a la

economía en su conjunto. Este indicador es más útil que el del valor de las exportaciones porque es un primer indicio de la importancia que tiene la vinculación con el sector exportador para la economía nacional.

GRÁFICO 3: VALOR DE LAS EXPORTACIONES COMO % DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS
1998-2001



Como se puede apreciar, la participación del sector exportador entre los países de Asia-Pacífico—sin incluir a Japón—ronda el 40% durante el periodo, mientras que la de América Latina no rebasa el 20%. Sin embargo, el caso de México es notable, por que está muy encima del promedio latinoamericano y depende mucho de su sector exportador. Estas diferencias se explican, esencialmente, por la estrategia de promoción del sector externo que asumieron muchos países asiáticos a partir de la

década de 1950 y México a partir de la segunda mitad de la década de 1980⁷⁹ y, en la medida en que se asume que las exportaciones y la inversión son positivas para la economía, un mayor nivel de ambos indicadores evidenciaría el éxito de la estrategia de apertura de los países involucrados—en palabras de Douglas Chalmers, ayuda a explicar por qué “18 millones de taiwaneses pueden llegar a exportar lo mismo que 180 millones de brasileños y unas cuatro veces más que 75 millones de mexicanos, a pesar de que México está ubicado junto al mercado más grande del mundo y Taiwán está ubicado a 9,000 kilómetros de distancia”⁸⁰—pero no dice mucho más que eso.

Es posible argumentar que hay una relación estadística entre el nivel de apertura, el crecimiento económico y la reducción de la inequidad al interior del país, pero esta relación es menos que evidente aún, como señala Richard N. Cooper⁸¹:

The results of this survey of theory and evidence are inconclusive, perhaps leading to an agnostic view on the relationship of foreign trade and investment to world economic growth and its distribution. There are no compelling theoretical reasons to believe, in general, that trade promotes growth (as distinguished from an increase in real income) and the empirical work purporting to make a connection at the country level has been heavily criticized on methodological grounds. The theoretical case that foreign investment should stimulate growth, and even diminish world and host country inequality of income, is stronger; but

⁷⁹ Ver Gary Gereffi, “Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America”, *Sociological Forum*, 4 (1989), N. 4, pp. 505-533. Una versión traducida y revisada de este artículo fue publicada en *Foro Internacional* (“Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina.” *Foro internacional*, 30 (1989), N. 1, 36-65) pero el argumento es esencialmente el mismo: la adopción de una política de promoción del sector exportador—y, para el caso, de políticas de sustitución de importaciones—es producto de una estrategia gubernamental definida que busca suplir las deficiencias de cada modelo de desarrollo.

⁸⁰ Citado por Lodge, *Loc. Cit.*

⁸¹ “Growth and Inequality: the Role of Foreign Trade and Investment”, mayo de 2001, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/cooper/papers/growthinequal.pdf>.

the actual history of foreign assistance, some of which was supposedly targeted on improving growth, is disappointing in this regard. And foreign direct investment historically has been drawn by natural resources, by trade barriers, and by low domestic competition—which gives little confidence that direct investment has either enhanced growth or reduced inequality in income distribution. Nonetheless, some aggregate evidence credits FDI with a significant growth-enhancing impact, especially where adequate skills are locally available.

Esto no quiere decir que no puedan observarse los beneficios de la apertura. De hecho, como señala el mismo Cooper, siguiendo a David Dollar y Aart Kray⁸², sería ingenuo suponer que la liberalización del comercio y la inversión no ha contribuido al crecimiento de la economía mundial. Se trata más bien de acotar las variables caso por caso.

Estrategias multinacionales

Es difícil subestimar el peso de las compañías multinacionales (CM) en la economía mundial. De acuerdo con la Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2002, 29 de las 100 entidades económicas más grandes del mundo eran compañías multinacionales y representaban 10% del PIB mundial, empleando a poco más de 53 millones de personas en países extranjeros. Las operaciones de estas empresas son el mecanismo de distribución más importante de bienes y servicios, muy por encima del comercio internacional. Mientras que las ventas

⁸² "Spreading the Wealth", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2002, pp. 120-133. Una versión más desarrollada del argumento, incluyendo las herramientas estadísticas utilizadas y las tablas comparativas se puede encontrar en "Trade, Growth and Poverty", *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2615*, <http://www.worldbank.org/research/growth>.

totales de las CM sumaron 18 billones de dólares el año pasado, las exportaciones mundiales totales fueron de 8 billones.

En una definición general, las CM son compañías que producen bienes o venden servicios en más de un país. En una definición más estricta, se refieren a una compañía que, por medio de la IED, controla subsidiarias en países distintos al suyo. La IED no es el dominio exclusivo de las CM⁸³—en los últimos años se ha incrementado la inversión de pequeñas y medianas empresas (PYMES), sobre todo en Europa—pero para todos los fines prácticos, promover la inversión extranjera directa es promover las actividades de las CM, especialmente en los países menos desarrollados.

En principio, las CM, como cualquier otra empresa, tienen el objetivo de incrementar su eficiencia relativa, reduciendo costos e incrementando sus ganancias totales. Esta tendencia ha provocado en algunos sectores el auge de lo que se conoce como “producción flexible” y el crecimiento exponencial de los “encadenamientos productivos”. La primera se refiere, esencialmente, a la necesidad de producir bienes más variados y sofisticados para responder a la demanda del mercado, reduciendo el ciclo de vida de los productos y los tiempos de aprovisionamiento de insumos, fabricación y distribución de bienes terminados. Los segundos son, esencialmente, redes de empresas formadas por una CM, sean subsidiarias o externas, que buscan integrar procesos de producción realizados por diversas empresas en uno o varios países con el objetivo de fortalecer el esquema de producción flexible, lo que resulta en la formación de *clusters* que agrupan a los proveedores de insumos y bienes

⁸³ *Global Transformations*, p. 237.

intermedios y los productores de bienes terminados en un solo espacio geográfico⁸⁴. Como se ha argumentado ampliamente, este interés puede llevar a las compañías a operar en países donde las regulaciones laborales y ambientales son más laxas o a subcontratar SEM en estos países para que lleven a cabo parte del proceso de producción, lo que lleva a muchos observadores y activistas a suponer que sus actividades constituyen una amenaza para el bienestar de la población mundial. Este es ciertamente el caso en algunos países como Malasia o Pakistán, en los que se ha registrado casos de subcontratistas que explotan a los trabajadores locales, especialmente en el sector de textiles. Sin embargo, hay también evidencia de que en muchos casos, especialmente en sectores que requieren mano de obra más calificada—como en el caso de los servicios de atención al cliente, en el que empresas británicas recurren a operadores telefónicos indios; o en el caso del procesamiento de formas de reclamación de pagos de seguros médicos, realizado en Ghana para empresas estadounidenses—los salarios y las condiciones de trabajo son sensiblemente superiores a los de la media nacional⁸⁵. Además, esta línea de argumentación pasa por alto otra característica esencial del comportamiento de la IED, que es mucho más importante—por valor y volumen—que la producción con mano de obra barata: el acceso a mercados.

⁸⁴ Ver Enrique Dussel Peters, "La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa", CEPAL, 2000 (en adelante *Subcontratación como proceso de aprendizaje*) y Oscar F. Contreras, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, México, El Colegio de México, 2000, en especial las páginas 13-21. En adelante, *Empresas globales actores locales*.

⁸⁵ Thomas L. Friedman, "It Takes a Satellite", *New York Times*, 8 de mayo de 2001; Jagdish Bhagwati, "Coping with Antiglobalization", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2002, pp. 2-7.

Como ya señalé, la mayor parte de la IED se concentra en los países desarrollados, que tienen estructuras de capital similares y, por lo general, estándares laborales y ambientales comparables. Esto se explica porque la inversión, y en particular la que se realiza en el sector manufacturero, tiene dos objetivos: atender las necesidades del mercado local y aprovechar las condiciones locales que puedan contribuir a incrementar la competitividad de la firma a nivel global⁸⁶.

Ashoka Mody y Krishna Srinivasan apoyan este punto cuando señalan que las empresas estadounidenses y japonesas—las mayores inversionistas mundiales por mucho, de acuerdo con la UNCTAD—tienden a realizar sus decisiones de inversión de acuerdo con las siguientes variables⁸⁷:

1. **Costos de mano de obra y de capital.** Estos costos incorporan las exenciones fiscales, los impuestos destinados a la seguridad social y otros relacionados. Mody y Srinivasan sugieren que estos costos influyen poco en la decisión inicial de invertir en un país o en otro, pero sí tienen un efecto negativo sobre el ritmo de crecimiento de la inversión si cambian bruscamente de un año a otro.
2. **Apertura comercial/PIB.** Los inversionistas estadounidenses tienden a preferir un mercado interno desarrollado con una menor presencia del sector exportador—como porcentaje del PIB—mientras que los japoneses tienden a preferir una mayor apertura comercial del país anfitrión. Esto se explica en gran medida por las estrategias de ambos tipos de inversionistas: mientras

⁸⁶ *FDI and Development*, p. 22.

⁸⁷ Ashoka Mody y Krishna Srinivasan, "Japanese and U.S. Firms as Foreign Investors: Do They March to the Same Tune", *The Canadian Journal of Economics*, 31 (1998), pp. 778-799.

que las empresas japonesas han establecido redes de producción extensas en países menos desarrollados—Sudeste Asiático, México—con el objetivo de vender en los países más ricos, las estadounidenses tienden a buscar una posición dominante en el mercado local y en aquellos directamente relacionados.

3. **Presencia de infraestructura y mano de obra calificada.** Estas variables determinan menos el volumen que el tipo de la inversión. Así, en países donde la infraestructura está bien desarrollada y la mano de obra calificada es abundante, los inversionistas tienden a realizar inversiones para producir con mayor valor agregado—intensivas en capital. En el caso contrario, las operaciones tienden a ser de escaso valor agregado, como es el caso de los textiles y confecciones.
4. **Persistencia de la inversión.** La presencia de inversiones previas tiende a influir en el ánimo de los inversionistas estadounidenses más que cualquier otra variable. Esto se explica en parte por la creación de *clusters* empresariales, que alientan el establecimiento de una empresa y sus proveedores en la misma zona para reducir los costos. Esta variable no es tan significativa para los inversionistas japoneses porque el valor agregado de su producción tiende a ser menor, lo que reduce o elimina los incentivos para trasladar a los proveedores cerca de la planta original.
5. **Riesgo país.** El nivel de riesgo del país influye menos en la inversión inicial y más en el ritmo de crecimiento de la que ya está establecida. En particular, las empresas estadounidenses tienden a reducir sus operaciones durante los

periodos de incertidumbre, pero sin retirarse, y a incrementarlas en los periodos de bonanza.

La inversión extranjera directa (IED) en América Latina se inscribe nítidamente en este marco. Así, aunque la inversión en los países latinoamericanos es relativamente marginal respecto a la de los países desarrollados e incluso decayó un 10% en 2001, el crecimiento de la IED durante la segunda mitad de la década de 1990 (pasó de 19 MMD anuales en 1993 a 88 MMD en 2000) atestigua por sí mismo la importancia de la región para las empresas transnacionales y sus estrategias de acceso a los mercados. Estas estrategias de acceso no son, sin embargo, homogéneas, y por ende es necesario desagregar los países y sectores que recibieron la inversión, a fin de establecer la dinámica de la IED en la región. En particular, quiero concentrarme en México para compararlo con Argentina y Brasil, porque son por mucho los mayores receptores de IED de la región en el periodo 1995-2000, captando más de 70% de la IED entre los tres. Además, estos casos son útiles para ejemplificar las distintas estrategias que siguen las empresas multinacionales en la región, estrategias que de acuerdo con la CEPAL se pueden agrupar en tres grandes categorías:

1. La inversión orientada a obtener acceso al mercado interno del país receptor.

Este tipo de inversión se concentra principalmente en el sector de servicios y manufacturas. De acuerdo con Mody y Srinivase, esta estrategia es más común entre las empresas estadounidenses y europeas, que ponen un mayor énfasis en el tamaño del PIB del país receptor. Además, este tipo de inversión permitió a muchas empresas transnacionales participar en los procesos de privatización que tuvieron lugar en la región durante este periodo.

2. La inversión orientada al sector exportador, buscando mayor eficiencia en el proceso productivo y en la comercialización posterior, en particular con miras al mercado estadounidense. Este tipo de inversión se concentra principalmente en el sector manufacturero y es favorecido por las empresas asiáticas y estadounidenses, y en particular aquellas que han establecido plantas de ensamble en México para exportar productos electrónicos al mercado estadounidense.

3. La inversión orientada a obtener materias primas, en particular petróleo y gas. Este tipo de inversión es común en Sudamérica, donde el marco legal permite la participación extranjera en proyectos de infraestructura y producción en el sector energético; y donde había una presencia importante de compañías mineras extranjeras desde las décadas anteriores.

El siguiente cuadro ejemplifica claramente el tipo de estrategia y los lugares donde se desarrolló:

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA**

Estrategia corporativa	Eficiencia (sector exportador)	Materias Primas	Acceso a los mercados
Sector Primario		Petróleo y gas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela. Minerales: Chile, Argentina y Perú.	
Manufacturas	Automotriz: México. Electrónica: México y Costa Rica. Confecciones: Cuenca del Caribe		Automotriz: Argentina y Brasil Agroindustria, alimentos y bebidas: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, Rep.

	y México		Dominicana y Venezuela
Servicios			Financieros: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Energía eléctrica: Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Centroamérica Distribución de gas natural: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile.

Fuente: CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Estos datos son interesantes porque apuntan al hecho de que la mayor parte de la producción dirigida a América Latina se concentró en el acceso a los mercados de la región. En este sentido, la “anomalía” del caso mexicano se explica en gran medida por la influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sobre la inversión extranjera directa (IED) en México. El TLCAN, al brindar un acceso regulado y ventajoso al mayor mercado a nivel mundial, puso a México en una posición privilegiada en esta competencia, y lo diferenció de otros receptores de inversión potenciales en la misma región. Así, si bien es cierto que el desarrollo de la economía mexicana convirtió al país en un mercado apetecible por sí mismo—especialmente para el sector de servicios—la realidad es que buena parte de la IED recibida por México durante la década de 1990 se concentró en sectores orientados a la exportación a otros mercados y en particular al estadounidense por las ventajas que ofrecía. Esta proporción fue alterada por la compra de Banamex-Accival por parte de Citigroup en 2001. En este

año, la inversión en el sector financiero fue de 61% del total, contra 18% para el sector manufacturero.

Por su parte, la mayor parte de la inversión brasileña se concentra en el sector de servicios y manufacturas. En 2001, la mayor parte de la inversión se concentró en los sectores de telecomunicaciones (20%), servicios financieros (10%) y manufactura (33%). Esta combinación de estrategias de inversión en Brasil es resultado de dos factores:

1. Las restricciones para entrar al mercado local, en vigor desde la década de 1970, que provocaron que muchas compañías extranjeras establecieran su base de operaciones en Brasil para explotar las ventajas del mercado interno y del MERCOSUR luego.
2. La ola de privatizaciones encabezada por el Presidente Cardoso, que trajeron a muchas compañías extranjeras al sector servicios y en particular en el de la energía eléctrica. Estas privatizaciones permitieron además a muchas compañías arriesgarse a desarrollar la infraestructura de Brasil.

Argentina también tuvo un extenso proceso de privatización durante la década de 1990—en la que recibió hasta 17% de la inversión total destinada a la región. Sin embargo, la crisis en su balanza de pagos, agravada por la rigidez de su política cambiaria, arruinó sus perspectivas en el mediano plazo.

Se puede concluir que el TLCAN es la mayor diferencia entre México y Brasil, el otro receptor de la IED en la región. El acceso al mercado estadounidense redundó en una inversión en el sector de manufacturas orientadas a la exportación que Brasil tiene, porque en su caso la mayor parte de la producción es para consumo local. Además, México, al contrario de Argentina y Brasil tiene una enorme inversión japonesa

que se explica por las facilidades que da para exportar a EU, y la inversión en el sector de servicios—descontando la compra de Banamex—no es ni de lejos tan importante como la de los otros dos países. En el siguiente capítulo analizo con más detalle esta influencia y las implicaciones que tiene para el desarrollo nacional.

CAPÍTULO 3

ENTRE LA APERTURA Y LA PARED: MÉXICO EN LAS DÉCADAS DE 1980 Y 1990

Como ya he argumentado, los procesos de integración a la economía global son en buena medida una respuesta al cambio en las condiciones del sistema internacional a partir de la década de 1970, pero asumen formas distintas dependiendo de las preferencias e influencia de los principales actores políticos y socioeconómicos de cada país, así como de las políticas que diseña cada gobierno y las instituciones encargadas de este diseño⁸⁸. Esta "respuesta" se traduce en políticas concretas en dos ámbitos específicos que, en ocasiones, se vuelven prácticamente indistinguibles: la política económica, que busca regular la creación y distribución de la riqueza, y la política exterior, que busca regular las relaciones que se establecen de Estado a Estado y, en menor medida, entre actores privados a través de las fronteras.

En este capítulo pretendo aplicar esta hipótesis al caso específico de México en las décadas de 1980 y 1990 a fin de distinguir y evaluar los factores que definieron los alcances del proceso de integración: a nivel externo, la crisis de 1982, la caída en los precios del petróleo y el advenimiento del Consenso de Washington, que creó una suerte de marco de referencia para los procesos de liberalización económica en América Latina, estableciendo principios generales de política económica a los que México se adhirió de manera más o menos explícita para superar la crisis de 1982. A nivel interno, el agotamiento del régimen post-revolucionario, identificado con el modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que abrió paso a una

⁸⁸ Keohane y Milner, art. Cit., pp. 4-5.

elite política y empresarial favorable a la liberalización económica y limitó considerablemente la influencia de sus opositores.

El cambio desde afuera: el Consenso de Washington

La década de 1980 representa un parteaguas en el modelo de desarrollo de México porque enmarca el fin del modelo de sustitución de importaciones y el comienzo de la estrategia de apertura que prevalece hasta nuestros días. Después de varios años de endeudarse con garantías petroleras, la caída en los precios internacionales de los hidrocarburos y el alza en las tasas de interés a nivel mundial pusieron al gobierno mexicano en una posición imposible frente a sus acreedores: por un lado, necesitaba mantener el flujo de capital extranjero para reestablecer niveles mínimos de crecimiento y su acceso a los mercados financieros internacionales era limitado—cuando no inexistente. Por el otro lado, tenía que impulsar una reforma legal de largo alcance que incentivara la inversión extranjera directa y el comercio, piedras angulares de la competitividad económica global de la época⁸⁹. Internacionalmente, los alcances de este proceso de ajuste fueron determinados en gran medida por lo que ha dado en llamarse “El Consenso de Washington”, un conjunto de postulados y recomendaciones de política macroeconómica que surgió después del colapso del consenso “keynesiano”—que postulaba el pleno empleo y le otorgaba un papel prioritario al gasto

⁸⁹ El tema se ha discutido ampliamente en diversos textos de historia económica y análisis de políticas de desarrollo, pero creo que el diagnóstico de Nora Lustig (*Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1992) es particularmente útil—en 1998 apareció una segunda edición del libro que abunda sobre la crisis de 1994-1995 y evalúa el modelo reformador, pero que no altera las conclusiones con respecto a 1982. En adelante *The Remaking of an Economy*.

público—como una propuesta global para hacerle frente a las consecuencias de la crisis de los años 70 entre los países más desarrollados⁹⁰.

A nivel teórico, el Consenso era una manifestación visible del ascenso de lo que ha dado en llamarse Nueva Derecha o Neoliberalismo, que engloba de manera más o menos burda a un grupo de políticos y economistas adeptos a la economía neoclásica y a la Escuela Austríaca de F.A. Hayek, que postulaban, entre otras cosas, la preeminencia del mercado como mecanismo de distribución de la riqueza y la necesidad de limitar la influencia del Estado y las corporaciones sociales—como en el caso de los sindicatos—sobre la vida de los ciudadanos. En la práctica, fue poco más que un punto de acuerdo sobre principios de política económica entre la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, los Ministros de Finanzas del Grupo de los 7, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los presidentes de los 20 bancos comerciales más importantes del mundo. De esta suerte, la importancia del Consenso para América Latina estriba en que permitió que los principales acreedores de los países latinoamericanos y el gobierno que tenía mayores intereses estratégicos en la región actuaran de manera concertada, avanzando un diagnóstico común sobre las causas de la crisis de la región y ejerciendo una presión concertada entre el gobierno estadounidense y los intereses privados como la que describía en el primer capítulo.

Este diagnóstico compartido identificaba tres grandes causas de la crisis⁹¹:

⁹⁰ Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1985, p. 3.

⁹¹ Luis Carlos Bresser, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 18-19. En adelante *Economic Reforms*.

1. La intervención estatal excesiva, entendida en términos del tamaño de la participación del sector público en el Producto Interno Bruto (PIB).
2. El proteccionismo y la regulación excesiva de la actividad económica que redundaban en una creciente falta de competitividad de las economías nacionales.
3. El populismo económico, definido en términos de la laxitud de la política fiscal y el excesivo déficit presupuestal para financiar proyectos orientados a incrementar la popularidad del gobierno en turno.

Para atacar estas causas, los participantes en el consenso propusieron diversas medidas que pueden resumirse en tres puntos⁹²:

1. Estabilizar las finanzas públicas por medio de la adopción de políticas fiscales ortodoxas encaminadas a reducir el déficit fiscal y la deuda pública—que ya era inmanejable para países como México, cuya deuda externa total representaba 400% de sus exportaciones anuales⁹³.
2. Restringir la impresión de papel moneda—una estrategia inflacionaria pero muy socorrida para financiar el gasto gubernamental—y sustituirla con la emisión de bonos gubernamentales y otros instrumentos de deuda pública.
3. Desincorporar el sector público y reducir la intervención del Estado en la economía.

Los participantes del consenso no escatimaron recursos para avanzar sus postulados. Los bancos acreedores cerraron el acceso al crédito y las agencias

⁹² *Economic Reforms*, pp. 19-20.

⁹³ Rosario Green, *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias a escaseces*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Colosio, 1998, pp. 15-38.

internacionales condicionaron el otorgamiento de ayuda oficial a la aplicación de medidas de choque para estabilizar la situación y los resultados, al principio, saltaron a la vista. Como lo describía el Director-Gerente del FMI, Pierre de Larosière, en 1984, la aplicación de las recomendaciones del consenso no tenía precedentes: "The adjustment measures are now really universal [...] Never before have such extensive and yet parallel attempts at adjustment have been made"⁹⁴.

Su entusiasmo no era injustificado, pero es necesario introducir algunos matices. Para la primera mitad de la década de 1980, el FMI se había convertido en el principal actor en la negociación y aplicación de medidas de emergencia en países deudores, escapando del papel secundario que había asumido en las décadas de 1960 y 1970 y era casi imposible pasar por alto sus recomendaciones⁹⁵. Sin embargo, aunque es cierto que los "esfuerzos paralelos de ajuste" que se observaban en América Latina compartían una serie de principios generales dictados por el consenso, la actitud de los gobiernos de la región sobre los límites a los que debían ceñirse en el manejo de su política económica divergía considerablemente, lo mismo que sus resultados. Mientras que México negoció y firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y orientó su estrategia de desarrollo al mercado norteamericano, Brasil orientó sus esfuerzos hacia el MERCOSUR por consideraciones estratégicas, como había hecho antes de la crisis, y Argentina no desarrolló una estrategia explícita de acercamiento con Estados Unidos—"Queremos relaciones carnales con Washington" declaró famosamente un funcionario del gobierno argentino—hasta la Presidencia de Carlos

⁹⁴ Citado por Tatiana Chahoud, "The changing roles of the IMF and the World Bank" en Elmar Itaver, Kurte Hübner *et al.*, *The Poverty of Nations*, London, Zed Books, 1991. En adelante *Changing roles*.

⁹⁵ *Changing roles*, p. 30.

Menem, bien entrada la década de 1990. Además, como explicaré más adelante, las posiciones de los acreedores y las del gobierno estadounidense, que desempeñaba el doble papel de acreedor y potencia hegemónica regional, no siempre coincidían. Mientras que los primeros tendían a constreñirse a consideraciones técnicas y, en sentido estricto, a garantizar la recuperación de sus préstamos, el segundo tenía además un interés estratégico en incrementar su influencia y garantizar la estabilidad de la región, especialmente en el contexto de la guerra civil en Centroamérica. De hecho fue Estados Unidos quien se encargó de proponer diversos esquemas de renegociación de la deuda externa latinoamericana, negociando directamente con Japón y los países europeos y los bancos comerciales y ejerciendo su influencia sobre las juntas de gobierno del FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para garantizar que los gobiernos que cumplieran sus recomendaciones tuvieran acceso a recursos oficiales⁹⁶.

El cambio desde dentro: la reforma reticente

Se pueden distinguir dos etapas distintas pero traslapadas en el proceso de aplicación del Consenso de Washington en México y las reformas que se derivaron de él: la primera comprende los años inmediatamente posteriores a la crisis de la deuda de 1982 en los que se aplicaron medidas de choque muy específicas porque se pensaba que el problema era de corto plazo⁹⁷. La segunda etapa comenzó a mediados de la década de 1980, cuando las carencias de la solución de corto plazo se hicieron evidentes y

⁹⁶ *Economic Reforms*, pp. 40-42.

⁹⁷ Pedro Pablo Kuczynski, *Latin American Debt*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1988, pp.122 y ss. En adelante *Debt*.

consistió en diseñar un proyecto de largo plazo que respondiera a las nuevas condiciones internacionales y que a la vez resolviera los problemas que habían creado las medidas de choque en la región⁹⁸.

En México, la primera etapa siguió al agotamiento definitivo de las políticas de expansión del gasto público de Luis Echeverría y José López-Portillo, estranguladas por los vaivenes del mercado internacional de energéticos y el peso de la deuda entre 1978-1981⁹⁹. Al contrario de lo que había ocurrido después de la crisis de 1976, cuando una nueva alza en los *petroprecios* y el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros le dieron al gobierno mexicano la posibilidad de zafarse de las restricciones de endeudamiento y gasto que le impuso el FMI, la crisis de 1982 reveló la fragilidad del modelo de desarrollo y la necesidad de construir uno nuevo acorde con las nuevas condiciones del sistema internacional. México, como el resto de la región, pasó muchísimos problemas para conseguir financiamiento después de la crisis de 1982, porque el petróleo ya no era una garantía aceptable y el *boom* del mercado internacional de crédito era cosa del pasado¹⁰⁰.

El inicio de la segunda etapa es un tanto más difícil de precisar. Se puede observar que en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 ya se reconocía la necesidad de obtener recursos financieros y tecnológicos del exterior para promover el desarrollo nacional¹⁰¹ con lo que el gobierno mexicano aceptaba explícitamente la creciente

⁹⁸ *Loc. Cit.*

⁹⁹ Ver *The Remaking of an Economy* y Rosario Green, *Lecciones de la Deuda Externa de México, 1973 a 1997. De abundancias a escaseces*, 2da edición, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Colosio, 1998, en especial las páginas 15-38.

¹⁰⁰ Stephany Griffith-Jones amplía este punto en *Internacional Finance and Latin America*, London, Croom Helm, 1984.

¹⁰¹ Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991, pp. 122-123.

importancia de los flujos transnacionales de capital y tecnología y su dependencia frente a ellos. Sin embargo, los años de 1983 a 1985 se dedicaron a aplicar medidas de estabilización y no necesariamente a impulsar reformas estructurales porque, a pesar de la contundencia del Consenso de Washington y sus pretensiones de universalidad, no había un consenso en el gabinete¹⁰² ni entre los empresarios¹⁰³ mexicanos sobre las medidas que debían adoptarse. No fue sino hasta el *shock* petrolero de 1985-1986 que el gobierno asumió plenamente el compromiso de reducir su dependencia de los precios internacionales del petróleo¹⁰⁴ y señaló a los mercados, mediante su entrada al GATT, su compromiso con la apertura económica¹⁰⁵, iniciando así la segunda etapa, que se caracterizó por el control de la inflación y los salarios, la introducción de abundantes reformas de mercado y renegociación de la deuda externa mediante esquemas diseñados por el Departamento del Tesoro estadounidense en los que los principales acreedores privados del gobierno mexicano participaron de manera menos que entusiasta. Además, como en otros casos, Estados Unidos, el FMI y el BM pusieron más recursos a disposición del gobierno mexicano para contribuir a que el proceso de reformas fuera exitoso¹⁰⁶.

Esta segunda etapa terminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El establecimiento de un TLC era compatible con el proceso de reformas que se venía aplicando, pero permitía superar algunas de sus

¹⁰² *The Remaking of an Economy*, p. 29.

¹⁰³ Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, 36 (1996), No. 1-2, p. 39.

¹⁰⁴ *The Remaking of an Economy*, p. 43.

¹⁰⁵ Humberto Garza, "Los cambios en la política exterior de México 1989-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), n. 4, p. 453.

¹⁰⁶ *The Remaking of an Economy*, p. 47.

deficiencias¹⁰⁷. Además, encajaba perfectamente con la nueva política del gobierno estadounidense, que de la mano de George H. Bush y William Clinton había optado por promover los acuerdos de libre comercio como piedra angular de su estrategia hacia América Latina, en lo que Kissinger denominó "la política norteamericana hacia América Latina más innovadora de toda la historia"¹⁰⁸ y que tenía el objetivo central de crear un área de libre comercio hemisférica que le permitiera competir con la Comunidad Económica Europea (CEE) que se preparaba para convertirse en el bloque regional más integrado política y económicamente a nivel mundial: la Unión Europea.

Sin embargo, si la negociación de un TLCAN era compatible con las condiciones que imperaban a nivel regional y correspondía a las preferencias estadounidenses, no lo era tanto con la práctica y el discurso de los gobiernos post-revolucionarios, incluyendo el inmediatamente anterior. Como argumenta Bernardo Mabire, es posible que Miguel de la Madrid haya sentado las bases de un mejor entendimiento con Estados Unidos durante las negociaciones de la deuda externa, pero es muy probable que no se hubiera imaginado lo que vendría después¹⁰⁹. Apostar abiertamente por la integración con el mercado norteamericano iba más allá de las políticas de ajuste que se habían planteado hasta entonces y apuntaba a un cambio fundamental en el sistema político mexicano: se trataba, en sentido estricto, de renunciar a una noción de soberanía que había permanecido inmutable durante décadas y para hacerlo, el Presidente ya no podía contar con los grupos que le habían apoyado tradicionalmente, que estaban debilitados por la crisis de legitimidad del régimen o, en algunos casos,

¹⁰⁷ *The Remaking of an Economy*, pp. 116-117.

¹⁰⁸ *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 830.

¹⁰⁹ "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), N. 4, pp. 545-571.

que se habían pasado a la oposición nacionalista. Dicho de otra forma, a Salinas no le bastaba haber ganado la batalla burocrática al interior del gabinete—victoria que se refleja, si no en otra cosa, en su nominación como candidato a la Presidencia—sino que además debía ganarla al interior y el exterior del régimen para avanzar su proyecto.

El proceso de apertura de México, hasta la firma del TLCAN y después, está marcado por el conflicto. En el gobierno federal, había un enfrentamiento entre la burocracia económica, que favorecía una política conciliadora frente a Estados Unidos para no afectar el entendimiento que había en materia económica, frente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que buscaba mantener un espacio mínimo de influencia en Centroamérica, un punto contencioso para el gobierno estadounidense. Había también un enfrentamiento entre el gobierno y algunos empresarios que responsabilizaban al régimen por las crisis recurrentes y que expresaban su descontento mediante su participación activa en la política o mediante el retiro de sus capitales del país. Finalmente, había un enfrentamiento entre el PAN y el gobierno, que se venía consolidando como una fuerza política importante a nivel local, alimentado por empresarios desafectos y la clase media—a la que no le sienta bien la incertidumbre de las crisis recurrentes¹¹⁰—y que consideraba que era tiempo de cambiar al régimen en su conjunto pero se manifestaba favorable a las posiciones de los burócratas más liberales¹¹¹.

Estas diferencias se pueden entender mejor por periodos históricos, debido a que las lealtades no permanecieron estables y el grado de influencia de la oposición

¹¹⁰ A este respecto ver Loaeza, “La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo”, en Ortega, Reynaldo (Editor), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 137-176.

¹¹¹ Ver Rafael Segovia, “La resistencia al cambio” en *Caminos a la democracia*, p. 127.

varió de uno a otro periodo, aunque todas comparten una característica fundamental: el malestar frente al régimen y el desempeño de la economía. *Grosso modo*, la legitimidad del régimen frente a los distintos actores políticos y económicos y frente a la sociedad en general se derivaba de su capacidad para mantener estándares mínimos de bienestar. Las crisis económicas minaban la legitimidad del régimen y por ende, reducían su fuerza relativa frente a otras fuerzas políticas¹¹². Este es un problema clave, porque el régimen priista dependía de su capacidad para controlar el proceso de apertura política y, en el contexto de las presiones internacionales para que desarrollara una política económica acorde a la ortodoxia de la época, de tres variables en particular¹¹³:

1. **Capacidad de movilización masiva.** El PRI mantuvo un monopolio sobre la capacidad de movilización masiva, que recae principalmente sobre los sindicatos, mediante una combinación de cooptación y represión que resultó sorprendentemente efectiva hasta bien entrada la década de 1990, cuando surgieron centrales obreras independientes al amparo de algunos sindicatos de empresas recientemente privatizadas, como fue el caso de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que encabeza el líder del Sindicato de Teléfonos de México (TELMEX). En los términos de mi tesis, este monopolio incrementa la capacidad del Estado para diseñar políticas económicas de manera autónoma, en la medida en que reduce o elimina el peso de un grupo que, tradicionalmente, se

¹¹² Ver Lorenzo Meyer, "El presidencialismo mexicano en busca del justo medio", *Istor*, 3 (2000), pp. 41-57; y Ana Covarrubias Velasco, "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, 36 (1996), n. 3, pp. 477-497.

¹¹³ Esta línea de argumentación se deriva, en gran medida, de la comparación que hace Reynaldo Ortega entre la transición hacia la democracia española y la mexicana en "Tipos de transición: un estudio comparativo de España y México", en *Caminos a la democracia*, pp. 179-181

opone a los procesos de apertura, que tienden a eliminar empleos sindicalizados y a reemplazarlos—cuando ocurre—con plazas para profesionistas liberales. Sin embargo, este control también incrementa el riesgo de que se reduzcan los estándares laborales, como ocurre en el caso de la frontera norte que analizaré en el siguiente capítulo.

2. **Avance de la oposición.** Hasta 1988, el régimen logró mantener un alto nivel de control sobre el avance de la oposición, abriéndole espacios a la vez que procurando que el Presidente tuviera una mayoría legislativa favorable. En las últimas etapas del modelo de sustitución de importaciones y la primera etapa de apertura, este control se mantuvo por medio de la de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977 y las reformas subsiguientes, que establecían mecanismos para “sobrerrepresentar” a una fuerza política que necesitara 8% o menos de los escaños para obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; creando una mayoría artificial para evitar la ingobernabilidad en el legislativo. A partir de 1988, la Presidencia de la República favoreció directamente al PAN, cuyas preferencias en materia de política económica eran favorables a la apertura y comenzó a reducir el espacio de acción del PRD, que tenía preferencias antagónicas¹¹⁴.
3. **Control de las divisas.** Durante buena parte del siglo XX, el Estado tuvo control sobre los sectores productivos que generaban divisas—agrícola, petrolero—y sobre la distribución de éstas en territorio nacional; control que se veía incrementado por las restricciones que había sobre el sistema financiero

¹¹⁴ Cf. Samuel del Villar, “La ‘legitimidad’ partidocrática. El control electoral 1988-1994”, *Foro Internacional*, nos. 1-2, pp. 225-294.

internacional debido al patrón oro. Este control otorgaba al Estado una gran autonomía frente a los intereses privados nacionales, que tenían pocas oportunidades para castigar las políticas económicas del régimen mediante la fuga de capitales, una de las herramientas estándar del sector privado contemporáneo para ejercer su influencia sobre la política económica de los gobiernos. Este control fue disminuyendo conforme el sistema financiero internacional se fue desregulando y las exportaciones manufactureras y los envíos de remesas se fortalecieron frente a las exportaciones petroleras y agrícolas. Sin embargo, mientras duró, le otorgó al Estado una gran autonomía frente a las presiones externas, lo que le permitió definir una política económica basada en el mercado interno y una política exterior basada en la distancia retórica frente a Estados Unidos, especialmente en lo que tenía que ver con América Latina¹¹⁵.

El grado de control del régimen sobre cada una de estas variables ayuda a explicar la victoria de los partidarios de la apertura en el gobierno federal. De 1976 a 1982, el Estado había mantenido su legitimidad frente a los empresarios y a la sociedad en general mediante el crecimiento del PIB, el mercado interno y el empleo, crecimiento sustentado en las exportaciones petroleras y el endeudamiento del gobierno federal en el exterior¹¹⁶. Sin embargo, esta relación comenzó a romperse ante la crisis de 1982, en la que los empresarios demostraron su capacidad para especular con divisas, provocando una fuga de capital que el Estado mexicano no podía compensar, y alcanzó su punto de quiebre con la expropiación bancaria, que provocó que muchos

¹¹⁵ Heredia, "Crecimiento y autonomía", pp. 40-46.

¹¹⁶ Alba, "Los empresarios y el Estado durante el Salinismo", p. 34.

empresarios reevaluaran su relación con el régimen y decidieran establecer alianzas con la oposición e incluso, en algunos casos, se convirtieran en candidatos a puestos de elección popular por el PAN¹¹⁷.

El descontento de los empresarios con el régimen, así como el creciente malestar de la clase media, fortaleció la mano del PAN y le convirtió, paradójicamente, en un socio perfecto para los burócratas afines a la apertura, entre los que se destacaba Carlos Salinas de Gortari, entonces Secretario de Programación y Presupuesto. De la misma forma, el control del régimen sobre los sindicatos y otras corporaciones redujo la capacidad de la oposición de izquierda, antagónica a la apertura, para capitalizar el descontento de los trabajadores que se vieron afectados por las políticas de ajuste. Esta relación de poder explica, en gran medida, la capacidad del gobierno de Carlos Salinas para impulsar su proceso de modernización en un contexto electoralmente adverso a su partido y el apoyo empresarial que obtuvo durante el proceso, que culminó con la firma del TLCAN.

Por un lado, el ascenso del PAN y sus coincidencias con el PRI de Salinas—que llegaron al punto de que el candidato panista en las elecciones de 1994, Diego Fernández de Cevallos, acusara al candidato priista, Ernesto Zedillo, de robarle su programa económico—facilitaron la creación de mayorías favorables al programa económico del Presidente, incluso cuando los resultados electorales del PRI eran más bien decepcionantes y la oposición de izquierda se fortalecía. De acuerdo con datos del IFE, aunque el PRI mantuvo la mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y Senadores durante el periodo 1988-2004, sólo tenía la mayoría calificada que se requiere para aprobar reformas constitucionales en la de Senadores, donde retuvo 94%

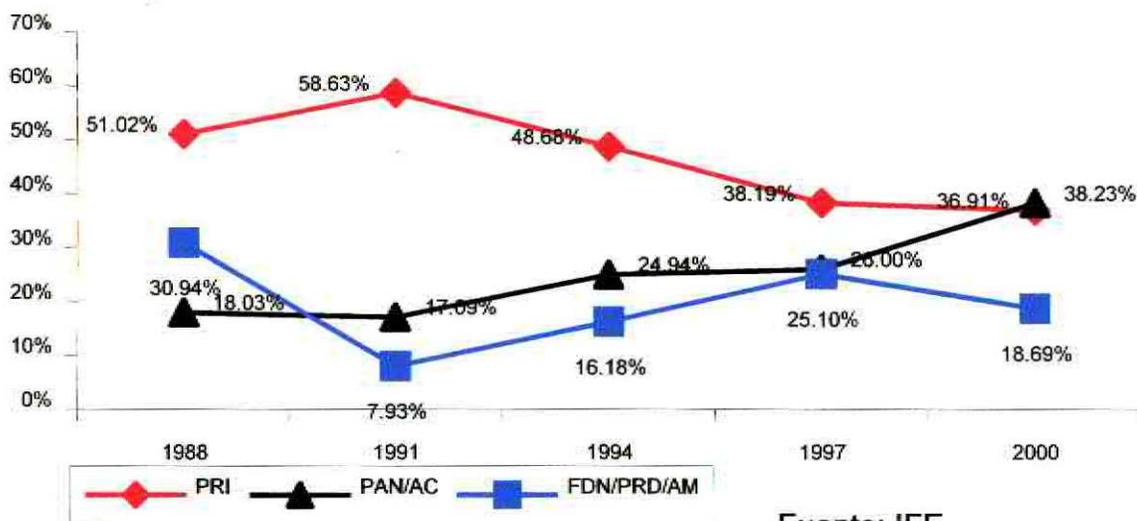
¹¹⁷ *Ibid*, pp. 35-36.

de los escaños. Entretanto, su posición en la Cámara de Diputados no alcanzó la mayoría calificada durante todo el periodo: 260 escaños o 52% del total en 1988 y 320 o 64% en 1991.

El PAN no contribuyó a crear esta mayoría calificada sino hasta 1991 cuando obtuvo 89 escaños o 17.9% del total pero fue más que suficiente: el apoyo del PAN le permitió a Salinas aprobar un amplio programa de reformas que incluyeron la privatización bancaria, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, y la modificación del régimen de propiedad del campo. A cambio, la Presidencia modificó las iniciativas; garantizó el respeto a los triunfos electorales del PAN en diversos estados de la república, incluyendo Baja California—en 1989—el primer estado gobernado por la oposición desde la década de 1930, y promovió la reforma electoral para hacer el proceso más equitativo¹¹⁸.

¹¹⁸ Alonso Lujambio, "Adios a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha, Lorenzo de Córdova y Diego Valadéz (Coordinadores), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, México*, UNAM, 2002, pp. 214.

Gráfico 4: Elecciones para diputados federales de mayoría



Estas reformas fueron relativamente populares entre los empresarios¹¹⁹, en particular la privatización de las tierras ejidales y el reconocimiento de la autoridad jurídica de las iglesias. No fue, por supuesto, un apoyo generalizado ni había una gran concertación entre los grandes empresarios y los dueños de pequeñas y medianas empresas (PYMES), por lo que no se puede hablar de un apoyo del sector empresarial *en masse* ni mucho menos. Sin embargo, fue suficiente para impulsar esquemas de cooperación con el sector privado que resultaron cruciales para el éxito de la negociación del TLCAN, como ocurrió en el caso de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que participó activamente en la negociación del acuerdo mediante el esquema de “cuarto de al lado”, lo que representó

¹¹⁹ Carlos Alba, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, p. 73.

un nivel de cooperación institucionalizada sin precedentes entre empresarios y gobierno, incluso para Estados Unidos y Canadá.

La influencia del TLCAN

El TLCAN ha demostrado ser particularmente resistente a los cambios de régimen, tanto en Estados Unidos como en México¹²⁰ y, en los últimos años, se ha convertido en una fuerza modernizadora extraordinaria, incrementando exponencialmente sus niveles de comercio e IED y profundizando la participación de México en las principales redes de producción, inversión y desarrollo tecnológico, lo que tuvo un efecto muy importante sobre la organización industrial del país¹²¹. Sin embargo, en lo que respecta a la creación de empleos y el incremento en los salarios reales, sus efectos han sido más bien modestos, por lo que vale la pena analizar los dos ámbitos por separado.

En el ámbito económico, el TLCAN tiene ventajas fundamentales que se explican por la naturaleza general de los acuerdos regionales de comercio, que se pueden resumir en dos puntos¹²²:

1. Por un lado, son una buena estrategia para los países en vías de desarrollo en un mundo menos que ideal, donde las distorsiones en los mercados mundiales son reales y afectan mucho a los países menos desarrollados. El

¹²⁰ Aunque se observa una tendencia preocupante entre los precandidatos demócratas en las primarias de 2004, que han recuperado el discurso crítico contra el acuerdo, lo mismo que entre algunos grupos campesinos mexicanos que "súbitamente" recordaron que el 1 de enero de este año se completaba una fase del proceso de apertura del sector agrícola en el marco del TLCAN.

¹²¹ CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, pp. 107-112.

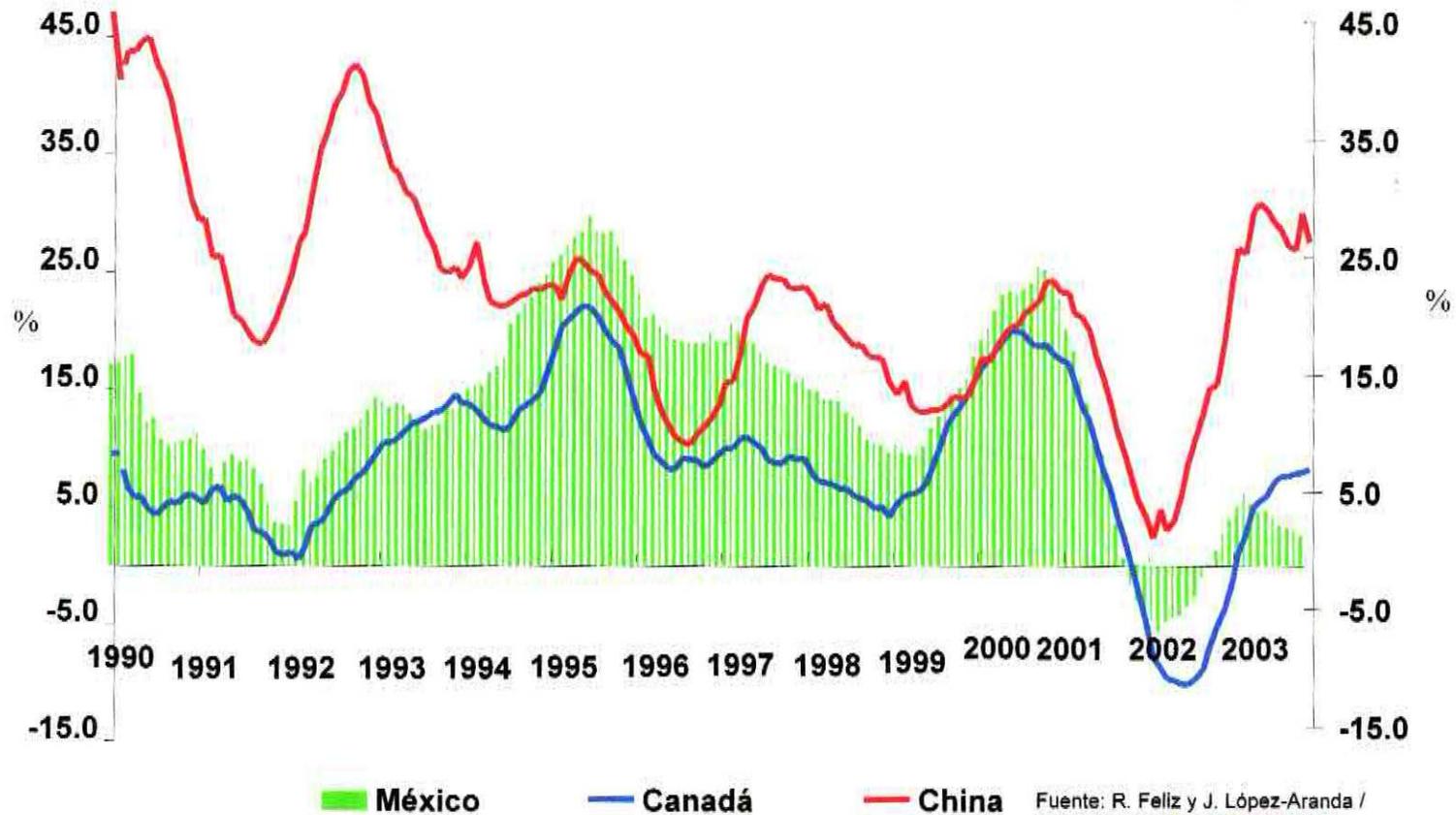
¹²² Ricardo French-Davis y Robert Devlin, "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's", working paper, Buenos Aires, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean-Interamerican Development Bank, 1998.

TLCAN, en particular, introdujo un mayor grado de certeza en la relación, puesto que señaló un compromiso claro de parte del gobierno mexicano con el proceso de apertura y creó un marco legal—que incluyó instancias supranacionales de resolución de conflictos—en el que las empresas mexicanas y extranjeras podían desarrollar mejor sus actividades.

2. Los acuerdos pueden estimular la IED, dependiendo del tamaño del mercado regional creado—el comercio total de México con sus socios en el TLCAN en 2001 fue de 261,368 millones de dólares—y la localización geográfica de la región del acuerdo.

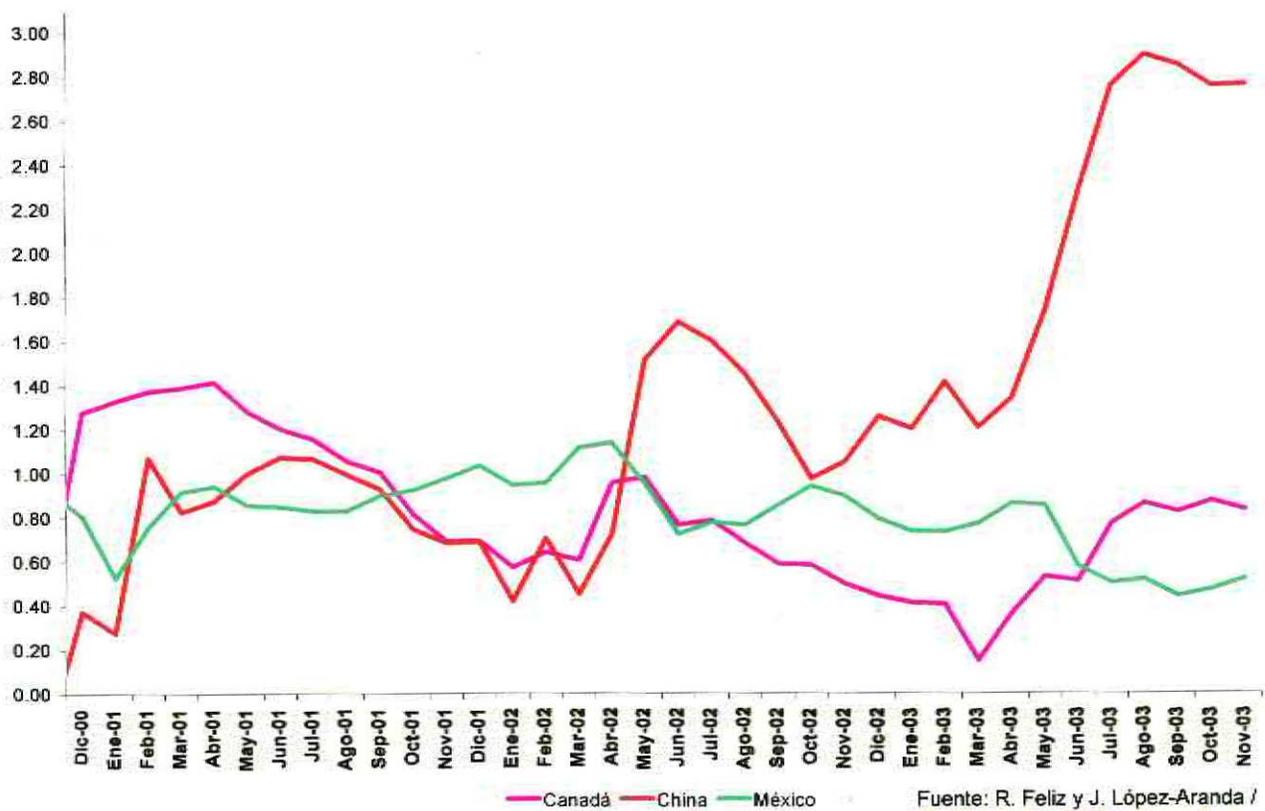
Al principio, el acuerdo fue una herramienta clave en la estrategia de competitividad nacional de México, incrementando el volumen y el valor de sus exportaciones e incrementando sus niveles de IED, así como su integración industrial con la economía estadounidense. Sin embargo no se debe exagerar su importancia, porque, como evidencia el caso de China, se puede tener una relación comercial boyante con Estados Unidos sin tener el más mínimo acuerdo. Tomemos, por ejemplo, las exportaciones a Estados Unidos, que representan más del 80% de las exportaciones totales de México para el periodo:

Gráfico 5: Crecimiento de las exportaciones de México, Canadá y China a Estados Unidos
1990-2003



Como muestra la gráfica, el cambio en las exportaciones mexicanas de un año a otro tiene una tendencia convergente con las de Canadá—socio del TLCAN—y China—no socio—especialmente a partir de 1994. Y aún más lejos, la elasticidad de las exportaciones mexicanas a EU se ha reducido en los últimos años de manera espectacular. Actualmente, por cada 1% de incremento de las importaciones estadounidenses, México sólo puede incrementar sus exportaciones a ese mercado en 0.9%, mientras que China lo hace en poco más de 3%.

Gráfico 6:
Elasticidad de las exportaciones mexicanas, chinas y canadienses con respecto a las importaciones norteamericanas



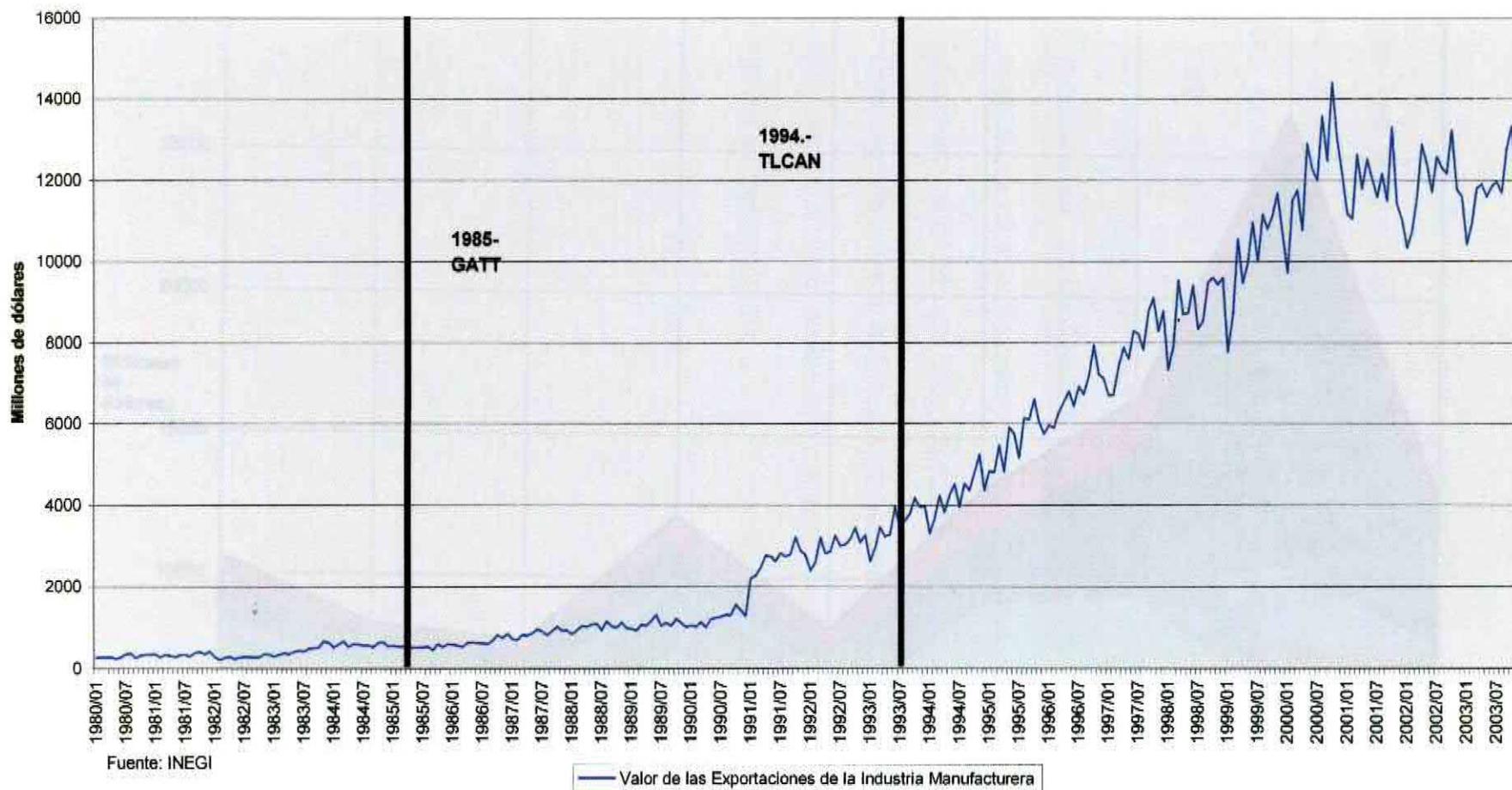
Esto no quiere decir que las economías de México y Estados Unidos no sean altamente interdependientes ni que no estén integradas, pero sí apunta a que en

promedio el acuerdo ya no representa una ventaja comparativa para nuestros exportadores con respecto a China.

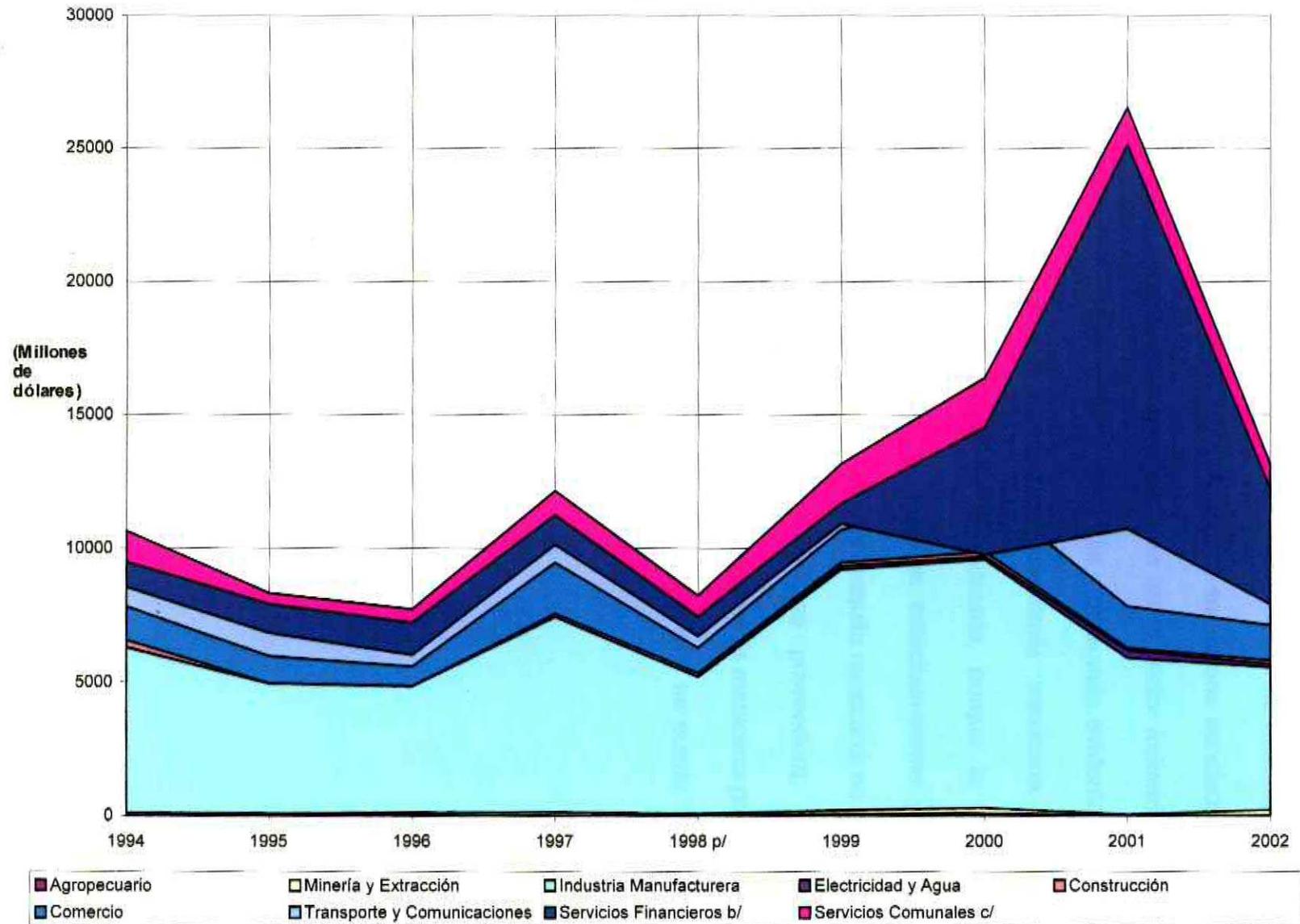
En lo que respecta a la IED, es necesario comparar los niveles de inversión de los tres principales socios comerciales de México (Canadá, Estados Unidos y Japón) y la Unión Europea (UE). De acuerdo con estos datos, mientras que la IED anual que proviene de Estados Unidos se incrementó 161% de 1994 a 2002—el periodo en que están disponibles los datos oficiales de la Secretaría de Economía—la de Canadá se incrementó apenas 32% y la de Japón, 16%. Entretanto, la de la UE se incrementó 117% en el mismo periodo.

El problema con esta comparación pasa por alto el hecho de que una parte considerable de la inversión japonesa se realiza a través de compañías subsidiarias en Estados Unidos. Además, en el agregado, no dice mucho acerca de los incentivos que tuvieron los inversionistas de uno u otro país para establecerse en México, ni permite evaluar el efecto que tuvo la crisis de 1995 y la desaceleración global de la IED que se ha registrado en los últimos tres años. Finalmente, no se puede comparar con los datos anteriores a 1994, porque en aquel entonces no se habían estandarizado los registros de inversión extranjera de acuerdo con las reglas del FMI. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones es posible identificar algunos patrones significativos en la inversión y, sobre todo, apreciar sus efectos. Las siguientes gráficas ilustran, por ejemplo, la relación entre la apertura y el valor de las exportaciones manufactureras y la importancia de la IED en el sector con respecto a otros.

Gráfico 7
Valor de las Exportaciones de la Industria Manufacturera 1980-2003



**Gráfico 8: inversión extranjera directa por sectores en México
1994-2002**

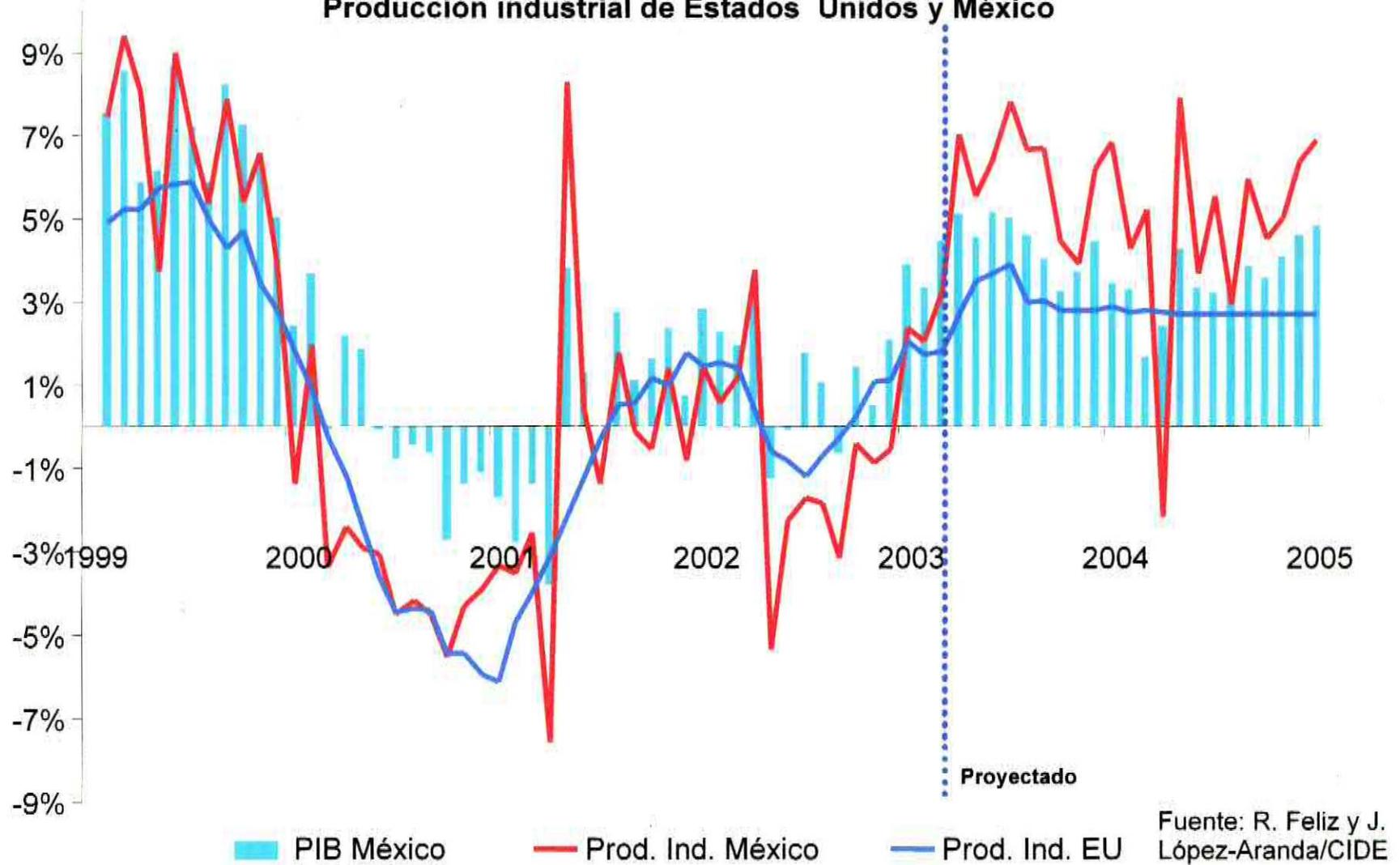


Fuente: Elaborado por el autor con datos del IN

La entrada en vigor del TLCAN alentó el desarrollo de exportaciones manufactureras porque buena parte de la inversión desde 1994—a la que se supone asociada con el acuerdo—se concentró en manufacturas y servicios y es en el sector industrial en el que la relación de interdependencia de ambos países se vuelve más evidente. Como argumenta Raúl A. Feliz, la integración de la economía mexicana con la estadounidense ocurre sobre todo a través de la industria, porque la industria maquiladora mexicana es complementaria a la industria estadounidense y no su competidora. Al contrario de lo que ocurre con China, la maquila mexicana no produce bienes de consumo, sino bienes intermedios¹²³—es una proveedora, no una competidora. Esta relación entre la economía estadounidense y la mexicana por medio de la industria se puede apreciar mejor en esta gráfica, en la que se puede observar que la convergencia es extraordinaria:

¹²³ Ver www.cide.edu/analisiseconomico.

Gráfico 9
Producción industrial de Estados Unidos y México



Como ya he explicado, esta convergencia se explica en buena medida por los encadenamientos productivos que genera la IED a través de las fronteras y que se traducen, en términos concretos, en el establecimiento de subsidiarias y/o coinversiones entre empresas estadounidenses y mexicanas en el sector manufacturero, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO: PRINCIPALES RAMAS RECEPTORAS DE LA IED ESTADOUNIDENSE 1999-2003			
Ramas		Monto (miles de dólares)	Part. %
1.-	Servicios de instituciones crediticias, bancarias y auxiliares de crédito.	17,802,958.9	34.3
2.-	Industria automotriz.	3,347,104.5	6.4
3.-	Otras industrias manufactureras.	2,804,163.6	5.4
4.-	Comunicaciones.	2,730,605.8	5.3
5.-	Comercio de productos no alimenticios al por mayor	2,448,991.4	4.7
6.-	Fabricación de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos	2,353,080.9	4.5
7.-	Comercio de productos alimenticios al por menor en supermercados	2,256,169.7	4.3
8.-	Fabricación de equipo electrónico de radio, tv., comunicaciones y de uso médico.	1,980,836.3	3.8
9.-	Fabricación de otras sustancias y productos químicos.	1,601,285.6	3.1
10.-	Servicios de instituciones de seguros y fianzas.	1,249,051.7	2.4
11.-	Prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados	1,135,553.7	2.2
12.-	Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal.	995,145.4	1.9
	Otras	11,198,729.2	21.7
	Total	51,903,676.7	100.0

Fuente: Secretaría de Economía.

Sin embargo, si el TLCAN ha promovido la inversión en el sector manufacturero, sus efectos sobre los niveles de empleo y salarios son más bien limitados. Como argumenta Enrique Dussel Peters, el TLCAN no ha resuelto—ni puede resolver—los

problemas estructurales de la economía mexicana, como son la generación de empleo, el encadenamiento del sector exportador con el resto de la economía y el aumento de los salarios reales¹²⁴. Esto se explica porque la mayor parte de las exportaciones mexicanas son de empresas extranjeras y maquilas, cuyas actividades son relativamente poco intensivas en capital con respecto a las actividades globales de las compañías, pero que resultan altamente intensivas en capital para el contexto mexicano. Además, aunque los salarios de los sectores con un alto coeficiente exportador tienden a ser más altos, esta diferencia tiene un efecto limitado sobre la economía en su conjunto porque la mayor parte de la población no es empleada por ellos. Además, como señala Sandra Polaski, los salarios reales de trabajadores calificados y no calificados son inferiores en términos reales a los que había antes de 1993¹²⁵.

Esta situación se puede percibir de manera más clara en el indicador de envío de remesas. Se estima que hay 8 millones de mexicanos viviendo y trabajando en Estados Unidos, además de 12 millones de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano. Antes del tratado, la industria maquiladora superaba por mucho a las remesas en términos de valor agregado. A poco más de 10 años de distancia, los papeles ya se revirtieron. Además, de acuerdo con datos del Banco de México, las remesas superaron a la IED en 2003: 13,266 millones de dólares o 35% más que el año anterior, frente a 11 mil millones de dólares, el nivel más bajo en los últimos 7 años.

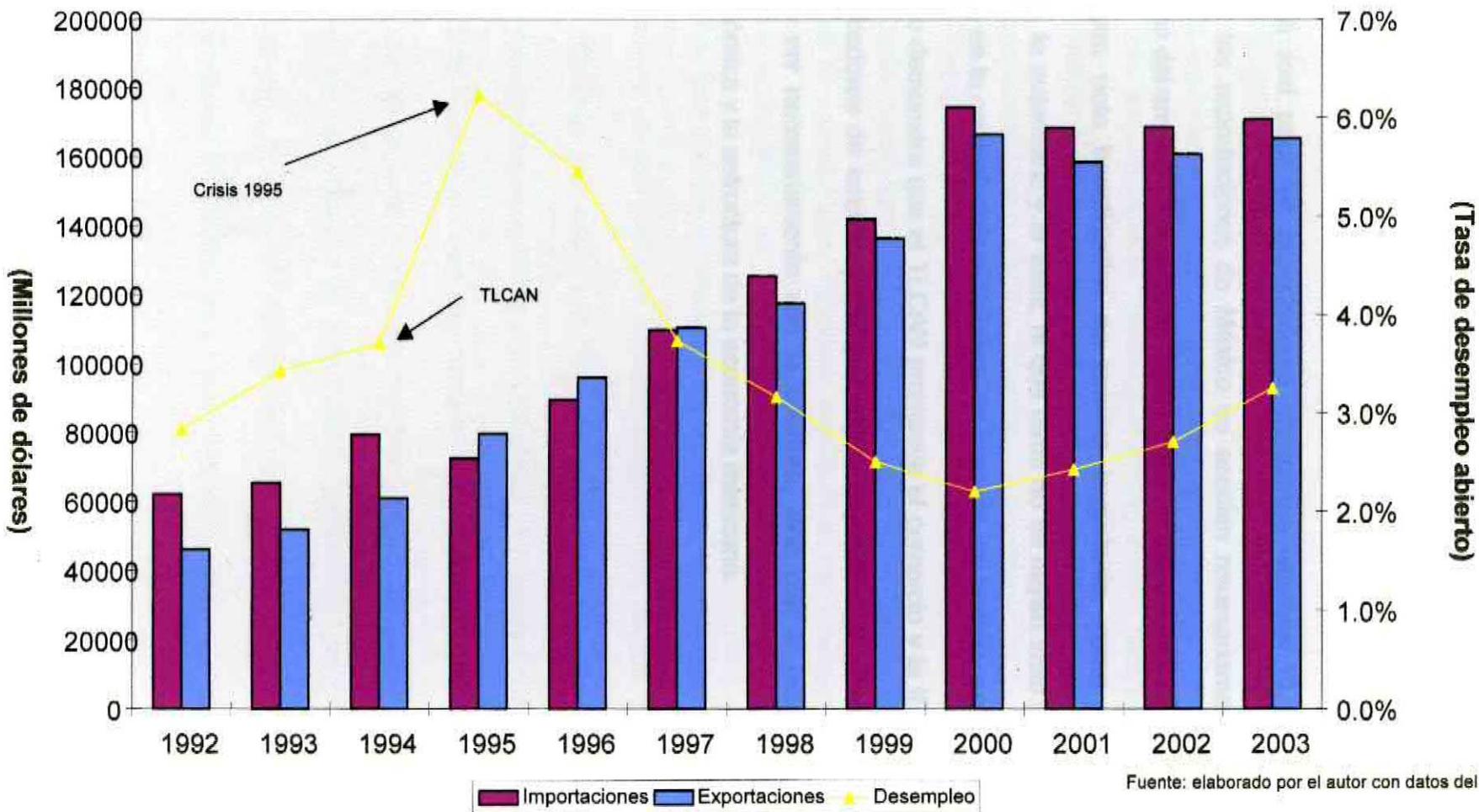
¹²⁴ Enrique Dussel Peters, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el desempeño de la economía de México", México, CEPAL, junio de 2000, p. 83. En adelante *TLCAN y desempeño de la economía de México*.

¹²⁵ "Empleos, salarios e ingreso del grupo familiar" en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 25. En adelante Empleos, salarios e ingreso.

El incremento en la importancia de las remesas es un indicador clave de la incapacidad de la economía para crear empleos, pero sería un error atribuirle el problema al TLCAN. De hecho, las mayores tasas de desempleo abierto¹²⁶ en el periodo 1992-2003 se registran durante 1995 y 1996—por lo que se pueden atribuir a la crisis del peso—y luego tienden a decrecer a lo largo del tiempo. Tampoco hay una relación evidente entre el incremento en las importaciones—que supondría, en una formulación simplista, un desplazamiento de productores nacionales—ni con las exportaciones.

¹²⁶ El desempleo abierto se refiere al porcentaje de la población económicamente activa que busca empleo y no lo encuentra.

Gráfico 10: Tasa de desempleo abierto vs. apertura comercial



De esta forma, cuando menos una parte del objetivo aperturista se cumplió: la economía mexicana está integrada con la de su vecino del norte y tiene un sector exportador vigoroso y dinámico. Sin embargo, el TLCAN ya no representa una ventaja comparativa real para los exportadores mexicanos—apenas 10 años después del tratado—ni las exportaciones de México se asocian necesariamente con aumentos significativos del empleo y los salarios reales. Esto no quiere decir que algunos sectores no se hayan visto beneficiados de manera importante, como es el caso de la electrónica, la automotriz y la textil, ni que otros no se hayan visto perjudicados por el incremento en la competencia extranjera—el caso de los textiles, por ejemplo—pero en el agregado demuestra que el TLCAN promueve el comercio y la IED y que el cambio en los indicadores de empleo y PIB *per cápita* dependen de otras variables que no tienen que ver necesariamente con la apertura, sino con el manejo de la política macroeconómica y la estructura de la economía mexicana.

CAPÍTULO 4

GLOBAL Y LOCAL: JALISCO Y LA FRONTERA NORTE FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Lo local juega un papel importante en los procesos de la globalización, en tanto que toda acción se desarrolla en un territorio y usualmente constituye la unidad política más pequeña que es relevante al mismo tiempo para los ciudadanos y para los actores transnacionales, aunque su peso relativo en el esquema general de la globalización varía mucho. Tomemos, por ejemplo, el caso de Cataluña, España. Como comunidad autonómica, tiene una gran libertad para conducir su gestión gubernamental—incluyendo la de las políticas fiscales—y su desarrollo industrial ha creado una cantidad significativa de empresas locales que participan activamente en los mercados europeos. O el de las provincias argentinas, que pueden endeudarse en los mercados internacionales de capital por sí mismas sin que medie la regulación del gobierno central. En contraste, se puede observar el caso de los departamentos guatemaltecos, cuyos administradores son designados por el ejecutivo y le reportan directamente.

Estas diferencias son importantes. Se puede argumentar, siguiendo a Dussel, que el espacio o territorio regional y local se vuelve particularmente importante en los procesos de globalización económica, porque es el espacio geográfico en el que se desarrollan las redes de producción y los encadenamientos mercantiles con otras regiones y en donde ocurre el proceso

de aprendizaje industrial¹²⁷. Sin embargo, este tipo de observación se refiere a las *consecuencias* de la globalización económica sobre el espacio local o, si se quiere, a la interacción que desarrollan los actores transnacionales con los actores locales en un contexto puramente económico, por lo que dice poco o nada sobre la capacidad de los gobiernos locales para promover la inserción exitosa de su comunidad a la economía mundial o para protegerla de los efectos nocivos de los procesos de apertura. Dicho de otra forma, aunque se puede entender y evaluar el efecto de la incorporación de una comunidad local a las redes globales de producción utilizando las mismas categorías que se aplican a nivel nacional—empleo, niveles de IED, exportaciones—la influencia que tuvo el gobierno local sobre estos indicadores es infinitamente menos clara y menos conocida.

No es un asunto menor y menos en el caso de México. El mismo discurso de promoción de la IED y de la participación de las PyMES en los encadenamientos productivos globales que se ha convertido en mantra a nivel nacional se puede reconocer ya a nivel estatal, sea como justificación de giras internacionales de un gobernador o como parte integral del programa de gobierno. Como reseña el 3er Informe de Gobierno del Estado de Jalisco, que corresponde al año 2003¹²⁸:

Durante el año, el clúster de la industria electrónica de Jalisco se fortaleció con la presencia de dos nuevas empresas mundiales de manufactura de productos de tecnologías de información (Hitachi y

¹²⁷“La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa”, p. 2.

¹²⁸ <http://www.jalisco.gob.mx/gobierno/informes0107/3informe/parte4.pdf>.

FOXCONN), tanto para el mercado mundial como para dar respuesta de las necesidades de mercado de computadoras personales en toda América Latina. En el área de Investigación y Desarrollo se tuvieron avances con la expansión de las operaciones de la empresa INTEL, así como el anuncio de la instalación de un centro de investigación de MT Electronics. Estos resultados muestran que nuestro valle del silicio mexicano sigue manteniendo su liderazgo a nivel internacional.

Al margen de evaluar la veracidad del liderazgo de Jalisco como *cluster* de la industria de las tecnologías de la información—lo que haré más adelante— resulta interesante que el dato se incluya en el informe del gobierno estatal. Aunque el texto se cuida de establecer un relación causal entre sus políticas y el establecimiento de estas nuevas empresas, el hecho es que su inclusión en el informe implica, de manera menos que sutil, alguna clase de responsabilidad del gobierno de Jalisco en el hecho. En el mismo apartado se incluyen también cifras de desempleo a nivel estatal proveídas por el INEGI—por debajo de la media nacional—y una reseña de las inversiones recibidas por el estado durante el periodo, de nuevo, sin establecer un vínculo concreto entre estos indicadores y las políticas estatales. En lo que sí se establece una relación específica es en el caso de los recursos destinados al desarrollo de las PyMES—aunque no necesariamente vinculadas con el sector exportador—y que se clasifican en dos categorías: los que administra el gobierno estatal y los que “gestionó” ante la Secretaría de Economía¹²⁹. De la misma forma, se abordan las giras promocionales al extranjero con el objetivo de promover al estado “como destino de inversiones y de proyectos de coinversión” y se detallan diversas iniciativas

¹²⁹ Textualmente: “por segundo año consecutivo Jalisco fue el estado de la república mexicana que más recursos gestionó ante la Secretaría de Economía”.

presentadas en ferias empresariales y encuentros internacionales, aunque, de nuevo, no se documenta ningún resultado concreto.

Un patrón similar se puede observar en diversos estados de la república, pero sobre todo en aquellos que tienen una industria maquiladora de exportación muy desarrollada, como es el caso de Chihuahua, Baja California o Tamaulipas¹³⁰. En el caso de Chihuahua, se desglosan los apoyos directos al sector exportador que incluyen gestiones frente a las autoridades federales, participación en mecanismos de coordinación empresarial y creación de fondos para apoyar las actividades de las PyMES potencialmente exportadoras del estado. En el caso de Baja California, se señala específicamente que se logró “la prórroga del esquema arancelario hacia países ajenos al TLCAN, por seis años más a partir de 2002, amparando a un mil 812 fracciones de la Tarifa General del Impuesto de Importación, con lo que seguirá el flujo de importaciones para el comercio y la industria desde países no miembros del TLCAN, beneficiándose de esta manera a toda la planta empresarial”, un papel de gestoría que se aprecia también en el caso de Chihuahua ante problemas muy similares.

Este tipo de discursos evidencian el problema al que se enfrentan los gobiernos de la Frontera Norte y Jalisco: por un lado, las economías de sus estados dependen, en gran medida, de su sector exportador, sea porque es una fuente de creación de empleos o porque contribuye directamente a elevar los niveles de vida de la población mediante un incremento significativo de los

¹³⁰ El informe de Chihuahua se puede consultar en <http://www.chihuahua.gob.mx/attach/V%20informe.pdf> y el de Baja California en http://www.bajacalifornia.gob.mx/informe/II_Informe/DesarrolloEconomico.htm.

salarios reales y, como ocurre en los casos nacionales, los niveles de aprobación del gobierno dependen en gran medida de los niveles de desarrollo económico estatal—aunque no exclusivamente. Por el otro lado, la mayor parte de las variables que inciden sobre el desempeño del sector exportador están fuera de su control, incluyendo las condiciones del sistema internacional, las estrategias de las multinacionales y las políticas de competitividad del gobierno federal. Aun partiendo del supuesto de que tengan una gran capacidad de gestión frente a las autoridades federales, el hecho es que las decisiones de autoridad sobre la distribución de la riqueza y las tendencias de la actividad económica en el contexto de la economía global se toman en otros niveles. El gobernador de Baja California resume bien este espíritu en su informe:

En la actividad comercial se enfrentaron graves problemas derivados de la globalización, que se tradujeron en restricciones para concurrir al exterior y dificultades para que la planta productiva se adaptara a los cambios requeridos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), agudizados por la escasa flexibilidad de las disposiciones mexicanas para permitir la importación de insumos básicos para la industria electrónica en particular.

Esta impotencia relativa explica el hecho de que, como argumenta Carlos Alba, no se hubiera establecido ninguna política de promoción económica en Jalisco antes de 1995¹³¹—ni en los otros estados—pero no el de que hayan proliferado en la segunda mitad de la década. Después de todo, como he argumentado, las condiciones a nivel internacional no cambiaron esencialmente

¹³¹ "Economy, Society and Regional Policy in the Context of NAFTA: The Case of Jalisco", en Peter Smith y Ted Chalmers (eds.), *Nafta in the New Millenium*, Alberta, University of Alberta Press-UCSD, 2002.

a partir de esa fecha, ni tampoco la política de apertura, que tenía un rumbo definido por el TLCAN. Tampoco había cambiado esencialmente el régimen especial de la industria maquiladora de exportación (IME)¹³², que data de 1965— aunque se tuvieron que realizar ajustes para cumplir con las reglas del acuerdo norteamericano, limitando en principio la flexibilidad que tenía para importar insumos de países que no estaban incluidos en el TLCAN—que continuaba su ritmo de expansión acelerado.

Más bien, el cambio—que en gran medida es de actitud—se explica por el advenimiento de gobiernos de oposición en Jalisco, Baja California y Chihuahua. Se puede suponer que estos gobiernos, enfrentados a un gobierno federal controlado por el PRI, encontraron en la promoción de la actividad económica a nivel regional una forma de distinguirse del gobierno federal. Sin embargo, si la promoción de la actividad económica era una estrategia político-electoral sensata, los límites de ésta en lo que corresponde a la IED y al sector exportador son estrechos—incluso a nivel nacional—y el largo listado de acciones en ambos aspectos no impresiona mucho a los críticos del sector privado: “El Programa de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de México no presenta ni instrumentos específicos ni acciones puntuales, desafortunadamente se queda en propuestas

¹³² El régimen de la IME permite importar temporalmente insumos utilizados en la transformación, elaboración o reparación de mercancías destinadas a la exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias. La primera versión se estableció en 1965, como parte de un acuerdo entre México y Estados Unidos, pero luego se convirtió en uno de los nichos favoritos de la inversión japonesa, en particular la que estaba orientada a producir aparatos electrónicos. Actualmente, se concentra en los subsectores de confecciones, autopartes y electrónica.

vagas o demasiado generales, es decir, una serie de buenas intenciones con falta de sustancia.”¹³³

Esta caracterización no se refiere específicamente a nivel local sino al contexto de las estrategias nacionales, pero no está demasiado alejada de la realidad local, en tanto que ésta depende mucho del proceso de apertura nacional. En las siguientes páginas argumentaré que la globalización y el proceso de apertura mexicano interactúan estrechamente con las condiciones de inicio a nivel local—que incluyen las variables que determinan la IED que reseñaban Mody y Srinivasa, y otras más específicas de cada región—para determinar la capacidad de cada localidad para integrarse de manera más o menos eficiente a la economía mundial y que esta interacción deja poco espacio para las políticas locales. No pretendo argumentar que los esfuerzos de promoción económica de los estados son infructuosos, pero sí exploraré la noción de cuáles podrían ser, en principio, más efectivos, dados los límites que enfrentan.

Las condiciones de inicio

Durante el periodo 1970-1995, la actividad económica en cada estado se desarrollaba en el marco de la estrategia de desarrollo nacional—sin estrategias diferenciadas a nivel regional o local—por lo que su evolución se puede dividir en los mismos periodos que los de la economía nacional: sustitución de

¹³³ Comunicado de prensa de CANACINTRA, recuperando un estudio del CEESP, 28 de diciembre de 2002.

importaciones, GATT (primera etapa del proceso de apertura) y TLCAN (segunda etapa del proceso de apertura). Durante estos tres periodos se puede observar un declive constante en el ingreso *per cápita* de aquellos estados menos industrializados—con la excepción de aquellos que producían petróleo—y un auge de los polos de desarrollo industrial en Jalisco, la Frontera Norte—sobre todo Monterrey—y el Distrito Federal. De la misma forma, la introducción del régimen de maquila a mediados de la década de 1960, limitado al principio a la franja fronteriza, contribuyó a una mayor industrialización de estados como Baja California y Chihuahua, aunque a un nivel menor de la que se registró en Nuevo León. El resultado fue que, para finales de la década de 1970, los mayores niveles de producto interno bruto per cápita se encontraban en los estados fronterizos, el DF y Jalisco. Esta relación se mantuvo prácticamente sin cambios durante la primera etapa de apertura a partir de 1985 y en la segunda—TLCAN—en el periodo 1994-2000¹³⁴.

Sin embargo, si la relación de PIB per cápita permaneció estable, las variables explicativas del desarrollo regional cambiaron sensiblemente durante el periodo. Como argumentan Andrés Rodríguez-Pose y Javier Sánchez-Reaza, el desarrollo económico regional en los años posteriores a la entrada del TLCAN se puede explicar por tres factores: PIB per cápita inicial (es decir, previo a la entrada en vigor del acuerdo), dotación de mano de obra calificada (relacionada con el número de habitantes con cuando menos preparatoria terminada) y

¹³⁴ Andrés Rodríguez-Pose y Javier Sánchez-Reaza, "Economic Polarization Through Trade. Trade Liberalization and Regional Growth in Mexico", *World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No. 2003/60*, 2003, p. 2 y ss.

migración de inicio (tasa de migración antes de la entrada en vigor del acuerdo, en tanto que afecta los niveles de ingresos por remesas). Por contraste, en los últimos años de la sustitución de importaciones, las variables más importantes eran el PIB per cápita inicial (en este caso, el previo a 1970), la presencia de petróleo, la mano de obra calificada y la distancia geográfica a la Ciudad de México. Finalmente, en el periodo 1985-1994 se observa una preeminencia del PIB per cápita inicial y de la mano de obra calificada, pero no es tan significativa como en los años posteriores¹³⁵.

Esta explicación tiene dos grandes implicaciones: primero, los estados que eran más pobres al inicio del proceso de apertura están en una posición de desventaja frente a los que tenían ingresos más altos. Dicho de otra forma, los pobres tienen menos oportunidades para alcanzar tasas de crecimiento comparables a las de la economía en su conjunto. Segundo, los estados que tienen mayor cantidad de mano de obra calificada están, en teoría, en mejor posición para aprovechar las ventajas de la apertura, es decir, como ocurre a nivel mundial, quienes tienen más educación pueden aprovechar mejor las oportunidades que se presentan en los mercados integrados¹³⁶. Este supuesto debe analizarse con una dosis extra de escepticismo, porque como reseña Polaski, la participación de la mano de obra calificada en el sector manufacturero

¹³⁵ *Ibid*, p. 13-16.

¹³⁶ El éxito de los ingenieros indios en los procesos de *outsourcing* es el mejor ejemplo. Combinando un dominio del idioma inglés—que es útil lo mismo en las líneas de producción que en la atención al cliente vía satélite—con una sólida formación en universidades estadounidenses, británicas e indias, han logrado capturar un porcentaje muy alto de los contratos a proveedores externos en la industria de las tecnologías de la información. ("The Remote Future", *The Economist*, 19 de febrero de 2004).

(9.9%) es menor a la que tiene en la economía en su conjunto (13.9%) y los salarios reales de los trabajadores más calificados, incluyendo a quienes tienen licenciatura y postgrado, son menores en términos reales a los de 1993¹³⁷, pero no tiene porqué abandonarse: como reseñaré más adelante, el sueldo de un profesionista que trabaja en atención a clientes de HP, por ejemplo, es mejor que el de un obrero de la línea de producción de Samsung, aunque el salario de ambos sea menor al que tenían antes.

Esta línea de razonamiento es perfectamente compatible con la que había reseñado en el capítulo 2. Las empresas tienden a realizar inversiones más intensivas en capital donde la mano de obra calificada es abundante y la infraestructura tiene mejor nivel y este tipo de inversión está asociada con salarios más altos¹³⁸, por lo que los mejores empleos habrían tendido a ubicarse en las localidades que estaban más desarrolladas antes de la apertura. Esta explicación se complementa con la persistencia de la inversión y las políticas de “apertura” que se aplicaron exclusivamente a nivel regional—aunque fuera al principio—como es el caso de la IME para reseñar los límites de las actividades de promoción económica.

¹³⁷ *Empleos, salarios e ingreso*, pp. 17 y 25.

¹³⁸ Con respecto a la media nacional. En el caso mexicano, esta tendencia se puede apreciar en la Encuesta Industrial Mensual del INEGI y en la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los límites de la promoción de la IME

Excluyendo a Nuevo León—que tiene características distintas a las del resto de la región, tanto por nivel de desarrollo industrial como de ingreso per cápita—los estados de la frontera recibieron 16% de la IED total del país en el periodo 1991-2003, pero produjeron casi 40% del total de las exportaciones mexicanas en el periodo. Además, mantuvieron uno de los índices de generación de empleos y divisas más dinámicos del país durante la mayor parte de la década de 1990. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento en el empleo y la IED se debió al desarrollo de la IME, cuya capacidad para producir encadenamientos productivos es nula y, en el caso de la que se dedica a las confecciones, enfrenta un futuro menos que promisorio frente a la competencia china. Esto tiene implicaciones muy importantes para los niveles de bienestar de la región¹³⁹ y apunta a un escaso margen de maniobra de los gobiernos estatales para promoverlos.

Consideremos, por ejemplo, la importancia de la IME en los estados de la frontera. En el periodo 1990-2001, 92% de la producción total de la IME se realizó en los estados de la frontera (Baja California, Sonora, Chihuahua,

¹³⁹ De acuerdo con la definición que esbozaba en la introducción, restrinjo “bienestar” a salarios y empleo, aunque una perspectiva más comprensiva entrañaría un análisis de los efectos de las maquiladoras sobre el medio ambiente de la región y sobre el tipo de empleo que se registra. La literatura sobre ambos temas es extensa y no entraré a analizarla en detalle dados los alcances de mi tesis, pero en lo que respecta a las relaciones laborales específicas, se puede revisar: María Eugenia De la O., “La flexibilidad inflexible: estudios de caso de plantas maquiladoras electrónicas en el norte de México”, *Papeles de Población*, 33 (2002), pp. 199-221; Contreras, *Empresas globales, actores locales*, pp. 65-95; y Human Rights Watch, “A Job or Your Rights: Continued Sex Discrimination in Mexico’s Maquiladora Sector”, diciembre 1998.

Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas). En ese mismo periodo, sólo tres de los estados fronterizos, Baja California, Tamaulipas y Chihuahua, concentraron 75% de toda la producción maquiladora del país. Por contraste, Jalisco representó 3% en promedio—aunque en los últimos tres años, su participación llegó a 6%. La diferencia también es apreciable en lo que respecta a los empleos creados por la IME y capturados por cada estado. Mientras que Baja California, Tamaulipas y Chihuahua capturaron 66% de los empleos creados durante el periodo, Jalisco representaba apenas un 2%. De acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en 2003, el empleo maquilador representaba 21% de la población económicamente activa (PEA) de Chihuahua, 18% de la de Baja California, 14% de la de Tamaulipas, 11% de la de Coahuila y 6% de la de Sonora.

Esta participación en la IME es muy importante, especialmente en lo que respecta al sector externo. La maquila representaba 28% de las exportaciones totales en 1991 y para diciembre de 2003, representaba 48%. Esto quiere decir que los estados de la frontera, y en particular los que tienen la mayor concentración de actividad de la IME constituyen el núcleo de la actividad exportadora no-petrolera del país, pero, como ya había apuntado, los beneficios de esta actividad exportadora son limitados.

Por un lado, el nivel de encadenamientos productivos del sector maquilador con la industria nacional es insignificante: se estima que, en promedio, la IME utiliza apenas un 3% de insumos nacionales¹⁴⁰. Por el otro

¹⁴⁰ *Empleos, salarios e ingreso*, p. 17.

lado, el valor agregado de este tipo de producción es muy limitado, lo mismo que los beneficios que le reporta a la mano de obra más calificada. Oscar Contreras lo describe bien cuando apunta que en 1999, el *complejo del televisor* del norte de México ocupaba a 90,000 personas, incluyendo a más de 10,000 técnicos e ingenieros y producía más de 25 millones de aparatos al año, lo que representaba 80% del mercado norteamericano¹⁴¹. Las televisiones se diseñaban—se diseñan—en otros países y la producción de las que tienen tecnología más avanzada se realiza también en el extranjero. El valor agregado de las televisiones que se producen en México—con la excepción de algunas marcas mexicanas que aparecen y desaparecen de manera intermitente, como era el caso de Zonda—es reducido cuando no nulo, porque la operación, tan significativa como es para las exportaciones, se reduce la mayor parte del tiempo al mero ensamblaje.

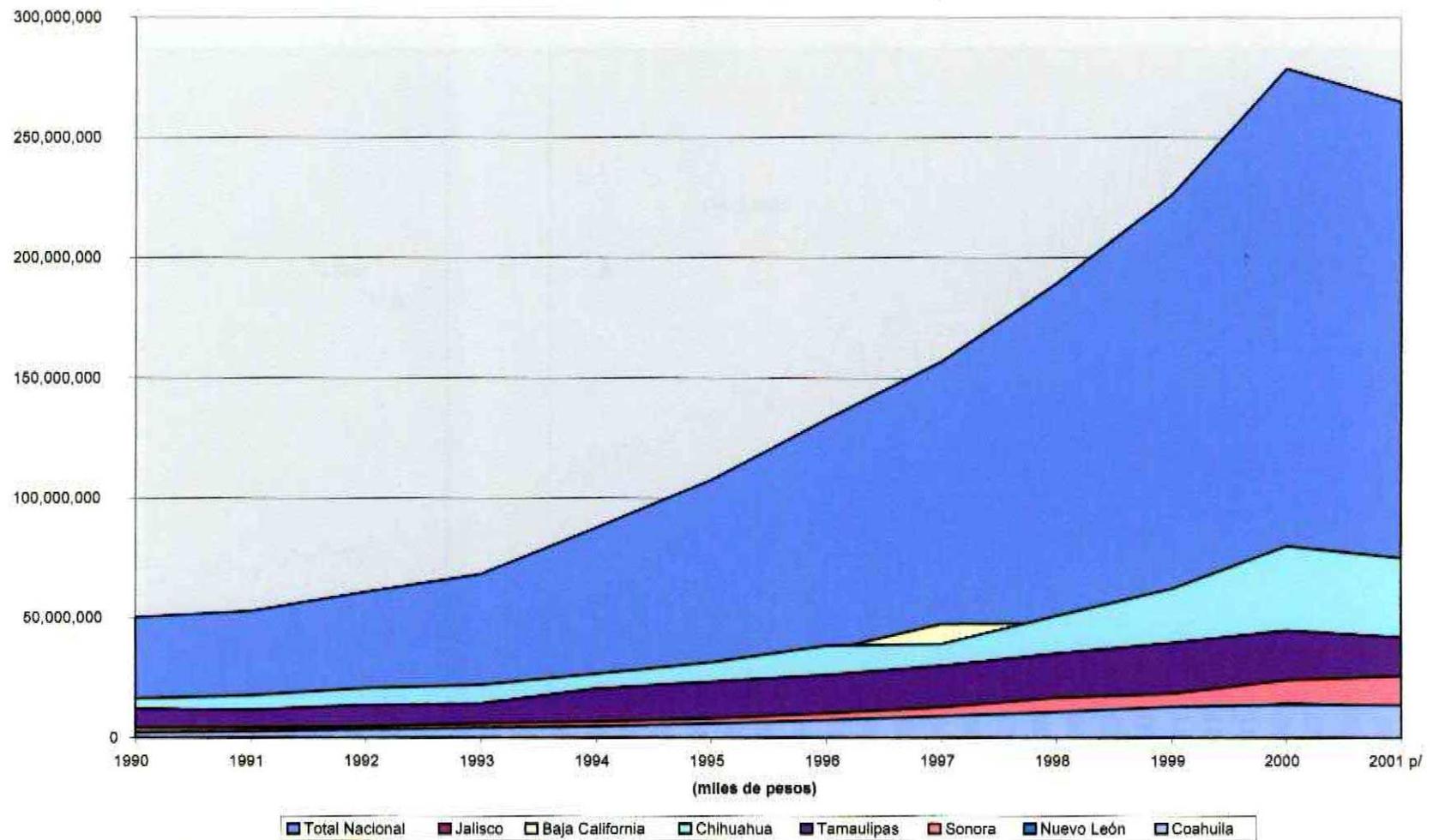
Así las cosas, el desarrollo de la actividad maquiladora en el norte del país no depende de la presencia de mano de obra calificada sino de la distancia entre la planta y Estados Unidos y los costos laborales y fiscales. Además, sus niveles de empleo y producción dependen, como el resto de la industria manufacturera, de la evolución de la actividad industrial estadounidense, de la que es proveedora. Dado que la primera es una condición de la naturaleza, la segunda depende en gran medida del gobierno federal—que determina las características del régimen de importación temporal—y la tercera es determinada por una serie de factores de la economía estadounidense y sus

¹⁴¹ *Empresas globales, actores locales*, p. 15.

políticas de competitividad, los gobiernos estatales y locales que dependen del empleo de la IME—como es el caso de Baja California y Chihuahua—no tienen muchas opciones. Pueden gestionar exitosamente, como se ufanaba Elorduy de Baja California, la extensión del régimen especial para los insumos que provienen de países fuera del área del TLCAN y poco más. En lo que respecta a la actividad económica general del estado, pueden utilizar sus propios recursos—y trabajar con el gobierno federal para obtener más—para desarrollo de infraestructura y promoción de PyMES, así como trabajar con los gobiernos municipales para promover el incremento en los niveles de seguridad pública y la mejora de la provisión de servicios públicos. Sin embargo, el efecto de estas medidas sobre el sector maquilador no parece ser determinante.

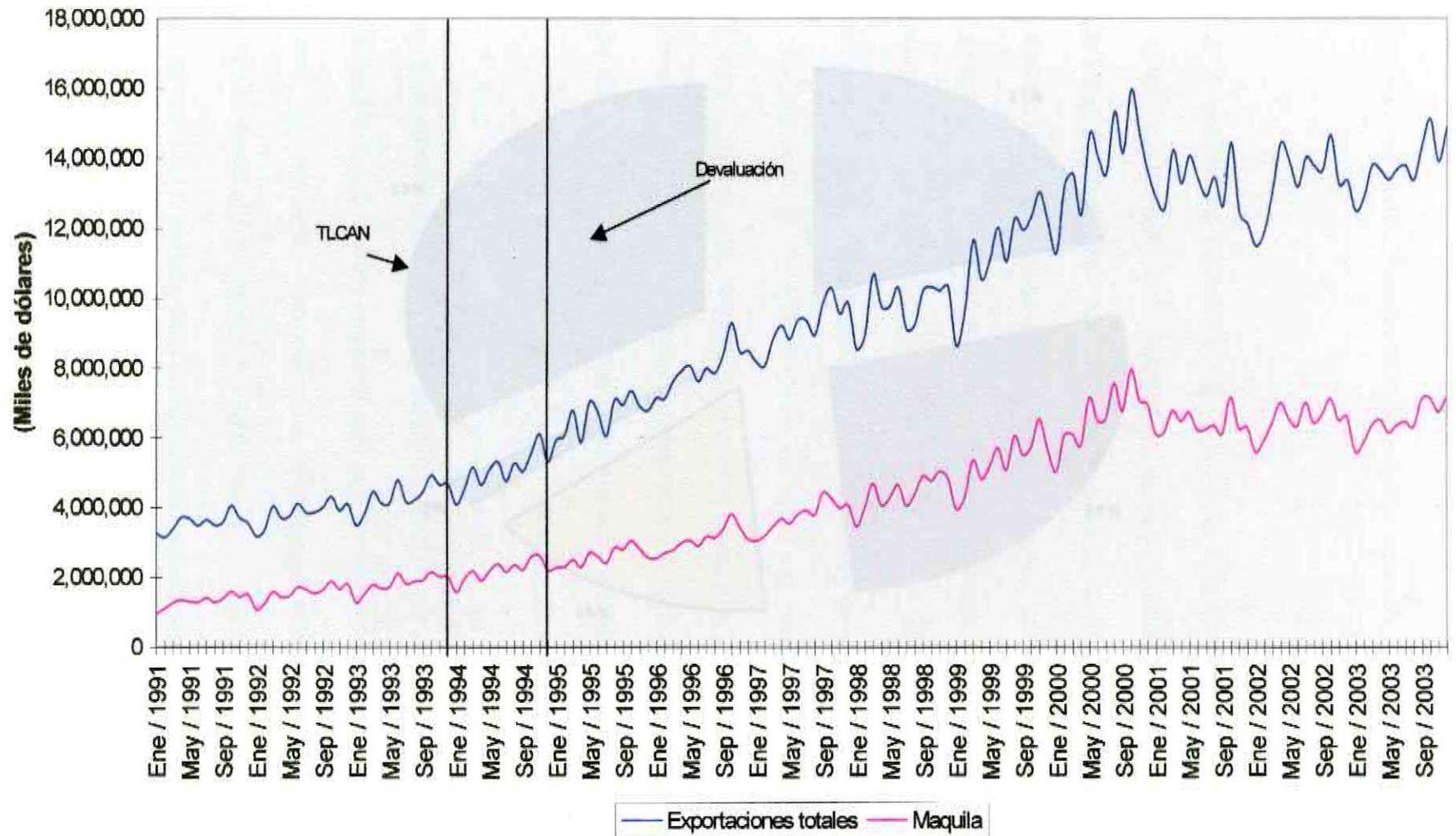
En sentido estricto, una parte muy importante del empleo en Baja California y Chihuahua—y menos en Tamaulipas—depende de un régimen federal de hace casi 40 años y de la actividad industrial de un país extranjero.

Gráfico 11: Producción de la Industria Maquiladora de Exportación (estados seleccionados)



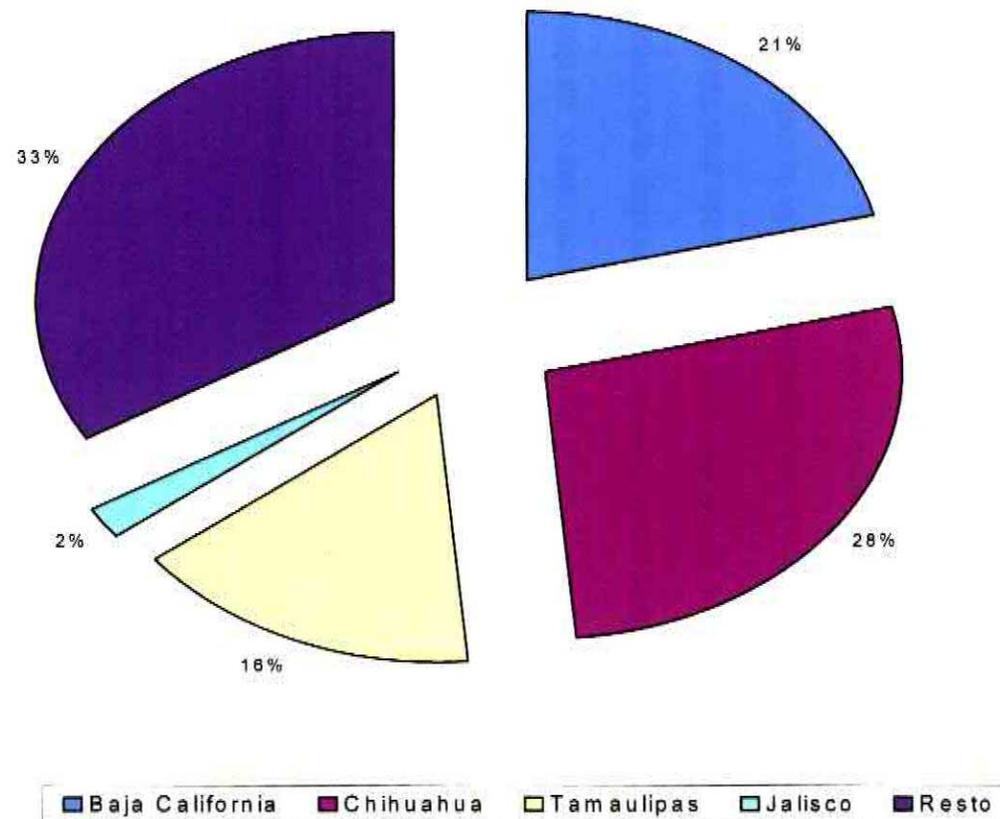
Fuente: Elaborado por el autor con datos de INEGI

Gráfico 12
Exportaciones totales y de la Industria
Maquiladora de Exportación



Fuente: elaborado por el autor con datos del INEGI.

Gráfico 13: Distribución geográfica del empleo de la Industria Maquiladora de Exportación 1999-2001



Fuente: elaborado por el autor con datos del INEGI

El caso de Jalisco: la IED en alta tecnología

Es difícil subestimar la importancia de la industria electrónica en general y de las tecnologías de la información, en particular para Jalisco. El subsector representa la mayor parte de la IED y del comercio internacional del estado y comprende a buena parte de sus principales empleadores. Además, es una industria aglomerada e intensiva en capital que produce bienes de consumo, por lo que introduce un mayor valor agregado en su producción y depende más de la mano de obra calificada, por lo que tiende a pagar salarios más altos y a proveer mejores condiciones de trabajo.

En 2000, 14 de los 20 principales empleadores del estado de Jalisco eran empresas de electrónica y computación, incluyendo a IBM (11 mil empleados), Solectron (7,700) SCI (4,000), Motorola, (3,000) y NEC (900)¹⁴². Esto se explica en parte por el tamaño del resto de los empleadores: de acuerdo con datos del INEGI, más del 90% de las empresas del estado son micro, es decir, emplean a 15 personas o menos, y hay poco más de 180 empresas que emplean a más de 250 personas. Si a eso se le añade que, de acuerdo con Sistema Estatal de Información de Jalisco (SEIJAL), las exportaciones de la industria electrónica—en las que maquila tiene un porcentaje muy bajo, como explicaba en el apartado anterior—representaron 61.4% de las exportaciones totales del estado en 2002, y las importaciones de este subsector 59.1% del total del estado, la importancia

¹⁴² Horacio Aldrete, Victor M. Herrera y Daniel Stone, "Analysis, State of Jalisco", Standard and Poor's, 2000.

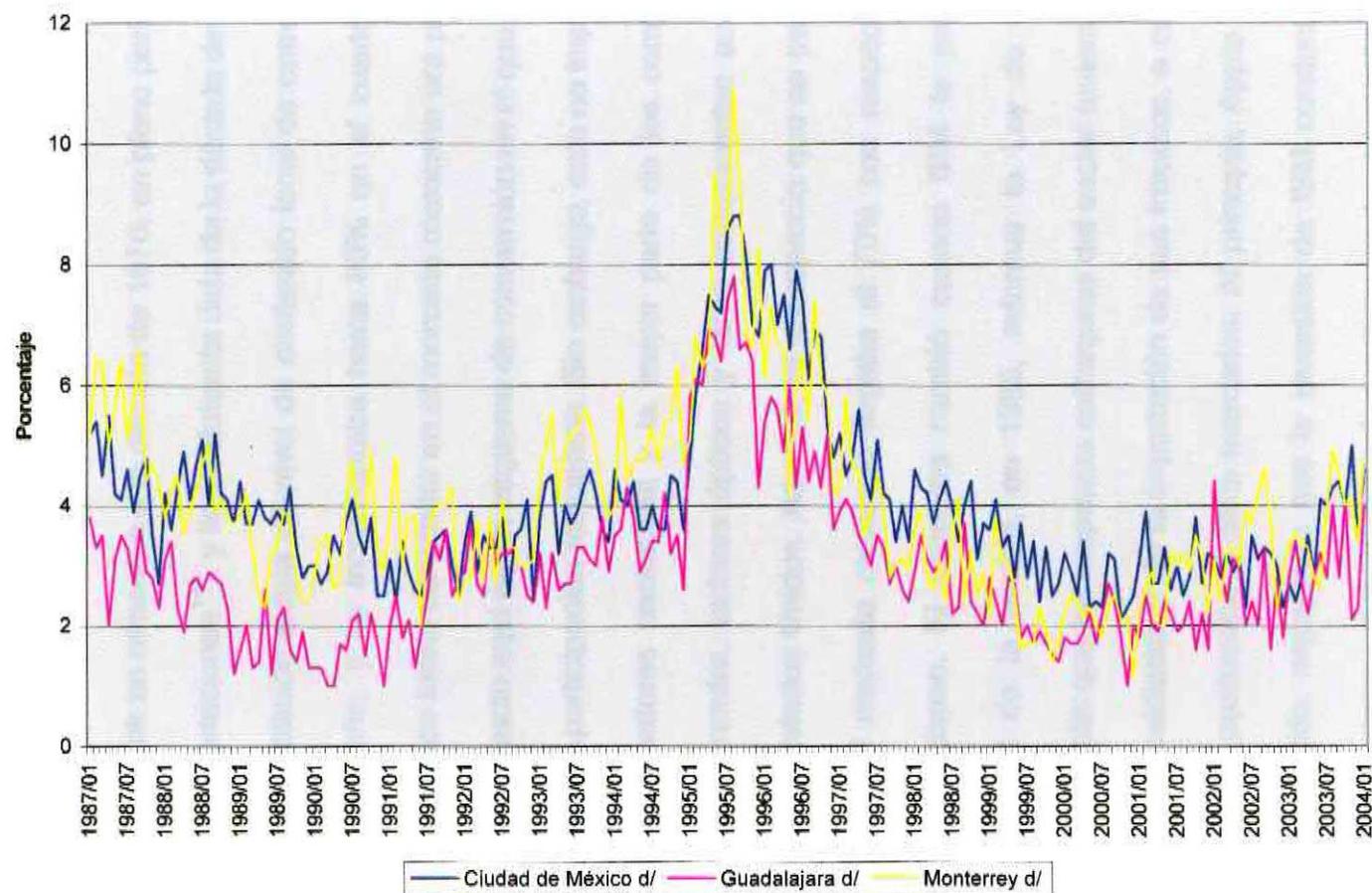
de la industria electrónica para el empleo y el sector externo de Jalisco se vuelve más que evidente.

Esto no quiere decir que la industria esté más vinculada con la economía regional que otras—Dussel estimaba en 2000 que los proveedores locales y regionales aportaban menos de 5% del valor agregado de la producción¹⁴³. Tampoco representa un factor determinante en los niveles de empleo: como se muestra en la siguiente gráfica, el desempleo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en donde se concentran estas empresas, tiene la misma tendencia que el de Monterrey y el de la Ciudad de México—es decir, la convergencia de las ciudades desarrolladas desde antes de la primera etapa de apertura.

Sin embargo, aunque Jalisco no es un caso excepcional en estos aspectos, el nivel de desarrollo de su cluster de electrónica sí lo es y merece analizarse con más cuidado. En particular, tres variables parecen explicar el desarrollo del sector en Jalisco: la abundancia de mano de obra calificada, la persistencia de la IED y el cambio en el régimen de inversión extranjera en el sector informático—al contrario de lo que ocurre en el caso de la IME, en el que la distancia geográfica y el régimen especial son las variables que mejor explican el fenómeno.

¹⁴³ *Subcontratación como proceso de aprendizaje*, p. 12.

Gráfico 14: Tasa de desempleo abierto en ciudades seleccionadas



Fuente: elaborado por el autor con datos del INEGI

Al igual que en el caso de la IME, la IED en el subsector electrónico antecede en muchas décadas al TLCAN. Las primeras inversiones de Hewlett-Packard, IBM y Kodak se remontan a la década de 1970, en pleno periodo de la sustitución de importaciones¹⁴⁴, y la de Motorota data de la década de 1960. En ese periodo, la legislación exigía un nivel de contenido local de entre 25-35% durante el primer año, y se incrementaba hasta 60% en el cuarto, lo que implicaba que la única forma de vender en el mercado mexicano era producir la mayor parte del producto aquí en un esquema de coinversión en el que el capital extranjero tenía una participación minoritaria. Sin embargo, esto no implicaba un desarrollo de proveedores nacionales y la mayor parte de los componentes avanzados—tarjeta madre, lectores ópticos y otros componentes activos—se importaban desde Estados Unidos. Además, el sobreprecio que se pagaba por los productos en el mercado mexicano llegaba al 70% con respecto al del mercado estadounidense. El esquema cambió cuando IBM le propuso al gobierno de Miguel de la Madrid, en 1985, reformar la Ley de Inversión Extranjera para permitir que las empresas extranjeras del sector tuvieran control completo de sus subsidiarias y de la importación de sus insumos, a cambio de exportar 90% de la producción a otros mercados. Al principio, Apple y HP se opusieron a la medida, arguyendo que la inversión de IBM conduciría a un monopolio de la empresa sobre el mercado local, pero el gobierno federal, sin modificar la ley, aprobó la propuesta de IBM porque fortalecía su estrategia de promover el sector exportador. Eventualmente, HP y Apple aceptaron la

¹⁴⁴ Mi discusión de este caso se basa principalmente en Moran, *FDI and development*, pp. 47 y 48.

propuesta, incrementando su propia inversión para cumplir con el requisito de exportaciones, que debían cumplir con una razón de 3 a 1 con respecto a las ventas nacionales. La medida condujo a un incremento de más de 1000% en las exportaciones del sector durante los siguientes 4 años, que pasaron de 21 millones de dólares a 252 millones, de los que IBM y HP representaban el 60% y el 20% respectivamente. (Apple no pudo cumplir con los requisitos debido a la crisis de rentabilidad que enfrentó a finales de la década de 1980 y se retiró.) Además, se redujeron los plazos de entrada al mercado de productos nuevos de 18 a 12 meses y se incrementó el desarrollo de proveedores locales, aunque a un ritmo más bien lento.

El efecto de las operaciones de IBM y HP a partir de 1985 explica en gran medida el incremento exponencial que se registró en la IED en el sector en los años siguientes, porque buena parte de las empresas que se instalaron en la década de 1990 y sobre todo después de 1994, eran proveedoras de las grandes corporaciones que ya estaban instaladas en el estado. Es el caso de Solectron, por ejemplo, que estableció su primera planta en el estado con el objetivo de proveer insumos a HP—lo que redundó en una reducción de 25% de los costos—y que luego amplió para atender la demanda de otros clientes. Esta tendencia se puede apreciar claramente en el siguiente cuadro, que muestra el crecimiento en el número de los productores originales de equipo (original equipment manufacturer, OEM) y de sus subcontratistas internacionales (CEM, ESM):

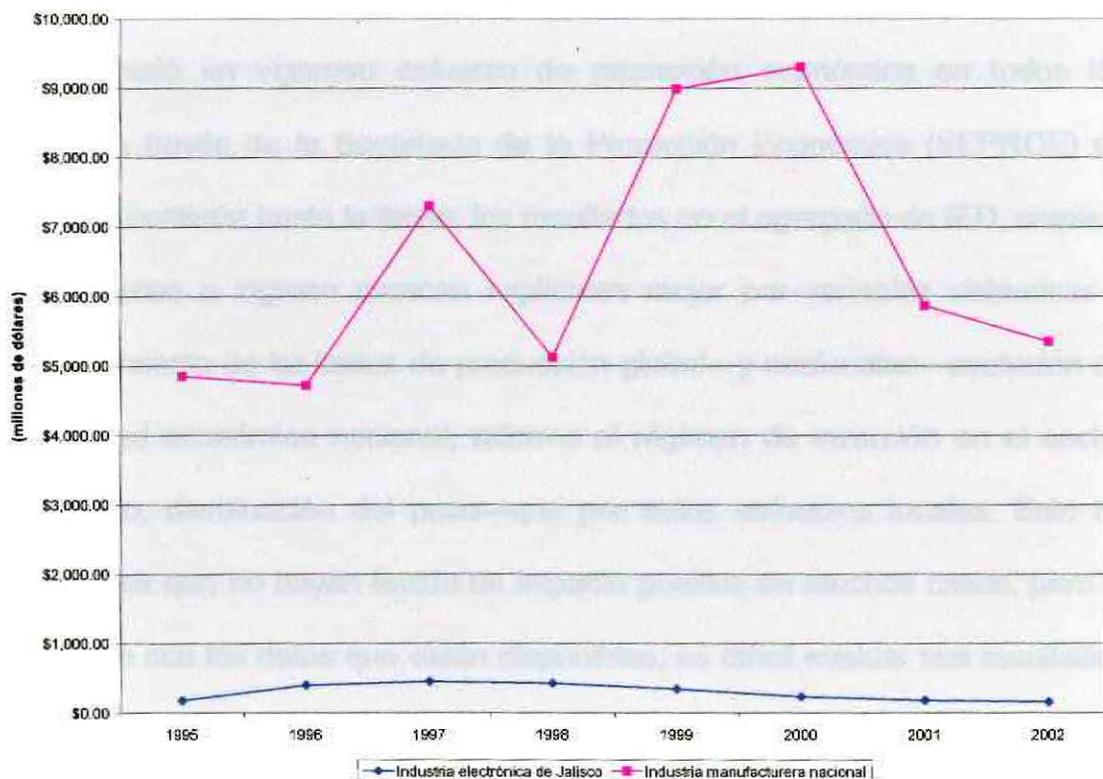
RELACIÓN DE OEM CON CEM/EMS 1994 vs. 2003		
1994	6 OEM	IBM HP SIEMENS KODAK GPI MOTOROLA
	3 CEM/ESM	SCI SYSTEMS ELAMEX DOVATRON
2003	12 OEM	IBM INTEL HITACHI GLOBAL STORAGE SYSTEMS TECHNICOLOR• BDT• ATR• QUEST SYSTEMS• RESSER• GPI
	15 CSM/EMS	SOLECTRON SANMINA-SCI FLEXTRONICS JABIL CIRCUIT PODER DIGITAL USI BENCHMARK ELECTRONICS PEMSTAR MEXICO SCIENTIFIC TELECT MEXIKOR SERIIE VOGT ELECTRONIC FOXCONN YAMAVER-EPIQ
	21 CENTROS DE DISEÑO/460 PROVEEDORES NACIONALES*	

Fuente: Cadena Productiva de la Informática A.C. (CADELEC)

* Los proveedores nacionales se distinguen de los CEM y los EMS porque no están integrados en el proceso de producción, sino que proveen insumos a los subcontratistas de los OEM.

Si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el gobierno del estado, 95% de la inversión en el sector es extranjera y el resto nacional, se puede suponer que el incremento en el número de OEM, CEM y EMS es responsable del auge de la inversión en el sector en el periodo 1995-2002, que promedió 286 millones de dólares anuales.

Gráfico 15: Inversión en la industria electrónica de Jalisco



Fuente: elaborado por el autor con datos del INEGI

En lo que respecta a la última variable, abundancia de mano de obra calificada, los indicadores también son altos pero no parecen ser tan relevantes. En 2000, Jalisco tenía 7 universidades y 164 escuelas técnicas; 9.5% de la población mayor de 19 años había terminado cuando menos la preparatoria (un porcentaje similar al de los estados de la frontera y menor al de Chihuahua y el de Baja California) y 12.4% de la población mayor de 24 años había terminado

algún grado de educación superior—apenas por encima del indicador para Chihuahua y muy por debajo del Distrito Federal y Nuevo León, aunque es posible que esta proporción sea más alta si se restringe la muestra a los municipios del área conurbada de Guadalajara.

En este contexto, la capacidad del gobierno local para incidir en los flujos de IED y en particular sobre los de la inversión en electrónica parece tan limitado como el de los estados de la frontera norte. Aunque la primera administración panista inició un vigoroso esfuerzo de promoción económica en todos los ámbitos a través de la Secretaría de la Promoción Económica (SEPROE) en 1995 que continúa hasta la fecha, los resultados en el agregado de IED, empleo, exportaciones e ingreso parecen explicarse mejor por variables sistémicas—comportamiento de las redes de producción global—y nacionales—evolución de la actividad económica nacional, reforma al régimen de inversión en el sector informático, devaluación del peso—que por estos esfuerzos locales. Esto no quiere decir que no hayan tenido un impacto positivo en muchos casos, pero sí indica que con los datos que están disponibles, es difícil evaluar sus resultados de manera concreta.

RECAPITULACIÓN

A lo largo de esta tesis he defendido la hipótesis de que la globalización es un producto del cambio tecnológico tanto como de las políticas de apertura impulsadas por los Estados más poderosos. Argumenté también que la globalización, en tanto que conjunto de procesos que afectan de manera comparable a todos los Estados, tiene un efecto directo sobre la forma en la que los gobiernos entienden la política exterior, convirtiéndola en un instrumento de la competencia por integrarse de manera más eficiente a la economía mundial. Finalmente, señalé que las diferencias en los modos y ritmos de integración de las localidades varían extraordinariamente de país a país debido a las condiciones que imperan en cada una. Ahora, es necesario recapitular estos argumentos, evaluar sus deficiencias y especular sobre el rumbo que podrían tomar estas tendencias hacia el futuro.

La globalización, tal y como la entendemos ahora, tiene un carácter eminentemente liberal, en tanto que entroniza simultáneamente los valores del mercado y los de la democracia liberal. Contrario a lo que muchos piensan, esta globalización liberal no es un fenómeno de la naturaleza, sino un producto de dos tendencias convergentes: por un lado, el cambio tecnológico que se ha registrado en las últimas tres décadas y, por el otro, las políticas de Estados Unidos y sus aliados. Este argumento tiene un problema: dice poco o nada acerca de las motivaciones que tuvieron los Estados occidentales más desarrollados para impulsar políticas de apertura. En algún momento discutí la falta de competitividad de las exportaciones estadounidenses como uno de los

factores causales del abandono del Patrón Oro—piedra de toque de la desregulación financiera y comercial que caracteriza a la economía internacional contemporánea—pero me temo que a lo largo del ensayo no expliqué adecuadamente la relación que existe entre la competitividad nacional y la política exterior en el periodo previo a la década de 1970¹⁴⁵. No es en principio un problema insalvable porque dada la evidencia que existe, se puede intuir que la preocupación por la competitividad ocupa un lugar preeminente en la política exterior estadounidense, pero demostrar este punto deberá ser objeto de investigaciones posteriores. De la misma forma, se puede señalar que no enfatice lo suficiente el papel que desempeña el cambio tecnológico en el cambio de las políticas de los Estados más desarrollados. A esto respondería que el colapso de las expectativas que se tenían sobre la denominada Nueva Economía y el hecho de que la producción industrial también estaba basada en el conocimiento¹⁴⁶, apuntan a que el cambio tecnológico es una variable menos significativa de lo que suele pensarse. El cambio tecnológico de la economía informática no es un fenómeno esencialmente distinto al de la introducción de la producción en masa y las actividades de las empresas multinacionales preceden al periodo que denominamos como globalización, por lo que se puede suponer que, en principio, el cambio es ideológico tanto o más que técnico.

En lo que respecta a las políticas de competitividad y su relación con la política exterior, creo que el argumento se sostiene. En un contexto de movilidad del capital y de cadenas de producción globales, la competencia por los

¹⁴⁵ Le agradezco a Gerard D. por haberme señalado este problema.

¹⁴⁶ Como argumenta Manuel Castells en *La sociedad red*, p. 15.

beneficios reales o potenciales de atraer la inversión y la producción con mayor valor agregado resultan en una competencia continúa por ofrecer las mejores condiciones para la inversión, que puede tener diversos objetivos y modalidades. En este punto es necesario anotar otra objeción. A lo largo del segundo capítulo no apunté de manera adecuada los problemas que podría traer la IED para las economías nacionales. En principio, no creo que esta omisión sea relevante para el argumento, pero es cierto que la explicación podría ser más interesante—y, quizá, menos controversial—si se incluyeran estos elementos. (Es posible que sea necesario abordar los perjuicios de la globalización liberal en todos los capítulos y no sólo en este, pero no creo que sea crucial para el desarrollo del ensayo. Esta tesis tiene preocupaciones distintas a las de los críticos de la globalización—i.e., se preocupa menos por los resultados que por los mecanismos—pero el punto es interesante.) De la misma forma, se puede argumentar que concentrarse en la IED japonesa y estadounidense sesga el análisis de las variables que determinan la inversión en un país—las compañías europeas podrían adherirse a otro patrón—pero no tengo suficientes datos como para defender una u otra postura.

En lo que respecta al proceso de apertura de México, creo que la explicación podría ser más sofisticada si se analizaran con más detalle las tendencias recientes en la competencia México-China. El argumento central del capítulo no es que México se volvió más competitivo en el largo plazo por el TLCAN—lo que es cuestionable—sino que la apertura fue resultado de la interacción de diversos actores nacionales e internacionales, pero aún así creo

que la pérdida de competitividad frente a China refleja un problema en la inserción de México en la economía mundial que podría estudiarse con más cuidado. Otra objeción importante—y más poderosa—podría apuntar a que no incluí un análisis de las CM mexicanas—Grupo Monterrey, Cementos Mexicanos—cuyas actividades internacionales preceden a la política de apertura. Argumentaría que las actividades de estas empresas se reflejan en las posiciones que asumieron frente al proceso de apertura y que por ende no afectan el argumento. Después de todo, los empresarios mexicanos que tenían una alta capacidad exportadora se colocaron, mediante sus representantes, en la vanguardia del proceso de apertura y se convirtieron en un apoyo clave para los burócratas afines a la apertura.

Finalmente, en lo que respecta a la integración de las localidades, se puede señalar que no abordé con suficiente atención las variables ambientales, uno de los aspectos más controvertidos de la IED en nuestro país pero sobre todo en la Frontera Norte. Esta objeción es importante porque la falta de regulación podría incidir en la decisión de una empresa de instalar su producción en un territorio y no en otro—lo que, de paso, fortalecería la posición de quienes asumen que las empresas no respetan en lo absoluto las preocupaciones de la población del territorio en el que se instalan. Tengo para mí que esta línea de argumentación pasaría por alto la adopción de códigos de conducta ecológicamente y socialmente sensibles por parte de algunas empresas—Starbuck´s, por ejemplo—y que, en tanto que las variables que incluí parecen explicar la gran mayoría de los casos, no es tan sólida.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, Carlos, "Economy, Society and Regional Policy in the Context of NAFTA: The Case of Jalisco", en Peter Smith y Ted Chalmers (eds.), *Nafta in the New Millenium*, Alberta, University of Alberta Press-UCSD, 2002.
- , "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, 36 (1996), No. 1-2, pp. 31-79.
- Aldrete, Horacio, Victor M. Herrera y Daniel Stone, "Analysis, State of Jalisco", Standard and Poor's, 2000.
- Armesto, Alejandra, "Teorías de la justicia: ¿utilidad, igualdad o mérito?", *Fractal*, <http://www.fractal.com.mx/F16armes.html>.
- Bachrach, Meter y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 947-952.
- Baldwin Richard, y Frederic Robert-Nicoud, "Free Trade Agreements without Delocation", *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 33 (2000), No. 3., pp. 766-767.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, traducido por Bernardo Moreno y Ma. Rosa Borrás, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Bhagwati, Jagdish, "Coping with Antiglobalization", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2002, pp. 2-7.
- Bresser, Luis Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

- Carpentier, Alejo, *Tres relatos: El camino de Santiago. Viaje a la semilla. Semejante a la noche.*, Montevideo, Ediciones Tauro, 1967.
- Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: la sociedad red*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, pp. 107-112.
- Charnovitz, Steve, "Triangulating the World Trade Organization", *The American Journal of International Law*, Vol. 96 (2002), p. 28.
- Contreras, Oscar F., *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, México, El Colegio de México, 2000.
- Cooper, Richard N., "Growth and Inequality: the Role of Foreign Trade and Investment", 2001, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/cooper/papers/growthinequal.pdf>.
- Covarrubias Velasco, Ana, "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, 36 (1996), n. 3, pp. 477-497.
- Dahl, Robert, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 201-215.
- De la O, María Eugenia, "La flexibilidad inflexible: estudios de caso de plantas maquiladoras electrónicas en el norte de México", *Papeles de Población*, 33 (2002), pp. 199-221.
- "Deadlocked in Doha", *The Economist*, 27 de marzo de 2003.
- Deblock, Christian, Dorval Brunelle y Michele Rioux, "Globalización, competencia y gobernanza: el surgimiento de un espacio jurídico transnacional en las américas", *Foro Internacional*, 44 (2004), n. 1, p. 72-75 [pp. 66-102]
- Del Villar, Samuel, "La 'legitimidad' partidocrática. El control electoral 1988-1994", *Foro Internacional*, nos. 1-2, pp. 225-294.

Digester, Peter "The Fourth Face of Power", *The Journal of Politics*, 54 (1992), N. 4, pp. 977-1007

Dollar, David y Aart Kraay, "Trade, Growth and Poverty", *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2615*, <http://www.worldbank.org/research/growth>.

—————, "Spreading the Wealth", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2002, pp. 120-133.

Dussel Peters, Enrique, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el desempeño de la economía de México", México, CEPAL, junio de 2000.

—————, "La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa", México, CEPAL, 2000.

Evans, Robert, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", *World Politics*, 50 (1997), pp. 62-87.

Frankel, Jeffrey y David Romer, "Does Trade Cause Growth?", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 3. (1999), pp. 379-399.

French-Davis, Ricardo y Robert Devlin, "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's", Buenos Aires, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean-Interamerican Development Bank, 1998.

Friedman, Thomas, "It Takes a Satellite", *New York Times*, 8 de mayo de 2001.

Gereffi, Gary, "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America!" *Sociological Forum*, 4 (1989), N. 4, pp. 505-533.

Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

- , *US power and the Multinational Corporation*, New York, Basic Books, 1975.
- Gitlin, Todd, "Imperio, mesianismo y miopía", *Letras Libres*, abril de 2003, pp. 8-11.
- Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2003.
- Green, Rosario, *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias a escaseces*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Colosio, 1998.
- Griffith-Jones, Stephany, *Internacional Finance and Latina America*, London, Croom Helm, 1984.
- Haggard, Stephen, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995.
- Hall, Peter, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Hardt, Michael y Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.
- Held, David, Anthony McGrew, David Golblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, traducido por Luis Tobio, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Lajous, Roberta y Blanca Torres (Compiladoras), *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República (*México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores, Tomo IX*), 2000.

- Human Rights Watch, "A Job or Your Rights: Continued Sex Discrimination in Mexico's Maquiladora Sector", diciembre de 1998.
- Huntington, Samuel P., "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, 27 (1973), pp. 333-368.
- Hurrell, Andrew y Ngaire Woods, "Globalisation and Inequality", *Millenium*, 24 (1995), no. 3, pp. 447-470.
- Itaver, Elmar, Kurte Hübner *et al.*, *The Poverty of Nations*, London, Zed Books, 1991.
- Karl, Terry Lynn, "Dilemmas of democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23 (1990), pp. 1-21.
- Kaufmann, David, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, "Governance Matters III", *World Bank Policy Research Working Paper 3108*, 2003.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.
- Keohane, Robert O. "Problematic Lucidity. Stephen Krasner's 'State Power and the Structure of International Trade'", *World Politics*, 50 (1997), pp.150-170.
- , *Alter Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984
- Kissinger, Henry, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Krasner, Stephen, "Power Politics, institutions and transnational relations", en Thomas Risse Kappen (Editor), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge, University Press, 1995, pp.257-279.
- Krauze, León, "Los imperialistas", *Letras Libres*, diciembre de de 2001, p. 94.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld, *International Economics. Theory and Practice*, Boston, Scott, Foresman and Company, 1988.

- Krugman, Paul, "The Return of Depression Economics", *Foreign Affairs*, Enero-Febrero de 1999, p. 60.
- Kuczynski, Pedro Pablo, *Latin American Debt*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1988.
- La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Lenin, V. I., *El imperialismo, fase superior del capitalismo en Obras Escogidas de Lenin*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1948, 2 tomos.
- Lodge, George C. y Ezra F. Vogel (Eds.), *Ideology and National Competitiveness*, Boston, Harvard Business School Press, 1998.
- Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, Houndmills, MacMillan Education, 1974.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1992.
- Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, 34 (1994), N. 4, pp. 545-571.
- Merquior, José G., *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo mexicano en busca del justo medio", *Istor*, 3 (2000), pp. 41-57.
- Carbonell, Miguel, Hugo A. Concha, Lorenzo de Córdova y Diego Valadéz (Coordinadores), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.

- Milner y Keohane (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Mody, Ashoka, y Krishna Srinivasan, "Japanese and U.S. Firms as Foreign Investors: Do They March to the Same Tune", *The Canadian Journal of Economics*, 31 (1998), pp. 778-799.
- Moran, Theodore H., *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, Institute for International Economics, 1998.
- Niall Ferguson, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order*, New York, Basic Books, 2003.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1977.
- O' Brien, Patrick y Armand Clesse (eds.), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, UK, Ashgate Publishing, 2002.
- Ojeda, Mario, "Los países en vías de desarrollo y el nuevo orden mundial", *Foro Internacional*, 35 (1995), N. 4, pp. 476-481.
- Ortega, Reynaldo (editor), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- Packenham, Robert, "Capitalist Dependency and Socialist Dependency: The Case of Cuba", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 (1986), N. 1, pp. 59-92.
- Podolny, Joel y John Roberts, "The global oil industry", *Harvard Business Online*, Caso S-1B-15, 1998.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>.

- Rajan, Raghuram y Luigi Zingales *Saving Capitalism from the Capitalists*, New York, Crown Business, 2003.
- Rawls, John, *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.
- Rico, Carlos, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1991.
- Rodríguez-Pose, Andres y Javier Sánchez-Reaza, "Economic Polarization Through Trade. Trade Liberalization and Regional Growth in Mexico", World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No. 2003/60, 2003.
- Rodrik, Dani y Francisco Rodríguez, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence", *NBER Working Paper*, w7081, 2000 (revised).
- Rodrik, Dani, "Where Did All The Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4 (1999), pp. 358-412.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *NBER Working Paper* 9305, 2002, <http://www.nber.org/papers/w9305>.
- Rodrik, Dani, *Has Globalization Gone Too Far*, Washington, Institute of International Economics, 1997.
- Sachs, Jeffrey y and Alexander M. Warner, "Economic Convergence and Economic Policies", *NBER Working Papers* 5039, 1995.
- Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/>
- Soros, George, "The Capitalist Threat", *The Atlantic Monthly*, Febrero de 2003, pp.45-48.

- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, traducido por Carlos Rodríguez Braun, México, Aguilar, 2002.
- Strange, Susan "States, firms and diplomacy", *Internacional Affairs*, 68 (1992), n. 1, pp. 1-15.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Taylor, Alan M., "Globalization, Trade and Development: Some Lessons from History", NBER Working Paper 9326, <http://www.nber.org/papers/w9326>.
- The End of the Affair?", *The Economist*, 18 de febrero de 2004.
- The Remote Future", *The Economist*, 19 de febrero de 2004.
- Von Clausewitz, Carl, *On War*, traducido y editado por Michael Howard y Peter Paret, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- World Economic Forum, *Resumen de la sesión "The future of global interdependence"*, *Reunión Anual del Foro Económico Mundial (World Economic Forum)*, 21-25 de enero de 2004, http://www.weforum.org/pdf/Session_Summaries2004/127e.pdf.
- World Social Forum, *Carta de Principios de Porto Alegre*, <http://www.wsfindia.org/charter.php>.