

El Tratado de Libre Comercio: alcances e implicaciones

ENRIQUE QUINTANA

INTRODUCCIÓN

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) con Estados Unidos y Canadá ha sido visto por algunos como un parteaguas en la historia del país. Sin embargo, es necesario tener un cuidado extremo para ponderar los alcances reales de la probable integración económica de América del Norte. Del mismo modo que no se puede subvaluar su importancia, tampoco se le puede sobrevalorar y suponer que traerá beneficios o perjuicios que no llegarán con ella.

Las siguientes notas tienen dos propósitos. Por una parte, ponderar la importancia real del Tratado de Libre Comercio, a partir del análisis de sus alcances probables. Por la otra, ilustrar el debate que se ha presentado en torno a él a partir del examen de un caso específico —de los más conflictivos en las negociaciones actuales—: el del sector financiero en México.

El texto que se presenta a continuación parte de dos hipótesis.

La primera señala que el Tratado de Libre Comercio en curso se inserta en un proceso más amplio de redefinición de la estrategia económica del gobierno mexicano. Las implicaciones más importantes del TLC no serán las que se deriven de la negociación comercial en sí misma, sino de sus implicaciones indirectas y las expectativas que la negociación abre.

Ocurre algo semejante con la renegociación de la deuda. Todas las evidencias señalan que los logros fueron realmente escasos, pero las implicaciones de esa negociación en el estado de ánimo de los inversionistas nacionales e internacionales cambiaron las perspectivas económicas del país.

No es en los resultados objetivos palpables donde hay que buscar los efectos más trascendentes del TLC. Hay que analizar sobre todo el cambio que se produce en la forma de ver el mundo de los empresarios de México, de los inversionistas internacionales y de una amplia capa de la población mexicana que ve renovadas sus esperanzas.

La segunda hipótesis se ubica en el estudio de caso que se presenta. Como concentrador de la riqueza nacional, el sector financiero mexicano condensa mucho de lo que pasa en el conjunto del empresariado nacional. La banca, hoy en proceso

de privatización, y los grupos financieros, en proceso de reestructuración, hablan mucho de lo que pasa en el conjunto de la economía. La apertura financiera que vendrá implicada en el TLC será sólo un paso más en este proceso de transformación que ya se inició y que requiere de una apertura amplia y profunda para poder culminar. Las notas concluyen con algunas interrogantes acerca de lo que el TLC puede traer consigo. Las respuestas están todavía muy difusas y dependerán del curso que tome tanto la negociación del Tratado como de los diversos procesos sociales que transcurren paralelamente. La conclusión de las notas se dirige precisamente a tratar de reflexionar acerca de la resultante de fuerzas tan diversas y complejas.

1. EL CONTEXTO Y LOS ALCANCES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

a) *El contexto del tratado*

En los primeros meses de 1990, la prensa estadounidense empezó a hablar con insistencia acerca de las pláticas que las autoridades mexicanas tenían con sus contrapartes estadounidenses, con el objeto de considerar la posibilidad de establecer un acuerdo comercial de algún tipo. El presidente de México acababa de regresar de su gira por Europa Oriental en la que vio cómo cientos de millones de personas se integraban a la economía de mercado y de qué manera se podrían convertir en el destino de cientos de miles de millones de dólares de alemanes, japoneses y estadounidenses.

Hasta 1989, la posición oficial de las autoridades mexicanas era que México no necesitaba formar parte de ningún bloque comercial, y que prefería mantenerse con vínculos diversos con los Estados Unidos, Latinoamérica, la Comunidad Europea y la Cuenca del Pacífico. En particular, esta última zona les causaba una fascinación especial a las autoridades mexicanas.¹

Sin embargo, en los primeros meses de 1990 hubo un cambio radical de percepción. Se observó que la tendencia del mundo, más que a una integración y a una apertura indiscriminadas, era la de regionalizarse. Además, los procesos políticos y económicos de los países de Europa del Este y, tarde o temprano, de la Unión Soviética en el corto o mediano plazos, podrían dar lugar a una gran atracción para fondos que, en todo caso, podrían canalizarse hacia México. Ése fue uno de los factores que modificaron la percepción y condujeron a que hubiese acercamientos entre los gobiernos de México y Estados Unidos con el objeto de explorar las posibilidades de concretar algún acuerdo comercial.

Después de que la prensa estadounidense reveló la realización de las pláticas mencionadas, el gobierno mexicano no tuvo más remedio que reconocer que, efectivamente, se estaban realizando, y convocó al Senado para realizar una con-

¹ México gestionó su ingreso al Pacific Basin Economic Council (PBECC) y logró organizar la reunión número 24 de esta institución. Se celebró en la ciudad de Guadalajara del 6 al 8 de marzo de 1991.

sulta pública para estudiar la estrategia que podría emplear México para integrarse a la economía internacional.

Las sesiones del Senado fueron organizadas al vapor, y si bien tuvieron una participación amplia y diversa, simplemente sirvieron para dar ropaje de legitimidad a una resolución que estaba tomada anteriormente y en cuya instrumentación se seguía trabajando: la formación de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Efectivamente, las miles de cuartillas que recibió la comisión del Senado se redujeron a una sola conclusión: recomendar al ejecutivo la negociación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.² México se convirtió así en el país solicitante. El procedimiento jurídico implicó pedir al Congreso que facultara al ejecutivo estadounidense para negociar el acuerdo comercial con México.

En México, las consultas en el Senado ya habían conducido a que la decisión del ejecutivo de negociar este Tratado tuviese una cobertura legal. En los Estados Unidos, sin embargo, aún tuvo que llevarse a la práctica otra parte del procedimiento. Fue necesario que el presidente Bush solicitara al Congreso que le extendiera por dos años la facultad de negociar acuerdos comerciales a través de la metodología llamada *fast track* o vía rápida.

En los Estados Unidos, los tratados comerciales tienen que ser aprobados —y en las disposiciones originales, negociados— por el Congreso. Sin embargo, existe una disposición a través de la cual se faculta al ejecutivo para negociar y proponer un Tratado Comercial y posteriormente someterlo al Congreso, para su aprobación o rechazo, pero sin posibilidad de modificarlo.

El *fast track* implica dos cosas: la renuncia del derecho de enmienda por parte de las dos cámaras del congreso de los Estados Unidos, así como el otorgamiento de un voto de confianza al ejecutivo para que negocie sin la intervención directa del Congreso.

Esta facultad se le había otorgado al ejecutivo estadounidense para poder concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Sin embargo, el plazo era de dos años y venció en febrero de 1991. Fue necesario que se tramitara su extensión a un plazo de otros dos años para poder negociar con México y Canadá bajo esa condición.³ Esto se logró en mayo de 1991, fecha que sirvió como señal para dar inicio a las negociaciones formales del TLC.

En el camino, no obstante, se había producido otro cambio importante. En los últimos meses de 1990, de manera inesperada se anunció la incorporación de Canadá a las negociaciones, con el objeto de constituir una zona de libre mercado en toda América del Norte. Sin embargo, la inclusión de Canadá fue sobre la base

² El plazo entre la conclusión de las consultas efectuadas por el Senado y la presentación de las Conclusiones al Ejecutivo fue menor de 24 horas. Este hecho motivó una crítica generalizada respecto a la improvisación con la que procedió el órgano legislativo.

³ En febrero de 1991, el presidente Bush logró la extensión del *fast track* por dos años después de una cerrada votación en el Congreso y gracias al acuerdo realizado con Richard Gephardt, el líder de la mayoría demócrata.

de que no se cambiaran los términos en que se había acordado el Tratado de Libre Comercio que entró en vigencia el 1 de enero de 1989.

En México, la "vía rápida" está dada automáticamente en una fase: el Congreso no interviene en las negociaciones. La obligación del ejecutivo es mantener informado al Senado de los avances de la negociación. Sin embargo, no existen representantes del poder legislativo entre los negociadores. Por otra parte, no es necesaria la vía rápida: si el ejecutivo establece el compromiso de que el Tratado no sea enmendado, existen todas las condiciones para que ese hecho se logre, pues el Senado se ha caracterizado por tener una mayoría completamente dócil a las disposiciones del ejecutivo. En ese sentido, aunque no existiera el acuerdo formal de no revisarlo, los negociadores mexicanos podrían asegurar a sus contrapartes en EEUU y Canadá que no sería enmendado el Tratado.

b) *Sus alcances*

El TLC se presenta formalmente como el prospecto de un acuerdo comercial en el que se persiguen varios objetivos.

1) Lograr que en un plazo determinado para las negociaciones y para los productos sujetos a ellas se alcance la eliminación completa de los aranceles en el comercio de las naciones firmantes. Esto implica establecer calendarios de desgravación de los productos acordados entre los tres países.

2) Eliminar las barreras no arancelarias en el comercio entre los tres países, lo que implica abordar problemas diversos, sobre todo en las normas fitosanitarias y en la definición de normas para los diferentes productos que se comercializarán.

3) Definir claramente los productos que califican para el Tratado, a partir de una precisión de las "reglas de origen", es decir, de las premisas para definir que un producto es originario de cualquiera de los países firmantes del Tratado.

4) Establecer la manera de eliminar las barreras que existen en el intercambio de servicios diversos. Entre ellos el asociado con la inversión extranjera, la propiedad intelectual y las regalías, al mismo tiempo que los servicios financieros.

5) Definir mecanismos que sean satisfactorios para todos, para resolver las disputas comerciales que puedan surgir entre los países firmantes del Tratado.⁴

La negociación la realizan diferentes instancias de las tres naciones. En México, la responsable es la Secretaría de Comercio, lo mismo que en Canadá. En los Estados Unidos la negociación es efectuada por el Representante Comercial de ese país.

El objetivo principal es lograr un Tratado que tenga validez jurídica y que promueva, mediante la liberalización del comercio, un intenso intercambio entre las tres naciones firmantes.

El diagnóstico de las autoridades mexicanas establece que muchos productos nacionales tendrían un abundante mercado en los Estados Unidos, si existieran

⁴ Serra Puche, Jaime, "El tratado de libre comercio México-Estados Unidos-Canadá", ponencia presentada en la instalación del Foro Permanente de Información sobre el TLC en el Senado de la República, 1 de marzo de 1991.

condiciones más favorables en el intercambio. Se cita de modo usual el caso de ciertas frutas y legumbres que se ven sometidas a disposiciones proteccionistas en los Estados Unidos debido a los fuertes intereses de diferentes grupos empresariales de aquella nación.⁵ Los aranceles de los Estados Unidos alcanzan el 4% en promedio. Por esa razón, el efecto de conjunto que puede obtenerse en esta materia con el TLC es limitado. Las posibilidades son mucho más amplias con las barreras no arancelarias, en las que existe un elevado proteccionismo, pues hay posibilidades de negociar ampliamente su reducción.

En México, aunque el nivel de aranceles es más alto que en Estados Unidos, no es mucho lo que puede hacerse. En tres años, el arancel promedio se redujo de 20 a 9%, esto es, a un ritmo de casi 4 puntos por año. Uno de los plazos que se han dado para la reducción arancelaria de los próximos años es de siete años. De ese modo, la reducción arancelaria promedio al año sería de 1.28 por ciento.⁶ En otras palabras, el efecto específico de la reducción de aranceles —en lo general— ha sido mucho mayor en el período 87–90 de lo que sería en casi cualquier resultado del TLC.

Desde luego, todavía quedan sectores específicos en los que el efecto será mucho mayor debido al alto grado de protección que aún existe. Dos de ellos son el agropecuario y el de servicios financieros.

Los estudios econométricos que han realizado diferentes universidades y despachos en Estados Unidos reflejan un impacto marginal del TLC sobre el volumen total de comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. No es que sea despreciable el efecto, pero será sustancialmente menor de lo que aparece ante la opinión popular.⁷

El impacto más fuerte será sin lugar a dudas el indirecto, asociado sobre todo con los volúmenes de inversión que propiciará el Tratado. Ello se comentará en el siguiente capítulo.

2. LOS EFECTOS INDIRECTOS DEL TLC

Lo más importante del TLC será —y lo es ya— todo lo que ha traído aparejado. Para entender este punto es necesario observar algunos aspectos del entorno en el que surgió la propuesta del TLC.

La economía nacional experimentó en 1990 una situación peculiar. El déficit de la balanza de pagos llegó a uno de sus niveles más elevados en los años recientes: alcanzó la cifra de 6 348 millones de dólares y rebasó la ya de por sí muy elevada de

⁵ SECOFI, "Obstáculos en el intercambio comercial con Estados Unidos", mimeo, noviembre de 1990.

⁶ *Ibid.*

⁷ Peat Marwick, "Análisis econométrico de los impactos del Tratado Trilateral de Libre Comercio en la Economía de los Estados Unidos", enero de 1991.

1989.⁸ Se generó así un proceso de crecimiento que se hizo altamente dependiente de las importaciones, no de manera accidental, sino deliberada.

La lógica era la siguiente: una de las causas de la inflación en México había sido, desde hacía muchos años, las elevadísimas ganancias obtenidas por las grandes empresas mexicanas que funcionaron en mercados protegidos, de carácter fuertemente oligopólico.

Si la inflación se iba a desterrar de manera definitiva, no bastaba con medidas financieras correctivas; era necesario que las empresas establecidas en México se vieran sometidas a una fuerte competencia, con el objeto de que se hicieran más eficientes, redujeran sus costos y lograran sostener precios internacionales. Sin embargo, en una condición de escasez de divisas, como la de 1987 y 1988, era poco útil instrumentar una apertura comercial. Era necesario que hubiese una situación más holgada de divisas para que los efectos de la apertura comercial fueran más profundos.

Las cifras son elocuentes. Entre 1987 y 1990, el crecimiento de las importaciones totales fue del 154%: una tasa promedio anual del 36% que ni en los períodos de crecimiento más acelerado se había alcanzado; empero, las exportaciones no lograron un despegue similar. En el mismo período, el crecimiento fue del 30%, una tasa anual de apenas el 9 por ciento.⁹

El resultado fue la aparición de un déficit comercial que requirió de capital externo para financiarse. Sin embargo, para lograr que el país fuese atractivo para el capital externo era necesario lograr algo más que renegociar la deuda.

Un caso semejante al de México parecía ser el de España; una economía muy cerrada que en pocos años se abrió y se integró a un bloque comercial muy grande. El resultado fue la entrada de una cantidad espectacular de capital extranjero. La referencia obligada de las autoridades mexicanas fue el caso español.

Por esa razón, era necesario buscar la entrada a un bloque comercial con las siguientes condiciones:

— la economía mexicana, para poder seguir creciendo, necesitaba continuar con déficit continuos de la balanza comercial, pues las exportaciones crecerían sólo después de una larga maduración de los proyectos exportadores;

— el flujo continuo de capitales sólo podría ser garantizado si los inversionistas extranjeros tenían expectativas favorables para el mediano plazo en la economía mexicana;

— los rendimientos elevados de los mercados financieros no podrían mantenerse por mucho tiempo sin afectar la estabilidad interna, por lo que la atracción de recursos externos requería de otras motivaciones.

En estas condiciones, la posibilidad de lograr —como España— la integración a un bloque comercial importante era una de las premisas para lograr dar continuidad al crecimiento, tanto en el mediano como en el largo plazo.

⁸ Banco de México, "Indicadores económicos", *Balanza Comercial*, varios números.

⁹ *Ibid.*

En el corto plazo, la expectativa de la formación de un mercado libre en América del Norte fue un factor de atracción que permitió que se consiguieran recursos externos como nunca antes, mediante de la colocación de títulos mexicanos en el exterior.

La colocación de las acciones de Teléfonos de México en los mercados internacionales fue la operación financiera más importante de su tipo en la historia, y permitió que el gobierno federal obtuviera recursos por 2 000 millones de dólares.¹⁰

La expectativa del TLC, la venta de la imagen que se logró construir, hizo factible que muchas empresas más pequeñas y menos conocidas que TELMEX realizaran colocaciones en el exterior y lograran ingresos muy elevados. La inversión en cartera registrada en 1990 fue uno de los signos de la exitosa venta de las expectativas de la economía mexicana alrededor del TLC.¹¹ Esa parte de la estrategia permitió consolidar la estabilidad del corto plazo. Para el mediano plazo, la apuesta de las autoridades fue que el TLC permitiese un importante flujo de inversión directa a México, que hiciera posible convertir al país en la puerta de entrada al mercado estadounidense.

En la medida en que los Estados Unidos plantearon no permitir que las maquiladoras de otras naciones utilicen a México como trampolín para impulsarse al mercado estadounidense, será necesario canalizar importantes flujos de recursos para que el grado de integración nacional permita a los productos “calificar” para formar parte del acuerdo. Sobre esa premisa se plantea la posibilidad de contar por varios años con importantes ingresos externos, de tal modo que se haga factible dar viabilidad a una estrategia en la que los proyectos productivos más importantes maduren hasta después de 1995.

El Tratado de Libre Comercio en realidad lleva tras de sí otro tratado no escrito: un verdadero “tratado de inversiones” que es el que verdaderamente requieren las autoridades mexicanas para que el modelo de crecimiento definido tenga viabilidad en el corto y mediano plazos.

3. UN CASO: LOS DESAFÍOS EN EL SECTOR FINANCIERO

Al constituirse una zona de libre comercio en América del Norte, los participantes en el sistema financiero mexicano —intermediarios, clientela y autoridades— se verán ante un conjunto de desafíos cuya resolución determinará el futuro del sistema financiero en el bloque norteamericano.

Los más importantes retos son los siguientes:

a) Lograr una conciliación entre la necesidad de fortalecer a los grupos financieros y la de impedir el surgimiento de prácticas oligopólicas que generen rentas

¹⁰ SHCP, “Información relativa a la colocación de la serie L de TELMEX en los mercados internacionales”, abril de 1991.

¹¹ Los datos del Banco de México indican que la inversión en cartera fue de 1 994 millones de dólares en 1990 y de 5 873 millones de dólares en el primer semestre de 1991.

para el sector protegido de las grandes empresas, en perjuicio de los usuarios del sistema financiero.

Debe reconocerse la inevitabilidad de los procesos de concentración del mercado en el ámbito puramente nacional, para tener capacidad de introducir tecnología de punta y desarrollar economías de escala; y someter, al mismo tiempo, en un plazo suficiente y definitivo, a las empresas financieras a la competencia con los grupos foráneos.¹²

Como resultado, el costo de los servicios financieros nacionales deberá ser fijado por el mercado internacional y no por las grandes empresas que concentran el mercado nacional. Al mismo tiempo, éstas serían sometidas a la regulación de la autoridad, que debería tener el control de nuestro mercado.

b) Garantizar la provisión de servicios financieros adecuada para un proceso prolongado de modernización de la planta productiva. En otras palabras, constituir instituciones financieras con capacidad para financiar un ciclo de inversión de largo plazo, y no sólo brotes de inversión.

En lo anterior está implícita la necesidad de cambiar el horizonte de la captación, con el objeto de que el mercado nacional tenga capacidad para aprovisionar recursos a plazos y costos apropiados para el financiamiento de largo plazo.

En este sentido, la apertura financiera implicará, necesariamente, el desarrollo de nuevas empresas, dentro y fuera de los grupos financieros, que manejen fondos de pensión —cuya operación parece inminente— y otro tipo de depósitos de largo plazo.¹³

c) Desarrollar un concepto de regulación eficiente que atienda al interés de la autoridad monetaria de mantener la capacidad para incidir sobre el crédito y su costo, al mismo tiempo que permita el desarrollo de innovaciones financieras que aumenten la eficiencia y competitividad de los intermediarios.

El concepto mismo de regulación debe ser modificado en el marco de la internacionalización, y debe traer aparejada la noción de coordinación monetaria y financiera. Sin embargo, en la perspectiva de los sistemas financieros y las economías asimétricas, el reto para la autoridad es “hilar fino” con el objeto de conservar la capacidad para ejercer la política monetaria aún en el marco de una soberanía redefinida que requiere de la concertación internacional en el contexto de mercados financieros abiertos. Ésta es una condición exigida en las negociaciones por nuestras autoridades monetarias.¹⁴

d) Los usuarios del sistema financiero requieren de un cambio cultural que implique una modificación de sus hábitos en el uso de los servicios tradicionales, y el aprendizaje del uso de nuevos servicios. Se requiere la aceptación social de

¹² Ejecutivos de Finanzas, “El sistema financiero y el bloque norteamericano”, noviembre 1990.

¹³ Gavito, Javier, “México ante la apertura de los servicios financieros”, mimeo, ITAM, diciembre de 1990.

¹⁴ Conversación del autor con funcionarios del Banco de México.

tasas reales pasivas bajas —en los niveles internacionales— y la aceptación de un sacrificio de la liquidez por períodos prolongados.

Sólo este cambio de la cultura financiera permitirá que los recursos nacionales tengan las características necesarias para financiar proyectos de largo plazo. Si esta modificación no se produce, los requerimientos de financiamiento serán excesivos y se gestará una vulnerabilidad en el proceso de financiamiento de un ciclo largo de inversión.

Para poder identificar más claramente los términos del debate, es necesario empezar por observar la situación de los servicios financieros en el TLC entre Canadá y los Estados Unidos y posteriormente analizar las posiciones que hay en México.

4. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Uno de los parámetros necesarios para la negociación de los servicios financieros en el TLC es el tipo de acuerdo al que llegaron los Estados Unidos y Canadá. Los estadounidenses se mostraron satisfechos con los términos del acuerdo, pero los canadienses han expresado insatisfacción respecto de sus resultados.

La posición canadiense se ha expresado en dos vertientes. Los representantes de los intermediarios financieros han manifestado su confianza en que las negociaciones trilaterales permitan revisar algunos aspectos del acuerdo suscrito previamente. Sin embargo, los representantes gubernamentales han expresado la decisión de que los términos del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá permanezcan.

a) *El sistema financiero canadiense*

La industria bancaria canadiense siguió un patrón de crecimiento semejante al de los países europeos. Se desarrolló un esquema de banca múltiple y una operación en la que no surgieron restricciones asociadas con la especialización de actividades. Los activos totales de la banca canadiense ascienden a 545 000 millones de dólares. El 64% del mercado accionario canadiense es controlado por los intermediarios bancarios.

Existe una gran concentración de los recursos. El 90% del total de la industria bancaria es manejado por seis grandes bancos que tienen una fuerte presencia internacional, pues tienen agencias o representaciones en 57 países.

El número de empleados que ocupa la industria bancaria canadiense es de 190 mil, equivalentes al 1.5% de la población ocupada. Este personal se encuentra trabajando en 7 500 sucursales.

La presencia de bancos extranjeros en Canadá comenzó hasta 1980. En el pasado, sólo podían mantener oficinas de representación. Como resultado de los cambios legales, se han establecido en Canadá 58 bancos extranjeros cuyos activos

totales llegan a 60 000 millones de dólares y equivalen al 11% de los activos totales de la banca canadiense.¹⁵

b) *Los términos de la negociación con Estados Unidos*

La legislación aprobada en 1980 permitía a los extranjeros tener hasta el 25% de las acciones de un banco. Cada accionista extranjero —igual que los nacionales— sólo podía tener a título individual hasta el 10% de la participación en el capital.

Con el Tratado suscrito entre Estados Unidos y Canadá se eliminaron todas las restricciones para que los inversionistas estadounidenses tuvieran presencia en el sistema financiero canadiense. Sin embargo, los canadienses aseguraron su participación en el mercado al fijar un tope máximo a la participación de los bancos extranjeros (16%).

El acuerdo entre Estados Unidos y Canadá referente a los servicios financieros se convirtió, de hecho, en un capítulo separado del Tratado. Las negociaciones se manejaron en grupos separados. Por parte de los estadounidenses, el Departamento del Tesoro, y por parte de los canadienses, el Ministerio de Finanzas.

El carácter peculiar de este capítulo se derivó de la exclusión de dos aspectos que abarcaron prácticamente todos los sectores de la economía, con la excepción de los servicios bancarios: los procedimientos para arreglar disputas y las reglas respecto de la inversión externa.

Sin embargo, el espíritu del acuerdo financiero estuvo basado en la noción de “trato nacional” o igualdad de oportunidades competitivas. Esto quiere decir que cada país se compromete a tratar a las partes del otro con una base equivalente al tratamiento de sus propios ciudadanos.

Este acuerdo implica que los bancos canadienses se encuentran sujetos a las restricciones del Acta Glass–Steagall y a los términos del Acta McFadden, que restringe la operación de bancos múltiples y limita la posibilidad de que los bancos canadienses puedan establecerse sin restricciones en el territorio de los Estados Unidos. En contraste, los bancos de Estados Unidos sí pueden realizar operaciones de captación y crédito y operar valores, así como establecerse en cualquier punto del territorio canadiense.

Los términos del acuerdo no fueron plenamente satisfactorios para la comunidad bancaria canadiense. Los bancos canadienses consideran que no obtuvieron ninguna ventaja para realizar operaciones en los Estados Unidos, mientras que los estadounidenses lograron concesiones, importantes en apariencia, en su operación en el mercado canadiense. Sin embargo, los analistas canadienses señalan que, con excepción de la propiedad del 100% de las subsidiarias, el resto de los términos prácticamente no cambió.¹⁶ De hecho, un reclamo de la banca estadounidense es que aún se exige en Canadá la apertura de subsidiarias, capitalizadas por

¹⁵ Ritchie, Cedric, participación en el Foro de Información sobre el TLC organizado por el Senado de la República, julio de 1991.

¹⁶ *Ibid.*

separado, y no como sucursales de una matriz, tal y como los canadienses pueden hacerlo en los Estados Unidos.

El efecto real que el Tratado ha tenido sobre la presencia estadounidense en Canadá ha sido mínimo. Las estadísticas más recientes señalan que la banca estadounidense ha perdido presencia en Canadá. La razón es que existe gran dificultad para enfrentar a los grandes bancos canadienses en su propio mercado. A juicio del presidente del Bank of Nova Scotia, este hecho hace evidentes las dificultades para que la banca extranjera domine las operaciones de un mercado financiero nacional.

La aspiración de los bancos canadienses es que se produzca más o menos rápido la reforma de las disposiciones legales que limitan a la banca estadounidense, pues de hecho, también limitan a la canadiense.

5. LAS POSICIONES RESPECTO AL SECTOR FINANCIERO EN EL TLC

Hasta ahora no existe ningún planteamiento público de trascendencia que rechace de manera explícita la apertura financiera en el marco del TLC. Quienes se oponen a la apertura financiera, lo han hecho sobre todo desde la perspectiva de una oposición general.

Sin embargo, existen matices diversos entre los diferentes voceros del sector público y de los intermediarios privados, que tienen que ver con el ritmo de la apertura, así como con las condiciones que deben cumplirse para que ésta se dé. Los planteamientos han sido múltiples; más abajo presentamos algunos de los más relevantes y que han sido expresados en distintos foros, o fueron comunicados verbalmente al autor.

a) *El gobierno federal*

La estrategia de política económica está basada en la apertura, la privatización de las empresas no estratégicas que se encuentran en manos del Estado, la modernización de la planta productiva y la racionalización de la regulación. En conjunto, estas líneas conducen a la generación de un ambiente más competitivo que permite crecer con estabilidad.

En el centro de esta estrategia, en el ámbito microeconómico, se encuentra la internacionalización de las empresas mexicanas. De acuerdo con el subsecretario de inversión extranjera y fomento industrial de la SECOFI —secretaría encargada de la negociación del TLC—: “La internacionalización de la industria y el comercio exterior requiere que los factores productivos que utiliza se obtengan en condiciones competitivas en términos de costo, disponibilidad, oportunidad y calidad”.

Sobre esta premisa se plantea la necesidad de que el sector financiero nacional ofrezca financiamientos de largo plazo mediante el desarrollo de nuevos instrumentos de captación y el crecimiento de intermediarios, como las aseguradoras o

los fondos de pensión. Otro de los objetivos propuestos es que se desarrollen patrones de especialización que hagan a la intermediación financiera más adecuada con el tipo de empresas, escalas y niveles técnicos que operan en el país.¹⁷

Por otra parte, también se requiere que la intermediación financiera se adapte a las necesidades de un proceso de modernización industrial que implica transferencia de tecnología y financiamiento de la parte importada de la inversión, lo que implica su internacionalización.

Un ángulo más es que los intermediarios financieros deben prepararse para operar en un mercado que puede incluir a 360 millones de usuarios. El desarrollo de economías de escala y grupos financieros es parte esencial de la estrategia previa a la firma del TLC.

En particular, en relación con el papel del sector financiero en el TLC, las autoridades consideran que la reducción del proceso inflacionario y la apertura comercial conducirán a que los intermediarios mexicanos ofrezcan servicios a costos cada vez más cercanos a los de los intermediarios externos. La introducción gradual en la competencia internacional se convierte en un factor decisivo para que los servicios financieros ofrecidos en el interior del país sean semejantes en calidad y costo a los que se pueden conseguir en el exterior.

En el marco general de la negociación, las autoridades mexicanas han expresado sus reservas respecto de la aplicación del principio del "trato nacional", debido a la asimetría de los sistemas financieros de México, por un lado, y de Canadá y Estados Unidos, por el otro. Expresan también su oposición a que los servicios financieros sean considerado un paquete aparte del resto de los otros temas, como sucedió en el tratado con Canadá.

El objetivo planteado es buscar concesiones realmente equitativas, sobre la base de los diferentes marcos regulatorios que tienen los tres países, así como del tamaño relativo de las instituciones bancarias. Además, se plantea usar la negociación del sector financiero como una ficha que deberá intercambiarse por concesiones en otras materias.¹⁸

b) *La banca estatal*

Diversos representantes de los bancos que aún son propiedad del gobierno han expresado su punto de vista en relación con la apertura financiera en el marco del TLC. El encargado del Comité Internacional de la Asociación Mexicana de Bancos, José Juan de Olloqui, plantea la necesidad de la apertura bajo los criterios de la reciprocidad, la selectividad y el gradualismo.

En relación a la reciprocidad, Olloqui precisa el concepto de "reciprocidad relativa", que implica la asimetría en las concesiones que se brindan y que se exigen en la negociación. En cuanto a la selectividad, se plantea la necesidad de que la apertura en el marco del TLC no sea irrestricta, sino que tome en cuenta un conjunto

¹⁷ Sánchez Ugarte, Fernando, "El acuerdo de libre comercio y el sector financiero mexicano", ponencia presentada en el Simposium Anual de la Bolsa Mexicana de Valores, 17 de abril de 1991.

¹⁸ Conversaciones del autor con funcionarios de la SECOFI y de la SHCP.

de productos y servicios que deberían reservarse a los intermediarios mexicanos, al menos en el corto plazo. El carácter gradual implica la fijación de un calendario para la apertura que establezca plazos perfectamente diferenciados en diferentes tipos de transacciones.

El funcionario de la AMB establece la necesidad de que se fortalezcan los intermediarios mexicanos en los siguientes ámbitos, antes de que se realice la apertura: grado de capitalización, capacitación de recursos humanos, e inversión en sistemas y comunicaciones.

Otras de las recomendaciones provenientes de la banca estatal establecen la necesidad de fijar un gradualismo inteligente, no sólo en la apertura, sino también en la negociación. La colocación de esta temática en la parte final de la agenda se plantea como necesaria por los procesos de reforma financiera en los que están envueltos tanto México como los Estados Unidos.

Los términos negociados —a juicio de la banca mexicana— deben garantizar el principio de la preminencia nacional mediante el establecimiento de candados que aseguren que las mayores instituciones financieras sean siempre de propiedad nacional mayoritaria.¹⁹

Otro aspecto de gran importancia es la necesidad de regularizar la actividad que, *de facto*, realizan los intermediarios extranjeros en México. Por ejemplo, las medidas tomadas por el Citibank —único banco extranjero con licencia— para reconocer y regular las actividades que realizaba por intermedio de otras empresas, parece una práctica que debe generalizarse, según algunos funcionarios de la banca mexicana.

También la regulación de las actividades de oficinas de representación, firmas de “asesoría financiera” o representaciones informales de casas de bolsa extranjeras, deben ser reconocidas con el objeto de limitarlas.

El director de SOMEX propone una apertura en tres fases:

a) la primera implica la consolidación de la banca mexicana y los grupos financieros durante la negociación del TLC, sin ceder nada en este período;

b) la segunda es la transición a la apertura, que implica modificar el estatuto de las oficinas de representación por subsidiarias de bancos estadounidenses y canadienses que operarían con restricciones;

c) la tercera corresponde a la apertura con preminencia nacional, en la que la apertura restringe al menudeo la presencia extranjera de la banca y limita sus posibles redes de sucursales.²⁰

c) *El sector privado*

Las representaciones financieras del sector privado, en particular las que corresponden al sector bursátil, coinciden en la necesidad de la apertura, y también

¹⁹ Suárez Dávila Francisco, participación en la Asamblea de la Asociación Mexicana de Bancos, octubre de 1991.

²⁰ *Ibid.*

subrayan la necesidad del gradualismo. Sin embargo, hacen hincapié en las condiciones de la regulación en México.

El representante de las casas de bolsa en la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) parte de la base de la asimetría entre los sistemas financieros. Algunos datos lo indican: las casas de bolsa en México son 25, en Estados Unidos, 6 013 y en la provincia de Ontario —la más importante provincia financiera de Canadá—, 120; las emisoras con acciones colocadas son 202 en México, 6 013 en Estados Unidos y 1 036 en Ontario. El valor de capitalización de las empresas bursátiles en México equivale al 0.76% del estadounidense y al 2.1% del canadiense.²¹

Estas asimetrías fijan con toda claridad, aun con un fuerte crecimiento de la participación de los intermediarios financieros mexicanos en EEUU y Canadá, una participación marginal. En contraste, con un crecimiento marginal, la participación de los intermediarios de Canadá y EEUU en México sería notable. Por esa razón, asumen los intermediarios privados, es necesario un avance sustancial en la adaptación de las regulaciones mexicanas a las condiciones que fijan las canadienses y estadounidenses, particularmente en lo que corresponde a la creación de mercados, instrumentos y operaciones.

En el ámbito bursátil, en particular, se señala la necesidad de crear mercados futuros, opciones, mercados intermedios o de mostrador (*over the counter*), operaciones a plazo y créditos de margen, entre otros, antes de avanzar en la apertura.²²

El presidente de la Casa de Bolsa FIMSA, Carlos Abedrop, plantea también la necesidad de hacerle frente a la asimetría mediante un proceso de compras y fusiones de bancos y otros intermediarios. A su juicio, “sería un grave error que, por los prejuicios que existen contra los oligopolios, no propiciemos la creación de grandes y poderosos bancos mexicanos que participen en el mercado internacional”.²³

Otro de los elementos de la estrategia es propiciar la asociación con intermediarios extranjeros, con el objeto de ganar en experiencia y en penetración internacional. Para lograrlo, sería necesario modificar el carácter tan restrictivo de la participación, que establece sólo el 5% para cada institución y el 30% para el total de capital extranjero. Además, propone limitar la apertura de sucursales extranjeras y permitir la operación de los intermediarios extranjeros mediante actividades especializadas, y no como banca múltiple o grupos financieros.

c) La banca extranjera

Los bancos estadounidenses y canadienses han expresado su posición respecto a la negociación de los servicios financieros en el marco del TLC. A juicio de algunos

²¹ Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, “El sector bursátil ante las negociaciones del TLC”, documento interno, marzo de 1991.

²² *Ibid.*

²³ Abedrop, Carlos, participación en el Foro de Información del Senado de la República, julio de 1991.

banqueros, el problema esencial no tiene que ver con calendarios o con definiciones de los ámbitos de actividad, sino con la forma de establecer una presencia efectiva en México, es decir, de recibir una licencia de operación.

Aunque se reconoce la asimetría que existe entre los diferentes sistemas financieros, se sostiene que se ha exagerado el temor a la competencia de los intermediarios financieros externos, en virtud de que en ningún caso importante de apertura han pasado a dominar el sistema financiero nacional.

Casi todos los grandes bancos estadounidenses y canadienses han expresado que no tienen interés en tomar una posición minoritaria —al menos en los términos vigentes hasta ahora— dentro de alguno de los bancos mexicanos. Han hecho hincapié en la necesidad de que se permita la actividad de sucursales, o que se permita tomar una porción mayoritaria del capital de alguno de los bancos mexicanos.

El planteamiento de canadienses y estadounidenses puede identificarse en la exigencia de hacer válido el principio del “trato nacional”, puesto que los bancos mexicanos ya tienen presencia abierta en esas naciones. La reciprocidad, a su juicio, sería permitir la presencia de intermediarios de aquellas naciones.²⁴

CONCLUSIONES: EL PAÍS DESPUÉS DEL TLC

En realidad, todavía no es posible imaginar con exactitud qué tipo de país es el que tendremos después de la firma del TLC. Todo dependerá del contenido y los resultados de la negociación. Sin embargo, es posible vislumbrar algunas tendencias.

Si el gobierno mexicano continúa con una prisa excesiva para concluir la negociación antes de que se inicie el proceso electoral en los Estados Unidos, es probable que ésta sea desventajosa para México. Si se prolongara y se pusiera a discusión internamente, por el contrario, podría resultar favorable.

Hasta ahora, las señales apuntan a una situación en la que el gobierno se ve presionado a aceptar los planteamientos estadounidenses. Sin embargo, surge lentamente un fenómeno que puede ser el más positivo asociado con el TLC: la discusión del TLC como pivote de la revitalización de la sociedad civil.

El México que surgirá después del TLC dependerá en gran medida de la relación que exista entre las dos tendencias que hoy se pueden identificar en el proceso de negociación. La tensión entre ambas será la que defina los resultados precisos del acuerdo.

Bajo esas premisas, pueden configurarse las siguientes posibilidades:

1) El TLC se impondrá como una fórmula para garantizar la irreversibilidad de las reformas económicas puestas en marcha en el actual sexenio. Al margen del Tratado específico que se firme, la institucionalización de estas reformas en un Tratado internacional hará que los costos de revertirlas sean tan elevados, que

²⁴ Kelly, Holtus, “Potential Banking Opportunities”, octubre de 1991.

cualquier régimen futuro tenga que tomarlas como un hecho consumado para el corto o el mediano plazos.

2) El TLC cambiará la configuración del aparato productivo mexicano de manera gradual. Lo más significativo del TLC no es el hecho de que la competencia de las empresas nacionales con las estadounidenses se intensifique en el corto plazo. Ese hecho no será muy visible de acuerdo con los probables plazos de desgracia. Lo más significativo es que, aún de manera gradual, el proceso de apertura se hará completo y será prácticamente irreversible. La pequeña industria mexicana cambiará radicalmente en cuestión de una década.

3) La estructura social mexicana también se modificará profundamente en el mediano plazo. Tenderá a surgir una capa más amplia de trabajadores industriales en las ciudades grandes y medianas, y se reducirá la pequeña industria. Sin embargo, es de esperarse que persista por varios años — al menos una década— una economía informal muy grande, como resultado de la necesidad de generar empleos en los que no se requiera una inversión muy fuerte. La situación de los estados fronterizos en la actualidad es un parámetro de comparación de lo que podría ser la totalidad de la economía nacional a la vuelta de una década.

4) Las relaciones entre México y el exterior cambiarán profundamente, porque México tendrá un mayor grado de integración económica con los Estados Unidos. La economía mexicana se conducirá cada vez más de acuerdo con los tiempos y ritmos de los Estados Unidos. Será necesario que la política económica —aun en el **plano** informal— se diseñe tomando en cuenta la propia política estadounidense.

5) A menos que se fortalezca el autoritarismo en lo económico, el TLC permitirá una revitalización profunda de los organismos de la sociedad civil vinculada con las decisiones económicas. El efecto que esto tendrá en el largo plazo es sin lugar a dudas positivo y hará factible la modelación de un estilo de desarrollo que permita una mayor extensión de los beneficios a capas más amplias de la sociedad.

6) Sin embargo, como la gran paradoja de este proceso, es factible que en el corto plazo aumenten la marginación y la pobreza dentro de una amplia capa de la sociedad mexicana, al tiempo que los beneficios del crecimiento se extienden a un sector más amplio de las poblaciones urbanas con empleos formales. En el corto plazo surgirán “dos Méxicos”. El desafío más importante será darle viabilidad política y orden a un proceso de transición en el que la sociedad tendrá capacidad para definir un estilo de crecimiento mediante sus propias organizaciones. Si dicha transición no se conduce eficazmente, se puede truncar y el país corre el peligro de caer en la inestabilidad o en el autoritarismo.