

Cristina Puga, *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa, 2004), 288 pp.

Carlos Alba Vega
Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

POCOS TEMAS HAN DESPERTADO tantos análisis y polémica en los últimos años como el de las reformas económicas emprendidas durante la administración de Carlos Salinas de Gortari y su culminación en ese momento con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN ha estado cargado de símbolos y nadie que esté interesado en la vida nacional puede permanecer ajeno a éstos. Significó al mismo tiempo continuidad y cambio. Continuidad, porque en el orden económico y social todo el siglo XX fue testigo

del crecimiento de un caudal de relaciones entre México y Estados Unidos cuya intensidad no soportó ya el cauce de la espontaneidad que lo había caracterizado y fue necesaria su institucionalización.

México recibía de su vecino del norte más que de ningún otro país: turistas, inversiones, remesas en dólares, productos agrícolas y pecuarios de primera necesidad, bienes industriales de consumo inmediato, intermedios y de capital, mercancías declaradas y de contrabando, préstamos financieros y servicios diversos.

A ningún otro país emigraban tantos mexicanos con y sin documentos en búsqueda de trabajo, ni tantos productos del mar, de la tierra o de las fábricas como los que ya desde antes del TLCAN se dirigían a Estados Unidos. Se fugaban también dólares a las cuentas bancarias en Estados Unidos, y los perseguidos narcóticos para un mercado ávido de ellos. Había por lo tanto materia qué negociar, aunque no toda en el marco del TLCAN.

Esta negociación, sin embargo, tuvo características muy distintas a las anteriores, y una de las más importantes fue la nueva presencia de los empresarios, esos actores sociales que habían iniciado el siglo XX a la defensiva, ahuyentados por una revolución social de gran envergadura que, si bien no pretendía suprimirlos, por su propia naturaleza tampoco les reservó un espacio de representación política, como sí lo tuvieron los obreros, los campesinos y las incipientes clases medias en el partido oficial. Eso no quita que supieran encontrar muy pronto los medios para hacer prosperar sus negocios a la sombra de la nueva clase política y del Estado. Sin embargo, su campo de acción se restringía al ámbito económico, aunque de manera acotada. El Estado intervino en forma creciente en la economía y se generaron las condiciones para que sugieran los problemas.

Cristina Puga, en varios de sus libros y artículos, nos ha mostrado la naturaleza de una relación que pasó de la tensión al conflicto cuando el Estado mexicano, durante la administración de Echeverría, decidió romper la regla de oro no escrita de consultar a los em-

presarios en materia económica y adoptó muchas medidas que desde la perspectiva de los hombres de empresa eran lesivas a sus intereses económicos, políticos e ideológicos. En una parte de su nuevo libro, presenta una síntesis apretada de estos acontecimientos. Nos muestra que, desde el mirador de los empresarios, el creciente intervencionismo del Estado, exacerbado con la expropiación de las tierras en el Valle del Yaqui en 1976 y de la Banca en 1982, había llegado al límite de lo tolerable. Para cambiar el estado de cosas decidirían participar de manera directa en la política partidaria; apoyarían a la oposición desde el PAN, participarían en las contiendas electorales, obtendrían triunfos y ocuparían cargos públicos desde el nivel básico hasta la más alta responsabilidad gubernamental, pasando por todos los puestos intermedios.

A continuación, la autora aborda el proceso contrario: las relaciones de colaboración entre los empresarios y el Estado. Nada más natural que tomar al analizador por excelencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que ha sido hasta ahora —parafraseando a Puga— la expresión de la mayor coordinación económica entre ambos actores en la era de la globalización.

El tema general del libro es entonces la negociación del TLCAN que tuvo lugar entre 1989 y 1994: la culminación de un periodo de amplias reformas económicas que tuvieron como resultado final la desaparición de un modelo de desarrollo, es decir, un modo de acumulación con fuerte interven-

ción estatal, un tipo de industrialización volcado hacia adentro y con protección comercial hacia el exterior; y el punto de inflexión de una forma de regulación social inmersa en relaciones corporativistas. Este modelo nacionalista fincado en un esfuerzo de integración de la economía, la sociedad y la política en un todo, se había alimentado ideológicamente de la Revolución mexicana.

¿Por qué analizar nuevamente este tema del TLCAN sobre el que tanto se ha escrito? Seguramente hubo motivos muy personales que despertaron el interés de la autora. Para los lectores ha sido una fortuna contar con esta nueva investigación. Primero, porque decanta, sintetiza e interpreta gran parte de lo que se ha escrito en los últimos 10 años sobre el tema de los empresarios, el estado y el TLCAN. Y lo hace tomando los mejores argumentos de sus defensores y detractores puesto que leyó, preguntó y escuchó a unos y otros. El rigor en su investigación la hace poner en cuestión la idea simplista de que el TLCAN es sólo un acto de fuerza por parte de las empresas transnacionales o el gobierno de Estados Unidos; tampoco considera que sea un acuerdo exclusivo entre la clase política de los tres países. Más bien, sostiene a lo largo del trabajo, con pruebas fehacientes, que fue un complejo proceso de negociación el cual, desde la perspectiva mexicana, generó una coalición de intereses entre el gobierno y los empresarios en una relación hacia el norte que a todas luces era profundamente asimétrica. En ese sentido, Cristina Puga hace un notable esfuerzo de objetividad

que debemos agradecerle y este hecho distingue su libro de la mayor parte de los que se han escrito sobre el tema.

En segundo lugar, en trabajos anteriores aborda los momentos de mayor conflicto entre los empresarios y el Estado; eso le ofrece muchas ventajas para examinar ahora, con ese trasfondo histórico que le es familiar, la colaboración y los mecanismos de regulación y coordinación económica que se han establecido en el nuevo modelo de desarrollo. Este mirador, ubicado en la ciencia política, complementa la perspectiva de los economistas que por razones obvias predomina en los estudios sobre el TLCAN.

En tercer lugar, Cristina Puga adopta un enfoque tanto de largo plazo como de coyuntura; además, toma elementos de la situación nacional y la emplaza en el contexto de sus nuevos socios y de lo que ocurre en el mundo. En varios sentidos, su trabajo desborda el ámbito estricto de lo sugerido por el título del libro. Sorprende la amplitud de su contenido, su esfuerzo de abarcar con su análisis la realidad de manera integral.

Otro aspecto relevante es que incorpora como contrapunto para su análisis la participación de los empresarios y otros actores sociales y políticos de Estados Unidos y Canadá durante el proceso de negociación del TLCAN. Aunque no sea su preocupación principal, introduce en la interpretación las otras piezas del tablero en el que se jugó la estrategia y da un paso adelante en el útil recorrido que debemos emprender los mexicanos para conocer mejor el mundo que trasciende nuestras fronteras.

Resulta también muy novedosa y útil la relación que establece la autora entre el proceso de negociación del TLCAN y los cambios que tienen lugar en la arquitectura institucional de México. La economía, la ciencia política y el derecho encuentran un lugar de confluencia en su trabajo.

Dejemos de lado rápidamente el contexto internacional de los grandes cambios económicos y políticos que precipitaron en México la decisión de firmar un TLCAN. Primero, el fin de la guerra fría con el colapso de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín y sus consecuencias para México: la percepción de una competencia con Europa del Este por la atracción de inversiones imprescindibles para el éxito del nuevo modelo de desarrollo implantado a partir de la crisis de la deuda de 1982 y de la disminución del valor estratégico de la ubicación geopolítica de México. El triunfo de la economía de mercado sobre las economías de planificación central y el predominio de la globalización o mundialización bajo su modalidad liberal. Después, la nueva realidad de la Unión Europea como la forma más avanzada de integración regional y sus efectos en las relaciones comerciales con otros países. En fin, estaba también a la vista el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá como antecedente inmediato de la formación de la región de América del Norte.

A estas consideraciones generales, Cristina Puga incorpora otros argumentos consistentes: la necesidad de atraer inversiones, el apremio de compensar la acelerada apertura comercial

de México hacia el exterior, la cual había ido mucho más allá de lo que el GATT le exigió al incorporarse en 1996; la experiencia reciente de su relación económica con Estados Unidos, cada vez más tensa e intensa, que también llevaba a plantear la conveniencia del tratado para evitar las prácticas proteccionistas de su vecino, las cuales se expresaban en barreras no arancelarias, cuotas a la importación de determinados productos, o establecimiento de impuestos compensatorios ante la solicitud de empresas estadounidenses en vista de la creciente exportación de productos mexicanos a Estados Unidos. Además, se veía la conveniencia de superar los agotados acuerdos sectoriales y el desgastado sistema general de preferencias. Finalmente, pero no menos importante, estaba la ventaja de contar, por medio del tratado, con un mecanismo para la resolución de controversias.

La autora enmarca su tema principal en el contexto de los grandes cambios que se identifican con la globalización: la primacía del mercado como regulador de la vida social; la libre circulación de bienes, servicios y capitales, ya que no de personas; la reducción de la intervención estatal y de sus instituciones, que pierden capacidad de maniobra ante las grandes empresas globales; la revolución en las técnicas de la información y la comunicación, que transforman radicalmente las coordenadas del espacio y del tiempo y facilitan los desplazamientos instantáneos de capitales, así como la reestructuración, la segmentación y la relocalización de la producción indus-

trial y del trabajo. Al abordar este tema, la investigadora trata de deslindarse al máximo de los enfoques que simplifican el fenómeno de la globalización al observarlo de manera preponderante sólo como un espacio de oportunidades en el que todos ganan, o sólo como un espacio de pura inequidad y exclusión social.

La autora se interesa en la globalización porque le resulta imprescindible ubicar en esa nueva realidad al TLCAN y a los empresarios. La necesidad de racionalizar la globalización económica lleva a diversas formas de regionalización, de formación de mercados que agrupan a varias naciones que, en el caso pionero de la Unión Europea, va mucho más allá por razones históricas, económicas y políticas.

En la era de la globalización, las organizaciones empresariales han cobrado relevancia porque sus conductas trascienden sus tradicionales demandas corporativas y sectoriales al participar ahora de manera directa o indirecta en la formulación de políticas públicas y en las negociaciones internacionales. Esta acción organizada de los empresarios, al lado del Estado y otros actores, es vista como un mecanismo de "gobernanza" [*governance*] en las sociedades contemporáneas, que en este contexto debe entenderse como la participación en la coordinación económica a nivel global.

Cristina Puga, con base en varios autores, propone una idea original y estimulante. A partir del caso de los países de Europa occidental, advierte cómo las asociaciones empresariales están pasando de un nivel de acción

nacional a otro internacional, por medio del cual participan en el proceso de formación de la Unión Europea. Esta acción no se limita tan sólo al ámbito económico, sino también al político y al ideológico al eliminar la confrontación y establecer la negociación como método para la solución de conflictos, al participar en el diseño de reglas orientadas a transferir competencias a nivel supranacional, y al apoyar y fortalecer una conciencia europea por encima, pero no en contra, de las identidades nacionales.

Reconociendo la importancia de las asociaciones empresariales en las negociaciones internacionales, la autora descende a la nueva zona de libre comercio de América del Norte. Aunque su enfoque privilegia la asociación empresarial como unidad de análisis, toma en cuenta también el papel crucial que desempeñan las grandes empresas en la negociación del TLCAN, acepta que es un proceso que implica cambios estructurales e institucionales y reconoce que los empresarios son actores políticos que se orientan por la ganancia, pero también por otros intereses de mediano y largo plazos.

Con estas orientaciones, la autora llega al núcleo de su trabajo: la cooperación económica que tiene lugar entre los empresarios y el Estado en el cambio de modelo de desarrollo y, más específicamente, en las negociaciones del TLCAN. Para eso escoge la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (Coece) como institución que representa los intereses de los empresarios organizados ante la política comercial de México.

La nueva organización estaría encaminada a conseguir el consenso de la heterogénea clase empresarial, a realizar estudios para brindar información imprescindible a partir de la cual negociar sobre cada sector de actividad, a generar una opinión favorable dentro y fuera del país, a asesorar al gobierno en el proceso mismo de negociación a través del cuarto de junto, y a colaborar en la construcción del marco institucional para la nueva realidad que viviría México. Esta institución clave de los empresarios será presentada como una red empresarial que evitó confrontaciones y facilitó consensos.

La autora tendrá un cuidado especial para observar desde diversos ángulos y trazar el recorrido a lo largo del tiempo de esta original organización de los empresarios que buscaría superar sus diferencias y heterogeneidad para tratar de representarlos ahora no como adversarios —razón por la cual fue creado en 1975 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE)— sino como aliados del gobierno en la formulación de las nuevas políticas públicas, en especial en la política comercial enmarcada en el nuevo modelo volcado al exterior.

Para orientar su trabajo, se plantea algunas preguntas centrales: ¿cómo intervienen los empresarios y sus organizaciones en el proceso de negociación del TLCAN? ¿Cuál fue la función de la Coece y cómo se relacionaron con ella los empresarios y sus organizaciones? ¿Qué se logró conseguir en la negociación? ¿Cómo ha afectado el nuevo comercio con Estados Unidos y Canadá a los empresarios, sus empresas, sus or-

ganizaciones y su relación con el gobierno?

A partir de estas preguntas, Cristina Puga retoma su interés por los empresarios para afinar y matizar su visión sobre sus nuevas conductas. Ahora se han convertido en actores privilegiados del nuevo rumbo, el cual exige una coordinación económica entre ellos y el Estado para transformar los pilares fundamentales del modelo de desarrollo: el modo de acumulación, el tipo de industrialización y las formas de regulación.

En su camino hacia el estudio de la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (Coece) y su estructura de representación, la autora no puede dejar de considerar los cambios que han ocurrido en las formas de representación de las demás organizaciones empresariales y sobre su comportamiento político.

En otros casos abre temas y ofrece interrogantes para investigaciones futuras, por ejemplo, sobre quién ha obtenido más ventajas del TLCAN o por qué quedó fuera el tema migratorio.

Tal vez alguien podría considerar que el trabajo sobrevalora la participación social amplia en el TLCAN, sobre todo si se toma en consideración que este tratado se firmó cuando ya se habían emprendido las políticas de ajuste y había tenido lugar el proceso de apertura económica, con enormes costos para muchos sectores económicos y sociales.

Para reconstruir la nueva relación de cooperación económica, la autora debió realizar un trabajo casi exhaustivo de recolección y análisis de un *corpus*

muy amplio de información constituido por los documentos oficiales, los libros que abordan aspectos como la historia de los empresarios, su comportamiento económico y sus relaciones con el Estado, las asociaciones empresariales y sus distintas conductas, en especial la Coece, que era la organización más nueva y menos conocida; las memorias, los artículos y las tesis que se han acercado a diversos aspectos del TLCAN; los textos del sector privado y las entrevistas a los dirigentes empresariales publicadas en la prensa, o las que ella misma sostuvo con muchos personajes clave en la negociación.

El trabajo de Cristina Puga ofrece muchas ventajas a los lectores. Cuenta

con un marco teórico que está planteado con claridad y está bien articulado con la información empírica, lo cual facilita el análisis y la interpretación. Utiliza diversas teorías de la acción colectiva y de la organización para reflexionar y argumentar sobre el sentido de las asociaciones empresariales: su origen su razón de ser y la importancia del Estado para su expansión y desarrollo. Además, la autora puede permitirse recrear, reformular y reconsiderar hechos e interpretaciones. El estilo, directo y ágil, tiene la cualidad de hacer interesante lo que podría ser árido. En su conjunto, el libro es una fina reflexión sobre un tema importante de nuestro tiempo.