

# MODERNIZACIÓN DEL TLCAN Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA MEXICANA<sup>1</sup>

*Juan Carlos Moreno-Brid\**  
*Robert Blecker\*\**  
*Isabel Salat y Joaquín Sanchez*

\* Facultad de Economía, UNAM

\*\* Departamento de Economía, American  
University

## RESUMEN

El propósito del presente artículo es, por una parte, profundizar en el análisis sobre la renegociación del Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en aspectos seleccionados y sus escenarios alternativos sobre su orientación general. Asimismo, se propone apuntar las opciones de política económica en el marco de una nueva agenda de desarrollo que busca reducir los riesgos e impactos adversos de corto y mediano plazo de una renegociación poco favorable del TLCAN y a la vez resolver problemas estructurales de larga data. El trabajo se organiza de la siguiente manera. Después de la sección introductoria, se procede a una reflexión sobre los logros del TLCAN original en relación con sus objetivos fijados en los años noventa. La tercera sección examina de lleno los temas que consideramos de mayor importancia en las renegociaciones del Tratado. Se concluye con nuestras reflexiones sobre las implicaciones que la renegociación del TLCAN tiene para la agenda de desarrollo del país.

## *1. Introducción: motivación y organización del trabajo*

Desde 2008-2009 la economía mexicana no enfrentaba un contexto externo tan complicado como el de inicios del 2017 que en gran medida sigue pesando en lo que va del presente año. En esos años, los factores externos adversos tenían su origen en la recién detonada crisis financiera internacional que contrajo el comercio y la actividad productiva a nivel

1 Los autores agradecen la ayuda de investigación de Elena Rivera, Fernando Muñoz, y Darío Pazos.

mundial y desestabilizó los mercados cambiarios y los circuitos de capital globales. Ahora las presiones desfavorables sobre México no tienen su raíz en la actividad económica y comercio mundiales que, por cierto, retomaron dinamismo y parecen finalmente dejar atrás la secuela de la crisis mencionada. Hoy éstas se asocian directamente con la llegada del Sr. Trump a la Presidencia de Estados Unidos en enero del 2017.

En efecto, desde su campaña electoral y en lo que va de su administración, Trump ha presionado en contra de la inversión de compañías de Estados Unidos en México, amenazando con deportaciones masivas y con la construcción de un gran muro en la frontera –en su pretensión, a ser pagado por México–. Anunció la intención (luego abandonada) de modificar el impuesto sobre la renta de las empresas (*border tax*) para desincentivar la importación de insumos intermedios y favorecer la exportación; y hace unos meses logró una fuerte reducción a la tasa impositiva máxima sobre las utilidades para favorecer la inversión interna. Por demás importante es su denuncia del TLCAN como el peor tratado comercial jamás firmado por Estados Unidos en tanto que, como él afirma, ha desplazado masivamente empleo a México y generado un déficit comercial mayúsculo. Así, en junio de 2017, en un clima de recurrentes amenazas de cancelación unilateral del Tratado por parte de Estados Unidos, los tres países signatarios iniciaron un proceso de renegociación del mismo, considerando una variada gama de temas claramente precisados por Estados Unidos (USTR, 2017a y b).

A la fecha, es decir, a fines de abril de 2018, van siete rondas de trabajo y de deliberación conjunta de los equipos negociadores sobre temas puntuales. Si bien las partes han declarado recientemente su optimismo respecto a los avances logrados, nos parece poco probable que se logre un documento integral suficientemente concertado que sea aprobado por las cámaras legislativas actuales, tomando en cuenta que: *i*) una serie de temas, entre ellos, los grados y formas de cálculo de contenidos regionales, procedimientos de solución de controversias, y diferencias salariales,

al parecer siguen en contención con posiciones fuertemente encontradas, *ii*) el Congreso mexicano concluye su actual período de sesiones el 30 de abril del 2018, con lo que habría que convocar un período extraordinario de trabajo para que, en caso de tener un documento concertado por los tres grupos negociadores, deliberarlo y en su caso aprobarlo, *iii*) en junio se celebran elecciones provinciales en Canadá, en julio elecciones presidenciales en México, y en noviembre elecciones de “mitad del mandato” en el Congreso estadounidense, y *iv*) el primero de julio de 2018 en Estados Unidos expira la *Ley de Autoridad de Promoción del Comercio de 2015*. –Trade Promotion Authority (TPA)– (USTR, 2018). Así que a menos que se dé un progreso extraordinario que permita concluir pronto y exitosamente las negociaciones, los plazos electorales vuelven muy probable que la incertidumbre respecto al futuro de un TLCAN por así decirlo “modernizado” no se despeje y pese sobre el panorama y evolución económicas del país en lo que resta del año y quizá parte del 2019.

La posición de la administración Trump en torno a las relaciones con México en los ámbitos de comercio, inversión extranjera y migración enturbiaron el panorama de la economía mexicana en el 2017. En especial, al cuestionar el TLCAN ha puesto en riesgo el papel privilegiado de México como plataforma exportadora de manufacturas hacia el mercado norteamericano; exportaciones que han sido el motor de impulso ya por décadas. Con ello ha deteriorado el clima de negocios en México y debilitado la formación bruta de capital fijo del sector privado; dificultando aún más las posibilidades de salir de la trampa de estancamiento en la que está inmersa la economía mexicana.

El propósito del presente artículo es por una parte profundizar el análisis sobre la renegociación del TLCAN en aspectos seleccionados y sus escenarios alternativos sobre su orientación general, asunto que ya ha sido abordado de manera sintética en el artículo inicial de Jaime Ros del presente número. Por otra parte, una vez señalados los retos principales de este proceso, el artículo se propone apuntar las opciones de

política económica en el marco de una nueva agenda de desarrollo que, en nuestra opinión, se requiere aplicar para reducir al mínimo los riesgos e impactos adversos de corto y mediano plazo de una renegociación poco favorable del TLCAN y a la vez resolver problemas estructurales de larga data. Se trata de sacar a la economía mexicana de la senda de lento crecimiento, aguda desigualdad y pobreza en la que lleva entrampada por décadas y colocarla en una trayectoria de expansión elevada y sostenida.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Después de esta primera sección introductoria, se procede en la segunda a una reflexión sobre los logros del TLCAN original en relación con sus objetivos fijados en su lanzamiento a inicios de la década de los años noventa. Hacer tal valoración es un empeño con desafíos metodológicos significativos. Una vez revisados estos desafíos, se ofrece una valoración somera del TLCAN con base en los tres escenarios alternativos identificados en el artículo inicial del presente número. Para tener una perspectiva más amplia de los efectos del TLCAN, dicha valoración se complementa con una reseña de los juicios de actores políticos relevantes sobre sus logros y limitaciones. Después de hacer un breve recuento de los resultados de estudios seleccionados sobre el TLCAN, la sección cierra con un análisis de las luces y sombras del Tratado en cuanto al desempeño de las exportaciones, de su efecto de arrastre en el resto del aparato productivo nacional y de la convergencia de la economía mexicana respecto a la estadounidense en indicadores importantes del desarrollo.

La tercera sección entra de lleno a examinar los temas que consideramos de mayor importancia en las renegociaciones del Tratado. Dicho análisis se hace con base tanto en lo que se ha dado a conocer de avances de las rondas de renegociación realizadas como de lo que consideramos sería la mejor salida en términos de un mayor impulso al desarrollo de la subregión en su conjunto. El trabajo concluye con nuestras reflexiones sobre las implicaciones que la renegociación del TLCAN tiene para la

agenda de desarrollo de México; si se quiere salir de la trampa de estancamiento en que se encuentra su economía desde hace ya décadas.

## *2. Antecedentes y evaluaciones del TLCAN*

El primero de enero de 1994 se puso en marcha formalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); primer acuerdo subregional para liberalizar el comercio y la inversión extranjera directa entre una economía en vías de desarrollo (México) y otras plenamente industrializadas (Estados Unidos y Canadá).<sup>2</sup> Para México, el Tratado vino a sumarse como pieza importante a las reformas de mercado lanzadas desde mediados de los años ochenta para abrir la economía nacional a la competencia externa y dejar atrás la agenda de desarrollo tradicional basada en la sustitución de importaciones y la industrialización lideradas por el Estado. Más aun, al introducir una serie de reglas, condiciones y, por decirlo así, disposiciones legislativas de validez supranacional, el TLCAN ha sido la modificación institucional más importante al marco general de conducción del comercio exterior y de la IED en México en los últimos 25 años.

Hoy en día, prevalecen opiniones muy diversas y algunas en sumo encontradas en torno a los efectos de largo plazo que ha tenido el Tratado en la economía mexicana.<sup>3</sup> En un extremo, están quienes afirman que fue y sigue siendo el puente crucial que llevó a que la economía mexicana colocase a las exportaciones como su motor de expansión, dada su capacidad única tanto para atraer inversión extranjera a fin de modernizar la planta productiva como para convertir a ésta en una plataforma para penetrar en condiciones de acceso privilegiado el mercado norteamericano.

2 Como señala Dussel (2018), el TLCAN tuvo otros aspectos muy innovadores como la inclusión de disposiciones sobre temas ambientales y laborales.

3 El TLCAN ha generado una vasta literatura académica. Entre los estudios recientes que sugerimos consultar están Blecker (2014, 2016, 2018), Dussel (2018), Moreno-Brid et al (2018), Ramírez (2018), Serra Puche (2015).

no. Otros subrayan, en vez, que el Tratado agudizó la polarización –que ya venía dándose por la apertura comercial– de la economía mexicana entre, por un lado, unas cuantas empresas grandes que se convirtieron en jugadores clave en la exportación manufacturera y, por otro lado, la vasta mayoría de empresas pequeñas y medianas con escaso impulso y muy restringido acceso a los circuitos de comercio y financiamiento internacional. Esta polarización, argumentan, concentró los beneficios del cambio estructural en unas cuantas empresas, grupos y regiones escasamente integradas al resto de la economía. En otras palabras, minó el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía nacional.

Estos extremos de percepción sobre el TLCAN reflejan, en alguna medida, visiones contrarias sobre los efectos de las reformas del mercado instrumentadas desde los años ochenta con la presidencia de Miguel De la Madrid y por las subsiguientes administraciones. Para unos, el cambio en la agenda de desarrollo que implican las reformas era imprescindible para modernizar la economía y eliminar las distorsiones de la intervención del Estado en la asignación de recursos. Para otros, las reformas con su drástica apertura comercial, desmantelamiento de la política industrial, y un manejo cambiario orientado a contener la inflación y ajeno a consideraciones de competitividad, conllevó el desmadejamiento de la matriz industrial, debilitó sus encadenamientos internos y minó la capacidad de generación de valor agregado en la manufactura y de un crecimiento elevado y sostenido de la economía nacional. Desde nuestro punto de vista, la perspectiva más balanceada del Tratado sigue siendo la que propusieron hace tiempo Audley *et al* (2003): “...el TLCAN no ha sido ni el desastre que predecían sus opositores ni la salvación que aclamaban los que lo apoyaban...”.

Ahora bien, más allá de admitir que no fue ni calamidad absoluta ni panacea, es sorprendente –por no decir muy preocupante– que a la fecha se carece de un documento por parte del gobierno mexicano con una evaluación integral de los efectos de largo plazo del TLCAN en la eco-

nomía, más allá de reconocer que ha dado impulso al comercio exterior y a la entrada de Inversión Extranjera Directa (IED). En el predicamento que el Presidente Trump ha metido al país con su amenaza de cancelar el TLCAN y su presión por renegociarlo, hubiese sido de enorme utilidad para el gobierno de Peña Nieto, y sobra decir para la ciudadanía y la opinión pública, contar con un documento oficial –avalado por expertos y funcionarios de alto nivel– en el que se valorasen los efectos favorables y desfavorables del TLCAN en la economía mexicana. Tal valoración serviría para identificar mejor los posibles impactos de las modificaciones al Tratado tal y como fueron propuestas en su planteamiento inicial de renegociación por el gobierno de Estados Unidos (USTR julio 2017 y noviembre 2017), o en las diferentes rondas de renegociación. Sin esa identificación es imposible diseñar una estrategia óptima de renegociación con el fin de lograr una nueva versión del TLCAN que contribuya lo más posible a remover obstáculos estructurales que impiden una expansión elevada y sostenida de la actividad productiva y del empleo en México y en la subregión. Después de todo, en estos ya casi 25 años de operación del TLCAN, la economía nacional ha presentado un rezago cada vez mayor de su PIB per cápita frente al de Estados Unidos, una aguda incidencia de la pobreza de México e, íntimamente ligado a este decepcionante desempeño, una desigualdad lacerante y una escasa movilidad social. Asimismo, sin ella, es muy complicado diseñar políticas económicas y sociales que mitiguen los riesgos y efectos adversos de corto y mediano plazo de las modificaciones o eventual cancelación del Tratado.

En términos estrictos, tal y como fue formulado su texto original, con el TLCAN el gobierno de México buscaba facilitar y aumentar los flujos de comercio de bienes y servicios con sus vecinos del Norte. Asimismo, con el Tratado el gobierno se fijó un par más de objetivos complementarios, quizá de mayor trascendencia para el futuro de las reformas de mercado y la búsqueda de un crecimiento impulsado por las exportaciones que marcaron la agenda de desarrollo desde la década previa. Con el fuerte

crecimiento de las exportaciones no petroleras se buscaba fortalecer el ingreso de divisas y, sobre todo, expandir el empleo siendo en ese entonces la producción manufacturera intensiva en mano de obra. El segundo objetivo fue el de atraer capitales tanto de los países de la subregión, como de fuera de ella que estuvieran interesados en invertir en México para ampliar y modernizar la capacidad manufacturera y agroindustrial a fin de convertir al país en una plataforma de exportación privilegiada a Estados Unidos. La mayor IED, además de sus ventajas esperadas en la productividad general vía la difusión tecnológica, complementaría el ahorro interno, tradicionalmente insuficiente para financiar el crecimiento de la actividad productiva en el país.

El Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos... es así, porque vendrán más capitales, más inversión... En palabras sencillas, podremos crecer más rápido y entonces concentrar mejor nuestra atención para beneficiar a quienes menos tienen. El objetivo es que los beneficios del Tratado lleguen a todas las regiones del país y a todos los sectores productivos; es decir, a todas las familias... (Salinas de Gortari, 1992).

Un tercer objetivo, con una base de racionalidad mucho más política que económica, era garantizar mediante el TLCAN que las reformas de mercado –apertura comercial y retiro de la intervención activa del Estado en la economía– no fueran revertidas por gobiernos posteriores en el país. Como ilustración, véase la siguiente declaración de Salinas de Gortari (1992):

El TLCAN era un candado [institucional] para impedir a posteriores gobiernos [en México] revertir el proceso de apertura económica, privatización y desregulación jurídica; [pues ello, les implicaría]...entrar en conflicto de intereses con Estados Unidos.

Asegurando así la permanencia de las reformas, el Tratado tendría un propósito de un alcance o profundidad que iba más allá de modificar la

forma de inserción internacional de la economía mexicana pues sería un garante de continuidad de la estrategia que, desde la perspectiva del gobierno mexicano, ayudaría a armonizar el desarrollo en la región en tanto que el nivel de vida en México tendería a converger con el de Estados Unidos y Canadá.

En mayor o menor medida a lo largo de los años que van desde su lanzamiento, representantes de alto nivel de los gobiernos de la subregión así como actores económicos o políticos de peso han hecho afirmaciones con diferente grado de ambición sobre los objetivos del TLCAN al de las arriba identificadas. Así, sobre todo en los primeros años de su puesta en marcha, sus impulsores señalaron al Tratado como un factor clave de impulso a la competitividad, al crecimiento de la actividad productiva, a la convergencia con economías desarrolladas en indicadores de productividad o ingreso, al desarrollo de algunas regiones o industrias específica e incluso al fortalecimiento del Estado de derecho en la medida que cerró vías de intervención discrecional del sector público en la asignación de recursos al imponerle restricciones vigiladas internacionalmente.

En los hechos, la evolución, en su conjunto, de la economía mexicana desde la puesta en marcha del TLCAN dista mucho de satisfacer las ambiciosas expectativas que sus promotores originales más importantes ayudaron a difundir en sus inicios. Contrástese, como ejemplo, las grandes visiones del Tratado como palanca del desarrollo de México con la declaración de Jaime Serra (2015), entonces Secretario de Comercio, a poco más de 20 años de inauguración del TLCAN:

...El principal efecto [del TLCAN] sobre la economía de México puede resumirse en la eliminación de la distorsión del precio relativo entre bienes exportables e importables...

Curiosamente en esa misma ocasión y mucho antes de que nadie previera que los Estados Unidos iban a ser quienes pusieran en peligro la continuidad del Tratado, Serra señalaba que:

el TLCAN debe ser la plataforma a partir de la cual se establezcan políticas públicas regionales que estimulen la competitividad de la región norteamericana y, por tanto, se genere un mayor crecimiento de nuestras respectivas economías y un mayor y más equitativo desarrollo de los países de América del Norte.

Evaluar, de manera integral, el impacto de una reforma de tan vasta envergadura como el TLCAN para la economía mexicana, es tarea que rebasa por mucho los alcances de la presente investigación. Más bien lo que se pretende es aportar elementos o insumos sobre el desempeño de la economía mexicana en ámbitos seleccionados ligados a objetivos o áreas de influencia del TLCAN. Para ello, en las siguientes subsecciones presentamos una reflexión general de los alcances del TLCAN mediante un ejercicio teórico de tipo contrafactual, examinamos indicadores seleccionados de desempeño de la economía mexicana relativos a los correspondientes de Estados Unidos a fin de identificar si, a partir del TLCAN, se detectan pautas de convergencia entre ellos; exploramos la evolución de las exportaciones manufactureras de México con base en estadísticas de valor agregado, con atención en los cambios en la composición de la producción –consumo intermedio nacional extranjero y valor agregado– de las exportaciones de la industria automotriz, y analizamos la evolución –de 1995 a 2011, el año más reciente para el que se tiene la información– de un grupo de coeficientes o multiplicadores comúnmente usados en el análisis del comercio con la metodología de insumo producto.

### *2.1 El TLCAN: una mirada desde una exploración contrafactual bajo alternativas de integración subregional*

Como se ha señalado, identificar los canales de influencia del TLCAN en la economía mexicana y precisar la magnitud y significancia de sus diversos efectos a mediano y largo plazos enfrenta dificultades metodológicas considerables. El primero de estos desafíos es que la instrumentación del

TLCAN, como la de toda reforma económica mayúscula, genera efectos de muy diversa magnitud, dirección e índole –favorables o adversos– sobre los diferentes agentes económicos, trabajadores y empresarios, así como sobre las variadas regiones y gama de actividades productivas. La identificación de “ganadores y perdedores” de dichos efectos dista de ser evidente, pues es contingente tanto en espacios geográficos específicos como en horizontes temporales de análisis. Así, por ejemplo, los efectos de la apertura comercial sobre el empleo y la ocupación en las diversas actividades no necesariamente son los mismos en el corto plazo, con la capacidad instalada dada, que en el mediano y largo plazos en que la inversión fija (nacional o extranjera) puede responder y mejorar la competitividad del sector.

En segundo lugar, la instrumentación de una reforma económica de tal envergadura, y máxime si implica un giro sustancial en la relación Estado-Mercado como el TLCAN, se da en asociación a reformas adicionales en múltiples campos de la política pública en el marco de un giro de la agenda de desarrollo. Así, buena parte de las dificultades surge de la virtual imposibilidad de aislar el efecto del Tratado de los otros impactos de la gama de reformas de mercado de gran calado que se implementaron más o menos al mismo tiempo. Una, cuya incidencia fue en similar dirección del TLCAN pero lanzada mucho antes, fue la liberalización del comercio, unilateral, drástica y rápida. Otras más fueron la apertura a los flujos de capital externo, la desregulación progresiva de la IED y la privatización de empresas paraestatales y entidades públicas, algunas de crucial presencia como en su momento la de la banca comercial. Todas ellas indujeron un alza en el comercio exterior de México y atrajeron de manera especial al capital externo a invertir en el país. ¿En qué medida la resurgida dinámica de la IED al país y el notable impulso exportador manufacturero de las últimas décadas México responde: *i*) al TLCAN, *ii*) a la evolución del tipo de cambio real, *iii*) al deterioro del mercado interno

o iv) a otros factores como el giro en la política industrial para priorizar medidas de corte horizontal y actividades más bien de tipo maquilador?

Más aún, las reformas de mercado siguieron profundizándose y extendiéndose hasta abarcar más ámbitos del quehacer económico en las siguientes administraciones, desde De la Madrid hasta Peña Nieto. Ello, sin contar las dificultades adicionales que implica aislar los impactos de los choques externos –algunos de ellos muy severos– que ha enfrentado la economía mexicana en estas décadas así como los efectos de las políticas de estabilización macroeconómica adoptadas para hacerles frente. Entre estas últimas, la política cambiaria y las tendencias del tipo de cambio a la apreciación o depreciación real también incidieron en la composición del producto, y de la inversión, entre bienes comerciables y no comerciables.

Finalmente, el tercer desafío metodológico es que la evaluación de los efectos de una reforma económica mayúscula debe hacerse tomando como punto de comparación escenarios alternativos plausibles, imaginados o modelados en consideración a combinaciones de políticas que podrían implementarse en vez del TLCAN original. Procediendo en esta línea, consideramos tres escenarios alternativos imaginables.

El primero es la continuación y profundización del proceso de apertura comercial y financiera unilateral en la que se embarcó México desde mediados de los años ochenta; pero sin TLCAN. Comparado con dicho escenario de liberalización unilateral, el TLCAN sin duda ha traído beneficios netos en tanto comprende garantías de largo plazo de contar con un acceso preferencial para las exportaciones a los mercados de Estados Unidos y Canadá. La provisión de estas garantías de largo plazo, sin duda, ha ayudado a detonar el auge de la IED a México.

El segundo escenario es la concertación de un TLCAN diferente, enmarcado en un proceso más profundo de integración subregional al estilo del seguido por la Unión Europea; es decir un acuerdo de integración que fuese más allá de la liberalización de los flujos de comercio y de ca-

pitales. En comparación con el puesto en marcha en 1994, un tratado comercial de esta naturaleza habría seguramente traído mayores beneficios al desarrollo económico y social de México, y quizá de Estados Unidos y Canadá, al fincarse en el firme compromiso de los tres países de aportar recursos fiscales o financieros comunes para, por una parte, impulsar las regiones más rezagadas de cada país con escasas posibilidades de beneficiarse de la apertura y, por otra, para dar una compensación efectiva a las zonas o grupos “perdedores” es decir que pudiesen verse adversamente afectadas por el cambio. El beneficio para los trabajadores mexicanos hubiera sido aún mayor bajo este escenario –aunque es objeto de intenso debate cual hubiera sido el impacto sobre los trabajadores de Estados Unidos y Canadá– si el acuerdo contemplase un grado mucho mayor de movilidad legal del trabajo entre los países firmantes, como se instrumentó en la Unión Europea (Zufiaur, 2012).

Un tercer escenario alternativo es el de la puesta en marcha de un tratado similar al TLCAN original, pero complementado con una agenda nacional de desarrollo diferente que considere un papel activo del Estado en la economía, inspirada en el rol que éste ha tenido en países del Este asiático. En este escenario, se concibe una operación del TLCAN en líneas similares a las originales, pero comprometida a reducir selectivamente la protección del mercado interno y, a la vez, a promover activamente las exportaciones. En otras palabras, esta opción de rediseño del Tratado sería continuar con la apertura externa comercial, pero con intervención selectiva del Estado mediante una política de desarrollo productivo para robustecer la innovación y la generación de valor agregado interno junto con un programa urgente de modernización y ampliación de la inversión pública en infraestructura a nivel nacional con énfasis en las regiones atrasadas.

La reorientación de la agenda de desarrollo habría requerido cuando menos cuatro instrumentos adicionales de política económica complementarios al distinto TLCAN: *i*) una política industrial activa; *ii*) una

política monetaria orientada a evitar una tendencia de largo plazo a la sobreapreciación del tipo de cambio real; *iii*) una reforma fiscal profunda que cubra tanto la racionalización y ejecución más transparente y eficiente del gasto público (corriente y de inversión) como el fortalecimiento de la captación de ingresos a fin de ampliar la base, robustecer la capacidad de intervención contracíclica, y abatir la desigualdad— en síntesis, una reforma fiscal para contar con los recursos suficientes para una nueva agenda de desarrollo que garantice la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población mexicana en el marco de un Estado de bienestar; finalmente *iv*) una banca de desarrollo moderna con la capacidad y margen de acción para ser un intermediario de recursos importante para fundear la actividad empresarial privada y cofinanciar la ejecución de las obras de infraestructura.

Tal opción de Tratado hubiera sido mucho más favorable al desarrollo económico del país que el escenario inercial de liberalización financiera y comercial unilateral así como la versión del TLCAN que fue negociada y puesta en marcha en 1994. Queda menos claro si sus ventajas relativas hubieran superado los de la segunda opción arriba descrita.

Estamos convencidos de que las últimas dos opciones de Tratado subregional arriba descritas eran política e institucionalmente muy poco viables a principios de la década de los años noventa. En los hechos, para cuando el TLCAN se lanzó, la ideología neoliberal y la instrumentación de su agenda de políticas estaban firmemente enraizadas en el país. Se buscaba con convicción abrir los mercados internos unilateralmente y achicar la intervención estatal en la esfera económica. La presión por eliminar la política industrial, con la excepción de la asociada a la promoción de la actividad maquiladora, era intensa. Asimismo, por la parte de Estados Unidos jamás se contempló como opción realista potenciar el TLCAN hacia un acuerdo fiscal subregional para promover el desarrollo de infraestructura en zonas rezagadas o para expandir la movilidad laboral no calificada.

En consecuencia, para fines de identificar los efectos macro del Tratado –y con ello señalar algunos de los costos de su posible cancelación y diseñar políticas para aminorarlos– la comparación relevante del TLCAN en vigencia es con el escenario dado por la trayectoria inercial de apertura comercial unilateral de México. En contraste a dicho escenario inercial, el TLCAN fue un elemento para impulsar las importaciones y sobre todo para orientar más la economía mexicana hacia las exportaciones manufactureras, al ofrecer un marco regulatorio y legal concertado trilateralmente con un largo horizonte temporal que garantizó un acceso preferencial al mercado norteamericano de los bienes y servicios producidos en el país con un contenido subregional predeterminado. Con este marco regulatorio se eliminaron, además de las trabas comerciales, numerosas restricciones tanto sobre los flujos de IED como sobre la participación extranjera en el capital de diversas actividades productivas. Así, el TLCAN potenció la ventaja comparativa del país para constituirse en una plataforma de manufactura y sobre todo ensamble de productos para exportación a Estados Unidos y Canadá.

Para tener una mejor idea de la apertura en materia comercial que acompañó a la puesta en marcha del TLCAN, cabe mencionar que para el 2003, menos de diez años después de su lanzamiento, la vasta mayoría de barreras artificiales a los flujos de comercio y de inversión entre México y los estadounidenses se habían desmantelado. En 2016, 87% de todas las exportaciones de México a Estados Unidos entraron libres de aranceles. El arancel promedio en el monto restante fue de 1.4%.

En este sentido, concordamos en que el TLCAN ha sido benéfico a México frente al escenario alternativo inercial de una mera profundización de la liberalización unilateral del comercio y de los flujos de inversión. Sin embargo, coincidimos con la valoración del CBO (2003) de que el beneficio del TLCAN en materia comercial fue de un orden muy menor en comparación con la dinámica ascendente que ya se venía observando en las exportaciones mexicanas desde al menos una década atrás.

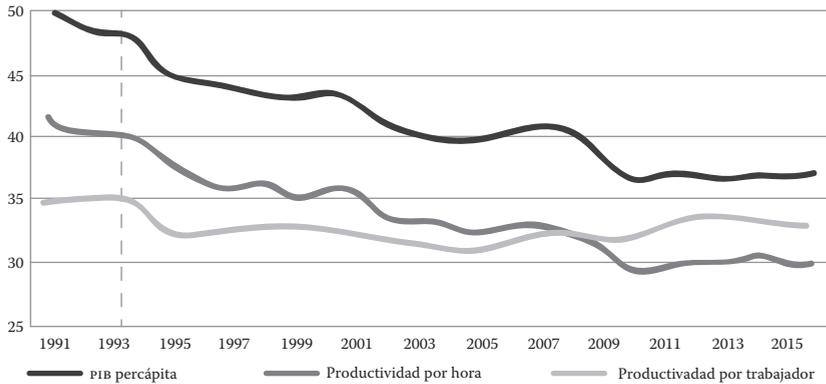
Por otra parte, como veremos en la siguiente subsección, después de casi tres décadas de operación del TLCAN –incluyendo fases de larga duración en que el comercio mundial creció a tasas de dos dígitos en media anual– e independientemente de cuál haya sido la magnitud de sus beneficios sobre el intercambio comercial y la IED en el país, la economía mexicana ha perdido dinamismo. En efecto, a pesar del notable auge del comercio internacional en estas décadas, reflejado en el alza de más de 20 puntos de la participación de las exportaciones en el producto Interno Bruto (PIB) y en su recomposición radical a favor de las manufacturas intensivas en tecnología, la actividad productiva continúa sumida en una trampa de muy lento crecimiento.

### *2.2 Promesas pendientes: disminución de brechas entre México y EUA en indicadores clave del desempeño económico*

Como se ha señalado sistemáticamente, con las reformas de mercado, incluyendo la apertura comercial y el TLCAN, México transformó radicalmente su estructura productiva, y la reorientó al mercado externo. En pocos años, las exportaciones pasaron a representar más de 33% del PIB frente a 8% que contribuían en 1981. Como se ha señalado en otros trabajos, el dinamismo exportador estuvo concentrado en relativamente pocas empresas, y distó de derramar sus efectos positivos a gran parte de la economía, con lo que a nivel agregado su impacto fue mucho menor al prometido. En este lapso, como muestra la gráfica 1, se fue ensanchando la brecha de México frente a los estadounidenses tanto en términos de PIB per cápita como de la productividad laboral por hombre y hora trabajada.

### Gráfica 1

México: PIB per cápita y productividad laboral como porcentaje de Estados Unidos Dólares constantes de 2010 (1991-2016)

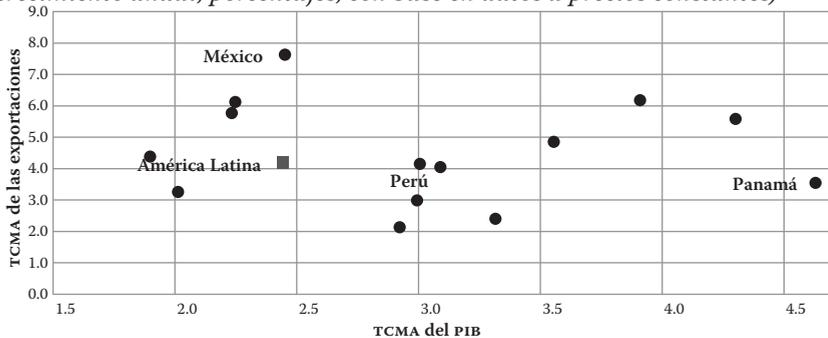


Fuente: datos del Banco Mundial (World Development Indicators) y de Estadísticas de la OCDE y cálculos de los autores

Como se señaló en Moreno Brid *et al* (2018), la reorientación hacia el exterior de la economía mexicana a partir de las reformas de mercado se ha acompañado de una disociación entre las trayectorias de sus exportaciones y las del nivel de actividad económica y la inversión fija. La divergencia en las trayectorias de las exportaciones y del PIB en el caso mexicano es una singularidad en América Latina, como se puede observar en la gráfica 2.

**Gráfica 2**

*México y países seleccionados de América Latina. Crecimiento del PIB y de las exportaciones en 1980-2016 (tasa media de crecimiento anual, porcentajes, con base en datos a precios constantes)*



Fuente: Moreno Brid y Sánchez (2018) con base en datos del Banco Mundial.

En efecto, en 1980-2016 México fue la economía de América Latina con la mayor tasa media anual de crecimiento de las exportaciones, pero no se destacó por un especial dinamismo del PIB real. Esta disociación de largo plazo entre un auge exportador que no repercute en el ritmo de actividad del resto de la economía abre dos hipótesis no necesariamente excluyentes sobre las causas detrás de tal fenómeno. Por un lado, desde la perspectiva de la restricción externa al crecimiento, están quienes señalan que la brecha que se abre entre el dinamismo externo y el interno responde a un alza extraordinaria de las importaciones que acompaña a la de las exportaciones, lo que mina el efecto de arrastre de la demanda externa sobre la actividad productiva en el resto de la economía doméstica. Blecker e Ibarra (2013) e Ibarra y Blecker (2016), entre otros, aducen que dicha evolución refleja más bien el carácter maquilador; es decir, la creciente dependencia de materias primas y bienes intermedios importados por parte de la industria manufacturera de exportación que fue construyéndose en este período. En esa línea cabe considerar que, pre-

cisamente, el acceso a la compra de insumos del exterior y la entrada de capital extranjero, fueron los elementos que fortalecieron la competitividad manufacturera del país. Moreno Brid (2013), Pacheco (2005), Loría (2001) y otros más argumentan que la apertura y la eliminación de la política industrial desmadejó la matriz productiva nacional, rompiendo cadenas internas de valor agregado al sustituir los insumos locales por proveedores externos; lo anterior sin negar la importancia del carácter intensamente maquilador de la manufactura de exportación. Ambas explicaciones se remiten al alza en la elasticidad ingreso de las importaciones que minó el efecto multiplicador de las exportaciones.

Otra explicación, no necesariamente contrapuesta a las anteriores, es la que han avanzado en tiempos recientes Jaime Ros y otros investigadores más, quienes hacen énfasis en la debilidad de la formación bruta de capital a pesar del aumento de los flujos de IED ya mencionados. En esta explicación el auge exportador no se acompañó de un repunte dinámico de la formación de capital fijo del sector privado que compensara más que proporcionalmente el retraimiento de la inversión pública acorde con el nuevo modelo. El insuficiente repunte de la inversión limitó la modernización y ampliación de la planta productiva y de la maquinaria y equipo, afectando el potencial de crecimiento de la economía. Esta interpretación ayuda a entender por qué la tasa de crecimiento potencial de la economía mexicana es mucho menor ahora que hace dos o tres décadas, como ya lo ha señalado el FMI, el CEMPE-UNAM, la SHCP, entre otras fuentes. De un 5% anual o más, la tasa potencial de largo plazo de alza del PIB real hoy se ubica por debajo de 3% anual.

Las dos perspectivas pueden complementarse y apuntan a limitaciones importantes en el modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones del país en tanto que los beneficios o impulsos de la reorientación hacia afuera no se tradujeron en una sólida recuperación de la inversión. Esto limitó el alcance de la transformación y modernización de la estructura productiva, a la vez que la fuerte presencia de activida-

des maquiladoras –dependientes de insumos importados- en las industrias exportadoras restringió los efectos multiplicadores de la demanda externa.

### *2.3 Crecimiento, déficit comercial, y cambios en la estructura productiva*

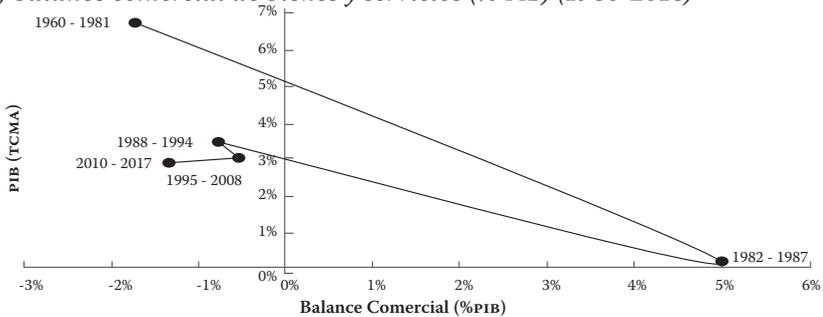
El objetivo implícito de la reorientación externa de la economía, que se logró con las reformas de mercado, era insertar a México en una senda de expansión más elevada y sostenida. Como es por demás conocido, con la apertura comercial de la economía puesta en marcha a mediados de los 1980s, y todavía más a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, México experimentó un auge de las ventas externas, principalmente a los Estados Unidos. Dado este dinamismo, las exportaciones se elevaron sustancialmente como porcentaje del PIB. De acuerdo con Ruiz (2015), uno de los grandes aciertos de este Tratado fue el desarrollo de Cadenas Globales de Valor a partir de la llegada de grandes montos de Inversión Extranjera Directa, principalmente de origen estadounidense. Sin embargo, en tanto las importaciones crecieron igual o más rápidamente, este logro exportador no repercutió en un alivio en la restricción externa al crecimiento de largo plazo de la actividad productiva en el país como se muestra en el gráfico 3

Tomando como punto de partida analítico los aportes de Thirlwall (1994) -y para el caso mexicano de Moreno-Brid (2001) entre otros- sobre la restricción externa al crecimiento económico, procedemos a presentar en el gráfico 3 la relación entre el déficit comercial (como % del PIB) y la tasa media de expansión del PIB real desde 1960 a la fecha poniendo énfasis en etapas seleccionadas en su desarrollo. En ella se revela claramente como la restricción externa al crecimiento de largo plazo de la economía mexicana se ha ido agudizando en el tiempo. En efecto, en 1960-1981 la economía mexicana creció a una tasa media anual de 6.6%

en términos reales y registró, en promedio, un déficit comercial de 1.7% del PIB. La crisis de deuda externa en 1982-1987 se reflejó en un virtual estancamiento de la actividad productiva asociado a un superávit comercial de 5.5% del PIB en promedio. A partir de entonces, y ya con las reformas de mercado en marcha, la relación entre ambas variables se ha deteriorado en el sentido de que se registran anuales medias del PIB real mucho menores –de hecho 50% inferiores– que las que se registraron en las décadas de los años sesenta y setenta y, sin embargo, el déficit comercial como proporción del PIB es muy similar al registrado en 1960-1981. En efecto, en 2010-2017 –el período posterior a la crisis financiera internacional de 2008-2009–, el PIB real creció una media anual de 2.8% y el déficit comercial fue de 1.4%. Es decir, a pesar de la reorientación hacia afuera de la economía mexicana, la restricción externa al crecimiento de la economía mexicana pesa más ahora, bajo la agenda de desarrollo marcada por las reformas de mercado que en la época pre-1982 cuando seguía la pauta tradicional basada en la industrialización liderada por el Estado apoyada por la sustitución de importaciones. Puesto de otra manera, y *ceteris paribus*, si la economía mexicana creciera por encima de 6% anual el déficit comercial se expandiría brutalmente como porcentaje del PIB, a unos montos muy difíciles de financiar lo que volvería dicha senda insostenible en el mediano y largo plazos.

### Gráfica 3

México: crecimiento medio anual del PIB  
y balance comercial de bienes y servicios (% PIB) (1960-2016)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Buena parte de la paradoja que ha vivido la economía desde cuando menos 1994, marcada por un lento crecimiento del PIB en el contexto de un auge de las exportaciones se explica porque, si bien el valor bruto de las exportaciones aumentó enormemente, el valor agregado exportado se elevó de una manera mucho más pausada dada la mayor dependencia del sector exportador de la incorporación de bienes intermedios importados.

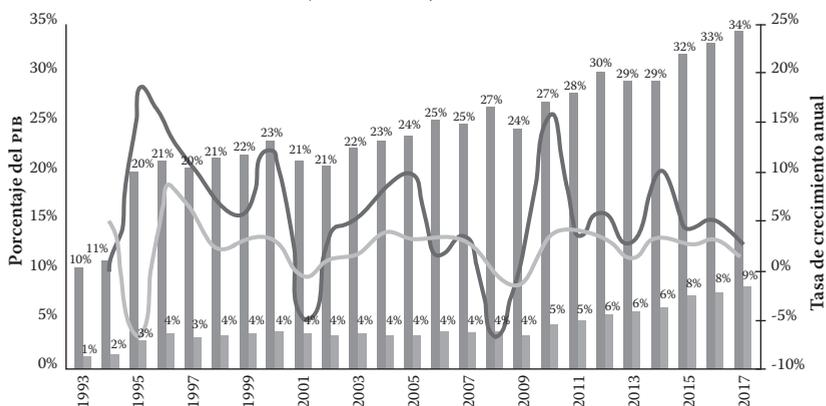
Con las reformas de mercado, la incorporación de valor agregado en las exportaciones no ha tenido un dinamismo uniforme en las diferentes actividades. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones agrícolas, mineras, agroalimentarias, y de madera y papel se incorporó un porcentaje menor de valor agregado en ellas que el que las caracterizaba previo a la firma del Tratado. Otras, como las industrias metálicas, de maquinaria y equipo, electrónica y de fabricación de transportes por el contrario experimentaron una mayor incorporación relativa de valor agregado en el monto total de sus exportaciones. Al respecto destaca la industria automotriz, una industria establecida en México desde la década de los años veinte del siglo pasado y que había experimentado una modernización radical y ampliación mayúscula a raíz de las políticas sectoriales aplica-

das en el régimen de López Portillo (1976-1982). Esta industria mostró gran dinamismo con la apertura comercial y el TLCAN; de hecho, pronto duplicó sus exportaciones como porcentaje del PIB. Como se muestra en la gráfica 4, las exportaciones automotrices han crecido con gran rapidez, al punto que entre 1993 y 2017 se han multiplicado 9 veces como porcentaje del PIB, mientras que las exportaciones totales triplicaron su participación correspondiente.

### Gráfica 4

México. PIB y exportaciones totales y automotrices.

Indicadores seleccionados (1993-2017)



Fuente: elaboración propia con base en Banco de México e INEGI.

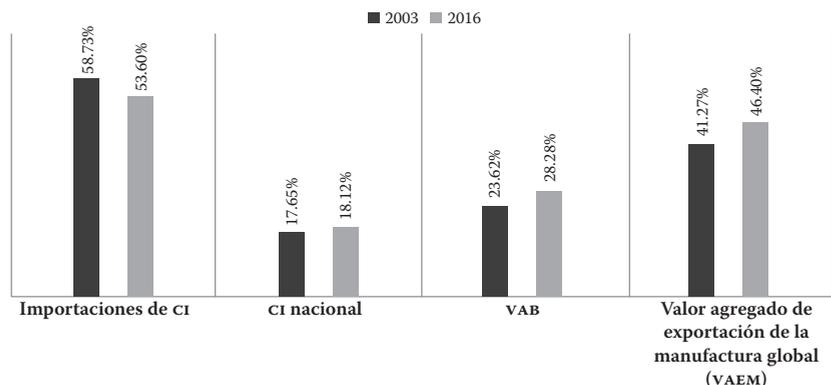
Sin embargo, el dinamismo exportador (como se ilustra en el Gráfico 4) no se ha reflejado del mismo modo en el crecimiento del PIB real, el cual durante los últimos 27 años ha crecido a una tasa media anual cercano a 3%. De acuerdo con De la Cruz (2018), el elevado crecimiento del valor bruto de las exportaciones manufactureras ha sido acompañado por un dinamismo también notable de las importaciones de bienes de consumo intermedio, las cuales han crecido a una tasa media anual de 6%.

Como se aprecia en la gráfica 5, la producción manufacturera de exportación logró reducir las importaciones de consumo intermedio en 4.5 puntos porcentuales de su producción bruta entre 2003 y 2016. Ello permitió que, a su vez, la proporción respectiva del Valor Agregado de Exportación de la manufactura (VAEM) se incrementara cuatro puntos y la del consumo intermedio nacional medio punto porcentual. En otras palabras, el auge exportador manufacturero e dio con integración considerable de las cadenas productivas en el espectro internacional y en menor medida con el desarrollo de proveedores nacionales.

El dinamismo exportador fue especialmente intenso en tres ramas manufactureras: Fabricación de automóviles y camiones, Fabricación de carrocerías y remolques, y Fabricación de partes para vehículos automotores. En conjunto estas ramas elevaron su participación en la exportación total de manufacturas del país de 22.2% en 2003 a 34.6% en 2016. En este empeño, la participación de los proveedores nacionales de bienes de consumo intermedio –es decir los encadenamientos hacia atrás– subió de 15% de su valor exportado en conjunto en 2003 a 31% en el 2016. Por otra parte, la proporción de insumos importados en total del valor exportado bajo 18 puntos porcentuales. en el mismo período.

### Gráfica 5

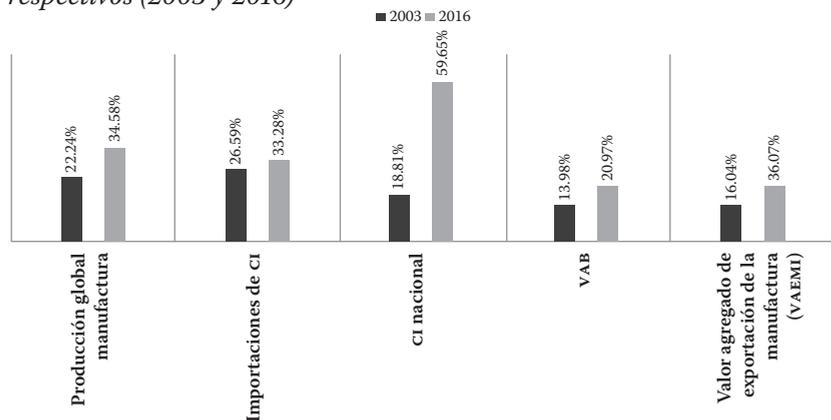
México: composición del valor total de las exportaciones manufactureras en: consumo intermedio importado, consumo intermedio nacional y valor agregado de exportación (2003 y 2016)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Valor Agregado de la Manufactura Global.

### Gráfica 6

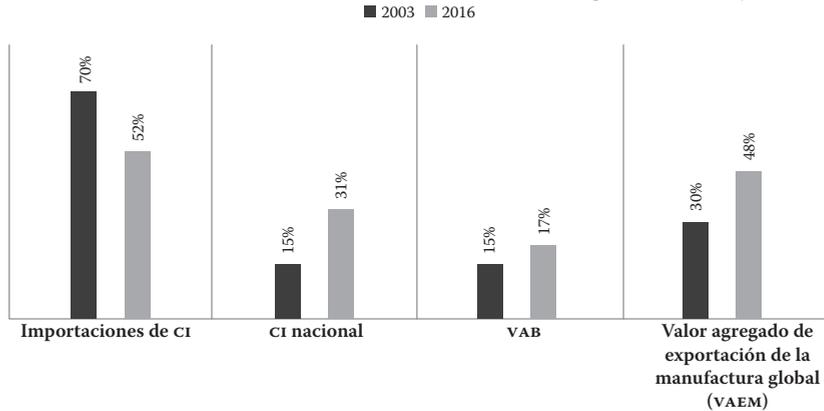
México: valor de la producción automotriz de exportación y sus componentes, como porcentaje de los montos correspondientes del total de exportaciones manufactureras y de sus componentes respectivos (2003 y 2016)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Valor Agregado de la Manufactura Global.

### Gráfica 7

*México: composición de la producción automotriz global (2003 y 2016)*



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Valor Agregado de la Manufactura Global.

En contraposición, el resto de la manufactura de exportación pareciera no modificar sustancialmente su estructura si se deja de lado el efecto de la industria automotriz en las exportaciones. En efecto, en el resto de las manufacturas exportadas no se detecta un aumento de encadenamientos locales hacia atrás en tanto que la proporción del valor de las importaciones de bienes de consumo intermedio como proporción del valor total exportado no se ha modificado sustancialmente entre 2003 y 2016.

Coincidimos con De la Cruz (2018), entre otros, en que en general las exportaciones manufactureras –excluyendo las de la industria automotriz– se han caracterizado por ubicarse en las partes de las CGV donde menor generación de valor agregado local prevalece. Al respecto, en el cuadro 1 se compara la inserción de México en las CGV en relación con la de Estados Unidos, China y países seleccionados de América Latina. En el cuadro se reporta la proporción de valor agregado doméstico y valor agregado internacional contenidos en las exportaciones totales, así como la proporción de las exportaciones que realiza cada país con respecto al total mundial. De acuerdo con esta información, México se ubica entre los

países con mayor participación e integración en las CGV, tan sólo después de Brasil. Entre 1995 y 2011, la participación de las exportaciones mexicanas en el comercio internacional fue 1.51 y 1.80% respectivamente, es decir, crecieron 0.29 puntos porcentuales, mientras que la de Brasil (sin TLCAN) subió casi el doble (0.56 puntos). Por otra parte, el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones totales de México (encadenamientos hacia atrás) se incrementó 4.41 puntos porcentuales, pasando de 27.28 a 31.69%, debajo de las alzas que registraron Argentina, Costa Rica y Chile. Finalmente el alza en el valor agregado extranjero que se incorpora en las exportaciones de México aumentó de 11.12 a 15.20%. Este porcentaje es mucho menor que el de los demás países latinoamericanos aquí reportados –con excepción de Argentina– en ese año. Cabe concluir que, si bien el impulso exportador de México ha sido muy dinámico, con la salvedad de la industria automotriz no ha sido capaz de generar encadenamientos productivos locales suficientes, lo que limita su impacto en el crecimiento de la economía mexicana en su conjunto.

### **Cuadro 1**

*Participación en el comercio internacional e integración en las CGV (1995 y 2011)*

País	Participación en las exportaciones mundiales			VA doméstico que se incorpora en las exportaciones del resto del mundo			VA extranjero contenido en las exportaciones (%)		
	1995	2011	D	1995	2011	D	1995	2011	D
CHN	2.49	10.22	7.73	30.98	32.11	1.12	9.90	15.68	5.77
usA	13.39	9.91	-3.48	11.43	14.97	3.54	19.34	25.16	5.81
CAN	3.55	2.72	-0.83	24.21	23.56	-0.65	11.05	19.07	8.02
MEX	1.51	1.80	0.29	27.28	31.69	4.41	11.12	15.20	4.08
BRA	0.96	1.52	0.56	7.81	10.72	2.91	15.29	24.89	9.60
ARG	0.43	0.50	0.07	5.73	14.07	8.34	12.36	16.77	4.41
CHL	0.35	0.48	0.13	14.11	20.21	6.11	19.82	31.92	12.10
COL	0.20	0.32	0.12	8.46	7.65	-0.81	15.30	30.96	15.66
PER	0.11	0.25	0.14	9.85	11.79	1.94	22.63	36.87	14.24
CRI	0.08	0.08	0.00	22.01	27.77	5.75	11.07	16.97	5.90

Fuente: Fujii y García-Ramos (2015).

### ***3. La renegociación del TLCAN: una valoración crítica desde la perspectiva del desarrollo económico de México y de la subregión***

En la presente sección hacemos una reflexión crítica de los temas, a nuestro juicio más relevantes, incluidos en la renegociación del Tratado. Para ello tomamos como punto de partida los dos documentos oficiales en los que cada gobierno fijó su posición inicial. Uno es el “Resumen de objetivos para la renegociación del TLCAN”<sup>4</sup> que presentó el Representante de Comercio de Estados Unidos (*us Trade Representative*, USTR), ante su Congreso (USTR, julio 2017, actualizado en noviembre 2017). El otro, es el documento enviado por la Secretaría de Economía al Congreso mexicano (Secretaría de Economía, 26 de julio de 2017). En alguna medida, aunque con reservas, también nos apoyamos en declaraciones del Sr. Guajardo, Secretario de Economía, sobre los avances parciales de las ya siete rondas de negociación realizadas. Cabe subrayar la limitación analítica que surge de que hasta ahora no hay informes oficiales nacionales, ya no se diga trinacionales, de los avances de las negociaciones en los diferentes temas. En todo caso, nuestro propósito en la presente sección no es dar un reporte de los avances en cada tema, ni de las cambiantes posiciones o presiones de los gobiernos en la negociación. Nos proponemos, más bien, dar una visión crítica de posiciones o puntos específicos objeto de renegociación que nos parecen especialmente relevantes por su incidencia en el futuro del desarrollo económico de México y de la integración de América del Norte.

---

4 *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, 17 de julio de 2017. En adelante, “Objetivos del USTR”. En noviembre el USTR publicó una versión revisada del documento, en la que no se modifican las posiciones principales del gobierno de Trump.

### *3.1 Reglas de origen y requisitos de contenido nacional*

El TLCAN original estipuló una serie de reglas de origen (RO) que determinan el contenido norteamericano que debe tener la fabricación de bienes y servicios para ser sujeto de un arancel preferencial en el comercio subregional. La USTR señala que se requiere una renegociación para “actualizar y fortalecer las RO ... para garantizar que los beneficios del TLCAN se apliquen a los productos genuinamente fabricados en Estados Unidos y en América del Norte” y para que “... incentiven el uso de bienes y materiales provenientes de Estados Unidos y América del Norte”. La posición de la USTR en este terreno pretende adicionalmente fijar mínimos de contenido de fabricación en Estados Unidos, además de los regionales sobre todo en el sector automotriz, el cual, como ya hemos visto, representa la mayor parte del déficit comercial bilateral entre Estados Unidos y México y es el sector donde México más ha logrado aprovechar los vínculos hacia atrás (participar en las CVG).

El gobierno mexicano no se opone a modificar las RO del TLCAN para alentar mayor integración de insumos subregionales –y con ello el empleo– en la producción sujeta a preferencias comerciales. Empero, una elevación de las RO puede ser contraproducente por muchas razones. Por una parte, si induce “desviación del comercio” y fuerza la producción subregional de bienes que pueden importarse –a menor precio– de fuera de la región. A la vez, adoptar RO más estrictas conlleva costos potencialmente más altos de monitoreo y cumplimiento que pueden ser más difíciles de cumplir, y con escaso incentivo para ello si se combinan con preferencias arancelarias relativamente pequeñas por estar en el TLCAN *vis-à-vis* estar fuera. Ello podría llevar a los productores a importar de otros países los insumos requeridos si el ahorro en el costo de producir fuera de América del Norte –incluyendo el transporte– supera los beneficios de la preferencia arancelaria del TLCAN.

Por otro lado, cumplir con un contenido subregional significativamente mayor puede minar la competitividad de la producción en la subregión si los insumos que adicionalmente se requieren por las más estrictas RO son de menor calidad o mayor precio. Este puede ser el caso del sector automotriz que hoy fabrica en la región TLCAN; una obligación de adquirir más insumos de la subregión puede disminuir su competitividad tanto en el mercado de Estados Unidos como en el mundial frente a vehículos producidos por ejemplo en Corea del Sur, Japón, Europa y en un futuro China.

Otro asunto es pretender fijar reglas de contenido específico para Estados Unidos (RO-EU). Ello, como han manifestado funcionarios mexicanos y canadienses a cargo de la renegociación, va en contra de los intereses de México y Canadá y de hecho en contra del espíritu de un acuerdo de comercio multinacional. A todo esto, ¿cuál sería el efecto de aumentar las reglas de contenido de Estados Unidos? El ejemplo más importante para identificar probables efectos es en la industria automotriz, en la que Trump (o más bien, Robert Lighthizer) ha insistido imponer dicha ROEU. Como han declarado los representantes del sector, tales requisitos causarían graves distorsiones en las cadenas de suministro regionales establecidas en la industria. Los costos de su rediseño seguramente superarían las preferencias arancelarias bajo el TLCAN. Además, en dado caso, mermaría las economías de escala ya alcanzadas a través de la racionalización regional de la producción industrial,<sup>5</sup> encarecería algunos insumos para las armadoras en Estados Unidos, bajaría su rentabilidad y elevaría sus precios frente a sus competidores.

Cabe subrayar que diversificar más la producción en Estados Unidos de automóviles y autopartes –que hoy se producen fuera– seguramente involucraría mucha más tecnología automatizada, elevados costos fijos de reubicación de plantas y sus cadenas de suministro regionales, y ele-

5 Por ejemplo, actualmente México se especializa en producir autos pequeños y autopartes intensivas en mano de obra, mientras que Estados Unidos y Canadá producen automóviles de lujo, deportivos y camionetas.

varían los costos variables asociados a los procedimientos técnicos y administrativos para registrar y certificar el contenido nacional de Estados Unidos además del subregional.

Dussel (2018) presenta cálculos de las tasas arancelarias ponderadas –con datos de 2016– que enfrenta México en sus exportaciones a Estados Unidos bajo las preferencias comerciales que asegura el TLCAN en la versión original en vigor, con las tasas arancelarias correspondientes que se aplican bajo el régimen de nación más favorecida de acuerdo a las regulaciones de la OMC.

Como Dussel concluye: “...si en 2016 se [hubiera] cancela[do] el TLCAN, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México gravarían [en promedio] un 3.36% (y no un 0.12% como lo hicieron...). La cancelación del TLCAN y el cobro de la tasa arancelaria NMF genera escenarios extremos a nivel [desagregado] ... [en un extremo] ...las ...de tabaco verían incrementada su tasa arancelaria de 0.03 a 20.88%,” Sus estimaciones muestran que este capítulo sería el único cuya tasa arancelaria ponderada subiría por encima de 20%. Los capítulos cuya alza en la tasa arancelaria, según sus cálculos, sería mayor a diez puntos son solo cuatro: Prendas y complementos de vestir (14.8%), Carnes y despojos domésticos (12.5%), Fibras sintéticas o artificiales discontinuas (11.3%), y Lana y pelo fino, hilados y tejidos de crin (11%). Por su parte, en los Vehículos automóviles, tractores, y demás vehículos terrestres, además de partes y accesorios la tasa correspondiente subiría de 0.08 bajo el TLCAN a 8.33% bajo la regla de NMF. Por su parte, y como Dussel menciona, “en el otro extremo Plomo y sus manufacturas sorprendentemente verían un beneficio... al imponerse la tasa arancelaria NMF.”

Sus resultados indican que, de mantenerse el comercio binacional en el marco regulatorio dado por la NMF en la OMC, el impacto en la alza arancelaria de una salida o cancelación del TLCAN puede ser fácilmente compensado por una depreciación modesta del tipo de cambio del peso frente al dólar. La economía mexicana ha experimentado depreciaciones

nominales de gran magnitud desde el 2009 sin repercusiones mayúsculas en su tasa de inflación. Dussel aporta también información importante sobre los montos de recursos que de acuerdo con sus cálculos estima se captarían a raíz de las alzas en la tasa arancelaria por muda a la normativa de la OMC. Al respecto señala que "...la cadena autopartes-automotriz (capítulos 84 y 87) ... paga[ría] 67.52% del incremento arancelario, seguida de la electrónica (capítulo 85), con 8.97%; es decir, tan sólo tres capítulos pagarían el 76.49% del incremento arancelario al cancelarse el Tratado.

Por otro lado, en aras de imponer las RO-EU, Trump podría establecer aranceles extraordinariamente elevados a automóviles importados violando las normas de la OMC como ya se ha hecho en otras industrias bajo argumentos de seguridad nacional. Una decisión así en la industria automotriz, clave en muchos sentidos en la economía de Estados Unidos, seguramente enfrentaría severa oposición política al ser virtualmente imposible de defender con argumentos de eficiencia económica o generación de empleo. Un mayor proteccionismo del sector automotriz de Estados Unidos –con RO-EU al interior del TLCAN– no parece ni política ni técnicamente exitoso y, por razones similares, tampoco lo sería para otros sectores.

### *3.2 Disposiciones laborales y salarios mínimos*

Los objetivos del USTR en esta materia incluyen: *i)* "incorporar las disposiciones laborales en el núcleo del Acuerdo, en lugar de hacerlo en un acuerdo paralelo", *ii)* "exigir a los países del TLCAN que adopten y mantengan, en sus leyes y prácticas, las normas laborales fundamentales reconocidas internacionalmente por la OIT" y *iii)* "Establecer reglas que aseguren que los países del TLCAN ejerzan efectivamente sus leyes laborales implementando estándares laborales reconocidos internacionalmente y con condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios

mínimos, horas de trabajo, y las leyes de seguridad y de salud laborales a través de un curso de acción sostenido o recurrente que afecte el comercio o la inversión entre las partes”.

El gobierno mexicano no se ha opuesto a estas propuestas, de hecho, aceptó disposiciones similares para su adscripción a la Asociación Trans-Pacífico (TPP). El USTR también busca “exigir que los países del TLCAN tengan leyes que rijan las condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional”. Trump y de hecho Trudeau, han insistido en que México compite deslealmente con bajos salarios –medios y mínimos. Por otra parte, el gobierno mexicano ha rechazado cualquier negociación sobre salarios y leyes laborales en el marco del TLCAN, si bien hay consenso entre expertos y parte importante de la opinión pública en la necesidad de colocar a los salarios mínimos en una ruta de recuperación sostenida a cumplir con lo que dicta la Constitución.

En el país, antes del TLCAN, el salario mínimo comenzó a rezagarse en términos reales tanto en su poder adquisitivo como con respecto a la productividad, especialmente en las industrias de bienes comerciables. Dado su efecto faro, su rezago ha incidido en el deterioro del salario medio en México frente al de Estados Unidos, de economías desarrolladas y también varias emergentes como Corea y China. Cabe notar que en las décadas recientes el poder adquisitivo del salario mínimo disminuyó tanto en México como en Estados Unidos, en comparación con sus niveles históricos máximos y también con respecto a la evolución de la productividad laboral promedio. Es cierto que el salario mínimo en México está entre los más bajos de América Latina. De hecho, si dos miembros de una familia de cuatro reciben el salario mínimo su ingreso anual es equivalente a 42% de la línea de pobreza para una familia de cuatro personas (Coneval, 2017). En 2016, en Estados Unidos una familia de ese país con dos hijos y dos adultos que trabajaran tiempo completo con salario mínimo apenas lograría superar la línea de pobreza (UC Davis

Center for Poverty Research, 2016). En ambos países, a la vez, los salarios han perdido peso en la distribución funcional del ingreso.

Mejorar el poder adquisitivo de los salarios, cerrar su brecha frente a la productividad y detener o revertir su caída en la distribución del ingreso deben ser objetivos fundamentales de un desarrollo económico y social en pro de mayor igualdad, tanto en México como en Estados Unidos. Sin embargo, para lograrlos se requiere un cambio de política que, si bien rebasa al TLCAN, se beneficiaría con la cooperación entre gobiernos, para revertir de manera coordinada el estancamiento salarial y el aumento de la desigualdad en ambos países.

Una política gubernamental que podría tener un gran efecto es establecer un piso para el salario de los trabajadores menos calificados –los peor pagados– de manera que sus ingresos estén por encima de la línea de pobreza. En esa línea, las disposiciones adicionales en materia laboral nos parecen importantes en tanto que las leyes mexicanas en este terreno, estrictas en el papel, distan de aplicarse de manera equitativa al factor trabajo y al capital. Ello, en conjunto con los efectos de una lenta tasa de expansión económica, una actividad sindical independiente muy debilitada, y una tendencia creciente a la automatización, la normativa laboral en el país –con la presencia de contratos de protección, juntas de conciliación y arbitraje sesgadas a favor de la patronal, fuerte presión en contra de la asociación laboral y otras distorsiones legales más en contra del trabajador– ha contribuido al deterioro en las condiciones generales de trabajo en cuanto a remuneraciones, protección y seguridad. En Estados Unidos, las normas laborales, más progresistas que aquí, están en riesgo dado el giro del gobierno de Trump hacia la desregulación en seguridad social y la reducción en gasto corriente en materias de desarrollo social para los menos favorecidos. Por lo tanto, la renegociación del Tratado en este terreno puede ser una oportunidad para potenciar los derechos y las normas laborales en los tres países del TLCAN, y no meramente una medida proteccionista contra México dada su ventaja comparativa en bajos salarios.

### *3.3 Derechos de propiedad y solución de controversias*

Las propuestas de renegociación de Estados Unidos contienen ciertas disposiciones sobre inversión extranjera, derechos de propiedad y resolución de controversias. Primero, piden que Canadá y México eleven sus normas de protección de propiedad intelectual, derechos de autor y patentes, entre otros. Imponer normas más estrictas de protección a la propiedad intelectual es una forma de proteccionismo que provoca que numerosos bienes y servicios<sup>6</sup> sean más caros para los consumidores, a la vez que aumentan los márgenes de beneficio de grandes empresas e inhiben la innovación y desarrollo nacionales. Tales efectos van en contra de lo que, consideramos, es esencial de un tratado de libre comercio: favorecer la competencia para mejorar el bienestar del consumidor ampliando su menú, su acceso a bienes y servicios de menor precio y mayor calidad. Para México, como para todas las economías semi-industrializadas emergentes, una protección exagerada de la propiedad intelectual se convierte en un freno al desarrollo, ya que obstaculiza los avances y esfuerzos nacionales en innovación, impide una serie de políticas industriales y, con ello, en esencia, dificulta salir de la llamada “trampa del ingreso medio”.<sup>7</sup>

La protección exagerada de la propiedad intelectual, reflejada por ejemplo en vigencias muy largas de patentes y de derechos de autor, no tiene sentido para una economía en desarrollo o emergente. El nivel que tiene en México es en buena medida resultado de la presión de Estados Unidos como condición para firmar el TLCAN original. La protección de los derechos de propiedad debe limitarse al trato nacional según las leyes de cada país, mientras que las leyes de propiedad intelectual deben ser variar, dentro de ciertos límites, en proporción al nivel de desarrollo de un país.

6 Productos farmacéuticos, software y productos de entretenimiento, por ejemplo.

7 Ver Lee, 2016.

El TLCAN original, en su capítulo 11 “Inversión, servicios y asuntos relacionados”, prohibió la nacionalización o expropiación de la propiedad de un inversionista extranjero.<sup>8</sup> Esta disposición se ha interpretado en la práctica también como prohibición de adoptar cualquier regulación que pueda afectar las ganancias corporativas potenciales, salvo por causa de utilidad pública.<sup>9</sup>

En cuanto al mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados (*Investor-state dispute settlement*, ISDS), el Tratado permite a las corporaciones extranjeras demandar a los gobiernos en paneles especiales de expertos nombrados para hacer cumplir derechos de propiedad definidos de manera amplia. Por lo general, los expertos son abogados comerciales o funcionarios favorables a los intereses corporativos. Una corporación extranjera puede usar este proceso para, digamos, amenazar a los gobiernos federales, estatales o provinciales y locales, con presentar costosas demandas si establecen regulaciones que contribuyan a disminuir sus ganancias. Consideramos que en cuanto al proceso de ISDS sería deseable limitar de manera drástica el poder de sus paneles, así como hacerlos más transparentes. Esto contribuiría a establecer un mejor equilibrio entre el interés público y la codicia corporativa en los tres países del TLCAN.

El USTR propone instituir un régimen asimétrico que asegure “a los inversionistas estadounidenses en los países del TLCAN derechos importantes consistentes con los principios y la práctica legales de Estados Unidos, al tiempo que garantice que a los inversionistas de los países del TLCAN en Estados Unidos no se les otorguen mayores derechos sustantivos que a los inversionistas nacionales”. Con ello, Estados Unidos podría imponer protecciones para sus inversionistas en Canadá y México, mientras que daría trato nacional a los inversionistas canadienses y mexicanos en Estados Unidos. Más específicamente, el USTR Lighthizer ha propuesto un sistema de “opt-in” o “opt-out”, en el cual cada uno de los tres miembros del TLCAN podría decidir si quiere participar o no

8 Con cuatro salvedades. Ver Artículo 1110.1 del TLCAN.

9 Por ejemplo, leyes ambientales.

participar en el ISDS bajo el nuevo acuerdo. Si esta propuesta se aprueba, probablemente Estados Unidos decida no participar, en cual caso todas las controversias entre inversionistas extranjeras y unidades de gobierno (federal, estatal o municipal) en Estados Unidos tendrían que resolverse por medio del sistema judicial estadounidense. Suponiendo que, en contraste, México elegiría mantener el ISDS trilateral para asegurar a los inversionistas extranjeras (los cuales tendrían poca confianza en el sistema judicial mexicano), este país seguiría estando sujeto al proceso de ISDS que muchas veces restringe el espacio de maniobra de las unidades gubernamentales (también federal, estatal o municipal) para hacer reglamentos a favor del interés público (por ejemplo, tipo ambiental).

A la vez, el USTR pretende eliminar el Capítulo XIX del TLCAN llamado “Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias”, el cual permite que las decisiones de una Parte en esta materia sean apeladas ante paneles trinacionales. Eliminarlo permitiría que, en los hechos, Estados Unidos impusiera aranceles y otras formas de protección a las exportaciones de Canadá y México, pues les cerraría la puerta de regulación trinacional, hoy por hoy, natural en el marco del TLCAN— para disputar una gama de políticas proteccionistas de Estados Unidos, tales como las que ha hecho al imponer gravámenes extraordinarios a las importaciones de madera blanda canadiense o de tomates mexicanos.

En suma, una renegociación de los mecanismos del TLCAN de protección de los derechos de propiedad, en la medida en que los vuelva más estrictos, iría seguramente en detrimento del potencial de innovación y desarrollo del país. Por otra parte, si bien hay margen para mejorar las disposiciones en materia de resolución de controversias, especialmente el ISDS, éstas no deben eliminarse. Deberían modificarse para buscar ampliar el espacio para implementar políticas industriales, ambientales y sociales que promuevan el interés nacional y el desarrollo de los tres miembros.

### *3.4 Objetivos en materia de balanza comercial con México*

Los Objetivos del USTR abren con la declaración de que el gobierno estadounidense busca reducir el déficit comercial de Estados Unidos con México y Canadá. Argumenta que ese déficit es sintomático de la pérdida de empleos en el sector manufacturero y, también, es reflejo de la presión desleal a la baja que ejerce México sobre los salarios en Estados Unidos.

Concentrar la renegociación del TLCAN en la evolución del déficit comercial con México es errado por varias razones. En primer lugar, el mayor déficit comercial bilateral de los Estados Unidos es por mucho con China, no con México. En segundo lugar, los balances comerciales bilaterales no reflejan con precisión las exportaciones e importaciones de los países respectivos, ni tampoco reflejan el impacto benéfico del comercio en la actividad productiva, el empleo y la innovación. Por un lado, las estadísticas oficiales de Estados Unidos sobrevalúan sus exportaciones a Canadá y México, ya que incluyen “reexportaciones” de productos importados de otros países y trasladados a estos dos países. Esas reexportaciones no son productos estadounidenses y no crean empleos en ese país, con la posible excepción del sector de transporte. De hecho, las estadísticas de México no contabilizan esos bienes como importaciones de Estados Unidos, sino como de sus países de origen. Esto explica por qué el monto que reportan las estadísticas oficiales de México de su superávit comercial con Estados Unidos es notablemente mayor que la medida correspondiente de dicho déficit comercial con México registrada por Estados Unidos. Ambos indicadores son mucho más cercanos entre sí cuando se ajustan para eliminar las reexportaciones. Por otro lado, todos los países atribuyen sus importaciones al país de origen inmediato, en lugar de a la última fuente del valor agregado a esos bienes. Así, por ejemplo, un televisor ensamblado en México con componentes importados de Corea del Sur y exportado a Estados Unidos se contabiliza como procedente de México, y no se realiza ajuste alguno para las partes

importadas. Como resultado, las estadísticas de importación de Estados Unidos seguramente sobreestiman el valor agregado en las importaciones provenientes de México, muchas de las cuales se ensamblan con grandes cantidades de insumos importados de otros países. Por lo tanto, la balanza comercial bilateral oficial entre Estados Unidos y México es seguramente una medida errónea y, por lo tanto, una guía engañosa para hacer política económica.

En tercer lugar, y lo más importante, lo que determina el empleo industrial de Estados Unidos es, en todo caso, su actividad comercial general, y no la balanza bilateral con México, un socio en particular. La balanza comercial general de Estados Unidos, como la de cualquier país, depende de factores macroeconómicos, como el tipo de cambio real, la competitividad, términos de intercambio y el ritmo de crecimiento de su actividad productiva en relación con la de otros países. Por ejemplo, el hecho de que Estados Unidos se haya recuperado más rápidamente de la crisis de 2008–2009 que muchas otras economías y que el dólar se haya fortalecido desde entonces, ha contribuido a elevar su déficit comercial.

Los acuerdos sobre prácticas comerciales –no sólo en el TLCAN, sino también los que se estipulan bajo la organización Mundial de Comercio (OMC) y muchos otros– son importantes en la medida en que afectan los parámetros que inciden en las pautas de la demanda y oferta de productos comerciables *vis-à-vis* los no comerciables, así como en la evolución de importaciones y exportaciones. Barreras arancelarias y no arancelarias, reglas sobre inversión extranjera, sus derechos de propiedad, campos de acción, condiciones para la repatriación de utilidades comerciales o bien, estímulos a su reinversión pueden ser claves para impulsar una transformación mayúscula en la estructura productiva de una economía; máxime si se combinan con políticas de desarrollo productivo, de tipo de cambio competitivo y otras más. Tales modificaciones estructurales alteran tarde o temprano las elasticidades de oferta y demanda de importación y exportación con respecto a los precios relativos y los ingresos, y

determinan cómo las variaciones de agregados macro como la inversión, el gasto corriente o el nivel de actividad general se traducen en flujos de importaciones y exportaciones (Blecker, 1992; 2000). En la medida en que los acuerdos reduzcan los aranceles y las barreras comerciales para Estados Unidos e incentiven a las empresas estadounidenses a reubicarse en el extranjero,<sup>10</sup> contribuyen a aumentar el déficit comercial de Estados Unidos. En la medida en que abren mercados extranjeros a las exportaciones de Estados Unidos, contribuyen a reducirlo.

Es probable que el estímulo de los acuerdos comerciales, incluido el TLCAN, a la “deslocalización” de empresas estadounidenses haya superado con creces las ganancias en las exportaciones de ese país. Sin embargo, no fue el único ni el principal factor. El hecho de que esas exportaciones estadounidenses no hayan respondido con mayor fuerza a la apertura del mercado extranjero a través de la OMC u otros acuerdos comerciales, responde a otros determinantes, ya señalados como, por ejemplo, el tipo de cambio real del dólar y las políticas adoptadas por otros países.<sup>11</sup> En cualquier caso, el déficit comercial general de Estados Unidos no se reduciría si, por ejemplo, dejara de importar tantos automóviles de México e importara más de China. Es más, el déficit de Estados Unidos podría aumentar dado que sus importaciones de China seguramente incluyen menos contenido estadounidense que sus importaciones provenientes de México.

Además, las balanzas comerciales externas de los tres miembros del TLCAN con el resto del mundo indican que América del Norte como conjunto es completamente deficitaria. En 2016 el déficit combinado de los tres países con el resto del mundo ascendió a más de \$900 mil millones de dólares (Blecker, 2018). De manera que, si el déficit comercial es un

10 Por ejemplo, mediante la liberalización de los flujos de IED y las protecciones a los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros.

11 Por ejemplo, la gestión del tipo de cambio en China a principios de la década de 2000 y su escaso apego al régimen internacional de derechos de propiedad intelectual.

problema en América del Norte, este fenómeno no se limita al desequilibrio entre Estados Unidos y México. Las economías del TLCAN se han integrado entre sí a través de las cadenas de valor regionales, por lo tanto, tendría mucho más sentido abordar las causas del déficit comercial de América del Norte como un todo para construir una región más competitiva, en especial frente a China. Este proceso podría empezar por los tipos de cambio, ya que el hecho de que los tres países tengan un gran déficit comercial externo con los países del resto del mundo sugiere que las tres monedas –peso mexicano, dólar canadiense y dólar estadounidense– están sobrevaluadas con respecto a las de esos países.

### *3.5 Manipulación de la moneda y tipos de cambio*

En Estados Unidos, el Congreso otorga al Presidente una llamada “Autorización de Promoción Comercial” para negociar de manera expedita acuerdos comerciales, pero le obligan a garantizar que los socios en cuestión no manipulen su tipo de cambio en particular para obtener un ventaja competitiva injusta. Esta disposición tiene poco sentido y, como ha señalado el gobierno mexicano, es inaceptable en el marco del TLCAN ya que los tres miembros tienen tipos de cambio flexibles, en lugar de fijos o semifijos. Sin embargo, cabe la posibilidad de que el gobierno de Trump pretenda achacar una posible depreciación del peso mexicano o del dólar canadiense a una “manipulación cambiaria”, sin poner atención a sus determinantes de mercado.

Por otro lado, la política de tipo de cambio podría considerar dos aspectos importantes para la renegociación del TLCAN o para futuras políticas monetarias. Uno es que los tres países miembros mantengan sus tipos de cambio en niveles competitivos con respecto a monedas externas al Tratado como el euro, el yen o el yuan. Esto es vital para que el complejo industrial integrado de América del Norte se mantenga competitivo, y también para enfrentar el déficit externo regional mencionado

anteriormente. Desde la década de 1990, las tres monedas norteamericanas han tenido períodos de sobrevaluación; en cada caso las exportaciones netas y el empleo manufacturero respectivo han disminuido.<sup>12</sup>

Así, nos resulta razonable que en la renegociación se procure el compromiso de que estas tres monedas mantengan tipos de cambio competitivos frente a otras monedas mundiales. ¿En qué medida también se podría agregar un acuerdo en principio para que ninguna de las tres se sobreprecie o sobredeprecie con respecto a las otras dos? Para ello sería necesario coordinar las políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias, de los países del TLCAN con el objetivo de procurar mantener tasas de interés bajas y estables. Punto central en la renegociación desde la perspectiva mexicana es que México pueda recurrir a mecanismos administrativos sobre los flujos de capitales de corto plazo. Ello se vuelve indispensable para reducir los riesgos de abruptas y grandes fluctuaciones del tipo de cambio como respuesta a choques externos y a la volatilidad del flujo de capitales. El TLCAN original prohíbe este recurso a sus miembros, pero es un tema que se debería buscar modificar. Finalmente, su uso está permitido por el FMI como un instrumento legítimo del manejo macroeconómico y las políticas de estabilización.

En este terreno, sería deseable que la revisión del TLCAN establezca que los tres países trabajen de manera conjunta para enfrentar posibles manipulaciones de la moneda en otros países. Sus tres economías ya han sido afectadas por la manipulación cambiaria de China, en especial a fines de la década de 1990 y principios de la de 2000. En este segundo momento China aumentó considerablemente su participación en los mercados de importación de los tres países del TLCAN y desplazó significativamente las exportaciones mexicanas del mercado estadounidense. Ello ocurrió en parte porque el tipo de cambio de la moneda china estaba artificialmente subvaluado, lo que tuvo graves efectos en el empleo

---

12 Incluidos México y Estados Unidos a principios de la década de 2000; ver Blecker, 2014.

industrial en Estados Unidos y en el dinamismo de las exportaciones en México.<sup>13</sup>

Por lo pronto, la coordinación de las políticas monetarias de los tres países del TLCAN parece poco probable. El gobierno mexicano no está dispuesto a negociar con Canadá y Estados Unidos en este campo, mientras que la Reserva Federal de este país determina su política monetaria en función de sus dos objetivos, precios estables y máximo nivel de empleo. Sin embargo, el proyecto de desarrollo industrial regional de América del Norte bajo un nuevo TLCAN con una perspectiva de desarrollo subregional debería prestar más atención a la competitividad cambiaria intra y extra-regional. Abrir más las economías al resto del mundo sin evitar que sus monedas se sobrevaluen dista de ser una buena política económica.

#### *4. Conclusiones*

La intensa política proteccionista de Trump que ha forzado a renegociar el TLCAN bajo una óptica de Estados Unidos que atiende menos al interés de mejorar la competitividad y el desarrollo de la subregión y más al de reducir su déficit comercial bilateral con México y frenar la inversión extranjera hacia dicho país constituye una amenaza a las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana.

Este golpe externo se potencia debido a fallas estructurales de la pauta de desarrollo que ha seguido la economía mexicana desde mediados de los años ochenta. Esta ha sido una larga e infructuosa búsqueda para colocar a las exportaciones como el motor dinámico del crecimiento, en un marco de reformas de mercado avocadas al retraimiento de la intervención del Estado en la esfera económica, al debilitamiento de la inversión pública, un desdén por la creciente concentración del ingreso y una incapacidad por detener el deterioro del mercado laboral.

13 Para Estados Unidos, ver Autor, Dorn y Gordon, 2016; para México, ver Gallagher, Moreno-Brid y Porzecanski, 2008.

Característica –¿o debilidad?– particular de esta búsqueda del crecimiento impulsado por las exportaciones por parte de las autoridades económicas del país ha sido su convicción –inter e intrasexenal– de que el instrumento de política económica central para lograrlo era por una parte la apertura comercial y, sobre todo, la firma del TLCAN y otros tratados comerciales, y por otra la desregulación y acotamiento de la intervención del sector público. En esta ruta, la política industrial, o de desarrollo productivo, fue minimizada con la gran salvedad de la promoción de la industria maquiladora y la continuación de algunas iniciativas a nivel de entidades federativas para impulsar contadas industrias.

Como es por demás sabido, y se comentó en este artículo, México pronto y significativamente transformó su estructura productiva orientándola al exterior, concentrando aún más sus flujos comerciales y de inversión externa con los Estados Unidos. En unos cuantos años las exportaciones y las importaciones se elevaron más de 20 puntos como porcentaje del PIB; las ventas al exterior dejaron de ser petroleras y se componen desde tiempo atrás en su vasta mayoría por manufacturas de contenido tecnológico elevado. Sin embargo, este cambio para centrar en las exportaciones el impulso económico falló. La capacidad potencial de expansión de la economía, en vez de fortalecerse, se ha ido contrayendo. La inversión pública se ha ido debilitando, la inversión privada en general ha carecido del dinamismo suficiente y las exportaciones –por más robustas– no han tenido la capacidad de arrastrar (con la única excepción del sector automotriz) al resto de la economía en una pauta de alza elevada y sostenida. En consecuencia, y no obstante un notable aumento medio anual de las exportaciones a tasas de dos dígitos, la economía mexicana se ha ido sumiendo en una trampa de lento crecimiento del PIB y del empleo formal en estas tres décadas de aplicación de las reformas de mercado.

La lenta expansión se ha reflejado en un ensanchamiento de las brechas tanto de ingreso per cápita como de productividad laboral y de sala-

rios— con los Estados Unidos. Y también en una incidencia de la pobreza y de la vulnerabilidad que marcan el presente y perspectivas inmediatas de buena parte de nuestra población a lo largo y ancho del país, en condiciones muchas veces social y éticamente inaceptables. Este triste escenario que caracteriza el panorama en materia de bienestar básico es muy preocupante dada la escasa movilidad social y la desigualdad aguda y creciente que marca al país. Como afirmó Dani Rodrik hace unos cuantos años: “No existe una economía en el mundo, que tenga un contraste tan grande entre su éxito externo y su fracaso interno como el que tiene la economía mexicana”.

Más aún, esta ruta de lento crecimiento de largo plazo de la actividad productiva, empobrecimiento y desigualdad se ha acompañado de mayor vulnerabilidad de nuestra economía con respecto a la de Estados Unidos. Los riesgos y fragilidades de esta dependencia fueron dramáticamente revelados por la administración Trump y sus políticas agresivamente proteccionistas en materia comercial —con respecto al TLCAN en particular— de inversión extranjera y de migración. La respuesta del gobierno mexicano a este mayúsculo reto ha sido entrar en la renegociación del TLCAN, como hemos visto, aceptando en principio que si bien algunos cambios son necesarios para modernizarlo otros son inaceptables. Al respecto ha declarado que no descarta la opción de cancelarlo si Estados Unidos insiste en modificarlo en direcciones que el gobierno mexicano considera en detrimento del desarrollo o que son afrentas a la dignidad (como su necia pretensión de que México pague el Muro).

Sin embargo, y más allá de la indignación y la participación intensa en las rondas de renegociación del TLCAN, el gobierno no ha dado a conocer cuáles son la estrategia y los instrumentos de políticas económicas y sociales que está poniendo en marcha para reducir los efectos adversos de corto o largo plazo de una posible cancelación o negociación poco favorable del TLCAN. Por demás importante, el gobierno no parece haber entendido que, más allá de que las rondas culminen con una versión mo-

dernizada aceptable del TLCAN o que se vean interrumpidas o fracasen y conduzcan a su cancelación, entretanto, la incertidumbre respecto al futuro del TLCAN contamina el clima de inversión en el país, y por ende, oscurece las perspectivas sobre el crecimiento de la producción y el empleo.

Urge reconocer que, no obstante sus méritos en reorientar la producción hacia el mercado externo, la estrategia de reformas y búsqueda del crecimiento impulsado por las exportaciones ha fracasado en insertar a la economía mexicana en una senda robusta de desarrollo. No lo logró en 1994-2008 cuando el comercio mundial y las exportaciones mexicanas crecieron con gran dinamismo. Tampoco, y aún menos, lo logró entre 2008 y 2017 cuando a raíz de la crisis financiera internacional la economía mundial entró en la llamada fase de Nueva Normalidad marcada por la desaceleración aguda del comercio y de la actividad productiva en el mundo. Y tampoco lo logrará en los años venideros dado el giro al proteccionismo comercial en Estados Unidos –esencialmente contra México– y la amenaza que ha detonado de guerras comerciales que, como han advertido entre otros el FMI y la OMC, atentan contra el sistema de comercio mundial tal y como lo hemos conocido en la era moderna.

En cuanto a las recomendaciones, y sin entrar en detalles, coincidimos con las que han sido formuladas en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM. En ese sentido, aprovechando la coyuntura de la elección presidencial, llamamos de nuevo a un proceso de reflexión y discusión franca, incluyente y democrática, hacia la creación de un consenso nacional a favor de un acuerdo nacional que tenga como prioridad:

“Atender tanto el reto coyuntural del choque externo como los desafíos de índole estructural a nuestra pauta de desarrollo [. Ello] obliga a emprender acciones de política con dos horizontes temporales. Uno es el de la emergencia, para aminorar el riesgo y el impacto negativo sobre las poblaciones más vulnerables del país de algunas de las acciones proteccionistas, de desviación de inversiones y de restricción migratoria que se anuncian. El segundo, de más largo alcance, presupone construir pronto los consensos políticos

para poner en marcha una nueva agenda de desarrollo en la que la igualdad y el robustecimiento del mercado interno tengan la mayor prelación” (GNCD, En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿Qué hacer?, UNAM, enero 18, 2017).

En este empeño, cabe enfatizar, no se busca cerrar la economía o ignorar el dinamismo exportador. Simplemente se pretende robustecer el mercado interno para que complemente el impulso externo, ahora menor y de tiempo atrás insuficiente, e imprima mucho mayor dinamismo al crecimiento del PIB y del empleo a nivel nacional.

La nueva agenda de desarrollo presupone colocar a la desigualdad en el centro de las preocupaciones de la política macroeconómica, y no sólo la social, para que el mercado interno cobre dinamismo y se convierta en un motor adicional, importante del crecimiento. A la vez, otro requisito central es poner en marcha políticas activas de desarrollo industrial, para densificar la matriz industrial, en particular para ampliar significativamente los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante del sector exportador con proveedores locales de bienes intermedios y aprovechar oportunidades de sustitución eficiente de importaciones. La nueva agenda deberá apoyarse en una reforma fiscal profunda, tanto en gasto, ingresos y financiamiento que permita dar impulso fuerte a la inversión en infraestructura y una nueva banca de desarrollo que financie inversión productiva, y una política cambiaria orientada a evitar tendencias a la apreciación real. Detallar la instrumentación de la nueva agenda de desarrollo rebasa los alcances del presente trabajo; sin embargo, independientemente del resultado de las negociaciones del TLCAN, México no podrá enfrentar exitosamente las amenazas coyunturales de Trump ni remover los obstáculos estructurales que tienen a la economía en una trampa de lento crecimiento de largo plazo, vulnerabilidad social e inestabilidad política en la que se encuentra cada vez más atascada.

## Referencias

- Blecker, R. A. & Esquivel, G., 2013. Trade and the development gap. In: A. Selee & P. Smith, eds. Mexico and the United States: The Politics of Partnership. Boulder. Colorado: Lynne Rienner, pp. 83-110.
- Blecker, Robert A., y Carlos A. Ibarra (2013), "Trade Liberalization and the Balance of Payments Constraint with Intermediate Imports: The Case of Mexico Revisited", *Structural Change and Economic Dynamics*, 25, junio, pp. 33-47.
- Blecker, Robert A. (2014), "The Mexican and U.S. Economies after Twenty Years of NAFTA", *International Journal of Political Economy*, 43 (2), verano, pp. 5-26.
- Blecker, Robert A. (2016), "Integration, Productivity, and Inclusion in Mexico: A Macro Perspective", en Alejandro Foxley y Barbara Stallings, compiladores, *Innovation and Inclusion in Latin America: Strategies to Avoid the Middle Income Trap*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 175-204.
- Blecker, R., Moreno-Brid, J. C. & Salat, I., 2017. Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative framework for Mexican-US cooperation and economic convergence. *Real-World Economics Review*, Volumen 82.
- Blecker, Robert A. (2018), "NAFTA", in Robert E. Looney, ed., *The Routledge Handbook of International Trade Agreements*, Abingdon, UK: Routledge, 2018, de próxima publicación.
- CEESP, 2017. En camino a la renegociación del TLCAN. *Análisis Económico Ejecutivo*, 24 Julio, p. 6.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación, 2017. *Nota de Coyuntura: Segunda Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación, 2017. *Nota de Coyuntura: Tercera Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN; avances y desafíos en el proceso*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación, 2017. *Nota de coyuntura: Cuarta Ronda de Negociaciones del TLCAN; avances y desafíos en el proceso*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación, 2017. *Nota de Coyuntura: Sexta Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.

- Congressional Budget Office, 2003. *The effects of NAFTA on us-Mexican Trade and GDP*.
- Cordera, R. et al, 2017. *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. UNAM.
- CNN Expansión, 2017. Termina la ronda 1 para la renegociación del TLCAN. 20 Agosto.
- Dorn.D. y G.H.Hanson, 2016, The China shock: learning from labor market adjustment to large changes in trade, *NBER working paper*, No.21906, enero.
- El Economista, 2017. Ronda 2 del TLCAN acaba en México con coincidencias pero sin acuerdos. 5 Septiembre.
- Gallagher,K., J.C Moreno Brid y R.Porzencaski, 2008. The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?, *World Development*, Vol. 36, No. 8, pp. 1365-1380.
- González, M. L. (19 de febrero de 2018). México espera una "muy difícil" 7ª ronda de renegociación del TLCAN. *El Financiero*.
- Ibarra, C.A., y R.A. Blecker (2016), Structural change, the real exchange rate and the balance of payments in Mexico, 1960-2012, *Cambridge Journal of Economics*, 40 (2), marzo, pp. 507-39.
- Loría, E. 2001. La restricción externa dinámica al crecimiento de México a través de las pensiones al comercio, *Estudios Económicos*, vol.16, No. 002, pp. 227-251.
- McBride, J. & Aly, M., 2017. NAFTA's Economic Impact, New York: Council on Foreign Relations.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J., 2010. Política social, pobreza y desigualdad. En: *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 274- 292.
- Moreno-Brid, J.C. 2001. The balance of payments constraint, with special reference to the case of Mexico, PhD Dissertation, Faculty of Economics and Politics, Universidad de Cambridge.
- Moreno-Brid, J.C. 2013. Industrial Policy: A missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth. *Latin American Policy. Volumen 4, numero 2, páginas 216-237. Wiley Periodicals Latin American Policy (Revista)*
- Mulroney, B. (2014, January 14). A retrospect of Canada's Landmark Free Trade Agreement 20 Years Later.
- Pacheco Lopez, P. 2005. Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México, *EconomíaUNAM*, Vol. 2, No.4, pp. 84-93.

- Puchet, M. & Punzo, L. eds., 2011. *Mexico Beyond NAFTA: Perspectives for the European Debate*. New York: Routledge Studies in Development Economics.
- Rao, P., 2017. Qué está en juego con la renegociación del TLCAN. *The New York Times*, 5 Septiembre.
- Ros, J., 2015. ¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad? El Colegio de México-UNAM.
- Ruiz, Nápoles, P., 2017. Donald Trump, NAFTA and Mexico. *Voices of Mexico*, Issue 103, pp. 19-23.
- Salinas de Gortari, C., 1992. *Discurso con motivo de la culminación del TLC: Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá* [Entrevista] (12 Agosto 1992).
- SE (Secretaría de Economía). 2017. *Informe al Senado sobre el Inicio de Negociaciones para Modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. SE: México. Julio 26.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), 1993. *Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. [En línea] Disponible en: <https://goo.gl/45b7e5> [Consultado el 20 Febrero 2018].
- Serra Puche, J., 2015. *El TLC y la formación de una región: un ensayo desde la perspectiva mexicana*. 1ª edición ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Swanson, A. & E. Malkin (21 de noviembre de 2017). La renegociación del TLCAN está en un punto muerto. *The New York Times*.
- The American Presidency Project, 1992. [En línea] Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=21784> [Accessed 20 Febrero 2018].
- Thirlwall, A. 1979, The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences, Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, Vol. 32 No. 128, pp.45-53.
- Unión Europea, 2012. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 326/13, octubre 26.
- USTR, 2017. *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Washington, D.C.: Executive Office of the President.
- Zufiaur, J.M. (2006). La movilidad geográfica del empleo en la Unión Europea: Hacia un mercado europeo de trabajo. *Claridad*, Otoño, pp. 40-61.