



Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.

La Voz de la Industria

México en el siglo XXI: más allá de la renegociación del TLCAN

Diciembre, 2016

México en el siglo XXI: más allá de la renegociación del TLCAN

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 3 |
| Resumen Ejecutivo..... | 5 |
| Estados Unidos | 5 |
| México | 7 |
| China | 9 |
| ¿Hacia dónde ir? | 9 |
| I. No es una disputa comercial, es la batalla por el empleo y el bienestar | 10 |
| II. La entrada al GATT, la adopción de una filosofía externa..... | 14 |
| III. El TLCAN una extensión de la estrategia del GATT..... | 19 |
| IV. ¿Por qué el TLCAN no alcanzó los resultados esperados? | 21 |
| V. Los resultados del TLCAN..... | 22 |
| VI. La irrupción de China | 32 |
| VII. ¿Qué sigue?..... | 34 |
| VIII. Propuesta..... | 36 |
| Los pasos a dar..... | 36 |

Introducción

En Estados Unidos se ha iniciado un proceso de cambio, no es el fin del comercio internacional, es un cambio de reglas. Desde el punto de vista de Dan DiMicco, consejero económico de Donald Trump, la apertura que tendía hacia el libre comercio fue una utopía porque hay países que no respetan sus normas: manipulan su tipo de cambio, subvencionan a sus empresas y cierran sus mercados. En el extremo son propietarias de las mismas. En Estados Unidos el nuevo gobierno cuestiona lo que antes impuso como norma a seguir al resto del mundo, las cosas han cambiado. México debe buscar nuevos mercados sin comprometer su futuro, aliarse con naciones que ejercen un Capitalismo de Estado debe analizarse con detenimiento. El objetivo central para México es reconstruir su industria para generar crecimiento, empleo y bienestar. Elevar la competitividad y productividad del país pasa por crear un círculo virtuoso de innovación y progreso tecnológico, que además sea socialmente incluyente a través del empleo formal que se genera en la actividad industrial.

De igual forma se deben reconocer dos cosas: el TLCAN se renegociará porque es un objetivo estratégico del nuevo grupo en el poder político de Estados Unidos: “Hacer América Grande Otra Vez”, no es únicamente un lema de campaña, constituye una propuesta alternativa presentada antes del inicio de la contienda interna de los partidos.¹ Además, Trump ya integró un foro asesor empresarial de altos directivos norteamericanos para iniciar un diálogo sobre el rumbo a seguir en materia económica. No está solo como se ha presentado en algunos análisis.

Hay un cambio de perspectiva en el próximo gobierno de Estados Unidos: se ve al libre comercio como algo supeditado a la producción interna, particularmente a las

¹ Ver DiMicco, D. and Rothkopf, D., (2015), *American Made: Why Making Things Will Return US to Greatness*. Palgrave Macmillan. Presentado el 3 de marzo del 2015.

manufacturas. México no puede negociar solamente pensando en esquemas de libre comercio, los estrategas norteamericanos buscan alcanzar un mayor nivel de empleo, algo que solo se logra produciendo. Para garantizar el bienestar de toda la industria mexicana que tiene vínculos con Estados Unidos se debe comprender que el comercio estará supeditado a la localización de la producción e inversión. Solo un planteamiento integral de industrialización de América de Norte puede generar un espacio favorable para los tres socios del TLCAN.

El cambio vendrá, en Estados Unidos se subestimó el daño a su mercado laboral, y se pensó que los trabajadores industriales afectados no podrían alcanzar el poder político suficiente para detener la apertura. Un grave error. Hoy industriales, trabajadores y políticos se alinearon alrededor de Trump y buscarán hacer modificaciones a la estrategia de política económica. Se avecina una etapa de intensa negociación y de confrontación entre el gobierno de Trump y las empresas transnacionales norteamericanas beneficiadas por el TLCAN. El resultado es incierto. Sin embargo, es claro que habrá cambios a nivel global que involucrarán a México. Debemos prepararnos con nuevas propuestas. Los viejos paradigmas han cambiado.

Acelerar la formulación de una verdadera Política de Desarrollo Industrial en México, que eleve la productividad nacional, en función de una mayor competitividad industrial es algo fundamental. El incremento de la productividad nacional debe estar acompañado de una mejora en el marco regulatorio que favorezca el desarrollo de las empresas y que se encuentre acorde con el objetivo de aumentar el intercambio de insumos, bienes de capital y de consumo al interior de los países integrantes de América del Norte. La Sustitución Competitiva de Importaciones en la región es el paso a dar. Para que ello ocurra se requiere elevar la competitividad y productividad industrial regional. Lo anterior redundaría en mayor empleo en los tres países.

Hay un cambio de paradigma: el centro del análisis se encuentra en la parte productiva, no en la comercial. Esta última es un eslabón de un sistema productivo que debe volver a América del Norte para que tenga beneficios que lleguen a todas las empresas y hogares de la región. La Integración Productiva de América del Norte puede lograr lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no alcanzó.

Resumen Ejecutivo

La estrategia debe ser proponer un nuevo esquema de desarrollo industrial nacional y regional. Solo defender, pretender resistir o acercarse a China no es suficiente. Los asiáticos también tienen una agenda dominante, más sutil en este momento pero que busca asegurar su ascenso global en las manufacturas.

Estados Unidos

- La disputa comercial solo es la punta del iceberg, lo que se aproxima es una batalla por el empleo, el bienestar social, la inversión y la relocalización de las empresas productivas.
- Estados Unidos buscará recapturar la manufactura.
- No es una postura electoral, el posicionamiento del consejero comercial de Donald Trump, Dan DiMicco, se presentó desde inicios del 2015 en el libro “American Made: Why Making Things Will Return us to Greatness”.²

² Además ha creado un foro asesor de empresarios: Stephen Schwarzman (Blackstone), Jamie Dimon (JP Morgan), Bob Iger (Walt Disney), el antiguo líder de General Electric Jack Welch, Mary Barra (General Motors), Ginni Rometty (IBM), Larry Fink, Doug McMillon (Walmart), Jim McNerney (ex CEO de Boeing), Mark Weinberger (Ernst & Young), Rich Lesser (Boston Consulting Group), Paul Atkins (SEC commissioner) and Kevin Warsh (ex-Federal Reserve official), Toby Cosgrove (CEO of

- Su perspectiva: la economía está rota, el gobierno y el mercado laboral también. La razón la pérdida de la manufactura.
- México debe considerar que la Oficina de Presupuesto de Estados Unidos tiene estudios que muestran el modesto beneficio del TLCAN en su PIB: 0.5% del total, en promedio 400 dólares per cápita.
- Dichos análisis se encuentran alineados a lo que William Clinton señaló al congreso norteamericano: antes del TLCAN México ya exportaba a Estados Unidos con un arancel promedio de 2.07%. La mitad de sus exportaciones estaban libres de arancel.
- Por eso hoy los estudios muestran que aún con el TLCAN el acercamiento comercial entre México y Estados Unidos podría ser similar.
- La razón: el elevado déficit comercial, las importaciones eliminan los beneficios.
- Para DiMicco la razón es que los beneficios se han quedado en pocas empresas trasnacionales que llevaron los empleos a otros países.
- En este sentido se debe ponderar que no es el fin del comercio internacional, lo que se cuestiona es el marco legal que lo ha regulado. Por eso buscarán renegociar el TLCAN, así como otros acuerdos. Trump intentará modificar su regulación para llevar más empleo a Estados Unidos. Es la batalla del empleo.
- La perspectiva del grupo de industriales que apoya a Trump es que el modelo económico y comercial de los últimos 30 años propició la crisis del mercado laboral.
- Para el consejero económico de Trump se requiere una nueva visión y nuevos liderazgos, no se puede lograr un cambio con la misma perspectiva. Quer

Cleveland Clinic), Adebayo "Bayo" Ogunlesi (Global Infrastructure Partners) y Daniel Yergin (ganador del Pulitzer, IHS Markit).

negociar con la experiencia de liberalización comercial no funcionará. Será una lucha de intereses entre lo nacional y lo transnacional.

- La presión inicial de Trump es hacia las empresas norteamericanas que llevaron empleos a otros países, con ellas comenzará la negociación.

México

- Con la apertura México cambió su modelo de fomento a la producción (valor agregado) a uno de comercio. El resultado: bajo crecimiento e innovación.
- El país debe tener en claro: el modelo de apertura comercial implicó cambios y compromisos legales tanto a nivel nacional como internacional. Modificó el diseño de política económica: se dejó de apoyar a la industria a cambio de la apertura. El resultado se puede ver en la afirmación del Premio Nobel Paul Krugman: México se abrió al comercio, se convirtió en un fuerte exportador manufacturero y en términos de desarrollo el resultado es decepcionante.
- El problema surgió desde el origen de la apertura: motivado por una crisis se siguieron lineamientos externos.
- Ello se tradujo en el sacrificio de la industria: las marcas nacionales desaparecieron, a cambio se abrió la puerta a la fabricación de marcas foráneas. Manufactura y maquila a cambio de la reducción de empresas nacionales que se debieron convertir en líderes globales.
- Con la entrada al GATT no se logró que Estados Unidos cumpliera todos los compromisos.
- Antes de pensar en el TLCAN se buscó un acercamiento con Japón y Europa, cuando no funcionó se volteó hacia Estados Unidos. No hubo una estrategia previa de fortalecimiento de la industria.
- Las exportaciones entre los tres países de la zona del TLCAN, como proporción del total, son menores que las de Europa o Asia. Desde el 2006 ha

ido a la baja, muestra de que la integración no siguió avanzando al ritmo que lo hizo hasta el año 2000.

- El resultado: desde 1983 la participación de las exportaciones mexicanas en el total global paso de 1.4% a solo 2.3% en 2015. El de China creció hasta 12.7%
- México se integró parcialmente a las Cadenas Globales de Valor, pero como maquilador de bajos costos laborales. No lo hizo como generador de valor agregado y las empresas mexicanas exportadoras van a la baja.
- El beneficio de importar barato para producir y exportar se termina cuando se pierde empleo o se crean fuentes laborales de bajos ingresos. Para garantizar el derecho del consumidor se debe preservar el empleo: ¿De dónde saldrán los ingresos para consumir?
- Los beneficios del TLCAN para México se dan a través del empleo en la maquila, pero no en el valor agregado.
- México es casi mono exportador en las manufacturas de las Cadenas Globales de Valor, el 52% del valor agregado se encuentra vinculado al sector automotriz. El 8% a componentes electrónicos. El resto está pulverizado. Pocas marcas mexicanas se encuentran en esos sectores.
- No hay encadenamientos productivos solidos: el programa IMMEX muestra que solo el 25% del consumo de bienes intermedios es de origen nacional.
- El 85% de las exportaciones es de empresas con más de 500 empleados. El resto genera déficit comercial, por lo tanto, le resta al PIB.
- Las ganancias del TLCAN para México se desvanecen con las importaciones de insumos intermedios que debe hacer de China.

China

- El gran ganador del TLCAN es ¡China! Obtuvo una mayor proporción de mercado que cualquier integrante del tratado. De hecho, los desplazó.
- Estados Unidos pierde más empleo frente a China que con México.

¿Hacia dónde ir?

1. México debe adoptar una política de reindustrialización globalmente competitiva y productiva. Una nueva generación de política industrial
2. Enfrentar la renegociación del TLCAN con los mismos paradigmas de los últimos 30 años no funcionará.
3. En Estados Unidos los líderes del cambio ven a la industrialización como el motor del crecimiento y generación de empleo. Son claros en afirmar que modificarán sus criterios de política económica y equipos de trabajo. Los negociadores mexicanos deben estar comprometidos con la política industrial.
4. El interés que prevalezca debe ser el nacional. Reconstruir los vínculos internacionales a del mismo.
5. El objetivo central debe ser crear un modelo de desarrollo económico, con una sólida base industrial y que sea socialmente incluyente. Al final de día la meta es crear empleo, a través de empresas e inversión privada competitivas.
6. Para garantizar beneficios a los integrantes de los tres países se debe alcanzar impulsar la Integración Productiva de América del Norte, una plataforma para lograr una Sustitución Competitiva de Importación de Insumos intermedios en la región. Es el camino para aumentar el nivel de empleo e inversión en México, Estados Unidos y Canadá.

I. No es una disputa comercial, es la batalla por el empleo y el bienestar

La postura de revisión al TLCAN por parte de Donald Trump no es solo comercial, esa parte solo representa la punta del iceberg. Lo que en realidad vemos es la guerra por el empleo, el bienestar social, la inversión y relocalización de las empresas productivas.

No representa el fin del comercio internacional, es poco probable que eso pueda cambiar, lo que se observa es el cuestionamiento de los mecanismos legales de cómo ha operado el mismo y de la distribución de los beneficios que el mismo ha propiciado. No es algo privativo de Estados Unidos, el Brexit es otra manifestación del problema.

El planteamiento de Donald Trump es compartido por importantes industriales norteamericanos, algunos de los cuales, antes de la campaña presidencial, ya habían hecho pública su posición frente a la forma en que ha operado el libre comercio. Tomando como referencia a Dan DiMicco se puede entender esto último.

¿Por qué considerar a DiMicco? El consejero comercial de Donald Trump durante la campaña electoral se ha convertido en el encargado de la revisión de los acuerdos comerciales de Estados Unidos, en particular del TLCAN. Probablemente se convierta en el próximo U.S. Trade Representative, una función encargada de vigilar la operación del comercio internacional de Estados Unidos. Abre o cierra el acceso del mercado del principal socio comercial.

Formado en la industria del acero y crítico de la competencia desleal, DiMicco presentó su visión a inicios del 2015. Con el lanzamiento de su libro “American Made: Why Making Things Will Return us to Greatness” adelantó lo que

posteriormente fue el lema de campaña de Trump: “Hacer América Grande Otra Vez”. Se debe ser claro, no es algo de coyuntura. No solo fue un lema de campaña, es un proyecto que implicará cambios en el futuro de las relaciones económicas entre Estados Unidos y el resto del mundo.

DiMicco es contundente en un texto que en realidad es una propuesta de reindustrialización para el fortalecimiento de la economía norteamericana. Su punto de partida es: “algo está roto en la economía”. Y agrega “claramente, algo está roto en el gobierno también”.

Desde su punto de vista “el corazón del problema es la actual crisis de empleo”. ¿Por qué constituye una preocupación? Sin empleo las familias caen en la pobreza, sin ingreso económico se crea un círculo vicioso ¿Cómo consumir si no hay empleo?

- Preocuparse por los derechos del consumidor parte por ocuparse de que las personas encuentren un empleo bien remunerado. Ello implica que las empresas se desempeñen en un entorno favorable para su desarrollo. La inversión productiva sustenta este proceso virtuoso.

Importar bienes baratos para vender es una solución de corto plazo equivocada.

DiMicco afirma que “la maquinaria del empleo está rota”. No se trata de generar cualquier clase de empleo, lo fundamental radica en crear fuentes de trabajo que a su vez propicien un mayor bienestar en la población.

¿Por qué Estados Unidos sufre una precarización en su mercado laboral? Su afirmación es que “durante 30 años hemos apoyado un modelo económico y políticas de comercio que decían que podíamos dejar de ser una nación que crea, fabrica, y construye cosas, y convertirnos en una nación de solo servicios y que eso

nos permitiría mantenernos prósperos y ser más ricos. Discúlpenme, esa no es la forma en la que el mundo funciona”. No es la forma en la que los Estados Unidos ha hecho negocios en su historia.

Para DiMicco la solución se encuentra en la reindustrialización de Estados Unidos. El Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz³ ha demostrado que asociado a la industria se encuentra la innovación y la generación de cualificaciones laborales que impulsan el crecimiento tanto del sector como de otros vinculados al mismo. Es quizá la mayor fuente de innovación.

DiMicco considera que la manufactura norteamericana es una “especie en extinción”, pero que debe ser rescatada porque ello implica crear más empleos que pueden fortalecer el crecimiento y el bienestar. Desde su punto de vista, las grandes empresas transnacionales norteamericanas que han llevado la creación de fuentes de trabajo a otros países deberán hacer ajustes a esa estrategia. Sin lugar a dudas hay una lucha de intereses entre ambas visiones. La elección presidencial le dio la primera victoria a quienes desean revisar el funcionamiento de los tratados comerciales y con ello de la arquitectura productiva de Estados Unidos.

Si se confirma su ascenso al gobierno, veremos que DiMicco aplicará parte de su filosofía: “no es posible negociar con las mismas fórmulas ni con los equipos que diseñaron la arquitectura anterior”, “no podremos recuperarnos con más de la misma aproximación.” Desde el punto de vista de DiMicco, quienes opinan que Estados Unidos puede crecer solo siendo una economía de servicios, que puede prescindir de la manufactura, están equivocados. ¿Por qué? “El libre comercio es maravilloso en teoría, pero no funciona”. La razón: hay países que no respetan las reglas, y no solo se refiere a China, pero si la incluye. “El comercio global es todo,

³ Stiglitz, J. and Greenwald, B. (2014), *Creating a Learning Society, A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, Columbia University Press.

menos libre”. Subsidios, manipulación del tipo de cambio e injerencia del gobierno son algunos de los aspectos que dan una competitividad artificial a algunas de dichas naciones.

Su objetivo será recapturar la manufactura porque genera innovación, progreso tecnológico y el desarrollo de habilidades para los trabajadores; se encuentra relacionado con la construcción de infraestructura y la productividad. El empleo asociado a lo anterior implica mejores salarios. Por ello dejar de hacer “cosas” es un error, el consejero de Donald Trump lo tiene claro.

- Aquí un mensaje para México, un país exportador de manufacturas, la mayor parte maquila: se requiere una nueva propuesta de desarrollo industrial que contemple la realidad de los cambios que vendrán en América del Norte y que transforme capacidad productiva del país. Además, se precisa que sea socialmente incluyente, es menester contemplar la creación de empleos bien remunerados y que desarrollen nuevos diferenciales competitivos.

El centro del debate no se encontrará en la parte comercial. Solo enfocarse a defender el TLCAN es un error, la postura del grupo detrás de Trump es más compleja: la parte comercial es solo la punta del iceberg, lo sustancial es la inversión productiva, el empleo, los salarios y la producción. Representa un cambio de paradigma que no se puede atender solo con la experiencia de acuerdos comerciales. Se requiere de una nueva visión, de nuevas propuestas y nuevos liderazgos que tengan al interés nacional como prioridad.

II. La entrada al GATT, la adopción de una filosofía externa

En 1986 México entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La crisis de los años ochenta, provocada por los errores de política económica y la corrupción, trastocó el desarrollo del mercado y la producción internos. En un lustro México pasó de tener una capacidad de crecimiento potencial de 6% a uno inferior de 3%.⁴ Como respuesta, se pensó que la válvula de escape era el comercio internacional.

De acuerdo a algunas opiniones de la época “al adherirse al GATT, México tendría un balance de derechos y obligaciones más favorable a sus intereses”.⁵ Dentro de las razones que se esgrimían se encontraban que esto le daría un marco más homogéneo a la política de comercio exterior (haciéndolo más eficiente) y que le daría acceso a condiciones comerciales más estables, en donde el poder de negociación sería mayor en comparación de las que ocurren de forma bilateral. Esto último era fundamental para un país que tenía poco peso en el comercio internacional.

Sin embargo, debe considerarse que en aquel momento también se observó que la decisión de las autoridades mexicanas era la aceptación del “criterio norteamericano en relación a las reglas fundamentales del intercambio internacional y financiero”.⁶ Al final de cuentas el GATT era una estrategia de liberalización económica impulsada por Estados Unidos. En este sentido, debe recordarse el análisis de la época: “su origen obedeció a la voluntad de la gran potencia vecina. Fueron los esfuerzos de la diplomacia norteamericana los que condujeron a la formación del

⁴ Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

⁵ Peña, A. R. (1986). Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT, Comercio Exterior, vol. 36, núm. 1, pp 33-45.

⁶ Meyer, L. y Bizberg, I. (2009). Una Historia Contemporánea de México 4. Editorial Océano.

GATT.”⁷ El propio autor matiza su reflexión al señalar que eso no va en detrimento ni de Estados Unidos ni del GATT, pero si alerta de que su conformación fue una extensión de la política geoeconómica de los norteamericanos.

No se debe soslayar que desde 1979 se había comenzado a negociar la entrada de México al GATT, pero que fue la crisis de 1982 la que obligó a modificar la estrategia de política económica y llevó a adoptar la apertura y desregulación económica impulsadas tanto por Estados Unidos como por las instituciones internacionales que adquirieron un protagonismo en aquel periodo: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Así inició el camino de la apertura mexicana, obligado por la crisis de la conocida como Década Pérdida el país modificó su modelo económico. Al igual que otras economías latinoamericanas y a diferencia de las economías del Pacífico asiático, México emprendió el cambio con la urgencia de encontrar una solución a la crisis que se vivía. En este punto es imprescindible señalar un primer elemento:

- **Se aceptó un modelo de apertura comercial en sustitución de uno que se había enfocado al fomento de las capacidades productivas internas.**
- Con ello México renunció a convertirse en un país generador de alto valor agregado, a través de la transformación industrial para adoptar un papel de productor de aquello en lo que tenía *ventajas comparativas*. El resto sería comercializado a través de importaciones baratas.

El segundo aspecto:

⁷ Álvarez, J. (1979), El ingreso de México al GATT: la problemática de nuestra adición, Boletín de Derecho Comparado, núm. 36. pp. 683-721.

- Al desistir al fomento de su industria México inhibió los procesos que gestan el progreso tecnológico y la innovación productiva. Como lo ha señalado Stiglitz: los efectos de la manufactura sobre el resto de la economía superan al de otros sectores gracias a los encadenamientos que propicia. A través de estos mecanismos permite que la innovación y el progreso tecnológico desarrollado en el sistema productivo de la manufactura se transmitan a toda la economía.

Bob Tita así lo cuantifica para el caso de Estados Unidos (How to Revitalize U.S. Manufacturing, Wall Street Journal). De acuerdo a las estimaciones presentadas por cada dólar de valor agregado en las manufacturas se genera 1.08 dólares adicionales en el resto de la economía. Esta cantidad supera al aporte de otros sectores productivos:

- El transporte y almacenamiento crea 74 centavos.
- Servicios de educación, salud y asistencia social 73 centavos.
- Construcción 66 centavos.
- Información 55 centavos.
- Comercio al por menor 53 centavos.
- Servicios profesionales y de negocios 36 centavos.
- Finanzas, seguros, renta, bienes raíces y arrendamiento 28 centavos.

Lo último muestra el error que se comete al pensar que un país debe avocarse a producir solo aquello en lo que tiene una *ventaja comparativa* e importar de otras naciones lo que estas fabrican y venden a precios internacionales más bajos. Representa una solución de corto plazo, no contempla que los países pueden desarrollar otras capacidades tecnológicas que les hagan más productivos y competitivos en sectores económicos en donde antes no lo eran.

Además, en teoría, la entrada al GATT debería garantizar la libre competencia, un mundo ideal en donde no existe manipulación en los tipos de cambio o distorsiones al mercado provocados por los subsidios o la intervención de los gobiernos: todas naciones actuarían respetando el marco legal suscrito.

Indudablemente que ello constituyó una visión que minimizó dos problemas básicos: no todos respetarían las reglas y otras naciones ya estaban desarrollando una política industrial con alta intervención de sus gobiernos para ocupar una posición de liderazgo en las manufacturas globales como innovadores y productores, dueños de las patentes, no solo como maquiladores de lo que hoy se denomina Cadenas Globales de Valor.

Para aquel entonces los países del Sudeste Asiático y las economías ya desarrolladas habían emprendido un camino que conjugó sus *ventajas comparativas* con la construcción de *ventajas competitivas*. Habían desarrollado enormes Zonas Económicas con el objetivo específico de capturar parte de los procesos industriales globales. Primero aprovechando su mano de obra barata y después desarrollando capacidades de innovación tecnológica.

Como Rodrick (2007)⁸ señaló acertadamente, y a diferencia de las naciones de América Latina, los países asiáticos aplicaron una política económica heterodoxa,⁹ no siguieron todas las recomendaciones de apertura económica ni de restricción fiscal que les hicieron tanto el FMI como el BM (enmarcadas en lo que hoy se conoce como Consenso de Washington, ver Williamson, 1990):¹⁰ contrario a ello continuaron con el fomento financiero de su sector industrial al mismo tiempo que

⁸ Rodrick, D. (2007). *One Economics, Many Recipes, Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press.

⁹ Fundamentalmente se refiere a Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Malasia, Indonesia y China.

¹⁰ Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform, Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Edited by John Williamson. Peterson Institute for International Economics

implementaron una apertura comercial gradual y selectiva, siendo la coordinación entre los sectores público y privado fundamentales para el éxito de este proceso.

En su disertación, Rodrick señaló que las naciones seguidoras de las medidas ortodoxas recomendadas por el FMI y el BM crecieron menos que las asiáticas antes citadas. En otras palabras: el éxito del crecimiento económico no radicó en la liberalización irrestricta de la economía y la negación del papel de la sinergia entre el gobierno y el sector privado.

El problema en México fue que la entrada al GATT se acompañó con la denostación de los aspectos positivos de la política económica que le precedió. Se dejó de lado algo fundamental para la consecución del desarrollo económico en esta etapa de la historia: “el papel del gobierno no debe ser visto como una opción al mercado sino como una parte integral de un sistema que los amalgama. El gobierno puede sustituir o complementar los mecanismos de libre intercambio, pero siempre será su acción coordinada la que permitirá promover el desarrollo económico”.¹¹

Parte del error fue que se confundió el problema de endeudamiento que afectó a la economía y sociedad mexicana, con el del rol positivo que el Estado puede y debe desempeñar en el desarrollo económico. En el extremo se ha mezclado la innegable ineficacia del Estado propietario de la década de los años setenta con la función positiva del mismo en el fomento del sector industrial nacional privado durante la etapa de mayor crecimiento económico de México, el conocido como desarrollo estabilizador (Romero, 2016).¹²

¹¹ De la Torre, R. (1997), *El Papel del Gobierno en el Desarrollo Económico del Asia Oriental, Análisis Institucional Comparado*, Prólogo, Aoki, M., Kim, H., y Okuno-Fujiwara, M. compiladores, *El Trimestre Económico*, Lecturas núm. 91.

¹² Romero, J. (2016) presentación en el Foro LA Responsabilidad del Porvenir. <http://idic.mx/2016/11/15/laresponsabilidaddelporvenir-dia-2-el-reto-del-desarrollo-en-la-economia-global/>

Hay dos elementos adicionales a considerar: para los gobiernos asiáticos su papel no solo es regular y controlar, también se debe impulsar la función de promover, facilitar, convocar y agregar, para esto último se requiere una gran capacidad de liderazgo e innovación.¹³

Durante su historia las naciones más exitosas han enarbolado proyectos de nación para alcanzar su desarrollo. Hoy se corre el riesgo de ser denostado al utilizar la palabra “nacional” y sus derivaciones cuando se esgrime como elemento central de una reflexión. Erróneamente se contraponen lo global con lo nacional.

III. El TLCAN una extensión de la estrategia del GATT

La transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) parecieron validar la estrategia adoptada en el país: las exportaciones podrían convertirse en el mecanismo que ayudaría a recobrar el vigor económico perdido y al mismo tiempo las importaciones traerían bienes de consumo, insumos intermedios y maquinaria más baratas.

- El beneficiado sería el consumidor que tendría acceso a bienes más baratos. Sin embargo se olvidó que ello requiere de un empleo bien remunerado. Para que esto último ocurra se debe producir en el país, lo cual se da de manera limitada cuando se importa más de lo que se vende al exterior.

En lo que corresponde a Estados Unidos la razón de abrir una nueva etapa de acuerdos comerciales, primero con Canadá y después con México, era parte de una estrategia de reposicionamiento geopolítico y geoeconómico ante la consolidación

¹³ Siong, L. y Lim J. (2014), *El Líder, el Maestro y Tú*, Imperial College Press.

de lo que hoy es la Unión Europea, el surgimiento de los conocidos como Tigres Asiáticos y el debilitamiento del entonces bloque soviético (Rozo, 1991).¹⁴

No obstante, debe recordarse un hecho fundamental que marcó la restricción que tendría el TLCAN para México. La apertura económica del país ocurrió con cautela al inicio, pero de manera frenética una vez que se firmó el acceso al GATT.

En reconocimiento de las asimetrías entre Estados Unidos y México, Carlos Salinas buscó primero vincularse con Europa y Japón, sin embargo, los esfuerzos en el “Viejo Continente” estaban enfocados a integrar a los países que salían del bloque socialista y Japón no quería afectar los intereses norteamericanos en México. En consecuencia, se tuvo que mirar a Washington para buscar inversión y un acuerdo de libre comercio. Fue complicado negociar con una potencia que estaba redefiniendo su agenda económica global y que no había cumplido todo lo comprometido con México tras la entrada al GATT. De acuerdo a Ortiz (1991) los norteamericanos no aplicaron los beneficios de la cláusula de nación más favorecida a México. Por el contrario, aprobaron regulaciones más rigurosas al comercio exterior: la ley de reformas a la política internacional y comercial de 1987, el sostenimiento de las llamadas “cuotas voluntarias” impuestas por Reagan en 1986 y las restricciones a los textiles son algunos de los ejemplos.

Para los norteamericanos el mecanismo de que la iniciativa formal saliera de México era conveniente, desde las presidencias de Carter y Reagan habían buscado un acuerdo comercial con México. El problema era el peso de la historia, existía un gran

¹⁴ Rozo, C. (1991), *El acuerdo y la hegemonía económica mundial en La integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, ¿Alternativa o destino?*, Benito Rey Romay coordinador, Siglo Veintiuno Editores.

recelo por parte de los gobiernos y sociedad mexicana frente al diálogo con su contraparte estadounidense.¹⁵

Estados Unidos ya había experimentado la fórmula con Canadá: a iniciativa del Primer Ministro de este último país se habían iniciado y concretado las negociaciones para firmar un acuerdo comercial entre ambas naciones. Ahora era el tiempo de incorporar a México.

En la relación con Estados Unidos no todo es lineal y la historia lo confirma. Insertarse a la economía global como un exitoso exportador de importaciones tiene límites. Convertirse en una gran plataforma maquiladora tiene restricciones para un país de 120 millones de personas en donde 55 millones viven en pobreza y 28 millones tienen carencia alimentaria.

IV. ¿Por qué el TLCAN no alcanzó los resultados esperados?

Un primer problema fue el derivado de las condiciones impuestas y aceptadas por México. Como Puyana y Romero (2004)¹⁶ citan: a diferencia de la Unión Europea, en donde prevalece la voluntad política *equilibrante* entre naciones con desarrollo económico disímil, “el TLCAN representa la ausencia total de este compromiso, ya que, en las etapas iniciales de las negociaciones, en agosto de 1990, en la ronda de Houston, México aceptó no demandar ningún tratamiento preferencial en atención a su menor grado de desarrollo”. Con esto dejó pasar la oportunidad de conseguir condiciones más favorables para sus empresas y en general para su economía.

¹⁵ Pastor, R. (2014), “El futuro de México en América del Norte: su tercer desafío”, en TLCAN 20 años, ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?, coordinador Arturo Oropeza. IDIC, UNAM.

¹⁶ Puyana, A. y Romero, J. (2004), “La estrategia comercial mexicana, ¿superando la fuerza centrípeta (el magneto) estadounidense? Foro Internacional, vol. 44, núm. 3, pp 392-429.

La razón fue que el gobierno de México vio en el TLCAN su prioridad para reactivar a la economía nacional. Se convirtió en cosa de vida o muerte: de acuerdo al propio presidente Salinas (2000)¹⁷: *durante meses, en agotadoras sesiones, había analizado con mi gabinete económico los efectos que acarrearía para México un rechazo del TLCAN: salidas de capitales, descalabro cambiario, aumento de precios, irritación social, inestabilidad política.*

Dicha estrategia limitó su capacidad negociadora frente a dos países desarrollados para los cuales la urgencia no era simétrica. De inicio Estados y Canadá ya habían avanzado en su relación comercial bilateral. En consecuencia, México cedió más: a “sus dos socios no los apremiaba ninguna urgencia para negociar con México. Para la estabilidad política y económica de Canadá y los Estados Unidos, ningún pacto con México puede tener el significado estratégico que el gobierno de Salinas atribuyó al TLCAN” (Puyana y Romero, 2004). Además, los funcionarios públicos de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuaron para abrir las puertas a la inversión extranjera, su enfoque era el de facilitar el arribó de recursos y bienes extranjeros.¹⁸ México comenzó a adaptar su marco institucional a la apertura comercial.

V. Los resultados del TLCAN

Bajo un análisis parcial, que solamente contemple la reducción de aranceles se podría decir que el TLCAN fue, de acuerdo a (Pastor, 2014) un “éxito rotundo”. “En 1993, los aranceles de México promediaron alrededor de un 10 por ciento, 2.5 veces los de los Estados Unidos. En 1999, los aranceles de México cayeron un 2 por ciento, mientras que las licencias de importación y otras barreras no arancelarias fueron

¹⁷ Salinas, C. (2000), *México: Un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés.

¹⁸ Salas-Porras, A. (1991), Los facilitadores de la integración, en *La integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, ¿Alternativa o destino?*, Benito Rey Romay coordinador, Siglo Veintiuno Editores.

eliminadas. Las barreras arancelarias sobre los productos agrícolas sensibles fueron retiradas en 2008". En todo este periodo de tiempo el PIB mexicano no ha crecido más allá de 2.5% en promedio.

Sobre este tema, y para el anecdotario, queda la reflexión del presidente de Estados Unidos William Clinton en su informe al Congreso del Estados Unidos sobre los efectos del TLCAN: básicamente establece que en 1993 la mitad de las exportaciones de México hacia ese país ya no tenían arancel, y el promedio del total era de 2.07%. Por el contrario, México imponía aranceles más elevados a los productos norteamericanos. Con la entrada en vigor del TLCAN esto último se diluyó. Clinton lo relato de una forma elegante: México terminó cediendo lo que tenía para negociar una reducción marginal de aranceles que Estados Unidos le aplicaba.

Por ello se puede entender por qué los enormes cambios implementados en la arquitectura institucional del país no se han traducido en mayor crecimiento económico, pero aún más: la firma de acuerdos comerciales no ha representado un ascenso significativo en el mercado global de las exportaciones.

- **El primer resultado a considerar es que, a pesar de todos los acuerdos comerciales signados, entre 1983 y el 2014 la participación de las exportaciones de México en el mundo solo pasó de 1.4 a 2.3%.** Además, normalmente el saldo de la balanza comercial es negativo. Una regularidad salvo en las épocas de crisis, cuando la caída del peso disminuye la capacidad de compra de la economía nacional.
- Solo como referencia, las exportaciones de China pasaron de 1.2% a 12.7% del total mundial en el mismo lapso. La diferencia: China se ha transformado de un país maquilador a uno propietario e innovador. Hoy las empresas y patentes chinas se han posicionado en los 5 continentes. El país oriental dejó

atrás los problemas de hambre que le afectaron en la década de los años setenta para convertirse en la segunda potencia del orbe.

Como se ha mencionado, se puede comprender que México tuviera la esperanza en los mercados externos como mecanismo de crecimiento económico; la Década Pérdida y el endeudamiento del gobierno federal debilitaron el mercado interno. El problema fue que el país quedó ciclado en la construcción de una industria maquiladora que genera empleo pero que no es capaz de ser una fuente de crecimiento.

- Un rasgo esencial de las maquiladoras es que son importadoras intensivas de insumos intermedios, maquinaria y equipo. Hoy las empresas de manufacturas registradas en el programa IMMEX utilizan un 75% de insumos intermedios importados, muy pocos son de origen nacional.

De acuerdo a Tornell et al (2004), “México, un prominente liberalizador, falló en alcanzar un crecimiento *estelar* de su producto interno bruto (PIB) en la década de 1990, y desde 2001 su PIB y sus exportaciones se han estancado”.¹⁹ Si bien para Tornell no debe culparse al TLCAN del resultado, en lo que sí se puede avanzar es en el consenso de que la economía mexicana no ha registrado el crecimiento económico prometido con la apertura comercial. El “prominente liberalizador” es un país modesto en términos de crecimiento económico, por eso pasó de ser la economía 8 del mundo en 1981 a la 15 en el 2015.

En este sentido el Premio Nobel Paul Krugman (2016) es contundente: “miremos a México, que hizo una liberalización comercial radical en 1985-88, luego se unió al TLCAN. Ha visto una transformación de su economía en muchos aspectos; ha

¹⁹ Tornell, A., Westermann, F., Martínez, L. (2004), NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance, NBER Working Paper No. 10289.

pasado de una economía que no exportaba mucho más que petróleo y turismo a una importante potencia de exportación manufacturera. Y el efecto sobre el desarrollo ha sido... decepcionante”.²⁰

En este sentido deben plantearse las restricciones del TLCAN. Audley et al (2003) son concluyentes al señalar que “no ha ayudado a la economía mexicana a mantenerse a la altura” en materia de generación de puestos de trabajo, de igual forma los salarios reales son más bajos que antes de la puesta en marcha del acuerdo, no ha existido la convergencia salarial con Estados Unidos, la migración de mexicanos no se detuvo. En materia ambiental los resultados son inquietantes: “El gobierno mexicano estima que los daños anuales ocasionados por la contaminación en la década pasada superaron los 36 mil millones de dólares por año. Este daño al medio ambiente es mayor que las ganancias económicas procedentes del crecimiento del comercio y la economía en su conjunto”. El sector agrícola no se modernizó.²¹ En consecuencia, es pertinente reflexionar si en realidad no se debe cuestionar a la estrategia de apertura comercial como la causante del estancamiento económico (Puyana y Romero, 2004).²²

- México modificó el marco legal y operación de institucional para facilitar la apertura comercial, fundamentalmente centró el nuevo diseño de política económica en la implementación del TLCAN. El país abandonó la política de fomento a las empresas nacionales bajo el argumento de dar cumplimiento al tratado y a las regulaciones del GATT (hoy OMC).

²⁰ http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/03/14/globalization-and-growth/?_r=0.

²¹ Audley, J., Papademetriou D. Polaski, Vaughan, S, (2003), “La promesa y u realidad del TLCAN, Lecciones de México para el hemisferio occidental”. Carnegie Endowment for International Peace.

²² Puyana, A. y J. Romero (2004), “Apertura comercial y remuneraciones a los factores: la experiencia mexicana”, Estudios Económicos, Vol. 19, 285-325.

La profundidad de los cambios implementados por México no es correspondida por Estados Unidos. La relación con los norteamericanos no es lineal y no siempre se rige por los compromisos adquiridos en los acuerdos firmados. Su agenda nacional termina por imponerse.

Pastor (2014) lo escribió claramente: “el comercio y las inversiones crecieron rápidamente de 1994 al 2001, y luego se desaceleraron y se detuvieron. Las restricciones sobre el tráfico fronterizo impuestas por los Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001 (11/S) acrecentaron la tendencia a la baja. Si se mide el progreso mediante el examen del crecimiento del comercio, la reducción en los tiempos de espera en la frontera y el apoyo del público a la integración, el experimento de América del Norte alcanzó su punto máximo en 2001”. El autor es contundente: “los tiempos de espera se incrementaron y la opinión pública en los tres países registró un deterioro progresivo durante la Administración Bush, en parte debido a que Estados Unidos **no cumplió con el TLCAN en temas de gran importancia para México y Canadá**, como, por ejemplo, el transporte camionero”.

Para Pastor, la integración norteamericana se estancó por:

- La irrupción de China en el comercio de América del Norte. Los estudios muestran que lo hizo desplazando a México en Canadá y Estados Unidos (De la Cruz et al, 2007, 2008, 2011, Feenstra y Looi, 2007).²³
- Las restricciones impuestas después del 11/S.
- La escasa inversión en infraestructura en las fronteras.

²³ De la Cruz, J. L., González, P. y Núñez, J. (2007), “México y China, ¿Competencia o cooperación?: algunas evidencias del mercado de Estados Unidos, en Dejan Mihailovic y Alexis Toribio, Desarrollo e integración. La nueva geopolítica de la economía global, Miguel Ángel Porrúa y EGAP.

De la Cruz, J. L., Ivanova, A. y Ruiz A. (2007), “Competition between Latin America and China for US Direct Investment”, *Global Economy Journal*, vol. 8, pp1-20.

De la Cruz, J.L., Lozada, _b., Canfield, R. (2011), Exportaciones de México a Canadá. Cuando el TLCAN no es suficiente para enfrentar a China, en José Luis de la Cruz y Mario Gonzáles coordinadores, *Efectos del TLCAN en México después de 15 años de operación*, Miguel Ángel Porrúa y Tecnológico de Monterrey.

Feenstra, R. y Looi, R. (2007), “Trade Liberalisation, and Export Variaty: a Comparison of Mexico and China”, *The World Economy*, diciembre, pp. 5-21.

- “Las previsiones de las “reglas de origen” toman tanto tiempo que muchas empresas utilizan directamente la tarifa estándar, haciendo que el TLCAN carezca de sentido”.
- Los camiones mexicanos han enfrentado severas limitante para internarse en Estados Unidos.

Lo anterior ha implicado una reducción en el denominado comercio intra-regional entre los tres países de América del Norte: de 36% en 1986 al 46% en el año 2000 y una disminución a 41% en 2007 (Pastor, 2011).²⁴ Las cifras de la OMC son más favorables, pero aun así muestran el debilitamiento del comercio intra-regional en América del Norte: en 2014 fue de solo 50%, las estadísticas del organismo muestran que el máximo se alcanzó entre el 2000 y el 2006, cuando rozó el 57%. Como punto de comparación se debe citar que en Europa es de 70% y en Asia del 52% (esto a pesar de que las naciones de ese continente se han especializado en exportar a otras regiones del mundo).

Dichas restricciones propiciaron que desde hace 7 años algunos investigadores plantearan la necesidad de revisar el TLCAN (Drache, 2014).²⁵ Para Drache era claro: “La propuesta que necesita ser examinada críticamente es que, a quince años de la firma del TLCAN, no exista una necesidad urgente de proceder a la siguiente etapa de la integración”. Le sorprendía que los empresarios canadienses no tuvieran como prioridad revisar el tratado. Algunas de las interrogantes se encontraban vinculadas a las restricciones que el TLCAN comenzaba a exhibir: “para Canadá y México, y debido a estas incertidumbres, ¿cuál es el siguiente movimiento en un mundo post-TLCAN? ¿Una mayor integración, solamente una integración comercial o la construcción de vínculos más estrechos a través de un nuevo marco para la

²⁴ Pastor, R. (2011). *The North American Idea*. Oxford University Press.

²⁵ Drache, D, (2014). “El final de la integración norteamericana tal cual la conocemos”, en *TLCAN 20 años, ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, coordinador Arturo Oropeza. IDIC, UNAM.

cooperación económica? ¿Será una agenda TLCAN plus capaz de aliviar las disparidades en el desarrollo económico entre los países del tratado? ¿Necesita México una estrategia económica diferente? **¿Se han registrado ya la mayoría de los efectos del TLCAN? Si este es el caso, es necesaria una mayor reevaluación del TLCAN antes de llevar a cabo cualquier nueva ronda de integración”.**

- Todos sus cuestionamientos eran relevantes, pero de manera particular se debe resaltar el último ¿qué pasa si ya se observaron los mayores efectos positivos del TLCAN?

La pregunta se torna más interesante cuando se contempla la visión crítica que hoy es evidente en Estados Unidos respecto al TLCAN. De acuerdo a algunas investigaciones su contribución en el PIB estadounidense es modesta, menos de 0.5%: aproximadamente 400 dólares por persona, una cifra relativamente baja cuando se compara con los 50,000 de ingreso que tiene un norteamericano promedio.²⁶ La Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos (CBO) llega a una reflexión similar: los efectos del TLCAN sobre su crecimiento económico son limitados (CBO, 2016).²⁷ El reporte tiene una implicación similar al estudio presentado en 2003,²⁸ en donde se esbozaron tres conclusiones relevantes:

- “El comercio de Estados Unidos con México estaba creciendo antes de la implementación del TLCAN y probablemente habría continuado creciendo con o sin el acuerdo en una escala que *empequeñece los efectos* del propio TLCAN”;

²⁶ <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/naftas-impact-u-s-economy-facts/>.

²⁷ CBO (2016), “How Preferential Trade Agreements Affect the U.S. Economy”.

²⁸ CBO, 2003), “The Effects of NAFTA on U.S.-Mexican Trade and GDP”.

- “El efecto directo del TLCAN sobre el comercio entre Estados Unidos y México es bastante pequeño y, por lo tanto, el impacto directo en el mercado de trabajo de los Estados Unidos es también pequeño; y”
- En general, el acuerdo del TLCAN ha ampliado el producto interno bruto (PIB) de los Estados Unidos "muy ligeramente", y ha tenido un efecto similar -tanto positivo como pequeño- en las economías de Canadá y México.

Por tanto, no debe sorprender que, visto desde la perspectiva del crecimiento económico, y aun bajo la de comercio exterior, exista un punto de vista escéptico en Estados Unidos sobre los beneficios del TLCAN, mismo que surge desde sus órganos oficiales.

Más delicada es la pérdida de empleos en la manufactura, fundamentalmente porque eso incide directamente sobre las familias norteamericanas. Sin lugar a dudas que Ross Perot se equivocó cuando magnificó la pérdida de empleos en Estados Unidos por el TLCAN, sin embargo, esa no es la percepción social. Por ejemplo, en el sector automotriz: “muchos trabajadores y líderes laborales apuntan a estos números para culpar al comercio, incluido el TLCAN, por la disminución de los empleos en la industria de los Estados Unidos. El sector automotriz estadounidense perdió unos 350.000 empleos desde 1994, un tercio de la industria, mientras que el empleo en el sector automotriz mexicano aumentó de 120.000 a 550.000 trabajadores... la investigación econométrica muestra que el aumento del comercio también ejerce presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores no educados en la universidad, que tienen más probabilidades de enfrentar la competencia directa de los trabajadores de bajos salarios en México”.²⁹ Quienes apoyan el TLCAN en Estados Unidos buscan contrarrestar el argumento señalando que 14 millones de empleos dependen del mismo y que la reducción de fuentes

²⁹ McBride, J. and Aly M. (2016), “NAFTA's Economic Impact”, Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/trade/naftas-economic-impact/p15790>

laborales atribuibles al TLCAN es pequeña. Los resultados de Villarreal y Fergusson (2015) así lo permiten corroborar. De acuerdo a Scott (2011)³⁰ cerca del 61% de la pérdida de empleos manufactureros bien remunerados (415 mil) es atribuible a México y la operación del TLCAN. No obstante, los resultados electorales recientes muestran que la percepción social es otra. En los estados industriales como Michigan, Ohio y Pensilvania, y en el campo marginado, la pérdida de empleos fue determinante para el triunfo de Donald Trump.

El desequilibrio es de fondo y la causa estructural es que el TLCAN solo operó en la parte comercial. Se dejó de lado, y prácticamente en el anonimato, al componente laboral y con ello de bienestar de la población. Desde un inicio se conocía la relevancia de atender los efectos laborales negativos para minimizar la oposición de los afectados por la apertura económica de la región. El North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC), es uno de los dos aspectos que componen la estructura del TLCAN, en términos de bienestar y desarrollo social la más relevante pero también la parte menos conocida.

Desde el aspecto comercial y de acuerdo a Pastor (2014) los norteamericanos han tenido beneficios del TLCAN: “como consumidores, los norteamericanos se beneficiaron con más posibilidades de elección, mayor calidad y productos menos costosos. El comercio fue más que triplicado, la inversión extranjera directa (IED) creció más de cinco veces y los temores de algunos canadienses y mexicanos de que Estados Unidos iba a comprar sus economías resultó ser falsa. A pesar del crecimiento de la IED, la participación de Estados Unidos en México y Canadá disminuyó. Al mismo tiempo, Canadá y México se convirtieron en las dos principales fuentes de importación de energía en los Estados Unidos”. De igual forma ya se citó la disminución en los aranceles, un éxito aparente. Pero entonces

³⁰ Scott, R. (2011), “Heading South: U.S.-Mexico trade and job displacement after NAFTA”, Economic Policy Institute.

persiste la duda ¿por qué una parte de la sociedad norteamericana es crítica respecto a los beneficios del TLCAN?

- Un elemento que han olvidado quienes impulsan el libre comercio y no se preocupan de la producción y el empleo es que para consumir se requiere tener un ingreso económico. Ello solo ocurre cuando una economía crece, los negocios funcionan y se generan nuevas fuentes de trabajo.

En la operación del TLCAN no se cuidó la parte laboral. Lo descrito ocurrió por decisión de los estrategas del tratado. “Los signatarios del TLCAN quisieron evitar intencionalmente el establecimiento de cualquier institución burocrática o supranacional. El núcleo del tratado era por lo tanto de aplicación directa o destinada a ser implementado por cada gobierno. Tanto la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ofrecen a los ciudadanos, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales una vía para presentar sus quejas” (Pastor, 2014). El problema de lo anterior es una debilidad institucional internacional que impide alcanzar los compromisos asumidos por las tres naciones: “promover la aplicación y mejora de las normas sociales en el marco de sus Legislación laboral nacional”.³¹ Hoy los principales cuestionamientos al TLCAN en Estados Unidos se generan desde la parte laboral, la pérdida de empleos y los bajos salarios son parte de la crítica. Además, esto era algo previsible para todo el proceso de globalización. Como ocurrió en Gran Bretaña, los trabajadores de la industria norteamericana tuvieron la capacidad de influir en la estructura de las instituciones políticas.

³¹ Dombois, R., Hornberger, E. and Winter, J. (2003), “Transnational Labor Regulation in the NAFTA, a Problem of Institutional Design? The Case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada. The International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations, Volume 19/4, 421- 440, 2003

VI. La irrupción de China

El mayor rival para los países de América del Norte es China. A 22 años del TLCAN se puede observar que el intercambio comercial de Estados Unidos con México y Canadá se intensificó, sin embargo, ello no fue privativo a dichas naciones. En el mismo periodo de tiempo las estadísticas disponibles ponen en claro el ascenso vertiginoso de China en el intercambio comercial de la zona TLCAN.³² Las exportaciones del país asiático a Estados Unidos se incrementaron a tasas superiores que las realizadas por el resto de los países integrantes del TLCAN.

China recibió el trato de nación más favorecida por parte de Estados Unidos, cuestión que de facto facilitó el intercambio comercial entre ambos países: el gobierno norteamericano buscó darle mayores facilidades a sus empresas para aprovechar las ventajas de bajos costos laborales que China le ofrecía. El desequilibrio se generó en el mercado laboral. De acuerdo a David et al (2013) “el aumento de las importaciones provoca un mayor desempleo, una menor participación en la fuerza de trabajo y una reducción de los salarios en los mercados laborales locales que albergan industrias manufactureras que compiten con las importaciones. En nuestra especificación principal, la competencia de las importaciones explica una cuarta parte de la disminución agregada contemporánea en el empleo”.³³

La disyuntiva para los integrantes del TLCAN es que su funcionamiento no se puede lograr sin China, este país se ha convertido en el gran proveedor de bienes finales e intermedios que se destinan a México, Estados Unidos y Canadá. En el caso concreto

³² Entre 1993 y el 2012, China paso de tener el 1.8% al 11% del mercado canadiense, de 0.6% al 17.2% del mexicano y del 5.4% al 18.7% del estadounidense.

³³ David H.; Dorn, D., Hanson, G. (2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *The American Economic Review*, Volume 103, Number 6, October 2013, pp. 2121-2168(48).

de México, la presencia de China significó una abierta competencia por el mercado de Estados Unidos y en menor medida por el de Canadá. Más aún, el propio mercado interno mexicano ha enfrentado una creciente presencia de productos chinos, tanto en la parte de insumos intermedios como en los destinados al consumo final. Lo descrito ha tenido un impacto profundo no solo en las exportaciones de origen mexicano, también ha incidido en la pérdida de empresas manufactureras, en la ruptura de las cadenas productivas, en un estancamiento de la inversión extranjera directa dirigida a la producción industrial y en la generación de empleo.

La competencia es directa. Países con una estructura de producción similar a la de China o bien aquellos donde la IED se concentra en manufacturas presentan un mayor nivel de competencia con el país asiático. También aquellos países con exportaciones intensivas en mano de obra enfrentan un fuerte desafío por parte de los productos chinos. Se ha probado que la dinámica de su economía afecta los mercados laborales y la exportación de países que tienen una canasta exportadora ligada a las manufacturas, como lo son México, India, algunos países del sudeste asiático y en general una parte sustantiva de los países miembros de la OMC. De igual manera, el ascenso de China también afecta negativamente a los productores y trabajadores norteamericanos ligados a algunas industrias menos competitivas (Dardick, 2005).³⁴

La interacción de largo plazo de México con China es negativa, lo cual es consistente con el hecho de que los vínculos económicos entre ambos países, básicamente, se dan por el aumento de las exportaciones de China hacia el mercado mexicano, particularmente de insumos intermedios. La ausencia de flujos comerciales y financieros relevantes que vayan de México hacia el país asiático implica que el primero no se encuentra en capacidad de aprovechar el sobresaliente desempeño de

³⁴Dardick, T. (2005). "The U.S-China Safeguard Provision, the GATT and Thinking Long Term", *Chicago Journal International Law*, Vol. 6, pp. 467-478.

China. De manera específica, se tiene una relación de largo plazo negativa de las exportaciones de China sobre el PIB mexicano, implicando que el incremento observado en las exportaciones chinas genere un retroceso en la capacidad productiva de México (De la Cruz y Veintimilla, 2012).³⁵

México debe construir una relación productiva con China, lo cual implica una nueva perspectiva. El país asiático ha construido una fortaleza industrial en función de un Capitalismo de Estado que se encuentra alejado de la idea del libre comercio. Si México desea lograr un vínculo favorable con China debe hacerlo reconociendo este hecho y negociando en función de ello. De otra manera seguirá ocurriendo lo que ya conocemos: China avanzando profundamente como proveedor de insumos intermedios, bienes de capital y de consumo en el mercado mexicano, dislocando las cadenas productivas nacionales y sustituyendo empresas.

Además, se debe reconocer otro factor: ningún país puede competir solo con China, aún Estados Unidos requiere de una alianza amplia. Es momento de construir la **Integración Productiva de América del Norte**.

VII. ¿Qué sigue?

El problema no es la apertura comercial per sé, la deficiencia estriba en que se estimó que esto sería suficiente para que México regresara a la senda de crecimiento económico. Se desestimó que la función del comercio internacional es de complemento a una estrategia económica integral, por su naturaleza más amplia y profunda, una que tiene como columna vertebral al desarrollo industrial. Justamente a la inversa de lo que se concibió en Asia. Lo que Rodrick reconoció en las economías

³⁵ De la Cruz, J. y Veintimilla, V. (2012). The Effects of China Performance on World Economic Growth, an Empirical Approach, International Journal of Business, Humanities and Technology Vol. 2 No. 2; March 2012.

asiáticas fue la claridad en desarrollar su industria antes de abrirse al comercio de manera indiscriminada, por eso hoy son exitosos.

En Estados Unidos también se subestimó el daño a su mercado laboral, y se pensó que los trabajadores industriales afectados no podrían alcanzar el poder político suficiente para detener la apertura. Un grave error. Hoy industriales, trabajadores y políticos se alinearon alrededor de Trump y buscarán hacer modificaciones a la estrategia de política económica. Vendrá una etapa de intensa de negociación y de confrontación con las empresas transnacionales beneficiadas del TLCAN. El resultado es incierto. Sin embargo, es claro que habrá cambios a nivel global que involucrarán a México.

Hoy la denominada como 4ª Revolución Industrial premia a los países con una política industrial que hacen innovación y generan progreso tecnológico. En este sentido la evidencia muestra que el TLCAN no fue suficiente para lograr una convergencia tecnológica entre México y Estados Unidos, ni tampoco en materia salarial.³⁶ Además los grandes jugadores en la industria Estados Unidos, Alemania, Japón, China, Corea del Sur y la India tienen proyectos nacionales que aprovechan la globalización para el fomento de su crecimiento económico. Hoy todos reconocen el papel estratégico de la industria en ello.

Al final de cuentas, una vez que se quita a los recursos energéticos y las materias primas, la mayor proporción del intercambio comercial, y la más dinámica, entre las naciones se da a través de las manufacturas, por lo que carecer de una política de fomento al desarrollo industrial constituye un sin sentido, un callejón sin salida. Hoy

³⁶ Esquivel, G. and Rodríguez-López, J. (2003), "Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA", *Journal of Development Economics*, Volume 72, Issue 2, December 2003, Pages 543-565.

México ha llegado al final del mismo. Solo restan dos opciones, rehacer el camino o empecinarse en intentar avanzar frente a un muro que bloquea el paso.

VIII.Propuesta

La industria mexicana debe prepararse para una nueva época, una en donde el paradigma del libre comercio es cuestionado desde la cima del poder político y en el que coinciden industriales y parte de la sociedad norteamericana. No se puede negociar con viejas ideas, es necesario construir una propuesta propia, competitiva globalmente y que tenga un fuerte vínculo con las necesidades de México.

Los pasos a dar

El Fortalecimiento Productivo del Mercado Interno.

1. El Fortalecimiento Productivo del Mercado Interno. Ante la nueva etapa de vinculación internacional, México debe desarrollar el pilar productivo interno. No solamente se trata de consumo, la única forma de hacerlo sostenible (que no genere presiones inflacionarias, endeudamiento por crédito ni desequilibrios en las cuentas externas) es a través de un incremento de la productividad y competitividad de las empresas: las que generan empleos y remuneraciones que sostienen al consumo. De otra forma se seguirá beneficiando a las importaciones de bienes de consumo e intermedios.
2. La elaboración de una propuesta de desarrollo económico basado en el fortalecimiento de la industria y empresa mexicana que sea socialmente incluyente:

- I. Una visión de encadenamientos productivos entre industria, comercio, servicios y sector primario que tenga como objetivo el progreso económico y social de la población.
- II. Para ello se propone la formulación del Programa Emergente Estratégico de Reactivación Industrial 2017-2018. Objetivo: involucrar proyectos que aglutinen 300 mil millones de pesos en infraestructura.
 - i. Utilizar los proyectos de desarrollo de infraestructura federal y estatal para garantizar un incremento en la proveeduría nacional, que se incremente al menos en 15% respecto al promedio de los últimos 3 años, sin incluir la mano de obra.
 - ii. Ello implica la aplicación de una política industrial selectiva a nivel microeconómico pero que tenga efectos regionales y macroeconómicos significativos. Por ejemplo en:
 - a) Nuevo aeropuerto internacional.
 - b) Proyectos energéticos que involucren a Pemex. Por ejemplo el desarrollo de la explotación del bloque Trion asignado recientemente.
 - c) Proyectos de energía eléctrica de CFE.
 - d) Zonas Económicas Especiales.
 - e) Obras de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 - f) Obras de gobiernos estatales.
 - iii. Para ello se debe poner en operación encuentros de negocios entre proveedores nacionales y los líderes de estos proyectos. Con ello se garantiza el encadenamiento.
 - iv. Educación dual. Participación de Universidades y escuelas de nivel medio superior en el reclutamiento de estudiantes para estos proyectos.

- v. Desarrollo de innovación tecnológica y de procesos en colaboración de empresas y universidades nacionales y de la región en donde se generen los proyectos.
 - vi. Financiamiento competitivo de la banca de desarrollo y privada para las empresas nacionales seleccionadas en estos proyectos.
 - vii. Seguridad pública en torno a los participantes en los proyectos.
 - viii. Estabilidad en precios de insumos energéticos en torno a los proyectos de desarrollo.
 - ix. Mejora regulatoria en torno a los proyectos: reducción en al menos 30% de trámites y costos de gestión en los mismos para los participantes en los proyectos seleccionados.
3. Avanzar en la configuración de la Integración Productiva de América del Norte: una plataforma que permita una negociación y puesta en marcha de estrategias que vayan más allá de la apertura económica, reconozca la reindustrialización que se requiere en México y Estados Unidos, la creación de empleo y de nuevos vínculos productivos mutuamente benéficos.
4. La Sustitución Productiva y Competitiva de Importaciones en América del Norte: aumentar el intercambio de bienes de consumo, intermedios y de capital elaborados en la región. Ello puede permitir la creación de empleo, de inversión, aumentar el crecimiento económico y el bienestar social sin detrimento de los países integrantes de América del Norte.
- I. Incrementar el contenido regional en la utilización de insumos intermedios por parte de empresas instaladas en América del Norte.
 - II. Creación de un Programa Estratégico de Incremento de la Productividad de América del Norte.
 - III. Mostrar que el desafío y la competencia desleal para América del Norte se encuentra fuera de la región.
5. Formación del Grupo de Pensamiento Industrial por México. Que incluya:

- I. El liderazgo y la representación de industriales de alto nivel: la contraparte empresarial en Estados Unidos que influye en la política económica de Donald Trump está conformada por los directivos de sus grandes empresas.
 - II. El Centro de Pensamiento Industrial de México: el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.
 - III. Líderes empresariales.
 - IV. Líderes de opinión de visión global, de alta calidad y respetados por la sociedad.
6. Grupo de trabajo para la detección de los aspectos estratégicos para el desarrollo industrial y que deben salvaguardarse ante los cambios por venir.
 7. Un análisis basado en la realidad productiva de la industria mexicana dividida por:
 - I. Sectores.
 - II. Regiones
 8. Elaboración de un documento de prospectiva y propuesta industrial basado en las necesidades nacionales, las perspectivas y los cambios que se plantean en Estados Unidos y la realidad del sistema productivo de la industria.