

## Balance del TLCAN desde la economía mexicana

*Federico Novelo Urdanivia y José Flores Salgado*

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XIII, Números 38-39, Mayo-Diciembre de 2008

El presente artículo se dedica al balance de los 14 años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desde la perspectiva de sus resultados para la economía mexicana, a los efectos del carácter elemental, de baja densidad que, en los instrumentos de integración regional, ocupan las zonas de libre comercio y a los efectos, también, del agotamiento de resultados plausibles en los dos propósitos del gobierno mexicano, al suscribir dicho instrumento: la mejora en la posición de la economía del país en el comercio internacional y la captación de influjos crecientes de liquidez internacional, de inversión extranjera directa (IED), para complementar a la nacional.

*Balance of the TLCAN from the Mexican economy*

This article is dedicated to the balance of the 14 years of operation of the North American Free Trade Agreement, from the point of view of its results for the Mexican economy, the elemental character effects, of low density that, in the instruments of regional integration, occupy the zones of free commerce and to the effects, also, of the exhaustion of reasonable results in both intentions of the Mexican government, when subscribed this instrument: the improvement of the position of the economy of the country in the international trade and the pick up of increasing influences of international liquidity, of direct foreign investment (FDI), to complement the national.

## Introducción

El presente artículo tiene como propósito central analizar el cuerpo de objetivos que acompañó al alumbramiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con este propósito el texto describe algunos de los principales impactos económicos y comerciales que el TLCAN ha transmitido al interior de la actividad económica de México, e intenta destacar, con base en los resultados registrados, las probables tendencias que el Tratado parece proyectar para el futuro de la economía mexicana en el marco estrecho de este acuerdo de comercio e inversión. Posteriormente, el texto pretende reflexionar sobre la pertinencia que pudiera tener el TLCAN para representar un espacio adecuado para firmar un acuerdo suplementario en materia migratoria.

De acuerdo con los propósitos anteriores, desde una perspectiva más amplia conviene recordar, en principio, que el tratado de libre comercio que México firmó con Estados Unidos y Canadá representa un instrumento que corresponde a la más elemental de las etapas o de las intensidades posibles que formalizan un acuerdo de integración económica regional.

Recordemos que en un orden progresivo, la intensidad de la integración económica

entre países en el ámbito internacional recorre las siguientes etapas:

*a) Zona de Libre Comercio*, en la que se eliminan los aranceles y medidas de efecto similar al interior de la región integrada.

*b) Unión Aduanera*, en la que no hay barreras internas para los países que participan en la integración y existe además un arancel común exterior.

*c) Mercado Común*, en el que se suma la libertad de movimiento al capital y al trabajo a la eliminación de barreras internas y a la vigencia de un arancel común externo.

*d) Unión Económica*, a la que se agrega la presencia de instituciones económicas comunes que acuerdan las modalidades de la integración tomando en consideración los intereses económicos de los países participantes.

*e) Unión Política*, en la que adicional a todo lo anterior, se establecen instituciones políticas comunes de acuerdo a la negociación de los intereses políticos de los países integrados (Gazol, 2005: 55).

En concreto, la puesta en marcha del TLCAN en 1994 estableció una zona de libre comercio en esta región del mundo. La meta de este instrumento fue promover el comercio y la inversión entre los tres países integrados, mediante la reducción de aranceles y otras barreras que pudieran obstaculizar el propósito de la libertad de comercio

y de inversión al interior de la región integrada.

El olvido frecuente de esta relevante circunstancia, que media entre los objetivos del TLCAN y sus diferentes interpretaciones, ha confundido, en lugar de informar, la discusión de los objetivos y de los alcances del Tratado (Papademetriou, 2003: 41). En particular, en el marco de este escenario, la difusión periódica de grandes expectativas sobre los resultados potenciales del TLCAN para nuestro país ha provocado también esperanzas mal fundamentadas que se proyectan más allá de la promoción del comercio y de la inversión.<sup>1</sup>

Uno de los problemas más visibles que han impedido lograr mayor precisión al enunciar los objetivos del TLCAN, por lo menos desde la visión oficial mexicana, ha sido el hecho de combinar tres perspectivas de los objetivos del Tratado sensiblemente diferenciadas, a saber:

*i.* la que corresponde al cuerpo de objetivos que el Ejecutivo presentó al Senado

---

<sup>1</sup> En realidad, como se pretende comentar más adelante, en los procesos más intensos de integración internacional entre países llevados a cabo con más énfasis a partir de los años ochenta, y que superaron la etapa de la zona de libre comercio, ofrecieron contribuir al desarrollo y a la expansión armoniosa del comercio mundial y colaborar para ampliar la cooperación internacional entre los países involucrados. Sin embargo, el discurso que en repetidas ocasiones se realiza en México desde diferentes tribunas incluyendo la oficial, sólo distorsiona la realidad de la naturaleza del TLCAN. Es, por tanto, un discurso desviado o, al menos, equivocado.

de la República, para la aprobación de ese órgano legislativo;

*ii.* el cuerpo de objetivos declarados en el preámbulo del propio Tratado;

*iii.* los objetivos específicos incluidos en el cuerpo oficial del TLCAN.

Para el primer caso, de acuerdo a la interpretación presidencial inicial, el TLCAN se ubicó como un mecanismo que vincularía a México con uno de los principales centros de la economía mundial. Ello no sólo sería relevante para la economía de nuestro país sino que también despertaría el interés en otras latitudes del mundo en virtud de que el TLCAN, en 1994, creaba lo que en aquel entonces era el área de libre comercio más extensa del mundo con 376 millones de personas, un Producto Interno Bruto (PIB) verdaderamente alto (que, por supuesto, la mayor parte reflejaba el tamaño de la economía estadounidense) y que abría a la economía de Estados Unidos, el país más rico del mundo (Stiglitz, 2006: 93).

Por otra parte, pero de acuerdo también con los términos de la versión oficial, el TLCAN tendría entre sus propósitos establecer reglas claras y precisas para situar todo tipo de condiciones para favorecer la certidumbre de concretar de manera más nítida las relaciones comerciales de los tres países al interior de la región integrada. Asimismo, continuaba la argumentación, el TLCAN abría la oportunidad de generar procesos de especialización en los renglones de la producción y del comercio exterior del país con la promesa de propiciar la modernización de la actividad económica doméstica; pero sobre todo el TLCAN significaría la

entrada de mayores volúmenes de capital internacional, la motivación de la inversión en actividad económica local y, por tanto, la creación de más y mejores condiciones de empleo para la población del país.

En complemento a todo lo anterior, el preámbulo integró objetivos todavía más ambiciosos que, en síntesis, hicieron referencia a la cooperación entre los países, a la contribución al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial, al fortalecimiento de la competitividad de las empresas en el mercado mundial, a la promoción de la innovación y de la creatividad, así como a la generación de nuevas oportunidades de empleo y a la mejoría de las condiciones laborales y de los niveles de vida de sus respectivos territorios (Papademetriou, 2003: 41).

En el tenor de estas declaraciones, el TLCAN representó, desde 1994, la práctica de un nuevo patrón de integración de la economía mexicana a la economía mundial. Resulta evidente que promesas tan ambiciosas generarían, desde el momento mismo de su declaración, un abultado cuerpo de expectativas que en el contenido del TLCAN simplemente no estaban contempladas. En efecto, las expectativas que se construyeron a partir del TLCAN para la economía nacional fueron superiores a las que podrían derivarse de la firma y operación de un tratado como éste que sólo organiza una zona de libre comercio, si bien es cierto con el relevante añadido de la libertad de inversión entre los países integrados.

Dicho de otra manera, del TLCAN, en sentido estricto, lo que se podría esperar

era la mejoría sensible de la posición de México en el comercio mundial y un considerable incremento en la captación de liquidez internacional a través de la inversión extranjera, directa y especulativa, tal y como sucedió en los primeros años de operación del instrumento. En este sentido, ambos propósitos, mayor presencia en el comercio mundial y mayor captación de liquidez internacional, fueron consistentes con un cambio radical en la orientación de la política económica de México.

Desde el comienzo de los años ochenta, la conducción económica nacional apostó prácticamente todo al proceso de apertura al exterior y de desregulación de la actividad económica interna (AyD) del país, con la pretensión de contribuir para potenciar el comercio y la inversión en el país. No obstante, con más de veinte años de AyD y con trece años de TLCAN, la apuesta por la exportación no ha sido exitosa como factor dinamizador para desplegar mecanismos de integración entre el aparato productivo nacional y la actividad exportadora del país.

En estas condiciones, cabe agregar también que el TLCAN ha cobijado un prepósito no declarado; es decir: otorgar irreversibilidad al programa económico *secundario-exportador*, con los límites impuestos a la intervención económica gubernamental y con la imperturbable confianza a las bondades del mercado. Así pues, para México, el TLCAN aceleró el proceso de AyD con el doble objetivo de disponer de mayores montos de inversión extranjera lo que demandó, incluso, la

modificación de la Ley de Inversión Extranjera en el país; y de fomentar la producción de manufacturas para la exportación.

Ante las diferentes interpretaciones en relación a los objetivos del TLCAN, partimos de la hipótesis de que el Tratado en cuestión representa un instrumento que corresponde al más simple acuerdo de integración regional entre México, Estados Unidos y Canadá; y que, por lo tanto, establece las condiciones para conformar una zona de libre comercio que cancela aranceles, permisos de importación y, en general, aspectos relacionados con el movimiento del comercio y de la inversión al interior de la región constituida por estos tres países. Cabe advertir que este último hecho demuestra, de entrada, que exista la posibilidad de establecer vínculos directos entre el TLCAN y el objetivo de desarrollar asuntos adicionales a la promoción del comercio y de la inversión en la integración acordada por los tres países. Más aún, en el ámbito de la transformación de la economía mexicana y de la economía internacional, después de trece años, los propósitos del Tratado para inducir una mayor presencia de México en el escenario del comercio y del capital internacional muestran desenlaces cada vez más restrictivos. En este sentido, para México, el TLCAN simboliza un mecanismo agotado para proyectar expectativas favorables futuras en los renglones previstos por la lógica del propio Tratado: el desarrollo del comercio y de la inversión entre las economías integradas. Queda abierto el cuestionamiento sobre la conveniencia para el país de mantener el TLCAN en sus tér-

minos actuales, o de establecer un acuerdo de integración de otra naturaleza que rebasara los límites estrechos en que opera una zona de libre comercio.

El análisis del tema se refiere, básicamente, al efecto neto de la integración sobre el bienestar social de los países involucrados que depende, en esencia, del balance que resulte del acuerdo para la creación o la desviación de comercio entre ellos (para este tema en especial véase, por ejemplo, a Viner, 1997). En particular, un supuesto relevante en la propuesta de la integración internacional es el objetivo de desarrollar las relaciones de producción y de comercio entre sus miembros. La creación o la desviación de comercio son entonces dos categorías analíticas que penetran el análisis de los procesos de integración internacional inscritas dentro del argumento neoliberal y que pueden afectar, para bien o para mal, los niveles de bienestar de los países miembros dependiendo de la ubicación de cada uno de ellos al interior del bloque integrado.

En los términos generales de su exposición, los supuestos del proceso de la integración internacional establecen que la práctica neoliberal, evidente en aspectos como la reducción de barreras dentro del bloque, beneficia a los países que lo integran en virtud de que en él las relaciones de comercio se podrían desviar desde las importaciones que se estarían adquiriendo del resto del mundo a la producción que se podría generar en los países integrados, sustituyendo así la producción que se adquiriera del resto del mundo. En otros

términos, la liberalización acelera el crecimiento en los países integrados sólo si genera y fomenta comercio entre ellos.

No obstante la exposición anterior, es conveniente señalar que, en relación al bienestar social de los países integrados, la inclusión del resto del mundo puede desarrollar resultados no muy convincentes entre los países que se integran. Aún con la creación de comercio entre los países integrados, el resultado dependerá del carácter de la especialización que cada país mantenga al interior del bloque y, en particular, de la capacidad que desarrolle el país menos avanzado para asimilar adecuados patrones de especialización productiva. Por supuesto, el resultado será más desfavorable para los países integrados si en lugar de generar condiciones para desarrollar relaciones comerciales entre ellos, el comercio se desvía hacia el exterior del bloque.

### **Impacto del Tratado y sus restricciones posteriores**

En el inicio de las operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y antes aún, los beneficios que derivaron del proceso de AyD de la economía mexicana para el comercio y la inversión internacionales fueron notables. La actividad de la economía del país redujo considerablemente su dependencia a la exportación de un *factor heredado*, como es el caso del petróleo, y el país registró un éxito exportador que tuvo como nuevo eje conductor la actividad del sector de las

manufacturas para que México alcanzara, hasta la crisis de 1994-1995, un papel de líder paradigmático para no pocas naciones de América Latina. Incluso, en la misma crisis, el TLCAN cobijó las *solidarias* formas de rescate desde Estados Unidos y la reactivación de la economía mexicana se logró con la acelerada reanimación de las actividades exportadoras secundarias. Vale la pena mencionar, no obstante, que ante las raíces estructurales que explican la tendencia de la actividad industrial hacia su déficit comercial, la reanimación de la exportación de manufacturas fue incentivada, en buena medida, por la magnitud de la devaluación del peso.

En estas circunstancias, el país tomó un sitio de cierta significación en el comercio hemisférico y, aunque de manera más modesta, también en el comercio mundial. Con base en este tipo de consideraciones, la inversión extranjera, directa y especulativa, se dirigió con mayor entusiasmo a la economía mexicana en virtud de las garantías que, por su sola existencia, ofrecía el TLCAN para la recepción de inversión foránea. En el ánimo colectivo de la década de 1990, la existencia y operación de ese instrumento parecían representar razones suficientes para trascender la antesala del desarrollo de nuestro país.

De acuerdo con la versión oficial, el futuro del país se nos acercaba por la ancha senda, tantas veces vitoreada, de las certezas incuestionables. La convocatoria para los mexicanos era resolver satisfactoriamente el problema que iniciaba al tener una buena plataforma de exportación que

podría otorgar al país grandes oportunidades de desarrollo al conjugarse con las reformas económicas emprendidas y con la puesta en marcha del TLCAN. Según la misma argumentación, este proceso tendría mayor éxito y los beneficios se disfrutarían de manera más rápida si se lograban crear los mecanismos institucionales y políticos necesarios para asegurar la participación de toda la población en el proceso y para exigir la responsabilidad de las autoridades en la conducción de éste. En pocas palabras, sin la apertura y sin la competitividad de la estructura política el proceso aludido sería no sólo largo y difícil sino también tortuoso y de dudosa calidad. La exposición general de la reforma económica abría pues la convocatoria tanto en el espacio de la economía como en el terreno de la sociedad en su conjunto. Como se puede deducir de las ideas anteriores, el TLCAN sería el instrumento que consolidaría todo este proceso (Rubio, 1994: 307).

La versión oficial de las «virtudes» del TLCAN se complementó con las opiniones que de manera personal emitieron personajes directamente relacionados con la formalización y el inicio del Tratado. Varias de estas declaraciones se fundamentaron en el registro de los resultados cuantitativos y de corto plazo del TLCAN con base en la estadística que mostraba el avance de México en sus relaciones comerciales con Estados Unidos y con Canadá al interior del bloque. Desde este punto de vista, en sus primeros años, el TLCAN se presentó como un instrumento que generaba comercio al interior de la integración, donde la

economía mexicana registró su resultado más aparatoso a través de la dinámica mostrada por el crecimiento de sus exportaciones a partir de 1994. En este sentido parece correcto afirmar que el TLCAN inició sus operaciones creando comercio al interior del bloque y sustituyó, portanto, el suministro de productos que en el pasado cercano provenían de países del resto del mundo, es decir, de países ajenos al Tratado. No obstante, cabe adelantar que, para México, el TLCAN proyectaría otros resultados que resaltarían las restricciones del Tratado para la economía mexicana.

El expresidente Carlos Salinas de Gortari, quien tomó un papel protagónico tanto en la negociación como en la firma del TLCAN, se sumó a las declaraciones que apoyaron las conveniencias del alumbramiento de este instrumento para la actividad de la economía nacional. «Recordemos que en México, la estrategia de sustitución de importaciones y la bonanza petrolera de los setenta promovieron en la práctica tecnologías intensivas en capital o en recursos naturales. Además, la sobreprotección favorecía el modelo de crecimiento hacia adentro y esto permitió que los precios se elevaran ante la falta de competencia externa. La inversión y el empleo disminuyeron y las decisiones discrecionales que el proteccionismo impulsaba generaron incertidumbre, además de cotos de poder... En términos generales, los primeros resultados de la apertura y del Tratado fueron alentadores. En primer lugar, se ha reconocido que gracias al TLC, la recuperación de la economía mexicana a partir de 1996 resultó ser mucho más rápida

y acelerada. Por otra parte, difícilmente se hubiera obtenido un apoyo financiero internacional frente a la crisis de 1995, si no hubiera existido el interés de que se fortaleciera nuestra economía para que el Tratado no se fracturara. Pero el beneficio más espectacular del TLC se observó en el comportamiento de las exportaciones mexicanas: para 1996 las ventas al exterior ya duplicaban las de Brasil y cuadruplicaban las de Argentina. Hacia 1997, México había superado a Japón como el segundo mercado de exportación hacia Estados Unidos. En un par de años, las ventas de México a ese país se habían duplicado: México le vendía más que el resto de América Latina, y más que Alemania y el Reino Unido juntos. Entre el final de 1993 y el de 1999 el comercio entre México y los Estados Unidos casi se triplicó –creció 170%–; y, por otra parte, el comercio con Canadá aumentó 115%. Para 1999 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ascendían a 90 mil millones de dólares. El comercio entre México y Estados Unidos crecía a una tasa anual de 17% y el comercio entre México y Canadá se expandía a una tasa anual de 13%» (Salinas, 2000: 204-205).

El pronunciamiento anterior formó parte de un conjunto de declaraciones que reiteró la posición oficial sobre la importancia del TLCAN para impulsar la exportación de manufacturas y motivar la llegada de inversión extranjera directa (IED). Sirva la siguiente cita para resaltar el optimismo gubernamental sobre las virtudes del Tratado. El coordinador de los negociadores del gobierno mexicano recuerda: «las dos

razones fundamentales para negociar el TLCAN fueron la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras y de lograr un influjo más grande de inversión extranjera directa en el país. Lo primero, para inducir una mayor generación de empleos en los sectores manufactureros que utilizan intensivamente la mano de obra y, lo segundo, para complementar el ahorro interno que se había mostrado claramente insuficiente para financiar el crecimiento de la economía» (Espinosa y Serra, 2000: 164).

Ahora bien, es recomendable contrastar este tipo de consideraciones con el comportamiento que han observado el comercio exterior y la IED en México en el marco del TLCAN en virtud de que, desde un punto de vista más concreto, la forma de presentar dicha información puede inducir a interpretar de manera incorrecta la realidad que se pretende analizar. La estadística que se presenta a continuación se relaciona con el comentario anterior.

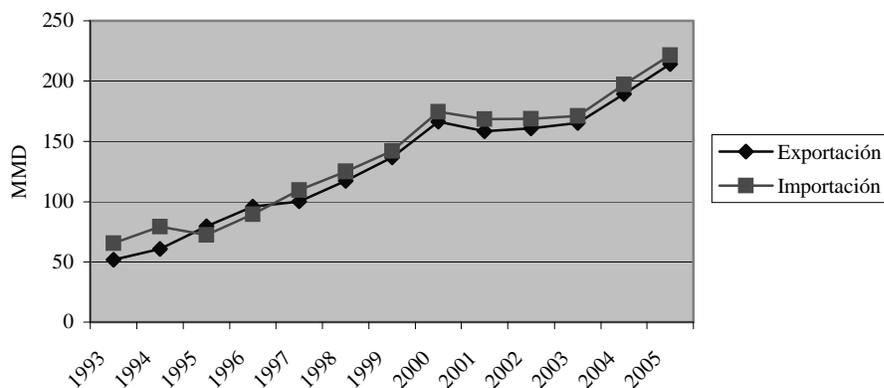
Si bien es cierto que como un resultado de la integración internacional de México, esencialmente a través del TLCAN, el comercio exterior del país se ha expandido de manera impresionante; por otro lado, es cierto también que la característica esencial de esa expansión ha sido el estrangulamiento del sector externo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El estrangulamiento del sector externo se ha manifestado con mayor intensidad en la actividad comercial del sector de manufacturas. Es decir, en el sector que según las proyecciones de gobierno comandaría la integración de México

El déficit comercial de México con el exterior sigue presente. Un balance sintético indica que aunque las exportaciones han mostrado un crecimiento sostenido, el avance de las importaciones ha sido más intenso y esto ha conducido a la acumulación de saldos comerciales negativos (gráfico 1). Durante el periodo 1994-2005, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones del país fue de 10.5% pero la tasa promedio que correspondió a las importaciones fue mayor con 14.5% al año.

Entre 1994 y 2005, el déficit acumulado de toda la economía llegó a 65,000 millones de dólares; pero el sector de las manufacturas acumuló un déficit 5.7 veces mayor (373,000 millones de dólares). Aún así, y a pesar del dato adicional de que la participación de la exportación de manufacturas ha superado 80% del valor del total de las exportaciones del país (cuadro 1) la actividad industrial sigue determinando la magnitud del déficit comercial nacional, pero ahora con mayor intensidad que en

**GRÁFICO 1**  
**BALANZA COMERCIAL**  
(miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*.

al mercado mundial de acuerdo con la modernización industrial que permitiría impulsar exportación, reducir importación y conducir a

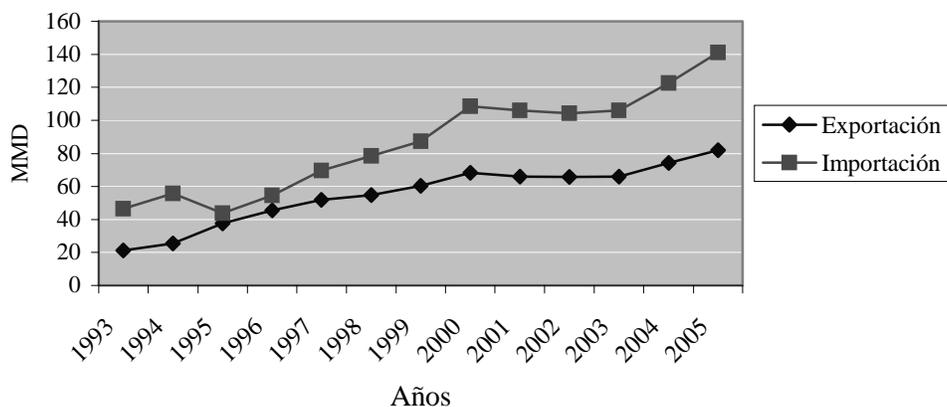
saldos positivos en la balanza comercial para financiar la actividad del sector en particular y de economía del país en general.

periodos anteriores. La tendencia del déficit comercial de la actividad industrial que resume los comentarios anteriores se puede apreciar en el gráfico 2. En consecuencia, dos resultados de la problemática anterior se pueden observar al interior de la actividad industrial: uno, la transformación de las estructuras de la producción y del comercio exterior del sector; y, dos, el desequilibrio comercial industrial que no ha dejado de subrayar su carácter estructural y que exhibe, entre otras cuestiones, su incapacidad para enfrentar satisfactoriamente la competencia internacional.

La profundidad de este problema estructural volvió a mostrarse con la crisis de la economía mexicana de 1994-1995. Con todo y la fuerte devaluación del peso, el superávit comercial de toda la economía sólo pudo mantenerse tres años. Por supuesto, el déficit del sector manufacturero fue permanente y, por tanto, hizo acto de presencia en cada uno de los años del periodo.

Lo anterior significa que con todo y la intensificación de la inserción de la economía nacional a los flujos del comercio mundial, esto se ha observado más por el lado de la propensión a importar que por el lado de la

**GRÁFICO 2**  
**BALANZA COMERCIAL DEL SECTOR DE MANUFACTURAS**  
(Miles de millones de dólares)



Elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*; INEGI, *Cuentas Nacionales*.

modernización productiva interna que orientara las relaciones comerciales de México con el exterior en dirección al superávit comercial, reforzando así la tendencia al desequilibrio comercial. En pocas palabras, para México, el TLCAN ha sido un factor de motivación comercial, pero no ha sido un factor para fomentar la integración de la estructura de la producción nacional (Novelo y Flores, 2006: 35).

Antes del inicio del TLCAN, las exportaciones representaban 12.8% y las importaciones 16.2% del PIB nacional; para 2006 ambas representaciones subieron a 29.7% y 30.5%, respectivamente. Asimismo, el grado de apertura de la economía mexicana medido a través del coeficiente que relaciona al comercio exterior total con el PIB ( $X+M/PIB$ ) que en 1993 era de 29% actualmente es de 60.2%; es decir, el doble del grado de

apertura que el país mostraba antes del TLCAN (cuadro 1). Claramente, el comercio exterior ganó presencia en la actividad económica doméstica, empero el déficit comercial de la economía nacional en el mercado mundial sigue creciendo. Ambos factores, mayor comercio exterior y déficit comercial en ascenso, han sido pues dos factores que han estado presentes en el proceso del país que combina AyD y TLCAN, y que permitiría suponer que, según las expectativas de gobierno con este proceso, México establecería un vínculo virtuoso con la economía mundial.

Por su parte, ante la incapacidad de la formación de capital doméstico para crecer a un ritmo aceptable y apoyar la expansión y la modernización de la capacidad de producción nacional, la inversión extranjera fue considerada como un elemento de gran

**CUADRO 1**  
**RELACIONES COMERCIALES CON EL TLCAN**  
(Millones de dólares y porcentajes)

Concepto	1993	2006
Exportaciones (mdd)	51,832	249,997
Importaciones (mdd)	65,365	256,130
X+M (mdd)	117,197	506,127
PIB (mdd)	403,934	839,876
X+M/PIB (%)	29.0	60.2
Petróleo/exportaciones (%)	25.0	14.9
Manufacturas/exportaciones (%)	69.7	81.8

X: exportaciones, M: importaciones

*Fuente:* Elaboración con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, Banco de México, *Informes anuales*.

potencial para desempeñar un papel complementario para lograr los equilibrios macroeconómicos y la asignación eficiente de recursos en el país. En congruencia con lo anterior, el proyecto microeconómico (modernización productiva) destacó una detallada desregulación de sectores locales de producción con la intención de obtener mejores resultados comerciales en el mercado mundial. De este modo, el proceso de AyD y, en especial, la reforma dirigida a la modificación la reglamentación para regular la inversión foránea han sido dos factores claves para atraer considerables flujos de inversión extranjera a México.

En un contexto caracterizado tanto por el énfasis concedido a las virtudes del mercado como por un ambiente oficialmente generado de grandes expectativas en torno al TLCAN, los flujos de inversión extranjera que han ingresado a México han mostrado

una dinámica peculiar. La llegada de esta inversión al país sigue siendo importante, sobre todo después de la puesta en práctica del Tratado. De un promedio anual de 3,468 millones de dólares durante el periodo 1986-1993, la entrada de nueva inversión extranjera directa entre 1994 y 2006 reportó un promedio anual de 11,448 millones de dólares (cuadro 2).

Sin embargo, cabe agregar en este asunto que los pronósticos oficiales que consideraron a la inversión extranjera como elemento de gran potencial para transmitir conocimientos y tecnología, fomentar el crecimiento económico y, en general, hacer más competitiva a la economía mexicana en el comercio mundial, son pronósticos que, por lo menos hasta ahora, no se han cumplido. En la práctica, el ingreso de IED a México ha sido un mecanismo que ha mostrado poca vinculación con el desarrollo

**CUADRO 2**  
**ENTRADA DE NUEVA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**  
(millones de dólares)

Periodo	Promedio anual
1986-1993	3,468
1994-2000	6,563
2001-2006	10,934 <sup>(1)</sup>
1994-2006	11,448 <sup>(1)</sup>

(1) Considera la venta de Banamex en 2001 por 12,000 millones de dólares.

Fuente: Elaboración con base en Banco de México, *Informes Anuales*, Espinosa, Enrique y Jaime Serra (2004).

de la producción doméstica en virtud de que no se ha relacionado de manera consistente con el aparato de producción nacional.

Puesto en términos distintos, el proceso de apertura y desregulación implementado en México desde los años ochenta procuró el ingreso diligente de inversión extranjera para apoyar la renovación de la estructura de la producción nacional. Este objetivo destacó de manera elocuente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; sin embargo, la intención del propósito no fructificó en los términos proyectados oficialmente.<sup>3</sup> En efecto, desde la década de 1990, la economía mexicana ha recibido flujos significativos de inversión extranjera pero su orientación se ha desviado con frecuencia del compromiso de apoyar la modernización del aparato de la producción interna.

En una primera etapa que abarcó, aproximadamente, la primera mitad de los años noventa, los altos premios que ofrecía el sector financiero del país atrajeron inversión extranjera especulativa pero cada vez menos inversión extranjera directa. Este comportamiento provocó dos resultados encontrados: por un lado, removió la restricción de flujos de capital que el país padeció después de la grave crisis de 1982; pero, por otro lado, debido precisamente a sus expectativas especulativas, no fue un factor favorable

---

<sup>3</sup> Señalamos este asunto en sus aspectos generales en virtud de referirse a un tópico cuyo desarrollo no está contemplado en los objetivos del texto.

para la recuperación de la producción local. Posteriormente, la participación de la IED aumentó, aunque su localización en la estructura de producción del país no ha sido factor para subsanar las carencias estructurales de la producción nacional.

El carácter de la transformación de la estructura de producción de México ha mostrado un dinamismo distorsionado. La preocupación es mayor cuando esta cuestión se refiere también a la relación que se ha establecido entre una parte significativa de la IED que ingresa al país y los sectores de la producción local que dicha inversión selecciona para desarrollar capacidades de exportación. En lo general, la capacidad de exportación que fomenta la inversión extranjera se ubica en partes específicas de los procesos de producción internacional, en detrimento del resto de las actividades productivas y de la integración de la estructura de la producción local. Hasta ahora, dos consecuencias que han resultado de lo anterior son la creciente polarización de la actividad productiva en México y la dificultad para restituir cadenas productivas internas.

En el escenario de la integración internacional entre países y ante la dificultad de México para dinamizar la integración de la producción doméstica, la estrategia de la IED y de las empresas transnacionales que la acompañan establece su residencia en el país con el propósito central de aprovechar los beneficios de su localización en nuestro país para apoyar su participación y su competencia en el mercado mundial. Finalmente, en términos funcionales, la IED ha sido pieza

crucial en la formación de capital y en la transformación de la estructura de producción en México.

No obstante, en los propósitos de esta inversión no está considerando la integración del aparato doméstico de producción: al interior de la estructura de la producción industrial de la economía mexicana, la inversión extranjera se ubica en las actividades de mayor presencia en las exportaciones, pero también en las actividades que inciden más en las importaciones y en el déficit comercial del sector industrial y del país.

En estas condiciones, no hay duda de que los efectos positivos del TLCAN en su primera década son claras; empero, la ruta que registra la tendencia de los resultados parece pronosticar grandes retos e incertidumbres para mantener y, más aún, mejorar los beneficios que México obtuvo en los primeros diez años del Tratado. La ausencia de reformas estructurales que eleven la competitividad de nuestra economía, la proliferación de tratados de libre comercio entre Estados Unidos y otros países de América Latina, y el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, son algunos fenómenos que han afectado seriamente las ventajas relativas que México obtuvo con la implementación del TLCAN. En especial, los fenómenos enunciados apuntan hacia una pérdida de competitividad de las exportaciones de México en el mercado mundial y hacia una dificultad en ascenso para atraer flujos crecientes de inversión

extranjera.<sup>4</sup> De hecho, a partir del umbral del nuevo siglo, ya se aprecian indicios de esa pérdida de competitividad. Si lo anterior es correcto, entonces los dos objetivos y logros fundamentales del TLCAN; es decir, la exportación y el ingreso relevante de IED al país, están en riesgo (Espinosa y Serra, 2004: 201-202).

Para decirlo en un sentido más amplio, para México, el agotamiento de los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es cada vez más evidente. La desaceleración de la economía de Estados Unidos y la caída de la productividad de la economía mexicana coinciden con la pérdida de ventajas competitivas de la producción del país en el mercado mundial, advirtiendo, además, que los tratados comerciales por sí mismos no garantizan fuentes inamovibles de incrementos en productividad y en competitividad.<sup>5</sup>

La pérdida de la dinámica del producto no sólo se percibe mediante su comparación interna en el transcurso de las diferentes

---

<sup>4</sup> En nuestra opinión, el reto en este último asunto no es atraer inversión extranjera al país, sino que la entrada de IED se comprometa de verdad y de manera directa con el desarrollo y la capacidad competitiva de la producción nacional en el ámbito de la economía internacional.

<sup>5</sup> Desde luego, el retroceso de la inversión productiva en el país tiene mucho que ver también con la ausencia de una política industrial para motivar un mayor volumen de inversión pero también para coordinar su ubicación al interior del aparato de la producción nacional.

etapas de la conducción económica local. Su comparación internacional permite también deducir conclusiones importantes. De acuerdo con esta última consideración, la exposición general de la estadística del cuadro 3 indica que el desarrollo del PIB per-cápita en México ha tenido más obstáculos que en otras regiones del mundo, incluyendo regiones de países no desarrollados o que en un pasado no lejano tenían menores ritmos de crecimiento que nuestro país.<sup>6</sup>

El efecto combinado de la repercusión adversa de la recesión estadounidense, del débil impulso de la etapa moderada de expansión de esa economía sobre las exportaciones mexicanas y de la pérdida de productividad de la economía mexicana, tuvo como explicación complementaria, entre otras cosas, la emergencia vigorosa de la economía china en el comercio mundial y la anémica recuperación del producto en México.

**CUADRO 3**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB PER-CÁPITA**  
(tasas promedio de variación anual)

<b>Región o país</b>	<b>1970-1982</b>	<b>1983-1987</b>	<b>1988-2003</b>
Mundo	1.7	1.8	1.7
Europa Occidental (1)	3.1	3.0	2.5
Europa del Este (2)	2.4	0.9	0.5
Asia del Este (3)	3.1	3.9	3.5
América Latina (4)	2.4	0.4	0.8
México	3.5	-2.4	1.4

(1) Incluye a 26 países.

(2) Incluye a: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y Yugoslavia.

(3) Incluye a: Hong Kong, Malasia, Nepal, Pakistán, Singapur y Sri Lanka.

(4) Incluye a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

*Fuente:* Elaboración con base en OECD (2006).

<sup>6</sup> Cabe agregar que los países de Europa del Este tuvieron menor ritmo de crecimiento del PIB per-cápita en el periodo 1988-2003 debido, en buena medida, a los efectos desfavorables que la caída del Muro de Berlín proyectó a las

economías de esos países, afectando especialmente el lapso 1989-1993. Sin embargo, a partir de 1994, la tasa de crecimiento del PIB per-cápita de los países de Europa del Este supera a la tasa de crecimiento que correspondió a México (OCDE, 2006).

Estos son algunos de los eventos que con mayor incidencia han arrojado el saldo que reporta la caída del comercio bilateral entre México y Estados Unidos (Pellicer, 2005: 21). Según la información del cuadro 4, en 2000, la participación de Estados Unidos en el comercio exterior de México representó 80.7% del valor total del comercio exterior de nuestro país (340,897 millones de dólares); para 2006, dicha participación estadounidense retrocedió a 67.6% del valor total del comercio exterior de nuestra nación (506,127 millones de dólares). Ante el bajo peso de las relaciones comerciales entre México y Canadá, una parte significativa de este comercio se desvió al resto del mundo, principalmente a Asia y a Europa.

Por su parte, como se puede apreciar en el cuadro 5, China ha gravitado de manera creciente en el comercio internacional sorprendiendo con la notable expansión de su comercio exterior; en contraste, México ha mostrado menos dinamismo como

nación exportadora en el mercado mundial. Entre 1990 y 2003, por ejemplo, la participación de China en el comercio mundial fue en ascenso: de una participación de 1.6% en 1990 pasó a otra de 5.7% en 2003; México, por su parte, desempeñó un papel menos protagónico cuando, durante el mismo periodo, nuestro país aumentó su participación en el comercio internacional de 1.2 a 2.2%.

El fenómeno anterior se nutrió con los ingredientes adicionales representados por el déficit comercial de la actividad industrial y de la economía del país en su conjunto, por la pérdida de integración de la producción nacional y por la caída de la competitividad del país en sus relaciones comerciales con el exterior. En especial, un resultado que interesa resaltar de esta situación se refiere a la desviación de comercio desde la región integrada por el TLCAN hacia el exterior. Sumariamente, México registra altos déficit en sus relaciones comerciales con el ex-

**CUADRO 4**  
**RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS**  
(millones de dólares)

Año	Comercio total de México (a) (1)	Comercio con Estados Unidos (2)	Participación porcentual (2)/(1)
2000	340,897	275,207	80.7
2003	335,312	249,654	74.4
2006	506,127	342,254	67.6

(a) Se refiere a la suma de exportaciones más importaciones.

Fuente: Elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*.

terior, y China es el país con el cual mantiene el más grande desequilibrio comercial. Entre 1994 y 2006, con todo y el importante incremento del comercio internacional de la economía mexicana, el desequilibrio comercial del país se generó principalmente por las relaciones comerciales que México estableció con países no miembros del TLCAN, especialmente con países de Asia

y Europa (cuadro 6). En 2006, por ejemplo, el desajuste comercial de la economía mexicana con Asia fue de 62,507 millones de dólares, donde China y de Japón destacan en este resultado. El saldo negativo del comercio con Europa fue de 20,585 millones de dólares. Ésta ha sido una constante más de la desviación de comercio desde el TLCAN.

**CUADRO 5**  
**PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL**  
(miles de millones de dólares y porcentajes)

	1990		2003	
	mmd	%	mmd	%
Comercio mundial total(1)	6,986	100.0	14,831	100.0
China	115	1.6	851	5.7
México	82	1.2	335	2.2

(1) Incluye exportaciones e importaciones.

Fuente: Elaboración con base en Cepal (2004) Banco de Comercio Exterior, *Atlas de comercio Exterior*, varios años.

**CUADRO 6**  
**BALANZA COMERCIAL POR REGIONES, 2006**  
(millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial
Total	249,998	256,130	-6,132
América	231,310	153,250	78,060
Estados Unidos	211,871	130,383	81,488
Europa	11,298	31,883	-20,585
Asia	6,386	68,893	-62,507
China	1,688	24,438	-22,750
Japón	1,594	15,295	-13,701
África	460	835	-375
Oceanía	469	1,246	-777
No identificados	75	23	52

Fuente: Elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*.

Por su parte, tal como se plantea en párrafos anteriores, la inversión extranjera directa no ha desplegado el papel que de ella se esperaba para situarse como mecanismo relevante de financiamiento para la estructura de producción doméstica. El crecimiento de la IED no se ha relacionado con el crecimiento económico del país. El vínculo entre la IED y el crecimiento económico es, por decirlo con indulgencia, notablemente débil: la expansión de la IED ha sido superior al crecimiento del PIB nacional que, por cierto, ha sido modesto. La comparación es ilustrativa de la falta de engranaje entre el tipo de inversión que se recibe y el comportamiento general de la economía (Ibarra, 2005: 245).

El cuadro 7 presenta alguna información en este sentido. Como se mencionó, el comportamiento del PIB es un aspecto que muestra la pérdida de dinamismo de la economía mexicana. Entre 1960 y 1980, el PIB mantuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 6.4%; sin embargo, a partir

del proceso de apertura de la economía del país iniciado en la década de 1980, este indicador sufrió un claro retroceso. Por el tema que nos ocupa, vale la pena señalar que durante la primera etapa del TLCAN, 1994-2000, aproximadamente, el crecimiento promedio anual del PIB bajó a 3.6% y para la siguiente etapa, 2001-2006, la caída del PIB fue todavía más evidente cuando dicho crecimiento sólo llegó a 2.3%.

No todos los enfoques conducen a percibir al «éxito exportador» de la economía mexicana como variable dependiente del TLCAN, ni a dicho crecimiento de las ventas al exterior como un detonante del desarrollo, sobre todo a la luz de los efectos sobre los indicadores básicos de la economía; ni en la tasa de crecimiento, ni en el nivel de empleo, ni en los salarios. El elevado contenido de importación de las exportaciones las ha desvinculado del resto de la actividad productiva y por ello su impacto ha sido limitado. En realidad, análisis como éste plantean que lo que ha fallado no es el TLCAN,

**CUADRO 7**  
**COMPORTAMIENTO DEL PIB**

Periodo	Tasa de variación promedio anual (%)
1961-1970	7.1
1971-1980	5.7
1981-1994	2.4
1995-2005	2.8
1994-2000	3.6
2001-2006	2.3

*Fuente:* Elaboración con base en Banco de México, *Informes anuales*.

sino toda una política económica que pretendió el crecimiento por el camino de la exportación sin considerar el establecimiento de bases adecuadas para disminuir los requerimientos de importación. Si en el pasado reciente el Tratado ha sido ineficaz en la tarea de estimular el desarrollo económico, mayor será esa ineficacia en el futuro. Tómense en consideración varios aspectos que han surgido y que no fueron considerados en el acuerdo comercial. En los últimos años, y cada vez con mayor fuerza, nuevos competidores están desplazando a México como proveedor de bienes y servicios a Estados Unidos, la inversión extranjera directa está acudiendo a nuevos destinos y las tendencias de la política comercial externa de Estados Unidos sigue apuntando en la dirección de acuerdos bilaterales o regionales con otros posibles competidores de México en ese mercado. En estas condiciones, para bien o para mal, el TLCAN ha dado de sí cuanto podía dar: ni las exportaciones van a crecer más de lo que ya lo han hecho, ni aumentará el flujo de inversión foránea. Todo lo que tenía que suceder ya sucedió, y ahora el Tratado es un dato más en y para la economía mexicana (Gazol, 2004b: 85).

Al TLCAN le acompañan otras complejas características, relacionadas con el prolongado proceso de integración al sistema económico estadounidense. El hecho de que la actividad económica de México se relacione de manera muy cercana con los ciclos económicos de Estados Unidos, y que un alto porcentaje de las importaciones que adquiere nuestro país del mercado

mundial se relaciona directamente con la producción local destinada a la exportación, implica, entre otras cuestiones, que no sólo las exportaciones sino también las importaciones de la economía mexicana son función directa de la demanda originada en los Estados Unidos (Luna y González, 2004: 48-59). Este fenómeno de integración, con muchas convergencias visibles, menos las fundamentales, en bienestar y en productividad, deriva de la parcialidad, en el mejor de los casos, de la política económica. La renuncia a emplear los instrumentos de conducción económica que, por ejemplo, originaran un comportamiento menos procíclico del sistema económico mexicano y, en particular, de su balanza comercial, corresponde a lo que eufemísticamente se denomina *la neutralidad de la macroeconomía*. De esta forma, mientras el libre comercio opera como realidad estratégica de largo plazo y los ajustes macroeconómicos (que no trascienden el umbral de la búsqueda de la *estabilidad*, de precios y cambiaria) como tácticas de corto plazo, la única brújula disponible, en ambos plazos, es la que deriva del siempre incierto comportamiento del libre comercio.

La combinación del comercio como estrategia de largo plazo, con la estabilidad macroeconómica como estrategia de corto plazo, no es exclusividad del fomento establecido en el TLCAN. «Es el empate entre: i) la peculiar manera de integración comercial y productiva entre México y Estados Unidos, y ii) una política macroeconómica específica, caracterizada por un *acmodo implícito de México a las condi-*

*ciones de su vecino* que, combinadas, explican el desempeño agregado de la economía mexicana en el pasado reciente [Por lo tanto...] el acomodo de México a esas condiciones *implica evitar el empleo de sus instrumentos macroeconómicos con propósitos expansionistas*; una renuncia explícita y permanente a estos instrumentos es una decisión trascendental y destinada a generar controversias [...] *dos economías que se mueven al unísono no son condición suficiente para alcanzar la convergencia que, en el análisis final, realmente importa: la de los ingresos*» (Luna y González, 2004: 51-58).<sup>7</sup>

En un nivel más particular, podemos señalar que desde las negociaciones iniciales, el gobierno mexicano hizo concesiones extraordinarias que no han logrado alcanzar el reconocimiento ni la eventual superación de las asimetrías. Por el contrario, las concesiones otorgadas por la parte mexicana han tendido a profundizar las diferencias económicas y sociales entre ambas economías relacionadas mediante el TLCAN. Es el caso de los capítulos VII y XI del trascendente instrumento que, en primer lugar para el tema agropecuario, han merecido el siguiente juicio: «las conce-

siones otorgadas por México en el sector agrícola resultan sorprendentes. La apertura agropecuaria con respecto a su principal socio comercial, al que se destinan cerca del 95 por ciento de las exportaciones agropecuarias, será total en el año decimoquinto del TLC. Las pocas ventajas obtenidas en las negociaciones, en el azúcar y el jugo de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre 3 y el 3.5 por ciento del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre 7 y 9 por ciento de su PIB. Y lo más importante: alrededor de 25 millones de mexicanos viven del campo, de modo que el impacto social y económico de estos cambios tendrá vastos alcances [...] Las políticas de fomento son muy limitadas para revertir las condiciones de postración en las que se encuentra la agricultura mexicana, justamente cuando se firma un acuerdo de apertura total del sector con dos países que mantienen políticas permanentes y de amplio apoyo para su sector agrícola, en el cual vive un porcentaje muy reducido de su población» (Low, 1996: 12-13). El capítulo XI tiene mayores aristas, por cuanto añade una nueva contradicción a nuestro marco institucional de mayor jerarquía, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras el artículo 27, aún en su actual versión, recoge la letra y el espíritu de la Cláusula Calvo –que no otorga privilegios a los inversionistas extranjeros sobre los nacionales y, por ello, obliga a todos, en su caso, a entablar litigios con el Estado huésped en los tribunales nacionales y con arreglo a las leyes locales–, el capítulo XI

<sup>7</sup> Las cursivas son nuestras. No es un dato menor el hecho de que los autores de este trabajo estén empleados en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, es decir, el Banamex, que se privatizó en beneficio del City Bank, de Estados Unidos. La fuente no es, entonces, sospechosa de radicalismo alguno.

del TLCAN permite, para los inversionistas extranjeros, lo que el 27 constitucional expresamente prohíbe. Como, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, todo tratado internacional propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Senado se convierte en Ley Suprema, la contradicción presente en el texto constitucional ha arrojado un saldo dramático de demandas de particulares extranjeros en contra del Estado mexicano, con arreglo al capítulo XI y en total violación del artículo 27 (Gutiérrez-Haces, 2004: 31-52). No deja de llamar la atención que, en el capítulo VI del TLCAN, y no al comienzo del propio texto, el primer principio, dice: «1. Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones» (SECOFI, 1994: 219).

### Otras implicaciones del Tratado

No obstante lo apuntado en el apartado anterior, vale la pena destacar que la responsabilidad del TLCAN en los aspectos relacionados con el comercio y la inversión, no debe asignarse como el único punto de la agenda del Tratado. Existen, desde luego, otro tipo de estimaciones. En no pocas ocasiones la opinión de calificados analistas (Krugman, 1994; Weintraub, 1997, por ejemplo) asume que el TLCAN tiene objetivos que, con mucho, trascienden a los propósitos económicos, por lo menos desde la perspectiva estadounidense. Según estas versiones, el Tratado contiene implicaciones políticas y sociales, con repercusiones culturales y ambientales, que históricamente corresponden al propósito de superar un

largo periodo de indiferencia y/o de reclamo recíproco en las relaciones entre México y Estados Unidos. En este sentido, el objetivo final del Tratado sería entonces arribar a formas de cooperación que, por supuesto, también rebasan a los aspectos económicos y comerciales.

A pesar de las motivaciones anteriores, insistimos que el contenido del instrumento sólo recoge los aspectos relacionados con los movimientos del comercio y de la inversión en los que, por cierto, los éxitos iniciales observados en ambos aspectos no son, bajo ningún concepto, desdeñables. Los comentarios y la información incorporados en páginas anteriores así lo intentan indicar. Sin embargo, por problemas puntuales, la naturaleza de los resultados observados hace visible un adelgazamiento apresurado en el cuerpo de beneficios que, como actualidad y como tendencia, México percibe y presumiblemente continuará percibiendo con la operación de este instrumento.

Con las iniciales certezas esfumadas, el futuro del TLCAN a estas alturas por lo menos es incierto. Entre las obsesiones oficiales de la actualidad, se han hecho propuestas para alcanzar una mayor profundización en la operación del instrumento. La figura de un *NAFTA PLUS*, propuesta por el gobierno mexicano en funciones, incorporaría el ambicioso acuerdo migratorio de los cinco puntos que tomarían el sitio de ingredientes indispensables de la llamada *enchilada* (en los términos del ex canciller mexicano Jorge Castañeda) que, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el relevo en la Secretaría de Relaciones Exte-

riores (SRE) de México, devino *rompeca-bezas* (en la interpretación del ex cancellor, Luis Ernesto Derbez) que, además, se podría negociar gradualmente y por partes. Por su lado, el ex presidente Vicente Fox propuso, sin mostrar la estrategia para hacerla posible, que la región norteamericana se constituyera en una zona de absoluta libertad de tránsito de bienes, servicios y personas, mediante acuerdos específicos, y que se encaminara a disponer de una moneda común. El planteamiento fue bautizado como *Iniciativa para Norteamérica* y, hasta el momento, no se ha hecho visible la voluntad de los socios comerciales de México para otorgarle viabilidad. En este punto, la agenda propuesta por Derbez, incluía cuatro aspectos:

a) *¿Cómo incrementar la competitividad regional?* (Tecnología, Investigación y desarrollo, Educación, Normas comunes y Mercados comunes de capitales);

b) *Seguridad regional* (Lucha contra el terrorismo, Lucha contra la delincuencia organizada, Higiene y salud, Sistema legal común);

c) *Infraestructura común* (Pasos fronterizos, Carreteras, Puertos y Aeropuertos, Normatividad común) y

d) *Mercado de trabajo regional*.

La propuesta no parece contar con el consenso de los tres gobiernos signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y muy difícilmente podrá contar con él, por la incorporación de aspectos que, como el mercado regional de trabajo, resultan problemáticos y poco interesantes para las dos economías desarrolladas. En

último término, las que han decidido y decidirán todo lo relevante del Tratado.

En el ánimo de funcionarios importantes de Canadá y Estados Unidos, se comienza a perfilar la idea de hacer evolucionar al TLCAN, en el mejor de los casos, hacia la figura de la Unión Aduanera (UA) tal cual fue analizada por Jacob Viner; es decir, el cambio que esta figura establecería, en relación al *status* actual, sería el establecimiento de un arancel común para los llamados *terceros países*, los que estarían fuera de la UA. Todo ello significa comprometer la soberanía arancelaria de los tres países, mucho más allá del mecanismo presente en el actual formato del tratado: las reglas de origen. Cuando el Senado de México conoció y aprobó la operación del TLCAN (en el que el artículo 101 establece: «*Las partes de este tratado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, establecen una zona de libre comercio*»),<sup>8</sup> lo hizo en relación a la propuesta del entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, quien insistió: «*Reitero que negociamos un Tratado de Libre Comercio, no una unión aduanera, mucho menos un mercado común. Por esta razón, México conservará intacta su soberanía comercial en relación con otros países. México se reserva, así, el derecho de establecer el régimen comercial, frente a países no miembros del Tratado, que mejor convenga a sus intereses*» (SECOFI, 1992: 63;

<sup>8</sup> Las cursivas son nuestras.

citado en Gazol, 2004b: 87). Por ello, sin duda, se promueve una unión aduanera a la que se le llama de otro modo (en lugar de hablar de homologación o igualación arancelaria, se emplea el eufemismo de la *armonización arancelaria*.<sup>9</sup>) En todo caso, las implicaciones de esta posibilidad de establecimiento de la UA de América del Norte no son menores, tanto en relación con los países con los que, especialmente, México y Estados Unidos tienen celebrados tratados de libre comercio (para efectos de la eventual UA, *terceros países*) cuanto en relación al impacto sobre la recaudación fiscal, los ingresos que derivan por impuestos al comercio exterior, en momentos en los que la penuria fiscal de México no aconsejaría ninguna reducción de los ingresos.

Para el entonces principal negociador mexicano del TLCAN, Jaime Serra Puche, la alternativa viable y plausible es una profundización del mismo instrumento, que se alcanzaría abordando los siguientes elementos:

- a) Un acuerdo regional de seguridad de América del Norte;
- b) Un acuerdo de coordinación de políticas macroeconómicas;
- c) El fortalecimiento de las instituciones

<sup>9</sup> «El 12 de febrero de 2004 se publicó en el Diario Oficial una invitación a los sectores interesados a presentar sus opiniones en torno a una ‘armonización de aranceles’ aplicados a países distintos del TLCAN por Canadá, Estados Unidos y México y sobre la consecuente eliminación de las reglas de origen» (Gazol, 2004b).

del TLCAN, para que se observen con un mayor sentido de obligatoriedad;

d) Establecimiento de la complementariedad productiva y comercial agrícola, donde México se aplique a la producción preferente de frutas y legumbres;

e) Cooperación para la explotación regional de los recursos energéticos regionales, y

f) El aprovechamiento pleno del bajo costo del transporte de mercancías, de México a Estados Unidos, ventaja comparativa de la que no se recogen todos los beneficios que ofrece la cercanía geográfica (Espinosa y Serra, 2004: 203-204).

La viabilidad de esta profundización es, en verdad, remota. No son evidentes los beneficios que, en su caso, obtendrían –de nueva cuenta– las dos economías desarrolladas de América del Norte. Un acuerdo de seguridad regional, por ejemplo, tendría un débil efecto, si acaso tiene alguno, sobre tal profundización. Las fuentes de recursos energéticos de los que disponen Canadá y Estados Unidos, por su diversidad y tratamiento estratégico (incluso militar) muy difícilmente experimentarán modificación alguna, y más difícilmente, para beneficiar a México. Por su parte, la complementariedad productiva y comercial en materia agrícola, supone –erróneamente– que la afición de la economía campesina mexicana por continuar en la producción de granos podrá modificarse con elevar el tono de los llamados del mercado; es un tema multi-propuesto, que no encuentra viabilidad en la compresión del gasto para el desarrollo rural, ni en el abandono y profundo deterioro del circuito financiero rural (crédito, precios,

aseguramiento y subsidios). Lo del bajo costo del transporte es una realidad; sin embargo, la competencia a la que convoca hoy la exportación china, guarda una creciente relación con la diversificación de la oferta industrial y, obviamente, con la elevación del horizonte tecnológico de su producción. Lo que resta, coordinación de políticas macroeconómicas y fortalecimiento de las instituciones del TLCAN, no parece disponer, en su caso, de un efecto significativo en la profundización que se propone.

### Conclusiones

Si, como hoy resulta evidente, la apertura y las diversas desregulaciones del sistema económico mexicano, más aquellas reformas que proveyeron el llamado *bono democrático*, han dejado de representar un papel significativo en el crecimiento material; corresponde, entonces, al desarrollo de los capitales social, humano, físico e institucional, la construcción de la viabilidad del crecimiento del propio sistema económico y de la prosperidad de la sociedad mexicana en su conjunto. Ello significa, entre otras cosas, la recuperación del carácter nacional de la economía política, la pronta disponibilidad de los capitales de naturaleza, de mente y de materiales, a las que aludía Federico List en sus célebres elaboraciones, contenidas en el *Sistema Nacional de Economía Política*. En último término, esa disponibilidad exige una política económica expansionista que, por principio de cuentas, se haga cargo de las insuficiencias, distorsiones y riesgos que acompañan al abandono

acrítico al libre comercio y a sus supuestas e indemostrables bondades. La obsesión por preservar un programa económico que sólo arroja estabilidad sin crecimiento resulta del todo contraria a la construcción de aquellos instrumentos que otorgarían viabilidad y visibilidad a la convergencia realmente relevante con Estados Unidos: en bienestar y en productividad. Si esto se lograra, el efecto sobre los flujos migratorios sería contundente, toda vez que éstos se explican, fundamentalmente, en la magnitud del diferencial salarial entre los dos sistemas económicos. La paradoja cada vez más visible consiste en que la convergencia alcanzada en inflación, ciclo de negocios, participación femenina en el mercado de trabajo, etcétera, se ha logrado con base en posponer y cancelar la tendencia potencial para acceder a la viabilidad de la convergencia verdaderamente importante; es decir, la convergencia en los renglones de los ingresos y de la productividad.

Ante estas perspectivas, lo que aparece como realmente relevante es la reflexión relativa, no ya a los efectos favorables (por lo demás,idos) de la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sino a la forma en la que su vigencia ha garantizado que no habrá cambios fundamentales en la orientación de la política económica. La pregunta de mayor relevancia, entonces, es si el diseño de una política alternativa, como la que se necesita, se convierte en viable a la luz del agotamiento del TLCAN y, posiblemente, de sus capacidades para garantizar la permanencia del actual programa económico oficial. Es,

a todas luces, una cuestión crucial. Una segunda pregunta es, si en la etapa de «rendimientos decrecientes» del TLCAN, el trascendente instrumento de libertad de comercio e inversión podría cobijar un acuerdo en materia migratoria. Todo apunta en la negativa, desde el proceso de formalización del Acuerdo de Libre Comercio de

las Américas (ALCA) al que el TLCAN le sirve como referente y modelo, por lo que el resto de países de América latina reclamaría participar del acuerdo migratorio introducido en el TLCAN, hasta la vigorosa ola antiinmigrante que reedita el *nativismo blanco* estadounidense, en su etapa actual.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Comercio Exterior (varios años). *Atlas de comercio exterior*, México.
- Banco de México (varios años). *Informes anuales*, México.
- CEPAL (2004). «Síntesis del panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Edición 2002-2003», en *Aportes*, año IX, número 26, Benemérita Universidad de Puebla, México.
- Espinosa, Enrique y Jaime Serra (2004) «Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte», en: García, Pascual, Gutiérrez, Lucino y Gabriela Torres (coords.) *El nuevo milenio mexicano. Tomo 1: México y el mundo*, UAM Azcapotzalco y Ediciones y Gráficos EÓN, México.
- Espinosa, Enrique y Jaime Serra (2004a) «Diez años del TLCAN: una visión al futuro», en *ECONOMÍA UNAM*, número 3, septiembre-diciembre, México.
- Espinosa, Enrique y Jaime Serra (2004b) «Un debate necesario: el futuro del TLCAN», en *Configuraciones*, Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) núm. 15, otoño-invierno, México.
- Gazol, Antonio (2005). *Bloques económicos*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Gutiérrez-Haces, Teresa (2004). «La inversión extranjera directa en el TLCAN», en *ECONOMÍA UNAM*, núm. 3, septiembre-diciembre, México.
- Ibarra, David (2005). *Ensayos sobre economía mexicana*, FCE, México.
- Krugman, Paul (1994). *Vendiendo prosperidad*, Ariel, México.
- List, Federico (1997). *Sistema nacional de economía política*, FCE, México.
- Low, Patrick (1996). *Prólogo*, en Cardero, María Elena (comp.). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI Editores y Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), México.
- Luna, Sergio y González, Eduardo (2004). «Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN», en Casares, Enrique y Eduardo Sobarzo (comps.). *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, El Trimestre Económico, Lecturas 95, FCE, México.
- Novelo, Federico y José Flores (2006). «La encrucijada del ALCA», en *ECONOMÍA UNAM*, núm. 7, enero-abril, México.

- Papademetriou, Demetrios (2003). «El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración», en *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Pellicer, Olga (2005). coord., *Las relaciones de México con el exterior*, Consejo Mexicano de Relaciones Internacionales, México.
- Rubio, Luis (1994). *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México.
- Salinas, Carlos (2000). *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés editores, México.
- SECOFI (1992). *Presentación de Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, a la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores*, México.
- SECOFI (1994). *Tratado de libre comercio de América del Norte. Texto oficial*, México.
- Stiglitz, Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México.
- Viner, Jacob (1997). «Teoría económica de las uniones aduaneras. Una aproximación al libre comercio», en *Integración económica*, Lecturas del Trimestre Económico, número 19, FCE, México.
- Weintraub, Sydney (1997). *El TLC cumple tres años*, FCE, México.