

## Pasado y futuro (probable) del TLCAN

*Federico Novelo Urdanivia\**

Una década antes, el antecesor de Vicente Fox, Carlos Salinas de Gortari, había hecho campaña por todo Estados Unidos defendiendo el TLC sobre la base de que la reducción de las barreras comerciales reduciría también la inmigración. “Deben ustedes aceptar o nuestros productos o a nuestra gente”, decía. Lo que Vicente Fox dice es: “Deben aceptar ambas cosas”.  
SAMUEL HUNTINGTON (2004: 363)

### Introducción

Los veinte años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han promovido el despliegue de numerosas evaluaciones que, al calor de la mediocridad del desempeño económico de México, tienden a cargarle a ese instrumento más culpas de las que realmente le corresponden. El abultado espacio de reformas neoconservadoras que el país ha experimentado desde 1982 es el gran marco de política económica en el que se inscribe la disposición de una integración total al sistema económico estadounidense. Las consecuencias, visibles en los efectos de la gran recesión que arranca en el verano de 2007, aún en curso, y que consistieron en la caída del PIB nacional en un 6.5 por ciento en 2009, tienden a agravarse —como sostiene Jaime Ros— por la renuncia gubernamental a establecer una política industrial merecedora de tal nombre (Ros, 2014). Desde la versión 2006 del Plan Nacional de Desarrollo, el tema, vital en la historia de crecimiento previo al neoconservadurismo, está fuera del estratégico documento y esa exclusión se ratifica en los propósitos del gobierno de Enrique Peña Nieto.

El TLCAN ha perdido facultades promotoras de la prosperidad mexicana y, curiosamente, es momento de evocar sus características y promesas originales. En este capítulo se presenta el origen del TLCAN, especialmente por lo que hace al cuerpo de objetivos que lo acompañó en su alumbramiento, asimismo, se describen sus diversos impactos comerciales y económicos, y se apuntan sus más probables tendencias, para concluir hablando acerca de su pertinencia como el espacio adecuado para la firma de un acuerdo suplementario en materia migratoria.

\* Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, <fjnovelo@correo.xoc.uam.mx>.

En principio, conviene recordar que dicho instrumento corresponde a la más elemental entre las etapas o intensidades posibles de la integración económica regional, que —de manera progresiva— son las siguientes:

- a) *Zona de libre comercio*, en la que se eliminan los aranceles internos y medidas de efecto similar.
- b) *Unión aduanera*, en la que no hay barreras internas y existe un arancel externo común.
- 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*, en la que se agrega la presencia de instituciones económicas comunes.
- e) *Unión política*, en la que, adicional a todo lo anterior, existen instituciones políticas comunes (Gazol, 2005: 55).

El olvido de esa relevante circunstancia que convierte a la meta del TLCAN en la promoción del comercio y la inversión fronteriza mediante la reducción de aranceles y otras barreras ha confundido (en lugar de informar) a quienes participan en la discusión sobre la finalidad del tratado, según la opinión de reconocidos expertos (Papademetriou, 2003: 41).

### **¿Qué se ha buscado con esta integración?**

Uno de los problemas más visibles que impiden lograr la mayor precisión al enunciar los objetivos del TLCAN, por lo menos desde la versión oficial mexicana, es que se presentan tres perspectivas sensiblemente diferenciadas:

- 1) La que corresponde al cuerpo de objetivos que el Ejecutivo presentó al Senado de la República para la aprobación de ese órgano legislativo.
- 2) El cuerpo de objetivos declarados en el preámbulo del tratado.
- 3) Los objetivos específicos incluidos en el cuerpo oficial del TLCAN.

Para el primer caso, conforme a la redacción presidencial, el TLCAN “nos vincula a uno de los centros de la economía mundial” y ello despierta interés en otras latitudes, en virtud de presentarlo como un mecanismo que asegura el acceso “amplio y permanente” de los productos mexicanos a un mercado de más de 360 millones de consumidores. Según los términos de esta argumentación, el TLCAN “da reglas claras y certidumbre”, abre la oportunidad de “especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja”, y los consumidores “se beneficiarán” porque dispondrán de más mercancías, mejor calidad y menor precio “[...], pero, sobre todo, el Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos [...] vendrán más capitales, más inversión [...]” (Gazol, 2004a: 9-10).

Como complemento de todo lo anterior, el preámbulo integró objetivos aún más ambiciosos:

reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre las naciones, contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional, fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados internacionales, alentar la innovación y la creatividad y crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios (Gazol, 2004a: 9-10).

Resulta evidente que tan ambiciosas declaraciones no podían sino generar un abultado cuerpo de expectativas hasta hoy incumplidas. En efecto, las expectativas que se construyeron sobre la economía nacional a partir del TLCAN fueron muy superiores a las que derivarían de la firma y operación de un tratado que sólo origina una zona de libre comercio, con el relevante añadido de la libertad de inversión. Del TLCAN, en sentido estricto, se esperaba una sensible mejora en 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 ocurrió en los primeros años de operación del instrumento. 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, que desde el comienzo de los años ochenta apostó todo a la apertura económica y comercial del país; no obstante, con más de veintisiete años de apertura y veinte de TLCAN, la apuesta por la exportación no ha sido exitosa como factor dinamizador del desarrollo, destacadamente por la visible desvinculación entre la actividad exportadora y el resto de la actividad económica. El TLCAN, también, ha cobijado un propósito no declarado: otorgar irreversibilidad al programa económico *secundario-exportador*, con los límites autoimpuestos a la intervención económica gubernamental y con la imperturbable confianza en las bondades del mercado.

## De la certidumbre al desconcierto

En el inicio de las operaciones del TLCAN, incluso antes, los beneficios que derivaron de la apertura de la economía mexicana al comercio y a la inversión internacionales fueron notables. La actividad de la economía del país redujo considerablemente su dependencia a la exportación de un *factor heredado* y finito (el petróleo); el éxito exportador descansó en la actividad manufacturera y nuestro país alcanzó, hasta la crisis de 1994-1995, un papel de paradigmático liderazgo para algunas naciones de América Latina por participar de ese instrumento. Incluso, durante esa crisis, el TLCAN cobijó las *solidarias* formas de rescate desde Estados Unidos y la recuperación se logró con la acelerada reanimación de las actividades exportadoras secundarias, incentivadas, 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, más modesto, en el mundial; la inversión extranjera (directa y

especulativa) se dirigió con entusiasmo a México por las garantías que, por su sola existencia, ofrecía el TLCAN y, en el ánimo colectivo, la existencia y operación de ese instrumento parecían razones suficientes para trascender la antesala del desarrollo, umbral que se había ocupado por demasiado tiempo. El futuro del país se nos acercaba por la ancha senda de las certezas incuestionables:

Para los mexicanos, el problema en realidad apenas comienza: tenemos frente a nosotros una década de construcción de la plataforma que habrá de darle al país las oportunidades de desarrollo que la reforma económica y el tratado prometen. Este proceso va a ser mucho más exitoso, rápido y benéfico si logramos crear los mecanismos institucionales y políticos que aseguren la participación de toda la población en el proceso y hagan exigible la responsabilidad de las autoridades en éste. Es decir, sin una estructura política abierta y competitiva el proceso no sólo será largo y difícil, sino además tortuoso. La reforma económica ha abierto la puerta a la competencia no sólo en el ámbito de la economía, sino en la sociedad en su conjunto. El tratado la va a consolidar (Rubio, 1994: 307).

Por su parte, el expresidente Carlos Salinas de Gortari, quien asumió un papel protagónico en la negociación y firma del TLCAN, se sumó a las declaraciones que apoyaron las conveniencias de su alumbramiento:

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 muy alentadores. En primer lugar, se ha reconocido que gracias al TLC, la recuperación de la economía mexicana a partir de 1996 resultó 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 al Japón como el segundo mercado de exportación hacia los 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 por ciento—; y, por otra parte, el comercio con Canadá aumentó 115 por ciento. Para 1999 las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos ascendían a 90 mil millones de dólares. El comercio entre México y Estados Unidos crecía a una tasa anual de 17 por ciento y el comercio entre México y Canadá se expandía a una tasa anual de 13 por ciento (Salinas, 2000: 204-205).

Por su parte, 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 (IED) en el país. Lo primero, para inducir una mayor

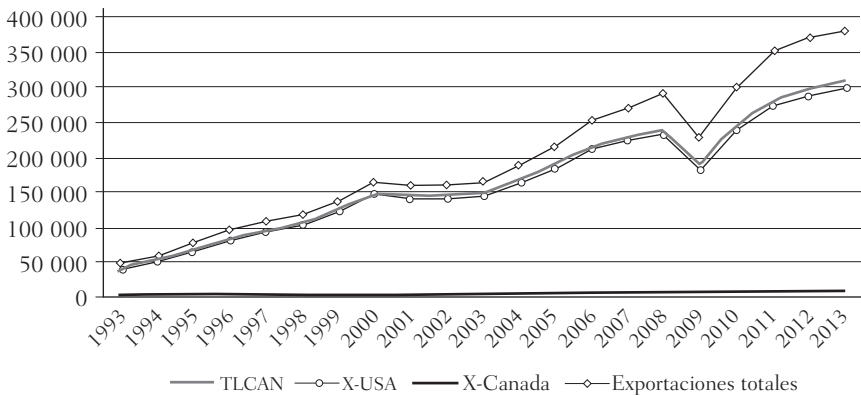
generación de empleos en los sectores manufactureros que utilizan intensivamente la mano de obra y, lo segundo, para complementar el ahorro interno que se había mostrado claramente insuficiente para financiar el crecimiento de la economía (Espínosa y Serra, 2004: 164).

Desde un punto de vista más concreto, la forma de presentar los datos relativos al comercio exterior y a la IED en el marco del TLCAN induciría a confusión sobre la realidad que se intenta analizar. Las relaciones comerciales de México con el exterior han mostrado una dinámica en ascenso, sobre todo después de la firma del TLCAN. Entre 1993 y 2005, el volumen del comercio exterior del país pasó de 117 252 a 434 981 millones de dólares, multiplicando por 3.7 veces su valor. La participación del comercio exterior del país en relación con el valor del producto interno bruto (PIB) es otro indicador de este fenómeno: de una participación del 29.1 por ciento en 1993, pasó a otra de un 56.6 por ciento en 2005, registrándose así un aumento del 27.5 por ciento en este renglón.

Por su parte, durante el mismo lapso —y a pesar del alto precio que alcanzaron los hidrocarburos en el mercado internacional—, la participación de las exportaciones petroleras descendieron del 25 al 15 por ciento de las exportaciones totales del país.

Cabe agregar, no obstante, la siguiente observación: con todo y la acelerada expansión del comercio internacional de la economía mexicana en Norteamérica (que se consigna en la gráfica 1), un balance sintético sobre este tema de las relaciones comerciales indica que, en México, el incremento de la importación ha sido más intenso que el de la exportación, conduciendo al resultado final de los déficit comerciales de la economía mexicana en el mercado mundial. Durante el periodo referido, 1993-2005, el déficit comercial acumulado de México con el exterior fue de 75 200 millones de dólares.

GRÁFICA 1  
EXPORTACIONES TOTALES EN EL TLCAN  
A ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (1993-2013) (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Secretaría de Economía, s.f.

Entre otras posibles interpretaciones, el resultado anterior significa que, si bien el TLCAN intensificó la inserción de México a los flujos del comercio mundial, este comportamiento se ha observado más por el lado de la propensión a importar que por el de la capacidad para exportar, volviendo así permanente la tendencia al desequilibrio comercial del país con el exterior. En pocas palabras, para México, el TLCAN ha sido un factor de motivación comercial, pero no para fomentar la integración de la estructura de la producción nacional (Novelo y Flores, 2006: 35).

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 también una dinámica peculiar. La llegada de esta inversión al país ha sido creciente, sobre todo después de la puesta en práctica del tratado. De un promedio anual de 3 468 millones de dólares durante 1986-1993, la entrada de nueva IED entre 1994 y 2005 reportó un promedio anual de 7 384.4 millones de dólares, y de 22 100 entre 2000 y 2011 (cuadro 1).

CUADRO 1  
FLUJOS DE IED A MÉXICO (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Periodo</i>	<i>Promedio anual</i>
1986-1993	3 468
1994-2000	6 563
2001-2005	20 934*
1994-2005	18 384*
2000-2011	22 200

\* Considera la venta de Banamex en 2001 por 12 000 millones de dólares.

FUENTE: Elaboración propia, con información del Banco de México (varios años); Espinosa y Serra (2004); CEPAL (2012: 133).

Cabe agregar que, a diferencia de los pronósticos oficiales que consideraron la IED como elemento de gran potencial para transmitir conocimientos y tecnología, fomentar el crecimiento económico, generar empleo y hacer más competitiva la economía mexicana en el comercio mundial, en la práctica, el ingreso de IED se ha traducido antes que en la modernización de la producción y de las relaciones comerciales foráneas en un mecanismo de financiamiento y de poca estabilidad durante su estancia.

La desviación de su destino hacia renglones que se relacionan más con la ganancia de corto plazo y de poca proyección para desarrollar nuevas actividades productivas es un ejemplo de que parte importante de los flujos de inversión extranjera que han llegado a México no han cumplido necesariamente con los supuestos oficiales difundidos.

A pesar de las novedades que acompañaron a la negociación y alumbramiento de la versión definitiva del tratado, como la incorporación de la inversión y (dentro de

ésta) de los derechos de propiedad intelectual, de los servicios, de los asuntos ambientales y laborales, el TLCAN enfrenta las limitaciones de todo instrumento que se ubica en la etapa más elemental de la integración económica regional. Es decir, este tratado no trasciende el umbral de la libertad de comercio e inversión y que, para el tema que nos ocupa, sólo hace una débil referencia a los migrantes con el único compromiso de “proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto de las condiciones de trabajo” (Secofi, 1994: 1187). La declaración alude exclusivamente a los trabajadores migratorios legales, los de menor frecuencia.

Existen, desde luego, otro tipo de estimaciones. Por ejemplo, en opinión de muy calificados analistas (Krugman, 1994; Weintraub, 1997), el TLCAN tiene objetivos que, con mucho, trascienden los económicos, por lo menos desde la perspectiva estadounidense. Según esta versión, el tratado contiene implicaciones políticas y sociales con repercusiones culturales y ambientales que históricamente corresponden al propósito de superar un largo periodo en las relaciones entre México y Estados Unidos presidido por la indiferencia o el reclamo recíproco. En este sentido, el objetivo final del TLCAN sería arribar a formas de cooperación que, por supuesto, también trascienden los aspectos económicos y comerciales. Pese a la presencia de todas estas motivaciones, la letra del instrumento sólo recoge los aspectos relacionados con el comercio y la inversión, en los que, por cierto, los éxitos iniciales observados en ambos aspectos no son, en ningún concepto, desdeñables; no obstante 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 probablemente continuará percibiendo sobre la operación de este instrumento. En efecto:

Las evidencias sobre los efectos positivos del TLCAN en su primera década son claras. Sin embargo, el siguiente decenio presentó grandes limitaciones y retos. La ausencia de reformas a buena parte de las llamadas *reformas estructurales* que eleven la productividad de la economía mexicana, la proliferación de tratados de libre comercio (TLC) entre Estados Unidos y otros países de América Latina y el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su dinamismo exportador, son fenómenos que han afectado las ventajas relativas que México obtuvo con la implementación del TLCAN [...]. Los fenómenos enunciados apuntan hacia una pérdida seria de competitividad en las exportaciones de México y de la capacidad para atraer flujos crecientes de inversión extranjera. De hecho, a partir de 2001, ya se aprecian indicios de esa pérdida de dinamismo. *Los dos objetivos y logros fundamentales del TLCAN están en riesgo* (Espinoza y Serra, 2004: 201-202. El subrayado es mío).

Para decirlo en un sentido más amplio, el agotamiento de los beneficios del TLCAN, al menos para México, comienza a hacerse visible a partir del 2000. La inicial desaceleración de la economía de Estados Unidos devino en veloz recesión y, paradójicamente, una más rápida pero endeble recuperación del comercio exterior de México. El efecto combinado de la repercusión adversa de la recesión estadounidense y del débil impulso de la etapa moderada de expansión de esa economía sobre las exportaciones mexicanas 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 que se ha logrado con base en el incremento de la productividad más que en el incremento del consumo —final y productivo— de ese país. Éstos son algunos de los hechos que con mayor incidencia han arrojado el saldo de “una declinación del comercio bilateral del 8 por ciento entre 2000 y 2004” (Pellicer, coord., 2004: 21).

Como se aprecia en el cuadro 2, China ha gravitado de manera creciente en el intercambio internacional sorprendiendo con la notable expansión de su comercio exterior, mientras que México perdió importancia como nación exportadora y su posición en el mercado mundial se rezagó de manera más clara a partir del 2000.

CUADRO 2  
CHINA Y MÉXICO. PARTICIPACIÓN  
EN EL COMERCIO MUNDIAL (VARIACIÓN PORCENTUAL)

<i>País</i>	1985-2002	2000-2002
China	936.3	17.2
México	531.8	-2.6

FUENTE: Andere (2004).

El otro elemento que se ha juzgado fundamental en el financiamiento del crecimiento, aunque su efecto en la economía mexicana ha sido mucho menor de lo esperado, es la inversión extranjera directa (IED):

La IED proveniente de Estados Unidos disminuyó en términos reales del 2000 al 2003, pues después de alcanzar un pico de más de veinte mil millones de dólares en el 2001 (año en el que la compra de un solo banco, Banamex, representó más de doce mil millones de dólares) descendió en el 2003 a poco más de cinco mil millones de dólares, el equivalente a la IED proveniente de los EU en 1995, lo que refleja otro signo de la pérdida de fuerza de la interacción económica (Pellicer, coord., 2004: 21-22).

El vínculo entre la IED y el crecimiento económico es, por decirlo con indulgencia, notablemente débil:

En 2001, la inversión extranjera directa se expandió 68 por ciento (en parte por la venta del Banco Nacional de México), pero el producto decreció -0.3 por ciento, la inversión bruta interna -7.4 por ciento y la inversión privada -5.1 por ciento. La comparación puede no ser enteramente rigurosa, pero 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 3 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 del 7 por ciento; sin embargo, a partir del proceso de apertura de



la economía del país, iniciado en los años ochenta, este indicador macroeconómico sufrió un claro retroceso. Por el tema que nos ocupa, conviene señalar que durante la primera etapa del TLCAN, 1994-2000, aproximadamente, el crecimiento promedio del PIB bajó al 3.6 por ciento y para la siguiente etapa, 2001-2005, su caída fue más evidente cuando sólo llegó al 1.8 por ciento. Con la emergencia de la crisis en curso, la gran recesión, la caída en 2009 fue de un -6.5 por ciento, la más importante dentro de las economías de América Latina. En una proporción significativa, ese desempeño es consecuencia de las modalidades de la integración con Estados Unidos.

CUADRO 3  
COMPORTAMIENTO DEL PIB DE MÉXICO

<i>Periodo</i>	<i>Tasa de variación promedio anual (porcentaje)</i>
1961-1970	6.7
1971-1980	7.0
1981-1994	2.4
1995-2005	2.8
1994-2000	3.6
2001-2005	1.8
2003-2010	2.2

FUENTE: Elaboración propia, con información del Banco de México (varios años).

No todos los enfoques conducen a percibir el “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 importación de las exportaciones y la elasticidad ingreso de las importaciones —tres veces superior al ritmo de crecimiento del ingreso real mexicano, según Moreno y Ros (2010: 254)— las han desvinculado del resto de la actividad productiva y por ello su impacto ha sido tan limitado. Lo que ha fallado no es el TLCAN, sino toda una política económica que pretendió el crecimiento por el camino de la exportación. 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, nuevos competidores están desplazando a México como proveedor de Estados Unidos (Fishman, 2006: 13), la inversión extranjera directa acude a nuevos destinos y las tendencias de la política comercial externa de Estados Unidos apuntan en la dirección de acuerdos bilaterales o regionales con otros posibles competidores de México en ese mercado. 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 ocurrió y *ahora el tratado es un dato más en y para la economía mexicana* (Gazol, 2004b: 85. El subrayado es mío).

Al TLCAN lo acompañan otras complejas características relacionadas con el prolongado proceso de integración al sistema económico estadounidense:

Primera regularidad: los ciclos económicos de México y Estados Unidos convergen; segunda regularidad: la balanza comercial de México se torna procíclica [...]. El hecho de que al menos la mitad de las importaciones totales de México tenga relación con la demanda exportadora obedece a que está determinada por el efecto absorción de Estados Unidos: exportaciones e importaciones son función directa de la demanda originada en 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 (especialmente fiscales) 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*. Así, 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:

Las dos regularidades no pueden atribuirse en exclusiva al libre comercio ni a la política económica. Es el empate entre: 1) la peculiar manera de integración comercial y productiva entre México y Estados Unidos, y 2) *una política macroeconómica específica caracterizada por un acomodo implícito de México a las condiciones de su vecino*, que combinadas explican el desempeño agregado de la economía mexicana en el pasado reciente [...] 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. El subrayado es mío).<sup>1</sup>

Desde las negociaciones iniciales, el gobierno mexicano hizo concesiones extraordinarias que lejos de lograr el reconocimiento y la eventual superación de las asimetrías han tendido a profundizarlas. 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 concesiones 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

<sup>1</sup> No es un dato menor el que los autores de este trabajo estén empleados en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, el Banamex que se privatizó en beneficio del City Bank de Estados Unidos. La fuente no es, entonces, sospechosa de radicalismo alguno.

de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre el 3 y el 3.5 por ciento del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre el 7 y el 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, pues 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 anfitrión en los tribunales nacionales y con arreglo a las leyes locales—, el capítulo XI 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, pese a que la Suprema Corte de Justicia de México sostiene que la Constitución prima sobre cualquier acuerdo internacional (Gutiérrez-Haces, 2004: 31-52). No deja de llamar la atención que, en el capítulo VI del TLCAN y no al comienzo de dicho texto, el primer *principio*, dice: “1.- *Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones*” (Secofi, 1994: 219). Joseph Stiglitz, en un libro no tan reciente, tiene una interpretación de estos hechos:

Oculto en el capítulo 11 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, un capítulo diseñado para proteger a los inversores norteamericanos de la expropiación de sus inversiones, figura una cláusula que estipula que los inversores de Estados Unidos en México podrían recibir alguna compensación por la pérdida de valor de sus activos, y se les concede el derecho a querellarse ante tribunales especiales, con pagos por daños que salen directamente de las arcas del Estado mexicano incluso cuando las pérdidas son resultado de la legítima normativa local. Hasta la fecha, se han presentado demandas por un valor superior a 13 000 millones de dólares. La misma disposición se aplica a los inversores extranjeros en Estados Unidos, otorgándoles una protección que el Congreso y los tribunales se han negado en repetidas ocasiones a darles a los inversores norteamericanos (Stiglitz, 2006: 253).

Y amplía las reflexiones sobre el TLCAN, sin omitir la referencia a algunas inquietantes consecuencias de los mediocres resultados:

Comprender por qué el TLCAN no consiguió cumplir su promesa puede ayudarnos a entender la decepción que ha producido la liberalización comercial. Uno de los argumentos principales a favor del TLCAN fue que contribuiría a salvar el abismo existente entre el nivel de renta de México y Estados Unidos, y así se reduciría la presión de la

inmigración ilegal. Sin embargo, la disparidad de renta entre ambos países en realidad aumentó a lo largo de la primera década de funcionamiento del TLCAN —en más de un 10 por ciento—. Por otra parte, el TLCAN tampoco consiguió un crecimiento rápido de la economía mexicana. El crecimiento a lo largo de esta primera década fue de un decepcionante 1.8 por ciento sobre una renta per cápita real, mejor que en el resto de América Latina, pero mucho peor que el producido en épocas anteriores de ese siglo (en el cuarto de siglo que abarca de 1948 a 1973, México creció a un ritmo anual de 3.2 por ciento en la tasa per cápita). El presidente Fox prometió un 7 por ciento de crecimiento cuando tomó posesión del cargo en 2000; de hecho, en términos reales, el crecimiento durante ese mandato alcanzó sólo una media del 1.6 por ciento anual —y el crecimiento per cápita real casi fue inapreciable—. En la práctica, el TLCAN hizo que México dependiera más de Estados Unidos, lo cual significaba que cuando la economía de Estados Unidos fuera mal, también iría mal la de México (Stiglitz, 2006: 96-97).

Con las iniciales certezas esfumadas, el futuro del TLCAN a estas alturas por lo menos es incierto. Entre las obsesiones oficiales del pasado reciente, se han tomado iniciativas para alcanzar una mayor profundización en la operación del instrumento. La figura de un TLCAN plus, propuesta por el gobierno mexicano de Vicente Fox trató de incorporar el ambicioso acuerdo migratorio de los cinco puntos que tomarían el sitio de ingredientes indispensables de la llamada *enchilada* (en los recurrentes 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 Exteriores (SRE) de México, devino *rompecabezas* (en la interpretación de su sucesor, Luis Ernesto Derbez) que, además, se podría negociar gradualmente y por partes.

Por su lado, el entonces 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 ha sido bautizado como *Iniciativa para Norteamérica*, en la que no se hizo visible la voluntad de los socios comerciales de México para otorgarle viabilidad. En este punto, la agenda propuesta por Derbez incluyó cuatro aspectos:

1. *¿Cómo incrementar la competitividad regional?* (tecnología, investigación y desarrollo, educación, normas comunes y mercados comunes de capitales).
2. *Seguridad regional* (lucha contra el terrorismo, lucha contra la delincuencia organizada, higiene y salud, sistema legal común).
3. *Infraestructura común* (pasos fronterizos, carreteras, puertos y aeropuertos, normatividad común).
4. *Mercado de trabajo regional*.

La propuesta no contó con el consenso de los tres gobiernos signatarios del TLCAN, entre otras razones, por la incorporación de aspectos que, como el mercado de trabajo regional, resultan problemáticos y poco interesantes para las dos economías desarrolladas. En último término, las que han decidido y decidirán todo lo relevante sobre la marcha del tratado.

En el ánimo de funcionarios importantes de Canadá y de 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 con el estatus actual, sería el establecimiento de un arancel común para los llamados *terceros países*, los que estarían *fuera* de la UA. Todo ello significa comprometer su soberanía arancelaria, 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 (que refiere en el artículo 101 “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”), lo hizo en relación con la propuesta del entonces titular de la Secofi, 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).

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 *armonización arancelaria* (Gazol, 2004a: 28). 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 acuerdos de libre comercio (para efectos de la probable UA, *terceros países*), como en relación con el 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 principal negociador mexicano del TLCAN, Jaime Serra Puche, la alternativa viable y plausible era 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 del TLCAN, para que se observen con un mayor sentido de obligatoriedad.
- d) Establecimiento de la complementariedad productiva y comercial agrícola, en la que México se aplique a la producción preferente de frutas y legumbres.
- e) Cooperación para la explotación regional de los recursos energéticos regionales.
- 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 tuviera 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 aun, para beneficiar a México.

Por otra 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 se modificará al elevar el tono de los llamados del mercado. Es un tema multipropuesto 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). El 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.

En donde sí son visibles las condiciones presentes y futuras de la integración de América del Norte es en el tema relativo a la seguridad:

El 23 de marzo de 2005 los Jefes de Estado de América del Norte dieron a conocer oficialmente la iniciativa para construir la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y anunciaron su compromiso de trabajar sobre dos agendas paralelas, la de seguridad y la de prosperidad. En la Agenda para la Seguridad se incluyen temas como protección de América del Norte contra amenazas externas, prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte y el aumento en la eficiencia del “flujo seguro de tránsito bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”. En la Agenda para la Prosperidad aparecen temas como el aumento de la productividad, la reducción de los costos del comercio, la mejora en la calidad de la vida (Gazol, 2005: 446).

A estas alturas, es evidente el asimétrico desahogo de ambas agendas, por el interés estadounidense a favor del desarrollo preferente de la de seguridad.

## Conclusiones

El texto de Moreno y Ros (2010: 24-25) ya citado propone las variables explicativas del bajo crecimiento económico mexicano, a partir de: *a*) la reducción del gasto público; *b*) la carencia de política industrial; *c*) un tipo de cambio real apreciado y *d*) la no disponibilidad de una verdadera intermediación financiera.

En el marco de un prolongado debate sobre los derroteros plausibles del crecimiento económico, tres decisiones —ya no tan recientes— parecen haber llegado para quedarse y, en general, se encaminan al establecimiento preferente

de la estabilización de precios y de tipo de cambio por encima del crecimiento de producto y empleo. La primera de estas decisiones, en el terreno de la política comercial, es la firma e inicio de operaciones del TLCAN (1994), con la que se inaugura la peculiar paradoja del éxito comercial externo, prácticamente sin efecto positivo sobre el crecimiento económico interno; la segunda decisión, en el terreno monetario, es el establecimiento del esquema de objetivos de inflación, ahora del tipo *estricto*, que descansa sobre una adaptación de la conocida Regla de Taylor y sobre la autonomía del Banco de México (1994), según el supuesto monetarista de explicar las presiones inflacionarias, siempre y en cualquier momento, como un problema monetario, muy a pesar de las notables ineficiencias productivas que producen, también, una inflación *estructural*; por último, la tercera decisión en el terreno fiscal, es la propuesta y aprobación —por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión— de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), por medio de la que el equilibrio presupuestal adquiere la forma de mandato legal (artículo 17), con muy acotadas posibilidades para incurrir en déficit (Esquivel, 2010: 42-55).

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 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 Friedrich List en sus célebres elaboraciones contenidas en el *Sistema Nacional de Economía Política* (1841).

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 los 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, por la magnitud del diferencial salarial entre los dos sistemas económicos. La paradoja cada vez más visible consiste en que las convergencias alcanzadas en inflación, ciclo de negocios, participación femenina en el mercado de trabajo, etc., se han logrado con base en posponer, y tendencialmente cancelar, la viabilidad de la convergencia verdaderamente importante, en ingresos y productividad.

Ante estas perspectivas, lo que aparece como realmente valioso es la reflexión relativa, no ya a los efectos favorables (por lo demás, idos) de la operación del TLCAN, sino a la forma en la que su vigencia ha garantizado que no habrá cambios fundamentales en la orientación de la política económica mexicana. La pregunta

de mayor relevancia es, entonces, 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 éste cobijaría un acuerdo en materia migratoria.

Todo apunta a la negativa, desde el actualmente desdibujado —si no es que abandonado— 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 instrumento realmente disponible, hasta la vigorosa ola antiinmigrante que reedita el *nativismo blanco* estadounidense, en su etapa actual, notablemente radicalizado con la emergencia del Tea Party.

Por el contrario, y como es costumbre, cualquier cambio en la política migratoria estadounidense es ajeno a cualquier posible acuerdo con otro gobierno y, en su hoy probable caso, resultará de una decisión soberana.



## Fuentes

ANDERE M., EDUARDO

2004 “México y América Latina rebasados por la globalización”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 1 (enero-marzo).

BANCO DE MÉXICO

Vv. AA. *Informes anuales*. México: Banco de México.

CEPAL

2012 *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

ESPINOSA VELASCO, ENRIQUE y JAIME SERRA PUCHE

2004 “Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres Ramírez, coords., *El nuevo milenio mexicano t. 1, México y el mundo*. México: UAM-Azcapotzalco/Eón.

ESQUIVEL, GERARDO

2010 “De la estabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en Nora Lustig, coord., *Crecimiento económico y equidad*, vol. 9. México: El Colegio de México (Los grandes problemas de México).

FISHMAN, TED

2006 *China S. A. Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*. México: Mondadori.

GAZOL SÁNCHEZ, ANTONIO

2005 *Bloques económicos*. México: Facultad de Economía, UNAM.

2004a “Diez años del TLCAN: una visión al futuro”, *Economía UNAM*, no. 3 (septiembre-diciembre): 9-29.

2004b “Un debate necesario: el futuro del TLCAN”, *Configuraciones. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)* no. 15 (otoño-invierno): 82-88.

GUTIÉRREZ-HACES, TERESA

2004 “La inversión extranjera directa en el TLCAN”, *Economía UNAM*, no. 3 (septiembre-diciembre): 30-52.

HUNTINGTON, SAMUEL

2004 *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*. México: Paidós (Estado y sociedad, 122).

IBARRA, DAVID

2005 *Ensayos sobre economía mexicana*. México: FCE.

KRUGMAN, PAUL R.

1994 *Vendiendo prosperidad*. México: Ariel.

LOW, PATRICK

1996 “Prólogo”, en María Elena Cardero, coord., *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo XXI/Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM.

LUNA MARTÍNEZ, SERGIO y EDUARDO GONZÁLEZ NOLASCO

2004 “Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN”, en Enrique R. Casares y Eduardo Sobarzo, coords., *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*. México: FCE.

MORENO-BRID, JUAN CARLOS y JAIME ROS BOSCH

2010 *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México: FCE.

NOVELO, FEDERICO y JOSÉ FLORES (✉)

2006 “La encrucijada del ALCA”, *Economía UNAM* no. 7 (enero-abril): 26-46.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS

2003 “El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración”, en John J. Audley et al., eds. *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

PELLICER, OLGA, coord.

2004 *Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción*. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

ROS, JAIME

2014 “Cómo salir de la trampa del estancamiento”. México: mimeo.

RUBIO, LUIS

1994 *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* México: FCE.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

2000 *México. Un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza y Janés.

SECOFI

1994 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- 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, 14 de agosto.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

s.f. “Información estadística y arancelaria”, en <[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)>.

STIGLITZ, JOSEPH E.

2006 *Cómo hacer que funcione la globalización*. México: Taurus.

WEINTRAUB, SIDNEY

1997 *El TLC cumple tres años*. México: FCE.