



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

**UNIDAD ACADÉMICA PROFESIONAL NEZAHUALCOYOTL  
LICENCIATURA EN COMERCIO INTERNACIONAL**

**T E S I S**

**“ANÁLISIS DE LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS TEMAS  
DEL *TTP*, QUE SUSTITUIRÍAN LA CADUCIDAD DE LOS  
ASUNTOS DEL *TLCAN*, EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE  
MÉXICO”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN COMERCIO INTERNACIONAL  
P R E S E N T A N  
MARIA ELIANETHE IÑIGUEZ ANAYA  
FRANCISCO JAVIER PÉREZ MUÑOZ**

**ASESOR:  
DR. EN CPYS RAÚL GUSTAVO ACUA POPOCATL**



**NEZAHUALCÓYOTL, OCTUBRE 2015**

"La realización de esta tesis fue posible gracias al apoyo económico de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la UAEM a través del proyecto de investigación "Análisis de la complementariedad de los temas del TTP, que sustituirían la caducidad de los asuntos del TLCAN, en la política comercial de México" Oficio No. UN/SA/15/1064 bajo la responsabilidad de Dr. Raúl Gustavo Acua Popocatl y Dra. Selene Jiménez Bautista."

## Índice

Introducción.....	4
Pregunta de investigación:.....	7
Hipótesis:.....	7
Objetivos generales.....	8
Capitulado: .....	8
Capítulo 1 .....	10
Las Teorías sobre el Estado Mexicano .....	10
Antecedentes del Estado rector en México. ....	10
Características del Estado rector durante el gobierno de Lázaro Cárdenas: .....	16
La naturaleza cualitativa del Estado Mexicano .....	18
Instrumentos del Estado. ....	18
El Sector Industrial.....	21
El Sector Agrícola. ....	22
Aproximaciones teóricas para comprender al Estado Mexicano.....	23
La Autonomía Relativa del Estado .....	26
La Función Sectorial del Estado .....	28
El Monopolio del Capitalismo Estatal.....	28
El Estado como sujeto histórico.....	30
El Desarrollo Mexicano en la Perspectiva Latinoamericana.....	30
Capítulo 2 .....	33
La apertura económica de México y los “viejos temas” de la apertura comercial .....	33
Antecedentes de la apertura comercial.....	34
La apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México .....	41
Los “viejos temas” de la liberalización comercial de México.....	48
La desgravación arancelaria.....	49
Las reglas de origen.....	50
<i>Las barreras no arancelarias.</i> ....	51
<i>Las medidas anti-Dumping.</i> .....	51
<i>Requerimientos de contenido nacional.</i> .....	52
<i>Cuotas de importación</i> .....	52
<i>Subsidios.</i> .....	52
<i>Restricción voluntaria de las exportaciones.</i> .....	52
<i>Licencias de importación.</i> .....	53

<i>Procedimientos gubernamentales y aduanales</i> .....	53
Capítulo 3 .....	54
El TPP y los nuevos temas de la agenda comercial global. ....	54
Los nuevos temas “comerciales”: .....	56
Los Derechos Laborales. ....	56
Los derechos sobre propiedad intelectual.....	57
Las normas sobre las licitaciones para las compras del sector público.....	58
Las normas aplicables al comercio electrónico. ....	58
El TPP y sus orígenes.....	60
Contenido de la agenda del TPP .....	62
Características de la nueva generación de acuerdos comerciales como el TPP. ....	69
Características del proceso de negociación del TPP .....	73
Capítulo 4 .....	75
Los temas cruciales para México en el TPP .....	75
Temas de la negociación del TPP directamente relacionados con las CGV. ....	81
Las reglas sobre el comportamiento de las empresas estatales.....	81
Logística. ....	83
Servicios transfronterizos. ....	85
Finanzas transfronterizas. ....	88
PYMES.....	91
Conclusiones:.....	94
Bibliografía.....	97

## **Introducción.**

Pocas son las políticas de Estado en México que han tenido continuidad, ya no digamos de un presidente hacia otro surgido del mismo partido político, mucho menos en la transferencia del poder y la alternancia entre ejecutivos emanados de distintos partidos. Sin embargo una excepción notable lo constituye la gestión de la política comercial, pues es perceptible que, por ejemplo, la agenda comercial del actual presidente Enrique Peña Nieto aún se encuentra influenciada por la herencia de su antecesor, Felipe Calderón, quien mientras estuvo en el poder, le dio continuidad a la apertura comercial a través de su respaldo a los acuerdos de libre comercio promovidos en el pasado por los presidentes surgidos de las filas del Partido Revolucionario Institucional, todavía en el penúltimo año de gobierno del presidente panista Felipe Calderón (2011), se concluyeron importantes tratados comerciales con Perú y la ampliación de los ya firmados con Japón, Centroamérica y Colombia.

Resulta interesante analizar la posición asumida por los partidos políticos en aquella última ocasión que un tratado de libre comercio fue sometido a discusión y aprobación en el Senado mexicano; los legisladores del PRI en ese momento eran oposición y se manifestaron a favor de modificar las cláusulas que perjudicaban a los sectores económicos sensibles a las importaciones, votaron en contra del acuerdo con Perú y pusieron objeciones al acuerdo con Colombia, lo cual es un acontecimiento que llama poderosamente la atención, pues en el pasado el PRI había sido un partido que enarbolaba la bandera del liberalismo comercial. De parte del PRD no se presentaron sorpresas, éste ha sido un partido que siempre ha solicitado la revisión de los tratados comerciales firmados por el Ejecutivo de cualquier partido político, y ha sido el partido más sensible a las peticiones de los sectores económicos proteccionistas, pidiendo incluso la revisión de algunos tratados ya puestos en vigor.

La administración de Felipe Calderón dio continuidad a la política liberal sostenida desde la presidencia de Salinas de Gortari, pero los temas de negociación que abordó en la mesa internacional fueron prácticamente los tradicionales de siempre: desgravación arancelaria,

trato preferencial, reciprocidad, trato nacional, eliminación de barreras no arancelarias, etc. Sin embargo, la actual estrategia de industrialización basada en la inserción de las economías de los países emergentes en las cadenas globales de valor (muy en boga en el presente), hace imperativo cambiar parcialmente el enfoque de negociación para adaptarlo a nuevas necesidades y nuevos temas que influyen en las relaciones comerciales actuales.

De parte de los Estados Unidos, el país líder en las rondas de negociación comercial internacional, sus intereses económicos se deducen a partir de un examen de los temas que ha negociado recientemente con sus socios comerciales, y que se han visto plasmados en el contenido de las agendas de los TLC's firmados con ellos. Si el gobierno de México desea actualizar sus acuerdos comerciales con ese país de aquí en adelante, seguramente se enfrentaría a una agenda en la que los siguientes temas no arancelarios serían introducidos desde el inicio de la negociación por parte de Estados Unidos:

- a) Ampliación y profundización de los derechos laborales
- b) Respeto a los derechos sobre la propiedad intelectual
- c) Normas sobre licitaciones públicas,
- d) Reglas para el comercio electrónico, entre otros.

¿Por qué razón los temas no arancelarios dominarían la agenda de los más recientes acuerdos comerciales? Sucede que la reducción de aranceles ya no es una meta a perseguir en un ningún TLC, puesto que éstos han venido eliminando considerablemente. Además, estos nuevos temas surgen del debate realizado en torno a los intereses de la política interna de los Estados Unidos, más que de las necesidades comerciales que puedan estar presentes entre Estados Unidos y los países con los que tiene profundos intercambios comerciales. Es por todo lo anterior que -cada vez más- hace falta un análisis a fondo de las condiciones externas e internas que pueden influir para determinar la agenda del actual Presidente Enrique Peña Nieto, cuya administración deberá resolver los siguientes desafíos y oportunidades:

- a) Insertar a México en las cadenas globales de producción, no sólo como un país ensamblador de insumos, sino como uno que tiene en su territorio centros de investigación y de excelencia.
- b) Aprovechar la diversificación de los mercados a los que se tiene acceso gracias a los TLC's ya negociados, en un momento en que sus socios de América del Norte (EU y Canadá) también están haciendo lo propio para no depender del comercio dentro de la región.
- c) Aprovechar los beneficios que aún no se han analizado a fondo, derivados del fracaso del ALCA y del estancamiento de la Ronda Doha de la OMC.
- d) Sacar provecho de la negociación del TPP, sobre todo en las relaciones comerciales con China, de las reglas de última generación que se negocian en él, y de la acumulación de origen que también surgirá de este tratado.
- e) Obtener beneficios reales de la participación de funcionarios mexicanos postulados para los cargos directivos en las instituciones internacionales económicas y comerciales (como el caso de lanzamiento exitoso de la candidatura de José Ángel Gurría en la OCDE), y obtener lecciones de las candidaturas fallidas como la de Herminio Blanco a la OMC.

México apostó mucho en el pasado a su integración con América del Norte por medio del TLCAN para que su economía no solo creciera, pero también se desarrollara, pero la evolución del comercio mundial en el presente demanda llevar a cabo tres tareas centrales: 1) una efectiva diversificación hacia otras áreas del comercio mundial, 2) dejar de integrarse a las cadenas de valor únicamente por medio de la maquila, y 3) atraer inversión en centros de desarrollo de tecnología; hay de por medio tres años para alcanzar esas metas, pues el tiempo que le resta a la presente administración.

En la actualidad, el único acuerdo internacional comercial que está negociándose, después del fracaso de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio, es el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) en el que participan nueve países: Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Malasia, Vietnam, Brunéi, Chile y Perú; este acuerdo pretende

incorporar reglas comerciales de última generación y los Estados Unidos lo han ubicado como una prioridad en su agenda comercial, por lo que el gobierno de Peña Nieto le ha dedicado especial atención. Este acuerdo está pactado para concluir sus negociaciones a finales del 2015, o principios del 2016 por lo que por el momento no es un tema de discusión partidista en México. Esta discusión seguramente se presentará cuando se necesite someterlo a aprobación. Para ese momento es difícil predecir cómo se hallarán los consensos políticos que hasta el momento han podido aglutinarse en el llamado Pacto por México.

### **Pregunta de investigación:**

¿Cuáles son los nuevos temas de la agenda de negociación internacional para la creación o renovación de los acuerdos comerciales, cuál debería ser la posición del Estado mexicano frente a ellos y que tipo de beneficios podría obtener?

### **Hipótesis:**

Los temas “tradicionales” de las negociaciones comerciales internacionales están quedando cada vez más atrás (desgravación arancelaria, barreras no arancelarias) para abrir paso a un abanico de nuevos temas que preocupan a los gobiernos y a las empresas, esos temas son, entre otros por destacar: a) el trato a las empresas estatales, b) la logística internacional, c) servicios transfronterizos, d) finanzas transfronterizas y, e) oportunidades para las Pymes. Estos temas contribuyen a la inserción de las económicas de los países emergentes) como México, a las cadenas globales de valor. Debido a que la definición de estos temas apenas inicia, existen muchas oportunidades para que el estado mexicano intervenga en su composición por vía de las negociaciones comerciales internacionales, siendo el TPP la primera oportunidad para hacerlo.

## **Objetivos generales.**

Analizar las teorías que explican al Estado mexicano como un actor autónomo encargado de desarrollar y aplicar instrumentos para su intervención económica, con la finalidad de promover el desarrollo industrial, comercial y en general, económico del país. Estudiar los distintos instrumentos que tiene el Estado mexicano para conducir la economía del país, particularmente la política comercial. Analizar el desempeño económico de México desde la apertura comercial de los noventas, cuyo detonante fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hasta el momento previo a la firma de la Asociación TransPacífica (TPP por sus siglas en inglés). Estudiar “los viejos temas” de las negociaciones comerciales de México: aranceles en la agricultura y la manufactura, medidas no arancelarias y mecanismos de resolución de disputas. Y sus implicaciones para las relaciones comerciales de México. Examinar los antecedentes de la Asociación Transpacífica, las fuerzas e intereses que dieron lugar a su origen y el desarrollo de sus negociaciones hasta julio del 2015. Comparar al TPP con las otras modalidades de acuerdos comerciales, especialmente con las Áreas de Libre Comercio. Analizar los nuevos temas de la agenda comercial presentes en el TPP, y particularmente las que se relacionan con las Cadenas Globales de Valor. Examinar los beneficios presentes para México, incluidos en los temas novedosos de las negociaciones del TPP.

## **Capítulo:**

En el capítulo 1 se analizan dos factores, por una parte el desenvolvimiento histórico del Estado mexicano hasta convertirse en un actor rector y autónomo, particularmente después de la revolución mexicana y bajo el régimen cardenista. Se analizan los distintos instrumentos que desarrollo para dirigir a la economía nacional y el contexto en el que ese desarrollo se presentó. Se analizan al menos cinco propuestas teóricas que nos ayudan a comprender la naturaleza y los fines del Estado. Al final, se pone atención a los objetivos trazados en materia de política comercial.

En el Capítulo 2 se estudia el proceso de apertura comercial que el Estado mexicano inicio desde su adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) , poniendo especial interés en las consecuencias que tal apertura tuvo en el crecimiento económico del país. En esta sección se contrastan los logros económicos obtenidos con la firma de distintos acuerdos comerciales. Finalmente se mencionan los temas tradicionales, pero al mismo tiempo obsoletos, que preocuparon al estado mexicano para negociarse en el ámbito internacional.

En el capítulo 3 se analiza el surgimiento de las negociaciones conducentes a la creación del TPP, se estudian los intereses detrás de este importante acuerdo comercial en un contexto en donde el fracaso de distintas propuestas comerciales multilaterales ha sido la constante. Se estudian los principales temas actuales que han sido incluidos en las negociaciones y que representan en la actualidad un parteaguas en la estructura de las agendas de los acuerdos comerciales internacionales.

Finalmente, en el capítulo 4 se analizan los intereses y los beneficios para la política comercial mexicana, derivados de los nuevos temas que se están negociando en el TPP: a) el trato a las empresas estatales, b) la logística internacional, c) servicios transfronterizos, d) finanzas transfronterizas y, e) oportunidades para las Pymes; en este capítulo, se da un panorama de la negociación y sus implicaciones de cada uno de éstos ejes.

# Capítulo 1

## Las Teorías sobre el Estado Mexicano

En este capítulo, se discute la naturaleza del Estado Mexicano, centrandó el análisis en el concepto del Estado como aparato **rector**. Posteriormente se citan algunos ejemplos de instrumentos de las políticas a disposición del Estado que ilustran su rol rector. Se presentan las teorías sobre la autonomía relativa del Estado y sus variantes principales en México. Al final se habla de la teoría del Capitalismo Monopólico del Estado. El objetivo es comprender las herramientas de política pública a disposición del Estado y particularmente las que tienen que ver con el manejo de la política comercial, a fin de comprender los propósitos del Estado mexicano relacionados con la apertura comercial, y con la negociación de acuerdos comerciales internacionales.

### **Antecedentes del Estado rector en México.**

Las raíces del Estado intervencionista–activista mexicano, las encontramos en el siglo XIX, especialmente durante el porfiriato. La Constitución de 1917 “establece las bases para un Estado intervencionista y autónomo, que eliminaría los monopolios, le daría a México soberanía sobre sus recursos naturales, tierras a los campesinos y derechos a los trabajadores” (Cárdenas, 1992). Sin embargo, no fue sino hasta 1930 cuando el Estado tomó su forma populista nacionalista. Nora Hamilton piensa que el Estado no tomó esta forma populista por seguir las bases de la Constitución, sino por factores coyunturales, particularmente la Gran Depresión de los 30s. Según el presidente Lázaro Cárdenas, México no podía ser ni capitalista, ni socialista, sino que iba a crear su propio sistema socioeconómico sui generis, ni capitalista, ni socialista, sino con lo mejor de los dos sistemas (Córdova, 1992).

Durante los regímenes que se sucedieron después de la consumación de la revolución, comenzaron a tomarse las primeras medidas de política económica tendientes a impulsar el desarrollo económico. De 1917 a 1928 el gobierno puso en marcha un amplio programa de obras públicas, que a fines de los años treinta y principios de los cuarenta, reorientaran la economía a las necesidades internas, limitando así la inversión extranjera interesada en desarrollar actividades económicas llamadas “de enclave”, para ello desarrolló la siguiente infraestructura:

- Construcción de carreteras
- Obras de irrigación
- Energía eléctrica

Además de lo anterior, se llevó a cabo prácticamente una revolución administrativa para la modernización del aparato estatal, pues se introdujo una organización más centralizada del sistema impositivo, se crea el impuesto sobre la renta, se reorganizó y deslindó de la deuda pública federal externa, se reorganizó el Banco de México, y se logró la capacidad de ejercer una política monetaria que atendiera las necesidades del desarrollo económico, se organizó el sistema nacional de crédito rural, se propuso e instrumentó la creación del crédito popular, se promovió la formación de sociedades industriales de crédito para financiar proyectos de desarrollo industrial (antecedente de Nacional Financiera), y finalmente pero no menos importante, se promovieron congresos y agrupaciones empresariales.

La creciente intervención del Estado se tradujo, durante la década de los años veinte en una rápida recuperación de la economía. Esto ocurrió después de que en el período anterior (1910-1930) las actividades industriales prácticamente “tocaron fondo”:

- La producción minera descendió más que ninguna otra: La producción de minerales de 1921 apenas alcanzaba el 60% de la de 1910.
- La producción manufacturera y agrícola en 1921 fueron 9 y 3% menores que las de 1910.

- La actividad en los transportes aumenta a una tasa anual de 3.1% y en 1921 era 39% más alta que en 1910.
- Para 1921 la producción petrolera representaba el 7% del producto nacional.
- Para 1921, el producto nacional era 7.7% mayor que en 1910 (Salas, 2010).

A partir de 1921, el ritmo de las actividades económicas que entre 1910 y 1921 habían descendido comienza a recuperarse y conserva un incremento más o menos sostenido hasta 1930.

- En 1930, el producto interno bruto era 26.4% mayor que en 1910.
- La producción minera en 1930 alcanzó 39.6% más que la de 1910.
- La producción petrolera sufre un descenso y llega a ser 3.7% de lo que era en 1921 (7%). Es importante notar que la actividad petrolera era más bien extractiva que industrial.
- La producción manufacturera, a partir de 1910 sufre un descenso hasta 1921; en 1922 comienza su recuperación y para 1930 el valor de la producción de manufacturas era 53.6% mayor que la de 1910.
- El producto nacional bruto aumentó en 14.5% en 1929 respecto de 1921 (Bethell, 2004).

En esta época se presentó un crecimiento continuo de la ocupación en la agricultura y la industria extractiva, para pasar a un crecimiento de la ocupación en las manufacturas y los servicios. Durante la década de los años veinte se observa una expansión en las actividades industriales. Las circunstancias que actuaron en su favor fueron:

- Antecedentes de la no destrucción física de las fábricas durante la lucha armada revolucionaria.
- Temprana sustitución de importaciones.

- Aumento de la demanda de algunos productos de consumo (zapatos, textiles), como resultado de las movilizaciones de masas.

Esta etapa es importante porque, comparado con la etapa porfirista, es aquí que se produce una diversificación industrial importante, y sobre todo se van construyendo las bases materiales que harán posible posteriormente el crecimiento “hacia adentro” de la economía mexicana.

Los cambios estructurales fundamentales propiciados por la revolución fueron:

1. La consolidación de un Estado fuerte, guardián y garante de las relaciones capitalistas de producción, factor decisivo de la promoción de la industrialización sustituyendo a una burguesía débil, incapaz por si misma de emprender un desarrollo sostenido (Córdova, 2001).
2. La liquidación de una oligarquía terrateniente retardataria y opuesta al desarrollo de la industria.
3. La limitación de la entrada de capital extranjero a ciertas actividades económicas.
4. Sustitución de sistema bancario y financiero, por instituciones financieras estatales para realizar proyectos de industrialización (Cárdenas, 1994).
5. La ampliación del mercado interno, principalmente a través de la reforma agraria.
6. El impulso hacia una fuerte corporativización de la sociedad mexicana, la cual exigiría del Estado, tanto la organización de los capitalistas, como el encuadre de las organizaciones de los trabajadores de la ciudad y el campo en el Estado mismo.

En este período también se presentó la quiebra de la economía exportadora que tuvo las siguientes características:

- o Entre 1929 y 1932, las exportaciones declinaron drásticamente.

- Las actividades cuya función era proveer a los centros industriales mostraron grandes descensos en sus volúmenes de producción (minería, algodón, henequén y café).
- Las importaciones también tuvieron un brusco descenso por la salida de capitales extranjeros y por el deterioro de la relación en términos de intercambio
- El sector agrícola fue el menos afectado porque su producción estaba compuesta por bienes de consumo local. Los productos agrícolas de exportación si fueron afectados, principalmente el algodón, el café y henequén también disminuyeron aunque en menor proporción (Bulmer, 2008).
- Se agravó el desempleo, los trabajadores fueron expulsados principalmente de las actividades extractivas, minera, petrolera y de industria textil.
- Hubo una desorganización de la circulación monetaria y mal funcionamiento de la banca (antecedente en el regreso del patrón oro de 1928). Se presentó la escasez de medio circulante, inestabilidad en las cotizaciones del oro y de la plata, y creciente especulación (Lusting, 2006).

Frente a esta situación de crisis, el Estado se vio obligado a adoptar medidas de defensa que contribuirían significativamente a desarrollar las características de un Estado moderno y sobre todo en lo referente a su intervención en la economía (al menos, como se concebía en el siglo XX):

- Devaluación del peso. Debido a los problemas cambiarios la depreciación de la moneda aumentó.
- Creación de la Comisión Reguladora de Cambios para gestionar la compra-venta de divisas, con el objetivo de afrontar el déficit en la balanza de pagos.
- Alza en las tarifas arancelarias, para aumentar las recaudaciones fiscales (Cardenas,1996).

Estas medidas marcan el comienzo de un período de transición para la industria, pero desafortunadamente no resultaron de un plan cuidadosamente diseñado, sino que se trataron de una reacción ante la crisis. De hecho, en México, los efectos de la crisis fueron intensos, pero breves. El proceso de expansión se da en la industria orientada al mercado interno, con las industrias que durante 1925–1929 habían fortalecido su planta por una intensa formación de capital, más ciertas condiciones favorables, como la devaluación del peso, que hizo que los productos importados fueran más caros (Bulmer, 1994).

En el siguiente período histórico (a partir de 1930) se presentó una reorientación de la intervención de Estado en la economía para fomentar a la industria, fue así que:

- A partir de 1934 las manufacturas van adquiriendo una mayor importancia. La estructura del aparato productivo industrial va fortaleciéndose.
- La tasa de crecimiento de la producción industrial fue de 5.4% anual entre 1935 y 1940.
- No sucedió lo mismo con la tasa de empleo, porque aunque si creció un poco, la realidad es que mucha de la mano de obra fue sustituida por maquinaria.
- La acumulación en la industria se intensificó por los excedentes producidos en el sector agrícola y en la propia industria, y los capitales extranjeros (después de 1950)
- La nacionalización de los ferrocarriles -y la expropiación petrolera- y la reforma agraria provocaron fuga de capitales y disminución en la inversión extranjera para 1938.
- La industria tuvo un proceso de concentración. Aunque la producción y la inversión crecieron, se redujeron el número de industrias. (La rama alimentaria disminuyó y la rama textil aumentó).
- Se presentó una mayor diversificación de la producción durante la fase de la guerra, una gran parte de la capacidad productiva se mantuvo ociosa (Bulmer, 1992).

El proceso de industrialización se presentó con la intervención directa y múltiple del Estado; creando obras de infraestructura, medidas de protección aduanera, organizando la circulación monetaria y el crédito, fundando empresas claves para el desarrollo industrial, estableciendo mecanismos de apropiación de excedente, etc. En el caso de México un elemento central ha sido la necesidad de controlar a los trabajadores. La Ley Federal del Trabajo de 1931 constituye la característica fundamental del movimiento obrero: su sujeción burocrática al aparato del Estado. En los años siguientes a la lucha armada hubo mucho movimiento obrero (huelgas), y según el Estado, no iba a poder haber estabilidad económica ni política hasta que no se sometiera el movimiento sindical. Con Lázaro Cárdenas, el Estado se fortalece, pues organiza el Comité de Defensa Proletaria, y en 1936 se realiza el Congreso Unificador de Trabajadores (antecedente de la Confederación de Trabajadores de México CTM). Con estas y otras medidas, durante el período de Cárdenas se alcanzan tres cuestiones fundamentales para el proceso de acumulación de capital:

1. Una mayor participación del Estado en la vida económica del país.
2. El Estado se consolida como el árbitro de última instancia de los conflictos entre las clases principales de la sociedad.
3. Se presenta una centralización y control del movimiento obrero.

### **Características del Estado rector durante el gobierno de Lázaro Cárdenas:**

Arnoldo Córdova describe el papel rector del Estado Mexicano, según la gestión del Presidente Lázaro Cárdenas, como sigue (y nos parece importante rescatar lo que dice Córdova, porque no parece tan irracional la idea de Cárdenas, finalmente él afirmaba que ni el capitalismo, ni el socialismo en su pureza son perfectos, y lo que él buscaba, al parecer, era un sistema intermedio):

“La economía, que no es capitalista ni comunista, pero que se mezcla con capitalistas, y también con el Estado siendo el dueño de su aparato productivo, y siendo el guardián de los derechos de los trabajadores, lo cual define la existencia del capitalismo; y entre capitalistas y el Estado, y todas las demás clases sociales persiguiendo sus propios intereses, pero

colaborando en la labor común. Sobre todos estos elementos sociales, el Estado se volvería el rector, el director de todas las actividades sociales.”(Bethell, 2004)

Al parecer Cárdenas no pensó en que los capitalistas, al obtener poder económico resultante del propio sistema impuesto por el mismo Cárdenas, no iban a permitir demasiado control por parte del Estado. Esto es lo que Arnoldo Córdoba define como una tremenda contradicción del proyecto de Cárdenas. En la propuesta económica de Cárdenas, se daba una separación entre los campesinos y los trabajadores, para que entonces el Estado pudiera actuar como intermediario y como rector. Los campesinos serían controlados por vía de la Secretaría de Reforma Agraria, y los trabajadores bajo la Secretaría del Trabajo.

Nora Hamilton sostiene que la economía mixta y el Estado Rector fueron más tipos ideales que realidades. Hubo muchas ideas que retaron al Cardenismo. Después de 1938, cuando se consumó la expropiación del petróleo, muchos inversionistas retiraron sus capitales de México, temiendo que Cárdenas nacionalizara otros sectores, aunque él siempre dijo que no iba a nacionalizar nada más. Los investigadores de este período concuerdan en que la “Alianza Progresiva” realmente nunca consolidó su proyecto nacionalista para una economía mixta y que el proyecto de Cárdenas de cultivar el desarrollo capitalista al mismo tiempo que separar a los trabajadores de los campesinos en organizaciones paternalistas fue el inicio de su auto – destrucción (Córdoba, 1993).

Una de las herencias más importantes del Cardenismo fue el Estado como rector manejando el programa de desarrollo económico. Nora Hamilton argumenta que después de la nacionalización petrolera de 1938, la revolución de Cárdenas no avanzó. También sostiene que todo el legado de antes de la revolución de intereses entre los banqueros, comerciantes y terratenientes, se juntó con una nueva marejada de intereses personales y corrupción dentro de la misma figura del Estado rector. Hasta hoy, esta es la dualidad del Estado Mexicano, que por una parte quiere actuar como rector de los intereses de todos los actores sociales, y por otro lado es el depositario y perpetuador de los intereses personales de quienes conforman el Estado y todo esto se refleja en el sistema de salud, sindicatos, sistema de educación, paraestatales, etc.

## **La naturaleza cualitativa del Estado Mexicano**

En este apartado se estudia brevemente el alcance del Estado en cuanto a las funciones que realiza. Empezaremos por mencionar que los ingresos del Estado representaban el 37.4% de la economía, y muchos de estos ingresos se derivaban de la acción (en el pasado) de las paraestatales en la transformación de la estructura productiva de la economía nacional (Bulmer, 1994). Durante la época del intervencionismo estatal en México, las políticas del Estado Mexicano fueron mayormente funcionales en términos de adoptar y promover el desarrollo capitalista. Al mismo tiempo, el sector privado se resistió a estas políticas, aunque esta resistencia fue menguando con el tiempo. Tal vez esto se debió a que la elite empresarial estaba muy cómoda haciendo negocios fáciles, especulando más que haciendo planes a largo plazo de trabajo disciplinado y complejo.

### **Instrumentos del Estado.**

Para darnos una idea del rango de alcance de las actividades estatales, a continuación presentamos la lista de organizaciones e instrumentos del Estado mexicano que el gobierno utilizó y algunos de ellos continúa usando para alcanzar el desarrollo económico por vía de la industrialización:

1. Empresas paraestatales
2. Bancos de Inversión estatales que han sido propietarios y co–propietarios de corporaciones productoras. Entre 1940 y 1950, los bancos de inversión estatales fueron la herramienta más importante para promover el desarrollo industrial.
3. Políticas diseñadas para promover y estimular la industrialización. Políticas de proteccionismo para industrias domésticas, como exención de pago de impuestos.
4. Créditos asignados por el banco central para canalizar fondos de inversión hacia áreas estratégicas.
5. Políticas de tipo de cambio para estimular importaciones y penalizar exportaciones o viceversa.

6. Planeación indicativa.
7. Esfuerzo entre 1969 y 1970 para crear parques industriales con entrenamientos para capacitar personal fondeado por el estado.
8. Programa “maquiladora” activado en los 1960s
9. Creación del CONACYT a principios de los 1970s como programa tecnológico
10. Leyes y decretos para “mexicanizar” empresas extranjeras, reduciendo la propiedad extranjera.

Hay dos aspectos de las políticas industriales que son imprescindibles citar para los objetivos de esta tesis:

1. Política Laboral. Los sindicatos en México no surgieron de abajo hacia arriba, sino que fueron creados por el Estado. El Estado procuró mantener la mano de obra barata, suficiente y flexible. La única contradicción es que la falta de capacitación de mano de obra provocó bajos niveles de productividad.
2. Política Agraria. Se tenía a los campesinos en muy malas condiciones, ya que les obligaba a vender sus buenas cosechas a precios por debajo de los costos de producción, y el Estado redistribuía estos a través de su Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Desgraciadamente, no hubo un consenso para integrar todas estas políticas, y hubo varios errores e inconsistencias en las políticas -y entre ellas- por ejemplo:

- Las exenciones de aranceles de las importaciones de bienes de capital, junto con las exenciones de impuestos para la inversión y la aceleración de la depreciación, creó un sector industrial con exceso de capacidad debido a la tendencia de invertir en bienes de capital importados y baratos (subsidiados). Esto significó que las industrias prefirieron importar maquinaria, que contratar mano de obra, por lo cual esto no ayudó al país en cuanto a crecimiento de la tasa de empleo.

- Otra inconsistencia es que los impuestos tan bajos sobre el capital, comercio, banca y terratenientes, junto con los bajos salarios, implicaron que el Estado tuvo que pedir prestado tanto interna como externamente, y este gran endeudamiento que adquirió fue lo que provocó la crisis de 1982.

En cuanto a la política de industrialización, el Estado mexicano estableció la política de sustitución de importaciones<sup>1</sup>. Durante la primera guerra mundial se sustituyen importaciones, pero más que tratarse del proceso de sustitución de importaciones como tal, lo que ocurrió fue una restricción importante de las importaciones dándose sustitución solo en las ramas que podían aumentar su producción, como la textil. Otras importaciones se restringieron pero no pudieron sustituirse, como: láminas de acero, sosa y potasa, manteca de cerdo, lana y trigo.

Al mismo tiempo que la sustitución de importaciones aparece el proteccionismo para afrontar las situaciones críticas de la balanza de pagos (ingresos fiscales).

Otro tipo de instrumentos son las llamadas medidas de fomento: Incentivos fiscales al desarrollo industrial.

- Ley de Industrias Nuevas y Necesarias: exoneraba de impuestos federales por tres años a las empresas industriales con capital inferior a 5 mil pesos oro. (En 1934 fue suspendida la ley).
- 1939, se concedían exenciones completas, hasta por cinco años, de los impuestos de importación, exportación, renta, timbre, etc. (terminada)
- 1939, Ley de Industrias de la Transformación. Igual que el anterior, pero se agregaban exención de impuestos, y se incluían normas de calidad de los productos.
- El instrumento de financiamiento fue la creación de Nacional Financiera

---

<sup>1</sup> La depresión económica dio al país oportunidad de cambiar la estrategia basada en la exportación de productos primarios por otra denominada crecimiento hacia adentro, apoyada en el mercado interno y en el fomento a la industria con el propósito de sustituir la importación de productos manufacturados, estrategia que se fortaleció durante la guerra por la escasez de oferta de los países industrializados y los aumentos de la demanda interna.

- En cuanto a política monetaria, El Banco de México (Bethell, 2004).

Durante el lapso previo al proceso de industrialización, el gobierno amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles, creó empresas estatales y organizó a la clase trabajadora. Desarrolló las comunicaciones, reorganizó el sistema financiero, sentó las bases de una agricultura rentable con las obras de irrigación e impulsó la producción de energía eléctrica.

La respuesta del sector privado a los programas y políticas del gobierno mexicano a partir de 1940 fue una creciente participación de la inversión privada en la formación del capital total mexicano.

### **El Sector Industrial**

El crecimiento del sector industrial se reflejó en las modificaciones que presentaba la estructura de las importaciones mexicanas. En 1940 los bienes de consumo representaban el 23% de las importaciones; para fines de 1960 esa proporción se redujo a 15% en tanto que las importaciones de bienes de capital se elevaron del 35 al 46%.

Las exportaciones también se diversificaron. Los productos manufacturados subieron para representar el 25% del total de las entradas derivadas de la exportación de mercancías mexicanas. Las industrias elaboradoras de comestibles representan casi la mitad de ese total, el resto son textiles, productos químicos y de hule, tubería de cobre y acero, muebles de madera y metal, partes de automóvil, máquinas de escribir y equipos eléctricos. Se presentó una tendencia ascendente en las exportaciones agregadas. La capacidad de exportar artículos industriales es la prueba para las políticas protectoras tendientes a estimular la sustitución de importaciones.

Con todo esto, se atrajeron a los inversionistas tanto estadounidenses como mexicanos y para 1967 los dos tercios de toda la inversión directa norteamericana en México se encontraba en el sector manufacturero.

## **El Sector Agrícola.**

El Estado rector propuso que el sector agrícola tenía que proporcionar:

1. Mayor producción de comestibles para una población urbana en rápida expansión.
2. Una mayor producción de materias primas.
3. La producción de exportaciones para poder financiar la importación de insumos industriales.
4. Una creciente oferta de mano de obra para hacer frente a la demanda de la industria y servicios.
5. Ahorros para ser usados en inversiones industriales y de infraestructura.
6. Un mercado para los productos del sector industrial.

El sector agrícola había contribuido al desarrollo económico de México en las siguientes formas:

1. Hasta antes de la crisis de los ochentas, había llevado a México a una virtual autosuficiencia en la producción de comestibles.
2. Su producción de varios insumos para el sector manufacturero había crecido rápidamente.
3. Las exportaciones agrícolas se habían elevado en más de 6% anual. El algodón, el café, las legumbres, las frutas y el ganado fueron las principales exportaciones de México.
4. Una proporción que aumentó rápidamente de la población rural había quedado disponible para la ocupación urbana.
5. El sector agrícola había transferido parte de sus ahorros al resto de la economía mexicana.

6. El creciente poder adquisitivo del México rural había proporcionado un mercado para los productos de la industria mexicana.

La agricultura se concentró en tres tipos de tenencia de la tierra:

1. Propiedad privada de más de cinco hectáreas.
2. Propiedad privada de menos de cinco hectáreas.
3. Ejidos.

Se iniciaron los proyectos de irrigación masiva y se ampliaron los sistemas de caminos rurales; se modificaron las leyes sobre la propiedad territorial en beneficio de los productores comerciales privados; y se otorgaron certificados de “inafectabilidad”. (Lusting, 2004).

México había disfrutado de estabilidad política, sin la cual hubiera fracasado la estrategia para el desarrollo, y el México rural había creado las condiciones fundamentales para esa estabilidad. Las haciendas habían desaparecido de la región de la meseta central densamente poblada, y así se suprimió la principal fuente de fricciones sociales y económicas padecidas por México desde la conquista. El programa de reforma agraria había beneficiado directamente a más de dos y medio millones de familias campesinas, que ahora poseían su propia tierra.

### **Aproximaciones teóricas para comprender al Estado Mexicano.**

En esta sección se abordarán distintos enfoques que tratan de precisar las bases sobre las que se sustenta el Estados mexicano y cuáles son sus propósitos fundamentales. Empezaremos por analizar la más influyente de todas que es la Teoría de la Dependencia. Esta teoría surgió en América Latina en los años 60, es un intento por explicar las nuevas características del desarrollo dependiente, que se había implantado en los países latinoamericanos. Desde los años 30, éstos se habían orientado en la dirección de la industrialización, caracterizada por la sustitución de productos industriales importados de

las potencias imperialistas, por los producidos en industrias nacionales. Implantada de manera elemental en los años 30 y 40, la industria en los países dependientes y coloniales sirvió de base para el nuevo desarrollo industrial de posguerra y terminó articulándose con el movimiento expansivo del capital internacional, cuyo núcleo estaba formado por las empresas multinacionales creadas entre los años 40 al 60. Esta nueva realidad respondía a la noción de que el subdesarrollo significaba la falta de desarrollo. Se abrió el camino para comprender el desarrollo y el subdesarrollo, como el resultado histórico del desarrollo del capitalismo, un sistema mundial que producía al mismo tiempo desarrollo y subdesarrollo (Anguiano, 1997).

La teoría de la dependencia, surgida en la segunda mitad de la década de 1960-70, representó un esfuerzo crítico para comprender la limitación de un desarrollo iniciado en un período histórico en que la economía mundial ya había sido constituida bajo la hegemonía de enormes grupos económicos y poderosas fuerzas imperialistas, aun cuando una parte de éstas entraba en crisis abriendo la oportunidad para el desarrollo del proceso de descolonización, sus supuestos básicos son los siguientes:

- I. El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados;
- II. El desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes del mismo proceso universal;
- III. El subdesarrollo no puede ser considerado como la condición primera para un proceso evolucionista;
- IV. La dependencia, no es solamente un fenómeno externo sino que se manifiesta también en diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política) (UNCTAD, 2010).

Además identificaba en el capitalismo una fuerte tendencia a la exclusión social creciente, al aumento de la concentración económica y de la desigualdad social. Dependiente, concentrador y excluyente, éstas eran las características básicas del desarrollo dependiente asociado al capital internacional, que se destacaba en la teoría.

La teoría de la dependencia continuaba y perfeccionaba un enfoque global que buscaba comprender la formación y evolución del capitalismo como una economía mundial. Raúl Prebisch ya hablaba en los años 50, de la existencia de un centro y una periferia mundial, tesis que perfeccionó en la década del 70 bajo la influencia del debate sobre la dependencia (ver Prebisch, 1981). La teoría de la dependencia buscó depurar este esquema reformulando la teoría del imperialismo desde los tiempos de su formación con Hilferding, Rosa Luxemburgo, Hobson, Lenin y Bukharin (Viotti, 1994).

Los teóricos de la dependencia rechazaban los beneficios del comercio mundial. A fines de los años 40, los elementos esenciales de su concepción eran expuestos y promovidos por Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas y, muy especialmente, por el economista argentino Raúl Prebisch, que dirigió la comisión de 1948 a 1962. Prebisch empezó su carrera como “un firme creyente en las teorías neo-clásicas”. Pero, según dijo, “la primera gran crisis del capitalismo” – la Gran Depresión – me hizo plantearme serias dudas en relación con esas ideas”. Prebisch y sus colegas de la CEPAL propusieron una versión internacional de la inevitabilidad de la lucha de clases. Alegaron que la economía mundial estaba dividida entre el “centro” industrial –Estados Unidos y Europa Occidental– y la “periferia” productora de materias primas. Los términos de intercambio siempre trabajarían en contra de la periferia, lo que significaba que el centro explotaría constantemente a la periferia. Los ricos se harían más ricos y los pobres más pobres. Según esta concepción 1), el comercio internacional no era una forma de elevar el nivel de vida sino más bien una forma de robo y explotación que las naciones industriales y 2) sus corporaciones multinacionales perpetraban sobre los pueblos en vías de desarrollo.

El desarrollo económico, en particular la industrialización, resultó ser mucho más difícil que lo que los teóricos estructuralistas de la CEPAL habían pensado a principios de los años 1950s. Su supuesto de que el Estado sería capaz de realizar la transformación de las economías de América Latina fue cuestionado por los escritores de la teoría de la dependencia en los años 1960s<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El tradicional enfoque estadista en América Latina estuvo muy influido por lo que se conoce como la teoría de la *dependencia*. Esta racionalizaba el control del estado – altas barreras proteccionistas, una economía cerrada y un

## **La Autonomía Relativa del Estado**

México trató de adoptar las teorías de Nicos Poulantzas de los 1960s, las cuales se basan en que el Estado si tiene relativa autonomía económica, y no dependía totalmente de las fuerzas económicas del país, en contra parte a las teorías de la dependencia y de los modelos instrumentalistas. La teoría de Poulantzas no era perfecta, ya que le faltaba explicar cómo y cuándo el Estado iba a tener autonomía económica dentro del marco del capitalismo austero capitalismo en formación, la teoría de Poulantzas más bien explicaba la naturaleza Keynesiana de los países de Europa Occidental (Poulantzas, 1964).

Theda Skocpol, decía que si era posible que el Estado actuara de manera independiente y en oposición a los intereses sociales y económicos, pero solo en tiempos de crisis. En una época de crisis, el Estado podría reconfigurar el patrón de la acumulación, y participar en la definición de políticas y no solo implementarlas (Skocpol, 1974).

Rolando Cordera es uno de los investigadores Mexicanos que usó la teoría de Poulantzas para reinterpretar al Estado mexicano desde Cárdenas en adelante. Cordera decía que el período de 1940 a 1954 se podría describir como “Acumulación Industrial Primitiva”, cuando la autonomía del Estado se había reducido durante los años de Cárdenas (Cordera, 1996). Cordera dice que el “Bloque de Poder” de los terratenientes, banqueros, mineros, comerciantes y agro – exportadores, se había debilitado con la revolución y el Cardenismo, y que este sector había sido desplazado por la “Burguesía Industrial”. Sostiene que después de mediados de los 1950s, el grado de autonomía del Estado se redujo considerablemente.

---

menosprecio general por el papel del mercado. Y desde fines de los años 40 hasta los años 80, disfrutó un dominio absoluto. Sus orígenes están en el final de los años 20 y durante los años 30 y la Gran Depresión cuando el colapso de los precios de las materias primas devastó las economías latinoamericanas orientadas a la exportación. Al mismo tiempo, en consonancia con la época, la “seguridad nacional” se convirtió en una justificación para que los gobiernos se hicieran cargo de los “sectores estratégicos” de la economía con el presunto objetivo de satisfacer las necesidades del país y no las de los inversionistas extranjeros.

Fitzgerald argumenta que los antecedentes del PRI de los 1930s, crearon un Estado con relativa autonomía tanto de la presión de EU como de la de las clases internas. O sea, los políticos podían hacer una carrera política sin tener que pertenecer a ningún partido político o a ningún interés de clase. Por eso dice Fitzgerald, este proyecto nacionalista de redirigir las fuerzas de producción hacia la industria y hacia la clase trabajadora emergente establecieron las bases para un período largo de acumulación de capital. En los 1950s, este aspecto del Estado empieza a ir en decadencia, debido a las ideas económicas dominantes. Para mediados de los 1960s, el Estado intentó redefinir su política, ya que el modelo de crecimiento estabilizado estaba exhausto, pero fracasó.

El presidente Luis Echeverría (1970–1976) fue quien hizo el intento de redefinir el modelo de acumulación de México. Pero fracasó también, ya que no pudo tener autonomía suficiente para hacerlo. Dice Fitzgerald, que la autonomía de un estado es un resultado de evolución histórica, no de una estrategia económica. Dice que entre 1925 y 1940, sí lo lograron, pero que en los 1970s no pudieron continuarlo debido a la necesidad de sobreponerse a las contradicciones económicas.

En cuanto a la actuación de las empresas paraestatales, Victor E. Bravo dice que el estado debe de actuar como “Capitalista General” para proveer inversión en infraestructura y en lo social. Y para esto, debe de tener relativa autonomía para poder retar intereses sectoriales o competir con los bancos para fondos líquidos de inversión. Tiene que aplicar impuestos a las clases propietarias. Esto no es fácil por dos razones:

1. El estado tiene que hacer elecciones que van a beneficiar a unos más que a otros.
2. El estado tiene que vivir con el hecho de que existen intereses extranjeros activos en la economía, y a veces están respaldados por Estados mucho más poderosos en el sistema internacional que el mexicano.

Dice Bravo que el Estado está atrapado en el rol contradictorio de, por un lado, actuar como Capitalista General, proveyendo para la reproducción general del sistema, y por otro lado,

respondiendo a los intereses particulares. El primer rol se obtiene con autonomía relativa, y el segundo reduce la autonomía del estado (Bravo, 2003).

### **La Función Sectorial del Estado.**

La función sectorial del Estado se presenta cuando este consolida su propia base material a través de las empresas paraestatales. Las empresas paraestatales son una fuente de ingreso para el Estado, y un mecanismo importante para que el Estado determine precios clave en la economía.

Una consecuencia del sector paraestatal es que estas operan lado a lado con empresas domésticas y extranjeras, y que el Estado puede aplicar a través de ellas ciertas políticas, como reducir sus precios para obligar a las otras a ser más eficientes. El Estado mantiene su autonomía, ya que indirectamente puede influir en la economía. Esta función sectorial puede ser usada para sobrepasar el peso de los intereses extranjeros.

Carlos Pereyra desarrolló un argumento para su teoría sobre la Subordinación Progresiva del Estado para privatizar el capital. Para Pereyra, el Estado puede tener autonomía relativa, solo si tiene el apoyo de las masas y los campesinos, y para tenerla, dice Pereyra que el Estado tiene que expresar un proyecto nacionalista y populista que supuestamente va a mejorar las condiciones de las masas y campesinos (Pereyra, 1983). Lo anterior representa una amenaza para los intereses privados. De hecho, Eduardo González dice que en 1973, la élite empresarial cambió de estar a la defensiva para estar a la ofensiva en cuanto a la posición del Estado.

### **El Monopolio del Capitalismo Estatal.**

En México, se buscó aplicar la teoría del capitalismo estatal en un país con una sociedad subdesarrollada. Según Aguilar, el Capitalismo Estatal aparece en México en los 1940s y define el proceso de acumulación hasta nuestros días. Dice Aguilar, que “el estado

mantiene el proceso de acumulación para contrarrestar las contradicciones del capitalismo” (Aguilar, 2003).

Esta teoría sugiere una explicación funcionalista de las relaciones estructurales entre el Estado, el capital y el proceso de acumulación. Además de México, esta teoría se emplea en la teoría de la dependencia. Según la teoría estos son algunas de las conductas asumidas por el Estado:

- Cambio cualitativo en las relaciones capitalistas de producción y en el rol del Estado.
- Una parte de las fuerzas productivas se convierten propiedad estatal, debido a que éstas no pueden seguir participando en el proceso de acumulación cuando son privadas.
- El Estado intenta mitigar las contradicciones del proceso de acumulación.
- El Estado intenta reaccionar ante lo siguiente:
  - La decadente tasa de utilidad.
  - La tendencia de producir más que el consumo puede comprar.
  - Desequilibrio regional y sectorial.
- Transfiere utilidades del sector público al privado. Esto se logra cuando el Estado vende productos por debajo de su precio a las empresas privadas.

La importancia de la Teoría del Capitalismo Estatal es que considera al Estado como una parte integral de la dinámica del proceso de producción.

Las debilidades del Capitalismo Estatal son las siguientes:

1. Le niega a los gobernantes o estadistas la autonomía tanto como “Capitalista General”, como al momento de formular e implementar programas de desarrollo económico.
2. No puede explicar el cambio estructural, ya que es determinada estructuralmente.

## **El Estado como sujeto histórico**

Existen, finalmente otras teorías que sostienen que el Estado no tiene una política propia en cuanto a si es autónomo o instrumentalista, sino que sus políticas, autónomas o instrumentalistas, son una reacción al proceso de acumulación que en ese momento se esté dando entre los diferentes actores económicos de México.

En resumen, se han definido tres teorías que serán útiles para este capítulo: Estado Autónomo, Estado Capitalista y Neoliberalismo (el cual se aborda con más detalle en el siguiente capítulo), se encuentran combinaciones de ellas a lo largo del siglo XX.

Tabla 1

El papel del Estado posrevolucionario en la economía y la sociedad mexicana

Estado Nacionalista – Populista	Cardenismo	Relativa autonomía estatal
Monopolio Capitalista Estatal	1940 – 1980	Monopolio Estatal del Capitalismo
Estado Neoliberal	1980 – 1990	Instrumentalismo

## **El Desarrollo Mexicano en la Perspectiva Latinoamericana**

El desarrollo económico mexicano propiciado por el Estado rector durante esta etapa sobrepasó claramente al de los otros grandes países latinoamericanos que se estaban industrializando. Son varios los factores que han contribuido a este ritmo más acelerado:

La proximidad de México a los Estados Unidos ha tenido diversos efectos sobre la economía mexicana:

1. Ha alentado el interés y la inversión de los mexicanos con vistas a la exportación.
2. Ha facilitado la transmisión de la tecnología.
3. Los gastos del turismo norteamericano han ayudado a equilibrar la balanza de pagos mexicana.

4. A semeja una respuesta como la del Estado en Japón al verse confrontado a Occidente después de 1856 (Bulmer, 1994).

México se ha diferenciado de las otras naciones latinoamericanas en lo referente a la naturaleza y amplitud de los gastos gubernamentales. Gran parte de esa inversión se destinó al desarrollo de infraestructura, mientras que, por ejemplo, los gastos públicos de Chile y Argentina se destinaron a la expansión de las burocracias gubernamentales, y hacia las industrias productoras de bienes-salario (como viviendas de rentas bajas, salubridad y educación). Aseguraban el suministro de comestibles baratos para los trabajadores urbanos, a expensas de las exportaciones agrícolas y los rendimientos en divisas, vitales para las importaciones de maquinaria y equipo.

En el terreno de política financiera, en Argentina, Brasil y Chile, el financiamiento por parte del banco central de los persistentes déficit del sector público ha sido la principal causa para la elevación de los precios en bastante más del 20% anual, a partir de la quinta década. En estos países las tasas de inflación se incrementaron.

En México, las políticas monetarias y financieras redujeron el papel del banco central con respecto al financiamiento del déficit del sector público y por tanto se redujeron al mínimo los efectos inflacionarios de los préstamos gubernamentales. Dos devaluaciones del peso mexicano impidieron la sobrevaluación de la moneda mexicana en el mercado mundial y alentaron la continua producción de mercancías exportables (Lusting, 1998).

La producción agrícola mexicana creció al doble que las de Argentina y Chile y que todas las demás. En cuanto a los gastos para la defensa, todas las naciones latinoamericanas, gastan más que México, excepto Costa Rica y Panamá. En cuanto a la industrialización, varios autores sostienen que no se puede comparar hasta que no sean mejor comprendidos los parámetros sociales y políticos del proceso de desarrollo.

La estrategia mexicana para el desarrollo (hasta antes de los 1980s) triunfó porque la evolución sociopolítica del país apoyó las políticas públicas y las respuestas del sector privado destinadas a acelerar el crecimiento. En otros países también se implementaron las mismas políticas, pero no funcionaron por presiones políticas y sociales.

### **Palabras finales del capítulo.**

El siglo XX significó una continuación del XIX en la construcción de un Estado en México que impusiera su autoridad y que condujera a los distintos actores económicos hacia los propósitos de desarrollo considerados como convenientes. Particularmente en el siglo XX y después del movimiento revolucionario, el Estado mexicano comenzó a definir y a utilizar sus instrumentos para intervenir en la economía, y la característica de sus acciones fueron que estuvieron dirigidas a modernizar la economía por vía de la industrialización a través de acciones proteccionistas e incentivadoras del surgimiento de una planta industrial propia. Teorías distintas sobre la naturaleza y el accionar del Estado mexicano coinciden en señalar que la etapa histórica que vivía el país demanda un Estado fuerte, pero hay un gran debate acerca de que si el Estado mexicano fue realmente autónomo, o sus acciones estaban limitadas por intereses internos y/o externos. Las teorías también entran en pugna cuando se trata de definir si el Estado mexicano desarrolló realmente un plan estratégico para el país, o sus acciones fueron, en el mayor de los casos reactivas frente a los acontecimientos, predominantemente adversos que se le presentaban al país. Lo cierto es que se puede afirmar que en esta fase histórica de México, el Estado que salió de la Revolución fue el que mayor margen de acción tuvo en toda la historia del país, para desarrollar y aplicar instrumentos propios, en el siguiente capítulo analizaremos cómo la apertura comercial iniciada en la década de los noventas, se llevó a cabo dentro de un estrecho margen de acción para el Estado, el cual comenzó a dejar de ser rector para dar paso a otras fuerzas tanto políticas como económicas, así como internas y externas.

## Capítulo 2

### **La apertura económica de México y los “viejos temas” de la apertura comercial**

Después que el Estado mexicano buscó consolidarse durante los 60 y 70s, entró en una grave crisis económica, la cual pretendió superar a través de adoptar una política de apertura económica y comercial. A casi 30 años de haberse iniciado en México la liberalización comercial como política de Estado, los resultados económicos y sociales parecen distantes de las expectativas optimistas que alentaban la apertura económica durante esos años. Es difícil establecer relaciones causales, toda vez que la apertura económica del país se llevó a cabo en un contexto inflacionario, de inestabilidad cambiaria y de crisis financiera. Estas podrían ser algunas de las razones por las que el crecimiento económico ha sido tan pobre.

El objetivo fundamental del presente capítulo es analizar los elementos empíricos que demuestran resultados tanto positivos como en contra de la apertura comercial como precursora del crecimiento económico, la evidencia para el caso de México es que ésta no se ha reflejado en mayor crecimiento económico. Existen factores adversos que se han conjugado con la apertura, por lo tanto, es difícil determinar si el impacto ha sido positivo o negativo como un todo. Al final del capítulo se comentaran cuáles fueron los temas comerciales que formaron parte de la agenda en la que se basó la apertura y como es que estos han dejado de ser pertinente en la actualidad, a pesar de que en su momento sentaron las bases de la liberalización.

## Antecedentes de la apertura comercial.

En el mundo la globalización y la apertura económica iniciados en la década de los 1970's llegaron para quedarse. En estos cuarenta años de globalización y apertura comercial, ha habido varios críticos a ambos elementos, sin embargo, es poco probable que en el futuro inmediato puedan desaparecer. En nuestros días conviven elementos mayoritariamente enfocados a la liberalización, con elementos de proteccionismo económico, por ejemplo Estados Unidos de América (USA) y la Unión Europea (UE) mantienen un proteccionismo en el campo y China en su producción industrial, por su parte, México no tiene protecciones y cada vez disminuye más sus barreras arancelarias. En el mundo globalizado imponer medidas proteccionistas es una decisión multifactorial, como son la política interna, la deuda soberana, el protagonismo mundial, entre otros; México se ha distinguido por ser un país proclive a la liberalización, misma que ha sido continua y cada vez más profunda a lo largo de casi treinta años.

La globalización es un proceso de cambios económicos, políticos y sociales, originadas por decisiones financieras y comerciales que se están tomando a escala mundial con el fin de liberar el comercio y facilitar los flujos financieros internacionales (Hernández, 2011). La apertura económica, implica abrir el comercio y también los flujos financieros, la apertura comercial es el proceso a través del cual una economía se inserta en la globalización desde la economía real: bienes y servicios. Es de destacar, que la globalización ha tenido su principal lubricante en el acelerado ritmo del desarrollo tecnológico, en especial, en el sector de telecomunicaciones, gracias a ello la globalización es una inercia mundial.

Entre los gobiernos de Echeverría y Salinas de Gortari, México probó varios modelos de desarrollo económico como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2  
Cambios en las estrategias del Estado mexicano

	<b>1970 y principios de 1980</b>	<b>Finales de 1980 y principios de 1990</b>
Modelo de desarrollo económico	El aumento de la intervención del Gobierno a través de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Un mayor gasto público.</li><li>• Un gran número de empresas del sector público (Paraestatales)</li></ul>	Gobierno trató de revertir el sistema de economía mixta (intervención del sector público y la participación económica privada) a través de: <ul style="list-style-type: none"><li>• Reducción en el tamaño del</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles de precios y de la producción</li> <li>• Las barreras a la competencia extranjera.</li> <li>- Los ingresos tributarios no empataban con los gastos del gobierno.</li> <li>- México recurrió a préstamos del exterior un gran prestatario, pero estos ingresos externos no contribuyeron a financiar la brecha entre el gasto público y los ingresos.</li> <li>- Gobierno decide imprimir dinero: esto produce inflación - devaluación.</li> </ul>	<p>gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgando más libertad al sector privado.</li> <li>• Aplicando políticas de libre mercado en la agricultura y en las finanzas.</li> <li>• Agresiva liberalización del comercio, para promover las exportaciones y la reducción del costo de las importaciones</li> </ul>
--	--	--

México no ha escapado a esta inercia mundial, por ello es que en los últimos 20 años México ha firmado 13 tratados de libre comercio con los siguientes países: Estados Unidos y Canadá (TLCAN), entra en vigor el 1 de Enero de 1994, Costa Rica en 1995, Colombia y (G3), entra en vigor el 01 de Enero de 1995, Nicaragua entra en vigor el 01 de julio de 1998, Chile entra en vigor el 01 de Agosto del 1999, Unión Europea (TLCUEM) entra en vigor el 01 de Julio del 2000, Israel entra en vigor 01 de Julio del 2000, con la Asociación Europea de Libre Comercio en 2001, República de el Salvador, Guatemala y Honduras (el llamado Triángulo del Norte) entra en vigor el 01 de Junio del 2001, Uruguay entra en Vigor 15 de Julio del 2004, con Japón en 2005, Perú en 2012 y con Panamá en 2014. Asimismo, tiene seis acuerdos de complementación económica, tres acuerdos de alcance parcial y treinta acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (Promexico, consultado 25/07/2015).

La incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en julio de 1985 y entrada en vigor en 1986, dio un viraje en la estrategia de desarrollo del país, eliminando la época llamada “sustitución de importaciones”, el gobierno mexicano inició así una liberalización del régimen de importaciones, con esto finalizaron cerca de 40 años en los cuales el mercado mexicano estuvo cautivo por los productores nacionales.

La estrategia de sustitución de importaciones, generó una producción de baja calidad, ya que el mercado estaba cerrado a los productos provenientes del exterior y las importaciones estaban restringidas, al no existir comparación del producto nacional con el producto

proveniente del exterior no hubo búsqueda de mejoras al interior, limitando así a la innovación tecnológica y al aumento de productividad. El ideal de ayudar a formar una industria competitiva no se alcanzó durante este periodo, por el contrario, la protección sólo ayudó a perpetrar la falta de maduración de la industria nacional, y a ésta le era más rentable seguir bajo la protección gubernamental y el mercado exterior cerrado.

Estas limitaciones se fueron eliminando con la apertura comercial, que como hemos mencionado, en México se inicia con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio en 1986, se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia y a reducir el arancel máximo a un 50%. El contexto en que se encontraba México en ese entonces era de hiperinflación, crisis de deuda y estancamiento económico, en el corto plazo abrir la economía no resolvió ningún problema, por el contrario, el excesivo proteccionismo que se dio en nuestro país, provocó que el aparato productivo nacional no pudiera competir contra las empresas internacionales e irremediablemente durante los primeros años de apertura económica la crisis se agudizó. Con la entrada de México al GATT en 1986 y cambiando de sistema proteccionista a una economía abierta, para los años posteriores, no se observa que el PIB haya tenido un mayor nivel de crecimiento.

Por otro lado, la crisis de la deuda pública en América Latina de inicios de los años ochenta, provocó la adopción de un programa de ajuste macroeconómico y se planteó la necesidad de cambiar a fondo la estrategia de desarrollo. Los organismos internacionales que brindaron ayuda financiera a los gobiernos deudores impusieron condiciones a los prestamistas, como apertura comercial y control de la inflación, entre ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). En diciembre de 1987 el gobierno mexicano respondió a estos condicionamientos con un fortalecimiento de medidas estructurales, financieras y con la creación de un instrumento que con los años probaría su eficacia en la recuperación y la estabilidad: “el pacto social”, dicho instrumento se basó en la inclusión de los principales agentes de la formación de precios: los empresarios, los trabajadores, los campesinos y el gobierno. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como se llamó inicialmente, fincó su eficacia en una política de ingresos y gastos que combinó elementos ortodoxos de la política económica con la concertación política, la cual

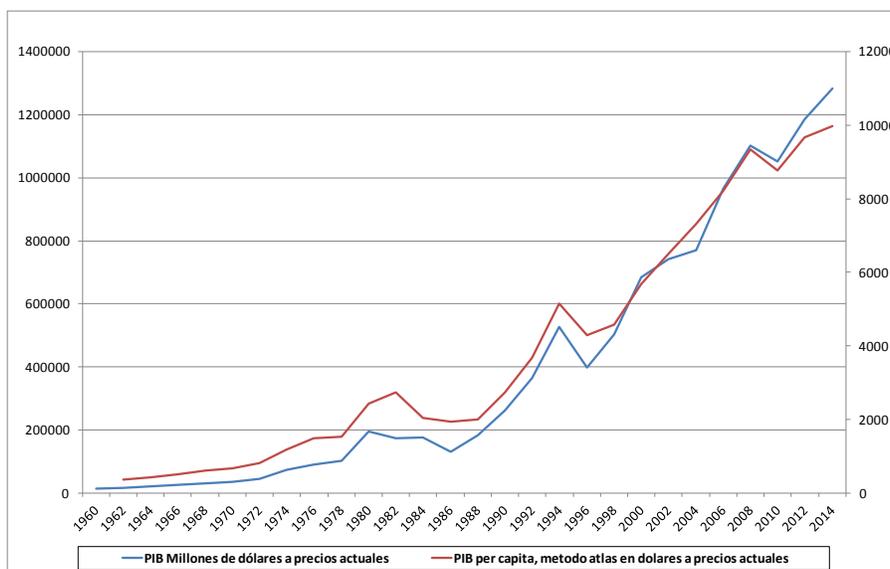
ayudaría a la recuperación y estabilidad de la economía mexicana, controlando los niveles de inflación.

La gráfica 1 muestra el Producto Interno Bruto (PIB) de México de 1960 a 2014, en la que se observa a 1980 cómo el último punto de crecimiento de la época del modelo de Sustitución de Importaciones, la crisis posterior es evidente y es después de 1988, cuando el PSE surte efecto, que se empieza a observar una recuperación. Durante el régimen proteccionista (1960-1980), el PIB mostraba crecimiento ligero y constante, no así después de la apertura, que significó el cambio de estrategia a una enfocada al exterior.

De 1988 a 1995, si bien la economía mexicana no tenía niveles de crecimiento asombrosos, por lo menos se mantenía estable, simultáneamente se incentivaba la firma de tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación económica, cuyo primer y más grande logro fue la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), cuyo efecto se notó a partir de 1996, cuando las exportaciones hacia nuestro vecino del norte guiaron el rumbo del país.

No todos los efectos del TLCAN fueron benéficos, al grado que el 6 marzo del 2008 se solicitó una revisión, en dicha solicitud se planteó la necesidad de hacer ajustes a las políticas económico sociales del capítulo agropecuario, se trató de renegociar parte de acuerdos hacia sectores que no han sido muy favorecidos en México, sin embargo los otros países firmantes no quisieron hacerlo. La revisión quedó en eso: una revisión sin mayores alcances. La lección de ello para México es que antes de firmar es necesario establecer las condiciones de desarrollo que tendrán los países firmantes y convenir que dichos factores de crecimiento van ir siendo modificados dependiendo de los intereses de cada una de las partes.

**Gráfica 1.**  
**Producto Interno Bruto Año 1960-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.<sup>3</sup>

Visto en retrospectiva, cuando México negoció el TLCAN no estaba preparado para ello, porque no se tenía o no se hicieron en su momento los estudios que arrojaran cuales eran y serían los sectores más sensibles de la economía mexicana, por lo consiguiente, cuando se realizó la firma del tratado México llevaba desventaja en comparación de los otros países firmantes.

El TLCAN y varios de los otros tratados y convenios internacionales, dejan ver que resulta erróneo creer que una apertura comercial resulta automáticamente favorable, pues es necesario que antes de firmar cualquier tratado se analicen los puntos en los que el país va a ser beneficiado y tratar de maximizar dichos beneficios. El país continuó con la firma de Acuerdos Comerciales, como el Grupo de los Tres (Colombia-México-Venezuela) y la firma del Tratado de Libre Comercio con Costa Rica en 1995, la firma del Tratado de Libre Comercio con Nicaragua 1998, la firma de Acuerdos Comerciales con la Unión Europea en el 2000 y con Guatemala, Honduras en el 2001.

Por otro lado, en el mismo periodo, la entrada de capitales iba en rápido ascenso y compensaba el déficit comercial, la inflación resultaba moderada y controlada, el grueso de

<sup>3</sup>Banco mundial. Indicadores por países.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=graph>. [Consultado el día 07 de Agosto del 2015].

las exportaciones se componía de productos manufacturados y no de ventas petroleras, como había ocurrido desde el inicio del proceso de industrialización en la década de los años cuarenta, y la moneda nacional mostraba estabilidad. Asimismo, se hacía una cordial invitación a la inversión extranjera directa, a invertir en nuestro país, lo cual fue muy útil para varias empresas que usaron el país como trampolín de exportación hacia nuestros vecinos del norte.

Es innegable que los tratados de libre comercio, diversos acuerdos semejantes y las exportaciones, reemplazaron los motores de crecimiento de nuestro país en la era de la apertura comercial. Aun así, de su inicio en 1994 a la actualidad han pasado ya tres crisis económicas importantes:

- a) Crisis bancaria- financiero-económica de 1995
- b) Crisis tecnológica-exportaciones-económica de 2000
- c) Crisis subprime-exportaciones-económica de 2009

En el periodo de cuarenta años que duró el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el crecimiento fue constante; sin embargo, en los treinta y tres años de la apertura comercial México ha pasado por tres crisis económicas, dos de ellas ligadas al comportamiento de las exportaciones, las cuales son determinadas por la demanda exterior de nuestras mercancías. En septiembre del 2009 se registraría el peor mes en el comportamiento de la economía, y se alcanzaría el nivel más alto de desempleo registrado durante décadas en México, ya que la tasa de población desocupada alcanzó un máximo histórico de 6.4% de la Población Económicamente Activa (PEA), de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015)<sup>4</sup>. Así, la primera conclusión que se puede obtener es que la apertura comercial dada a través de la firma de tratados y acuerdos ligó el comportamiento de la economía mexicana al comportamiento de las economías exteriores, en especial al comportamiento de Estados Unidos.

El proceso de Apertura Comercial en México, se ha caracterizado por la transformación de las barreras no arancelarias como (cuotas, permisos, etc.) y la reducción y eliminación de

---

<sup>4</sup> INEGI. Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [Consultado el 7 Agosto de 2015].

las arancelarias (tarifas y aranceles), la clasificación y control de las prácticas desleales. Algunos de los objetivos primordiales de la apertura comercial son el mayor acceso a mercados internacionales, el control de las salvaguardas y prácticas desleales con ciertos países, y aprovechar las preferencias arancelarias con las que se gozan en la actualidad en búsqueda de exportar, por lo que resultaría ventajoso tener un mayor incremento en el número y amplitud de los mercados para los productos mexicanos. Sin embargo, la integración de los mercados conlleva otro lado en la moneda, que son las importaciones, ya que la apertura comercial agudiza la competencia entre los oferentes, de aquí que los productores mexicanos deben buscar una mayor eficiencia en la producción y comercialización de los bienes que se producen en los países con quienes tenemos tratados y acuerdos, si los productos provenientes del exterior son más competitivos que los de los productores nacionales, entonces la opción será importar en lugar de exportar. Sin la competitividad adecuada en el mercado internacional, los posibles beneficios de la apertura, se vuelven maleficios.

En nuestro país, la estrategia neoliberal se ha propuesto con el objetivo de tener una mayor competitividad de la industria nacional y en mayor medida impulsar las exportaciones manufactureras. La apertura comercial cada día ha ido presionando más a la industria nacional a elevar su eficiencia competitiva, brindando facilidades para importar insumos y tecnología de otros países, necesarios para la modernización productiva, pero esto no ha tenido mayores alcances, ya que de nada sirve importar tecnología si no hay una capacitación previa para el manejo de ésta. Los resultados no han sido los esperados por el modelo, ya que no se puede presionar a la industria si no está preparada para competir en el mercado internacional de modo que en general los efectos han sido inversos a los esperados.

La precipitada apertura comercial hizo que numerosas industrias que producían sólo para el mercado interno vieran deterioradas sus posibilidades de crecimiento y aún de sobrevivencia, al enfrentarse con mercancías importadas y con menores precios a los de la industria. En este sentido, parece que el modelo neoliberal está excluyendo a los empresarios mexicanos resultando favorecedor para el mercado internacional al invertir en mercado mexicano y aprovechar sus recursos.

Si bien la idea de las ganancias al tener apertura comercial constituye el concepto más importante de la economía internacional desde el punto de vista teórico, la aparentemente eterna batalla entre el libre comercio y el proteccionismo parece ser el tema más importante desde el punto de vista de la política.

La apertura comercial en México ha venido acompañada de una “estrategia” de industrialización conocida como “la mejor estrategia de industrialización es la ausencia de estrategia”, de esto da muestra Ernesto Zedillo (Presidente de la República Mexicana, 1994-2000), destacado por la masificación de políticas de orden "horizontal" -afectando a todas las empresas, ramas e industrias por igual-, dijo: *"la mejor política industrial es la no política industrial"*. Más allá del señalamiento, es significativo que refleja la profunda desconfianza de los macroeconomistas responsables del tema desde finales de los 1980's y hasta 2010: además de la masiva reducción de instrumentos y mecanismos para el fomento de la industria, este grupo se deja llevar por el supuesto de que la reducción arancelaria es el principal mecanismo para la competitividad del aparato productivo y que, por ende, el libre comercio es el fin último de la política comercial e industrial. Lo que se ha reflejado en la desaparición de los programas de fomento a la industria, ha encarecido y se ha escaseado el crédito y, no hay medidas de protección a la industria nacional.

El contexto de la apertura comercial ha sido adverso a la ya difícil situación por la que han atravesado numerosos empresarios mexicanos. Bajo esta perspectiva, algunas regiones del país han podido adaptarse a los requerimientos generales del modelo, a diferencia de otras regiones como Oaxaca, que se encuentran rezagadas en su participación, siendo muy posible que este rezago se ensanche en un futuro de no tener una eficiente política de integración.

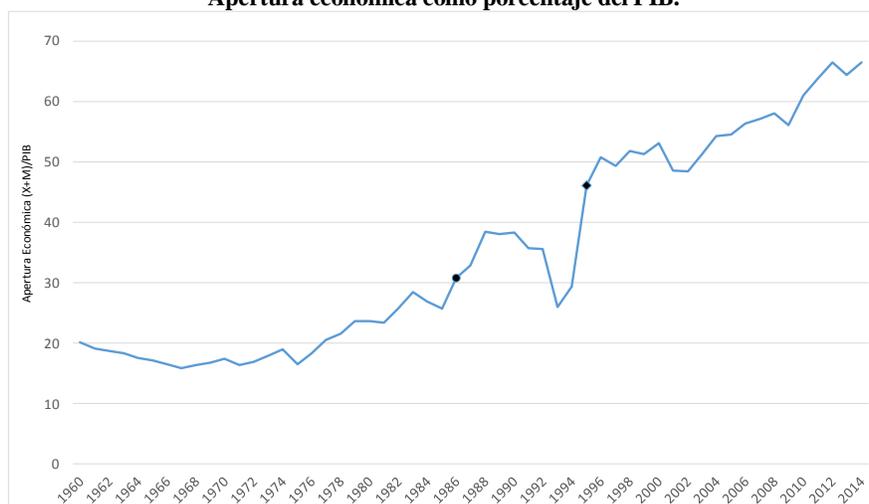
### **La apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México**

Para el caso de México suele haber dos vertientes, en la primera se dice que el crecimiento económico se ha visto favorecido gracias al gran impulso que se le ha dado a la apertura comercial, y la segunda, lo refuta. Suele ser muy útil poder observar la tendencia de

crecimiento de estas dos variables, Por ello, en la gráfica 2 damos cuenta del grado de apertura económica como porcentaje del PIB,

La gráfica 2 mide la apertura económica como exportaciones más importaciones sobre el PIB. Los puntos resaltados muestran dos años importantes en que México dejaría atrás una estrategia proteccionista para incorporar una de corte neoliberal: el primero fue la incorporación de México al GATT en 1986; el segundo, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Antes del primer punto se observa que la economía se encontraba muy cerrada y con un flujo comercial muy bajo. Con todo y que la economía se encontraba cerrada, a partir de 1976 se observa una tendencia creciente en la apertura comercial. La incorporación de México al GATT implicaría un claro cambio en el flujo de mercancías entre México y el mundo, consolidándose notoriamente a partir de la firma del TLCAN.

**Gráfica 2.**  
**Apertura económica como porcentaje del PIB.**



**Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015<sup>5</sup>.**

El segundo aspecto que muestra la gráfica es la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ya que si bien se observa que en el transcurso de los años (1986-1992) la apertura económica empezó a despegar, es en 1995 cuando se da

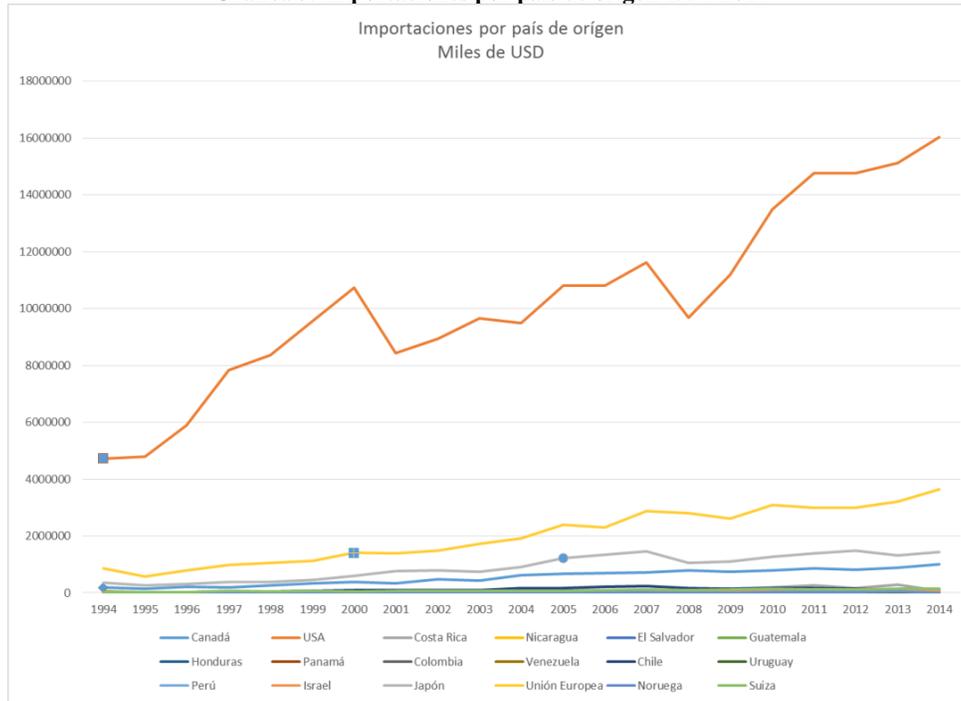
<sup>5</sup>Banco Mundial. Series de datos. <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/preguntas/series-datos>. [Consultado el día 7 de Agosto de 2015].

un incremento drástico que marcaría uno de los mejores momentos, en términos de apertura comercial para México.

Por lo tanto, tenemos evidencia que apunta a que la incorporación de México al GATT y la entrada en vigor del TLC, fueron elementos cruciales para incrementar la apertura comercial de México, resta revisar si dicha apertura se reflejó en mayor crecimiento económico. Es importante resaltar que en términos de importaciones y exportaciones, son sólo tres los tratados de libre comercio los que son significativos para el país: el TLCAN que es el más importante, el Tratado con la Unión Europea y el Tratado con Japón. En todos los casos, se observa que ya ~~se traía~~ se manifestaba una tendencia positiva en el comercio entre ambos países; sin embargo, se intensifica con la firma de los tratados. Bajo estos términos, el incluir nuevos países en los tratados de libre comercio, no necesariamente significa una mayor apertura comercial, la apertura comercial solo se dio con América del Norte, Unión Europea y Japón.

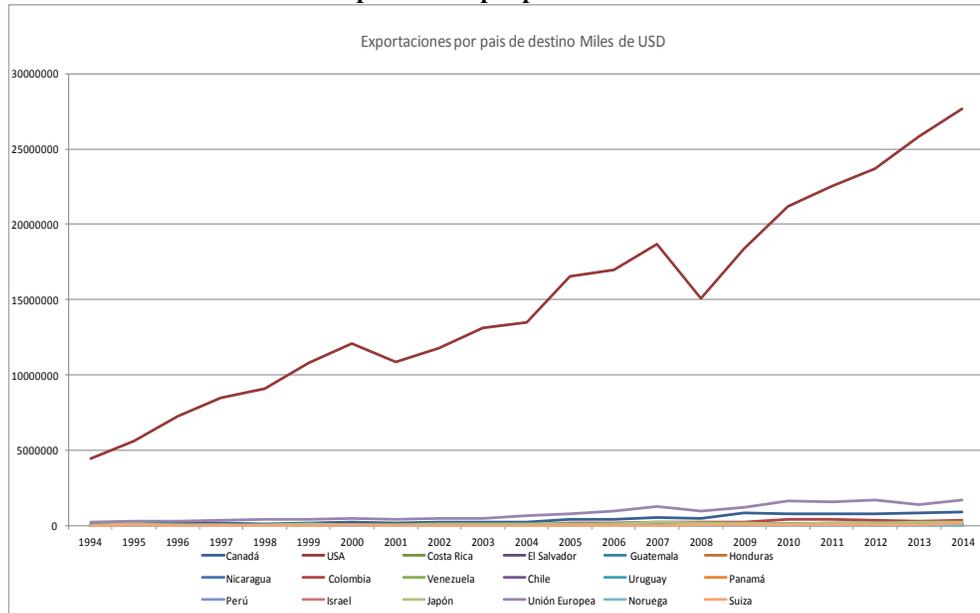
Con el GATT, el TLCAN, TLCUE y TLCJ se observa que el volumen de transacciones con el resto del mundo se incrementó; sin embargo, se incrementó este volumen en los tres tratados por medio de las importaciones, ya que en las exportaciones siguen concentradas en Estados Unidos (TLCAN) y a partir de 2004 han incrementado su participación las dirigidas a la Unión Europea. Es decir, México diversifica sus importaciones, más no sus exportaciones. Es importante ver qué ocurrió con el desempeño económico en el tiempo posterior, pues la economía no ha crecido a tasas elevadas a pesar de haberse firmado otros tratados y convenios internacionales (Gráficas 3 y 4).

**Gráfica 3. Importaciones por país de origen 1994-2014**



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del INEGI, 2015. <sup>6</sup>

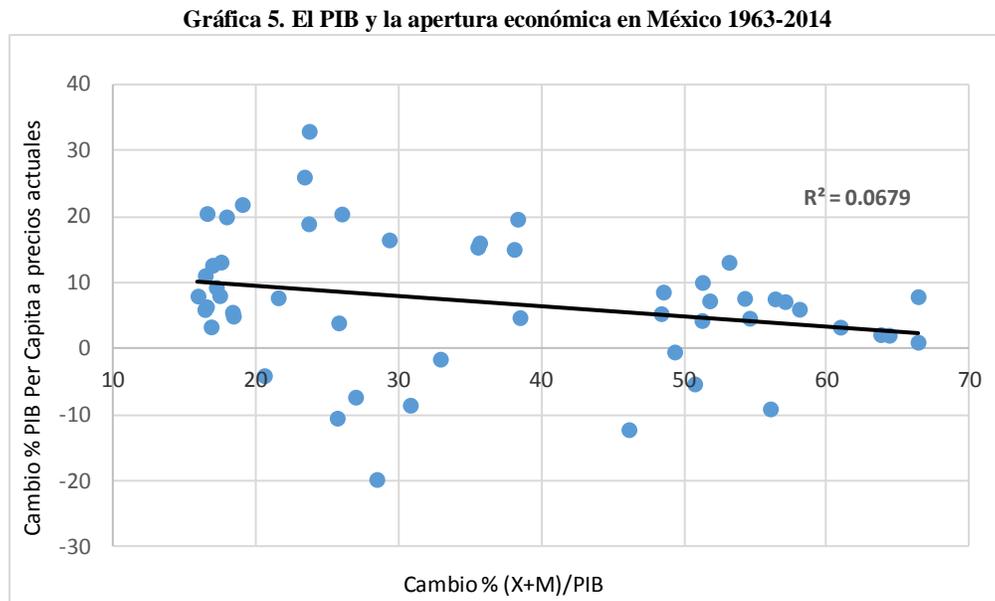
**Gráfica 4. Exportaciones por país de destino 1994-2014**



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del INEGI, 2015.

<sup>6</sup> INEGI. Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [Consultado el día 7 de Agosto de 2015].

La gráfica 5 da cuenta del cambio porcentual en la apertura económica contra el crecimiento del PIB *per cápita*, ambos en precios nominales.



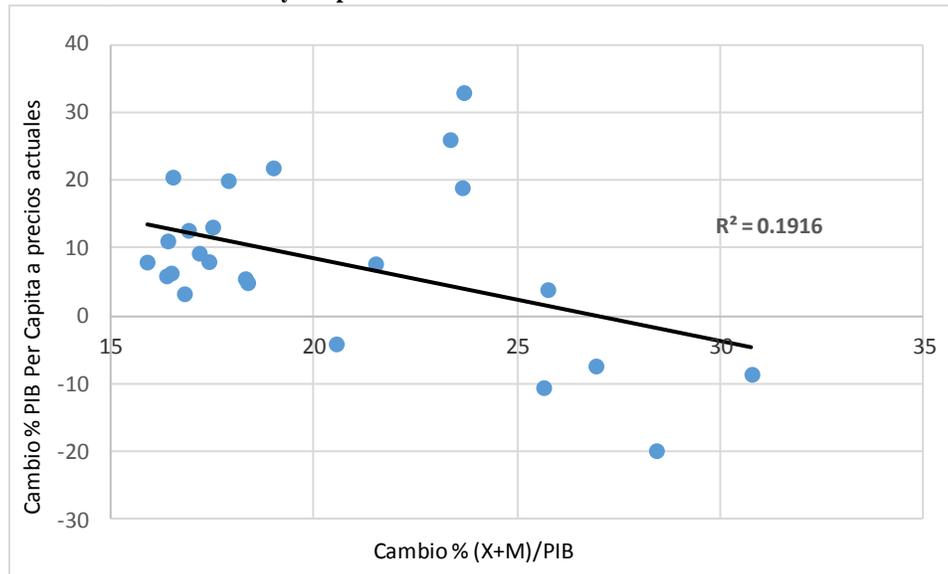
**Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.<sup>7</sup>**

La línea de tendencia mostrada indica que la relación aparente entre ambas variables es negativa. Con todo, el estadístico R cuadrado muestra un bajo nivel, razón por la que no podemos decir que exista significancia estadística. Observemos que existe una concentración de datos alrededor del eje del crecimiento económico. Por lo anterior, conviene desagregar por periodos para ver qué factores provocaron dichas concentraciones.

---

<sup>7</sup>Para la Grafica 5 y siguientes lo correspondiente al eje Y, (X+M)/PIB corresponde al cambio porcentual anual a la suma de importaciones + exportaciones que hay en el periodo analizado divididos entre lo producido (PIB).

**Grafica 6. El PIB y la apertura económica en México en los años 1963-1986.**

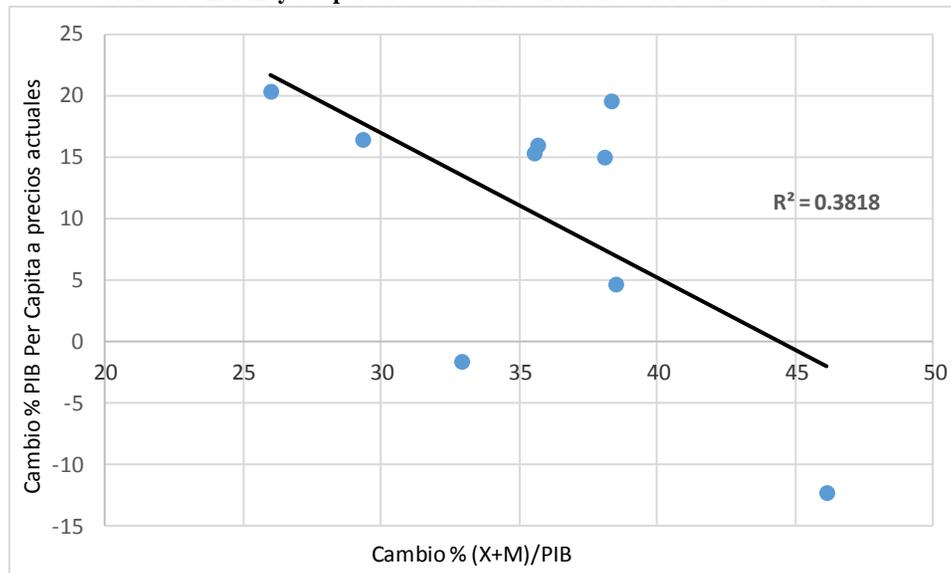


**Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.**

Una vez desagregados los datos, podemos observar que en el periodo 1963-1986, existe una relación negativa entre el crecimiento económico y la apertura comercial. Dado que durante dicho periodo de tiempo la economía tuvo, en general, tasas de crecimiento positivas, podemos concluir que la relación entre ambas variables era negativa, es decir, la apertura económica no fomentaba el crecimiento económico. De hecho, la línea de tendencia inercial muestra una pendiente negativa y con una R cuadrada más significativa que la descrita en la gráfica 5.

Analicemos ahora el desempeño de la economía considerando el periodo previo a la firma del TLCAN pero incorporando el periodo de tiempo en que México ya se había sumado al GATT.

**Grafica 7. El PIB y la apertura económica en México en los años 1987- 1995.**

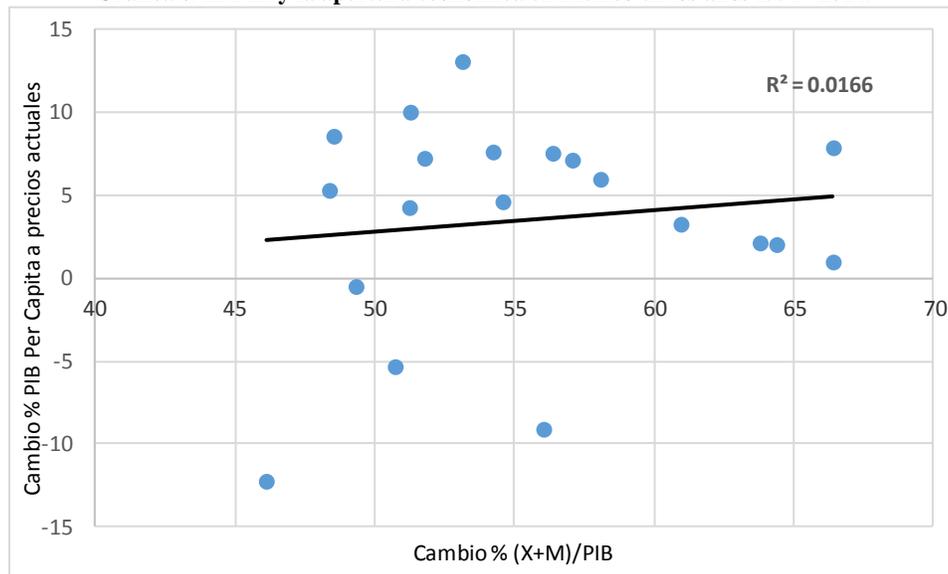


**Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.**

La gráfica muestra una relación negativa entre el crecimiento económico y la apertura comercial. De hecho, la R cuadrada muestra un mayor nivel de significancia. Esto confirma que el final de los 1980's y el inicio de los 1990's tuvieron un crecimiento económico por demás pobre, pero simultáneamente hubo apertura comercial, por lo anterior es que el crecimiento de la apertura económica se dio independientemente del desempeño de la economía.

Como se puede ver la gráfica 8 existe otro periodo de tiempo (1995-2014) para el que parece haber una relación positiva entre ambas variables. En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y pese a que la firma de este tratado se hizo desconociendo muchos aspectos no favorecedores para México, pareciera que la apertura económica ayudó a que la economía se recuperara rápidamente de la crisis económico-financiera de 1994-1995, aunque el impacto finalmente se redujo, de modo tal que, tampoco se puede concluir que existe una relación positiva entre ambas variables para este periodo de tiempo.

**Grafica 8. El PIB y la apertura económica en México en los años 1995- 2014.**



**Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.**

Como se ha podido analizar en esta sección, los resultados expuestos en las gráficas no dicen de modo concluyente que la apertura económica haya repercutido positivamente en el crecimiento económico, aunque conversamente, tampoco se puede decir que lo inhiba.

### **Los “viejos temas” de la liberalización comercial de México.**

Para comprender a cabalidad la importancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como el antecedente más importante en el actual proceso de liberalización comercial del gobierno de México, el cual apunta hacia una profundización de la misma por vía del Tratado Trans-Pacífico (TTP), se debe empezar por argumentar que la negociación del TLCAN, su firma y puesta en vigor no fue sólo una decisión económica pero también y sobre todo política. Se ha argumentado profusamente en la literatura especializada que para el gobierno de México de aquel tiempo (la administración de Carlos Salinas de Gortari) fue la oportunidad que tuvo el sistema político para ejecutar una reforma estructural de gran envergadura y también representó la metamorfosis jurídica y normativa –así como económica, por supuesto- más ambiciosa de los períodos que le precedieron. Diversos especialistas afirman que el TLCAN fue relevante no sólo por las adecuaciones que requirió para una alcanzar una economía más abierta a la globalización, pero también como una plataforma económica que reconfiguró a los sectores productivos y a las regiones del

país. Se suponía que iba a otorgar confianza a los inversores extranjeros, ya que limitaba la capacidad del Presidente de México y sus funcionarios de intervenir continuamente y alterar discrecionalmente, las regulaciones y las condiciones económicas del país, como lo certifica el hecho de que los márgenes actuales de maniobra para planificar la política económica han casi desaparecido con el TLCAN. Es por esta razón, es de anticipar que el TPP no alterará significativamente estas circunstancias, esta brecha abierta por el TLCAN y sin embargo aún podría haber un espacio para alcanzar beneficios económicos con su negociación y firma, y corregir posibles fallas cometidas en el pasado... ¿Cuáles han sido éstas? Para responder a esta pregunta es pertinente revisar lo que fueron los “viejos” temas de la liberalización comercial, estos fueron 1) la desgravación arancelaria, 2) las reglas de origen.

### **La desgravación arancelaria.**

Los expertos han identificado ya en trabajos previos, algunas de las fallas que se cometieron durante el proceso de negociación del TLCAN, entre éstas se subraya que prácticamente la desgravación arancelaria fue un tema que se negoció casi indiscriminadamente y no incluyó ninguna cláusula preferencial para México y para su condición de país en vías de desarrollo. Los funcionarios que lo firmaron parecieron haber partido del supuesto de creer que México podía negociar al mismo nivel de un país desarrollado, renunciando a las salvaguardias propias de su subdesarrollo, confiando que existía un mercado omnipotente que se encargaría por sí solo de poner las cosas en su sitio.

Es cierto, se pactó en el TLCAN una gradual liberalización de aquellas mercancía sensibles a las importaciones creando las categorías A (liberalización inmediata) B (liberalización en 5 años), C (liberalización en 10 años) y D (liberalización en 15 años), pero esta gradualización fue un proceso 100 ciento recíproco que no tomaba en cuenta los rezagos del país. Por otro lado se firmó el TLCAN sin contar antes con una estrategia para la apertura y el diseño previo de las políticas de competitividad, especialmente a nivel industrial y agroalimentario, que permitieran enfrentar la nueva competencia internacional.

### **Las reglas de origen.**

Entre los objetivos del TLCAN estaban que se trataría de un acuerdo con reglas de origen estrictas que propiciarían un aumento en el número de empresas de la región, y que las firmas maquiladoras ubicadas fuera de ella incrementasen el consumo de insumos de norteamérica (Canadá, México y Estados Unidos) para evitar los impuestos aplicados a los componentes producidos fuera de esa región.

Pocos de los ambiciosos objetivos se cumplieron en la realidad. Lo cierto es que el TLCAN parece haber servido sólo para enfrentar los problemas que el país tenía en el corto plazo a principios de los noventas, y encajó a la perfección dentro de la visión anti-inflacionista de los gobiernos posteriores a la década de los ochenta, pero poco ayudó en la generación del valor agregado para la industria mexicana. El incremento de las exportaciones en el presente parece no reflejarse en un mayor equilibrio en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos que siguen siendo deficitarias, quizá esto se pueda atribuir a que el principal valor de las exportaciones es de negocios intra-firma de las empresas transnacionales. No se han realizado estudios suficientes para comprobar si la pequeña alza en la inversión extranjera que se presentó en el pasado inmediato (1995-2015) se debe a las condiciones legales contenidas en el TLCAN, o a las privatizaciones de empresas paraestatales, o la compra de empresas mexicanas por las grandes corporaciones extranjeras. Hay autores que señalan que este aumento en la inversión extranjera se ha realizado a costa de una mayor exposición y vulnerabilidad de la economía mexicana a los choques externos, sobre todo en términos financieros (Puyana, 2013).

En el área del TLCAN, se encontraban ya operando las principales empresas globales en prácticamente todos los sectores productivos (líderes en innovación, con recursos financieros considerables y canales de distribución bien diseñados). En este sentido, una apertura comercial sin transferencia tecnológica y de innovación corría el riesgo de no alcanzar los resultados. A México lo perjudicó demasiado no contar con un programa de desarrollo industrial, sectorial y regional adecuado, tener una planta productiva poco preparada para la apertura comercial, con instrumentos de financiamiento dirigidos a la especulación y no a la producción, así como la existencia de una infraestructura inapropiada para la logística comercial global. Las grandes empresas transnacionales realizan la mayor

parte de las exportaciones, pero compran a sus proveedores globales, denotando así una falta de compromiso para desarrollar proveeduría local en México.

### ***Las barreras no arancelarias.***

Con el regreso al escenario económico mundial privilegiado por parte de Europa y de Japón, durante la década de los setenta el comercio internacional evolucionó a una etapa distinta de su desarrollo. A medida que los aranceles dejaron de ser las principales barreras al intercambio comercial, debido a su eliminación a través de las negociaciones del GATT, otras barreras empezaron a aparecer, éstas adoptaron la forma de los subsidios, las licencias y cuotas de importación, los procedimientos gubernamentales, las medidas anti-dumping, etc. Desde la Ronda Kennedy del GATT en la década de los 60s se puso de manifiesto que, en virtud que los aranceles ya no eran las principales barreras al comercio internacional las futuras negociaciones que se llevarían a cabo en el contexto del GATT se harían para reducir las barreras no arancelarias. Esta Ronda Kennedy del GATT fue la primera en reconocer el problema de las barreras no arancelarias para el comercio internacional, sin embargo no pudo enfrentar eficazmente este asunto por las diferencias domésticas que se presentaron en los países negociadores y concretamente en los Estados Unidos, y por tanto lo dejó sin resolver. No fue sino hasta la Ronda Tokio del propio GATT que se comenzaron a negociar códigos específicos con respecto al uso de las barreras no arancelarias. Algunas de las principales barreras no arancelarias que fueron incluidas en los temas de negociación comercial son las siguientes:

***Las medidas anti-Dumping.*** Se le denomina dumping a la venta de mercancías en los mercados externos a un precio "menor al de su justo valor". Por justo valor se considera normalmente el precio al que se vende el mismo producto dentro del país que lo exporta, o el precio de comercialización de ese producto en terceros países. En la legislación comercial de los Estados Unidos la comparación de precios puede establecerse también mediante la comparación del precio de exportación con los costos estimados de producción de la misma mercancía. Cuando esta práctica llega a ocurrir, el remedio legal consiste en imponer un arancel especial igual al "margen" del dumping, es decir la diferencia entre el "valor justo" y el precio de venta real. México negoció este tema con sus principales socios

comerciales durante los noventa y principios del 2000, e incluyo mecanismos de resolución de controversias al respecto, basados en la negociación que tuvieron en los ochentas Canadá y los Estados Unidos en su acuerdo comercial bilateral.

***Requerimientos de contenido nacional.*** Consiste en un requisito de que las empresas que venden un producto en particular dentro de un país específico deben utilizar, como cierto porcentaje de sus insumos, bienes producidos dentro del país. Este fue uno de los temas más complejos de negociar por parte de México por lo complicado que resulta elaborar las fórmulas de medición del contenido, como sucedió en las negociaciones del tema automotriz en el TLCAN en donde se decidió un contenido regional del 62.5%

***Cuotas de importación.*** Consisten en un límite en las cantidades de un producto que pueden ser importados por (o vendidos a) un país. Al respecto en las negociaciones del TLCAN el gobierno mexicano tuvo que hacer concesiones de última hora para lograr la aprobación del tratado en el Congreso de Estados Unidos, entre esas concesiones estaban las cuotas en el jugo de naranja y en el azúcar para proteger a los productores de Florida y de Luisiana respectivamente.

***Subsidios.*** Son partidas económicas concedidas por los gobiernos para fomentar la producción de un artículo orientado principalmente a la exportación y que es producido dentro de su país. Este tema ha sido predominantemente negociado por el gobierno mexicano en el marco del GATT-OMC.

***Restricción voluntaria de las exportaciones.*** Consiste en un acuerdo mediante el cual los exportadores voluntariamente limitan la venta de ciertos productos al exterior para un país en particular. Este tipo de restricciones se llevan a cabo normalmente como respuesta a la amenaza del país importador, de imponer restricciones sobre las propias importaciones. En este tema, las negociaciones han sido entre el gobierno mexicano con el gobierno de China y el contexto del acuerdo de adhesión del país asiático a la OMC en el 2000, en donde aquel país se comprometía a limitar sus exportaciones de vestimenta, calzado y juguetes a cambio del voto de México para que China ingresara a la OMC.

***Licencias de importación.*** Son permisos especiales de importación que otorgan los gobiernos a las empresas que se dedican a la comercialización de tales productos importados. Los diversos tratados que ha firmado el gobierno mexicano con sus socios comerciales, han estado dirigidos a eliminar esta medida no arancelaria mutuamente.

***Procedimientos gubernamentales y aduanales.*** Son requisitos y trámites aduanales que deben cumplirse para permitir el ingreso de las mercancías procedentes del exterior. Es en la Ronda Doha de la OMC en donde el gobierno mexicano ha negociado la facilitación de los procedimientos, frecuentemente a cambio de ayuda económica para poder modernizar sus aduanas.

¿Cómo se vinculan estas barreras no arancelarias con las negociaciones comerciales internacionales? La respuesta es muy sencilla, de acuerdo con algunos especialistas en comercio internacional, las políticas comerciales liberales necesitan profundizarse constantemente para poder tener éxito. Esto es lo que se conoce en el ámbito académico como la "teoría de la bicicleta": para mantenerse de pie la política liberal necesita estar en movimiento metafóricamente hablando<sup>8</sup>. En el caso de no haber reformas y negociaciones liberales periódicas se propiciaría una crisis en el sistema comercial derivada del surgimiento de nuevas restricciones a las importaciones.

---

<sup>8</sup> Gilbert Winham "The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round" en *Journal of International Affairs*. No. 44, 1988-89, p. 125.

## Capítulo 3

### **El TPP y los nuevos temas de la agenda comercial global.**

En la actualidad parece ser que los objetivos originalmente planteados por el gobierno mexicano en el TLCAN han sido rebasados, y se ha presentado un deterioro de las preferencias otorgadas en este acuerdo, pues México, Estados Unidos y Canadá han negociado otros acuerdos con sus socios comerciales (México 12, Estados Unidos 13 y Canadá 10). Esta erosión se ha presentado a contracorriente de las expectativas de aquellos analistas que anticipaban que, una vez alcanzada la meta de la liberalización comercial en el 2008, y si el TLCAN representaba efectivamente ganancias para los tres países, los tomadores de decisiones de México, Estados Unidos y Canadá contemplarían la posibilidad de una Unión Aduanera de América del Norte. Sin embargo, a veinte años de haber entrado en vigor el TLCAN, esto no ha sucedido, y difícilmente ocurrirá ya que no existen experiencias de integración comercial realizadas por los Estados Unidos en ese sentido, y peor aún, las divisiones políticas y económicas que prevalecen en la política interna de ese país en los temas comerciales, se mantienen más vivas que nunca, y en ciertos temas se han exacerbado.

Los especialistas que creen que después de veinte años de experiencia con el TLCAN se podría llevar a este tratado a una etapa superior de integración anotan que en algunos aspectos, las condiciones exógenas son parecidas a las que se vivieron en los años que se negoció el TLCAN (1991-1993), particularmente en lo que se refiere al estancamiento de la Ronda Doha, y la crisis económica que vive Europa, la cual le impide aceptar compromisos comerciales multilaterales por el momento, esto podría dar lugar para que los Estados Unidos vuelvan a explorar la modalidad regional y bilateral. Pero aquí la pregunta pertinente sería: ¿qué beneficios obtendría México en una hipotética integración con EU para dar paso a la negociación de, al menos, un TLCAN plus?

Los especialistas apuntan a que el desafío inmediato para que nuestro país aproveche las ventajas de la apertura comercial, consiste en negociar temas en donde se presenten los mejores beneficios derivados de la inserción a las redes globales de valor, en donde se presenten mayores oportunidades que permitan efectivamente capitalizar los beneficios de una mayor capacitación de la mano de obra del país, y en los que se permita el desarrollo tecnológico de las empresas nacionales.

En estas circunstancias, hablando específicamente de lo que se debe negociar en el corto plazo es la definición de reglas claras de la acumulación de origen, pues la entrada en vigor de distintos acuerdos negociados por el gobierno de México hace imprescindible que se definan normas de origen más precisas. Acumulación de origen y quizá reglas más precisas para la solución de controversias parecerían ser, entre otros, dos temas destacados por negociar en un TLCAN plus por parte de México con Estados Unidos y con Canadá, pero ¿Es esta agenda compatible con la de Estados Unidos?

De parte de los Estados Unidos, sus intereses comerciales se deducen a partir de un examen de los temas que ha negociado recientemente con sus socios comerciales y que se han visto plasmados en el contenido temático de los TLC's firmados con ellos. Si el gobierno de México deseara negociar la ampliación del TLCAN seguramente se enfrentaría a una agenda en la que los siguientes temas no arancelarios serían introducidos tempranamente en la negociación por parte de Estados Unidos:

- e) Ampliación y profundización de los derechos laborales
- f) Respeto a los derechos sobre la propiedad intelectual
- g) Normas sobre licitaciones públicas,
- h) Reglas para el comercio electrónico, entre otros.

¿Cuál es la importancia de estos temas para la agenda comercial de los Estados Unidos, y qué posición negociadora han adoptado? De esto trata esta sección de la presente tesis. Antes es menester aclarar que existen en la actualidad notorios obstáculos para la profundización del TLCAN. No parece estar en la agenda comercial de un presidente como

lo es Barack Obama al que solo le quedan 2 años de gobierno y que apuesta a un Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés) como su principal aportación a la política comercial, por lo que será en ese marco de negociación en dónde se le presenta la oportunidad al gobierno mexicano para actualizar las reglas comerciales con nuestro principal socio comercial .

Otro obstáculo es que no parece existir consenso en el poder legislativo de ese país en torno a la liberalización comercial, pese a la presencia abrumadora de legisladores que apoyan al libre comercio de parte del partido republicano.

¿Por qué razón temas no arancelarios dominarían la agenda del TPP? Sucede que la reducción de aranceles ya no es una meta a perseguir en un ningún TLC, puesto que éstos han venido reduciéndose considerablemente. Además, estos temas surgen del debate realizado en torno a los intereses de la política interna de los Estados Unidos, más que de las necesidades comerciales que puedan estar presentes entre Estados Unidos y los países con los que tiene profundos intercambios comerciales.

### **Los nuevos temas “comerciales”:**

#### **Los Derechos Laborales.**

En la cuestión de los derechos laborales, por ejemplo, este es un asunto que concierne a la política interna de los Estados Unidos sobremanera, además de ser un tema muy conflictivo, también contribuye a contraponer las posiciones de los dos principales partidos políticos del país y a sus representantes en el Congreso. El partido demócrata ha sido la fuerza política que ha presionado para que este asunto sea incluido en los acuerdos comerciales firmados por el poder ejecutivo de ese país independientemente de las preferencias de los socios comerciales con los que se está negociando el acuerdo. A pesar de que en el pasado los Estados Unidos han manifestado su desdén por ampliar la influencia de las organizaciones internacionales sobre las que no ejerce un control directo, en el tema de los derechos laborales el estándar a partir del cual los funcionarios

americanos llevan a cabo sus negociaciones son las reglas de la Organización Internacional del Trabajo, aquí la posición de los Estados Unidos en la negociación de los derechos laborales con sus socios comerciales se basa en el concepto de que el no acatamiento de algunas de las normas de la OIT por parte del socio comercial estaría sujeta a procedimientos idénticos de solución de controversias que se presentan en las otras obligaciones contenidas en un TLC como lo serían las inversiones, por ejemplo. Además de tener que aceptar los fallos del arbitraje sobre los temas laborales, posteriormente las partes dentro del acuerdo renegociarían el acatamiento de los términos del arbitraje. Un ejemplo de la importancia de este tipo de acuerdos para el gobierno de Estados Unidos se percibe en la negativa del poder legislativo de ese país para aprobar el acuerdo con Perú en el año 2007 sin estos ajustes. De hecho, el acuerdo con Perú contemplaba asuntos como la contratación de 480 inspectores laborales, sanciones penales para empleadores que reprimen el derecho a la libertad de organización y negociación colectiva, entre otros compromisos.

### **Los derechos sobre propiedad intelectual.**

El otro tema de interés es el respeto a la propiedad intelectual y las normas que los Estados Unidos esperan que sus socios comerciales acepten en este sentido. Mientras que en las negociaciones laborales el referente es la normatividad de la OIT, el punto de partida de los Estados Unidos en este tema es el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), el cual es uno de los acuerdos base de la OMC. Los ADPIC son uno de los principales logros de Estados Unidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay, pero los funcionarios estadounidenses no se manifestaron satisfechos con la mayoría de los compromisos que resultaron de la ronda, particularmente lo referente a las limitaciones impuestas a este acuerdo por los países en vías de desarrollo. Es por esto que los negociadores de los Estados Unidos han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos en los últimos años para apuntalar o perfeccionar los compromisos asumidos en materia de propiedad intelectual en la OMC. De particular interés para los Estados Unidos en sus negociaciones de TLC's con los países en vías de

desarrollo ha sido la inclusión de medidas de protección a patentes de medicamentos como se corrobora en las negociaciones del acuerdo comercial con los países centroamericanos.

### **Las normas sobre las licitaciones para las compras del sector público.**

El tercer asunto es el que involucra a las licitaciones para llevar a cabo compras por parte del sector público, aquí cabe resaltar que la OMC tiene ya un acuerdo plurilateral al respecto, pero existe la presión de los países desarrollados como los Estados Unidos y la Unión Europea que éste sea extensivo a todos los países, de tal forma que sus empresas puedan competir en las licitaciones públicas. La Unión Europea ha puesto este tema como uno que debe ser resuelto como parte del tema general de acceso a mercados, y también forma parte de las exigencias para transparentar los procedimientos gubernamentales. La mayor liberalización de las compras del sector público propuestas por los Estados Unidos en sus negociaciones bilaterales afectan significativamente decisiones que los gobiernos pueden adoptar de manera unilateral para adquirir bienes del sector privado y que se vinculan con varios objetivos de sus políticas públicas como lo son el respeto a los derechos laborales y humanos, la protección al consumidor, la promoción del desarrollo económico, la protección al medio ambiente a la salud pública, las prácticas antimonopólicas, etc. La meta en este asunto, en resumen, consiste en la demanda por parte de los Estados Unidos de una mayor transparencia en la realización de las licitaciones públicas, aplicación del principio de no discriminación y trato nacional a las empresas extranjeras, y mecanismos en general que impidan prácticas poco transparente y corruptas al momento de adjudicar las licitaciones.

### **Las normas aplicables al comercio electrónico.**

El cuarto tema son las normas dirigidas al comercio electrónico, aquí las propuestas de los Estados Unidos son a) libre acceso y política de no discriminación hacia los productos digitales, b) asegurar la preeminencia de las fuerzas del mercado en el sector, c) que las regulaciones de los gobierno nacionales hacia las transacciones electrónicas no sean excesivas, d) crear un entorno de negocios simple, consistente y predecible, e) que los

gobiernos reconozcan la contribución positiva que el comercio electrónico hace a las economías nacionales, y f) la no discriminación aplicada a los productos electrónicos.

Estas demandas surgen a partir del hecho comprobado de que el comercio electrónico desempeña ya en la economía de los Estados Unidos un rol importante y sigue creciendo, pues de acuerdo con algunas estimaciones de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, el potencial de este sector representa el 30% del producto interno bruto generado en el sector servicios. De esta cifra, dos tercios son atribuibles a los servicios vinculados con los negocios, las finanzas y la distribución y desempeñará un papel creciente en algunos sectores productivos como los bienes farmacéuticos, las telecomunicaciones y la industria del vestido, en donde la contribución directa del comercio electrónico se manifestará en ganancias relacionadas con la productividad y la reducción de costos y precios.

En resumen, estos 4 temas, algunos otros más, de la agenda comercial de los Estados Unidos reflejan los intereses de los sectores económicos más dinámicos de ese país como las empresas que invierten en tecnología de punta, la biotecnología, las patentes genéticas, las que se benefician del comercio electrónico, quienes resultan son los grandes proponentes y ganadores finales de cualquier negociación que abarque estos asuntos. En contrapartida, los beneficios para México en la negociación de estos temas no parecen tan evidentes a primera vista, mucho menos para enfrentar los retos más inmediatos y que tienen que ver con la competitividad del aparato productivo del país y que abarcan aspectos como la educación, la capacitación, el desarrollo de tecnología e infraestructura, por mencionar algunos, el mayor desafío sigue siendo integrarse a las cadenas globales de producción con el propósito de elevar el valor agregado, pero la agenda por parte de México parece no estar bien definida aún. Por lo cual resultaría muy útil comenzar a definir al respecto propuestas que sirvan al interés nacional.

Las anteriores normas, y otras que se analizan más adelante y que son particularmente abordadas en el TPP, en su conjunto representan los nuevos temas de la agenda comercial, que como se dijo, tuvieron su origen en la política interna de los Estados Unidos, pero

ahora se han convertido en una preocupación internacional. En las siguientes secciones estudiaremos cómo están siendo abordadas en el TPP.

### **El TPP y sus orígenes.**

El TPP fue una propuesta originalmente concebida en 2003 por Singapur, Nueva Zelanda y Chile como una vía hacia la liberalización del comercio en la región Asia-Pacífico. Brunei se unió a las negociaciones en el 2005 y el acuerdo preliminar de Asociación Económica Estratégica Trans-Pacífico se concluyó en el 2006 (conocido como el P-4 por el número de países que lo integraban). En marzo de 2008, Estados Unidos se unió a las negociaciones para la conclusión de los acuerdos básicos en los temas de inversión y servicios financieros que en ese momento aún estaban pendientes. El entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush notificó al Congreso de su país la intención de negociar con los miembros del P-4 en septiembre de 2008, y con otros países como Australia, Perú y Vietnam, el 30 de diciembre de 2008 (CRS, 2015).

Los equipos negociadores anunciaron la culminación de un acuerdo marco en la reunión ministerial de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Honolulu, Hawái, en noviembre de 2011. A partir de entonces, Canadá, Japón y México comenzaron consultas con los socios existentes del TPP, y posteriormente se unieron formalmente a las negociaciones en diciembre de 2012. Japón siguió debatiendo internamente la cuestión de unirse a las negociaciones, y después de concluidas las consultas bilaterales, Japón comenzó a participar plenamente en las negociaciones del TPP en julio de 2013. Cabe mencionar el interés de Corea del Sur por integrarse a las negociaciones, pero debido a que éstas se consideran ya bastante adelantadas y la inclusión de otro miembro podría alterar significativamente el contenido de lo ya acordado, con ese argumento no se autorizó la incorporación de este país<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Lo paradójico de la situación de Corea del Sur, es que para algunos temas que se están negociando en el TPP como la inversión y la protección a la propiedad intelectual, el acuerdo que tiene Corea con los Estados Unidos se está utilizando como modelo a seguir.

A continuación, mostramos algunos indicadores económicos de los países de la región.

Tabla 1: Países negociadores del TPP, indicadores básicos

	Aus	Brunei	Can	Chile	EU	Japón	Mal	Mex	NZ	Perú	Sing	Viet
PIB*	\$1,542	\$17	\$1,819	\$268	\$15,685	\$5,964	\$304	\$1,177	\$170	\$199	\$277	\$138
PIB per capita**	\$42,640	\$54,389	\$42,734	\$18,419	\$49,422	\$36,266	\$16,922	\$15,312	\$29,730	\$10,719	\$60,410	\$3,548
Población***	22.8	0.4	38.4	17.4	314.2	127.6	29.5	114.9	4.4	30.5	5.4	90.4
Crecimiento PIB Real****	3.58	1.30	1.84	5.47	2.21	2.0	\$304	\$1,177	\$170	\$199	\$277	\$138

\*Mil millones de dólares.

\*\*Dólares

\*\*\*Millones de habitantes

\*\*\*\*Porcentaje

Fuente (CRS, 2012)

#### Aportaciones centrales del TPP

- Se trata de una iniciativa de los Estados Unidos dirigida originalmente hacia sus socios comerciales de Asia y el Pacífico, a la cual se incorporó después Canadá, y al estar involucrados sus dos socios comerciales del TLCAN, México no podía desistir intervenir también en las negociaciones.
- Se trata del primer acuerdo comercial regional que involucra a Estados Unidos y a Japón (después de los compromisos que ambos países tienen en la APEC). Para la relación comercial entre ambos países, tres sectores económicos están muy involucrados en los beneficios que el acuerdo pueda tener: agricultura, automóviles y servicios.
- De acuerdo con proyecciones realizados por el centro Patterson, una comunidad epistémica de EU a favor del acuerdo, el mismo traería beneficios nulos para la manufactura, beneficios marginales en el sector agrícola y la minería, pero superávits significativos en el sector servicios.
- De todos los acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos, el TPP es el que más beneficios económicos involucra, dado el flujo de capitales que abarca: 727 mil millones de dólares en exportaciones de los Estados Unidos, y 882 mil millones en importaciones, según cifras del año 2014.

## Contenido de la agenda del TPP

Acceso a mercados para manufacturas Acceso a mercados para productos agrícolas Textiles e industria del vestido Acciones para facilitar el comercio y trato aduanero Reglas de origen Barreras técnicas al comercio Normas sanitarias y fitosanitarias Servicios Inversión extranjera Servicios financieros Telecomunicaciones Comercio electrónico y digital Ingreso temporal Derechos sobre la propiedad intelectual Compras del sector público	Políticas de competencia y normas para las empresas paraestatales Acciones de remedio comercial Políticas de transparencia Acuerdos laborales Acuerdos ambientales Cooperación para construir capacidad comercial Coherencia en las acciones de regulación Facilitación del comercio y de la competitividad (cadenas de suministro) Políticas dirigidas al desarrollo Políticas para pequeñas y medianas empresas Asuntos institucionales -Resolución de controversias - <i>Living Agreement</i> -Excepciones -Definiciones
---	---

Las diferencias notorias entre los países son atemperadas por una aparente plataforma común anti China. Pero mientras que Estados Unidos busca "equilibrar el predominio del comercio" de China (y en un principio, incluso el de la India<sup>10</sup>), China cuenta con la libertad de pedir su futura adhesión al TPP (como si una China condenada al ostracismo quisiera suplicar algo así). En cambio, China ha construido su propia alternativa, en donde una columna de esa estructura está anclada en el Banco de Inversiones e Infraestructura de Asia (BIIA). Cuatro miembros del TPP (Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam) pertenecen al BIIA, mientras que Malasia está en proceso de unirse a ellos en esta política dualista. Lejos de quedarse aislada, China tiene una creciente lista de TLCs propios con Brunei Darussalam, Malasia, Singapur y Vietnam en virtud de su calidad de miembro de la ASEAN, y otros acuerdos por separado con Nueva Zelanda y Perú, además que está en proceso de negociación de un TLC con Australia, y acuerdos de inversión pendientes de concluir con Canadá y México. Sólo Japón y Estados Unidos permanecen fuera del área de influencia de China.

Paradójicamente, ambos países están entre los principales socios comerciales de China, lo cual nos lleva a cuestionar si el proyecto del TPP prioriza los intereses colectivos o

---

<sup>10</sup> China no fue la única fuente original de preocupación relacionada con el comercio. Ver Amitendu Palit, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and Political Implications* (Abingdon, Oxon, UK: Routledge, 2014).

simplemente aquellos de la primera y la tercera economía más importantes del mundo (Estados Unidos y Japón) contra la segunda economía clasificada a nivel mundial (China). Repasemos la proporción de las importaciones y exportaciones que cada miembro del TPP tiene con China en relación con el total de sus importaciones y exportaciones: para los Estados Unidos éstas representan el 0.3 y 2.7% respectivamente, seguidos en orden alfabético por Australia 0.5 y 10%, Canadá 0.05 y 1.0%, Japón 0.2 y 5.2%, Malasia 1.6 y 4.3%, y México 0.08 y 0.25%, entre sus principales socios comerciales<sup>11</sup>. Sí, Japón lleva la delantera en la lista de exportaciones de China (con 5.2 puntos porcentuales) y el tercero son los Estados Unidos (con 2.2), detrás de Malasia (4.3), la primera impresión que se lleva uno es que China no es un socio preponderante de ninguno de los otros miembros del TPP. Así, con el propósito manifiesto de que el TPP servirá "para equilibrar el predominio del comercio de China", los números de los flujos comerciales no parecen sostener este objetivo, sobre todo cuando algunos miembros del TPP han estado construyendo relaciones económicas con China independientemente, como por ejemplo, los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Canadá y México.

Un argumento similar se aplica a la relación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con China: sólo 4 de sus 10 miembros (y un país asociado) pertenecen al TPP, mientras que los otros 6 han preferido establecer acuerdos comerciales y económicos individuales con China, más que como miembro del TPP. Puede que estemos asistiendo a un regionalismo al estilo "spaghetti-bowl": puesto de moda en todo el Hemisferio Occidental durante la década de 1990, el modelo de acuerdos comerciales representado metafóricamente por el spaghetti-bowl se refiere a aquellos países que buscan establecer múltiples acuerdos comerciales simultáneamente, a lo largo de tres dimensiones como mínimo: con alguna de las economías avanzadas (para construir la llamada "ancla externa"), con algún nuevo socio (sobre todo de las economías "emergentes" de Asia), y un acuerdo intra-regional<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Todas las cifras de esta sección fueron tomadas del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics, Yearbook, 2014* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2014).

<sup>12</sup> José Raul Penales, "The Hemisphere's spaghetti bowl of free-trade agreements," *Quarterly Americas* (Spring 2012), tomado de: <http://americasquarterly.org/perales>, página consultada el 13 de julio de 2015; y Luis Abugattas Majluf, *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries*

¿Cómo están clasificados los doce países aspirantes a construir el TPP, en las exportaciones e importaciones totales de China? En términos de exportaciones, Estados Unidos encabeza la lista: absorbió el 16.7% de las exportaciones totales de China en el 2013. Seguido de Japón con el 6.8%, Vietnam con el 2.2%, Malasia con 2.0%, Singapur 2.0%, Australia 1.7%, Canadá 1.3%, México 1.3%, y Chile 0.6%. Uno inmediatamente nota, si sacáramos a Japón de la lista, que los Estados Unidos por ellos mismos representan más exportaciones chinas que los otros diez países del TPP juntos. En cuanto a las importaciones chinas, el mismo patrón se manifiesta: Japón representa el 8.3% de las importaciones totales de China en 2013, los Estados Unidos 7.5% Australia 4.7%, Malasia 3.1%, Singapur 1.5%, Canadá 1.2%, Chile 1.1%, México 0.5%, Nueva Zelanda 0.4% y Perú 0.4%, entre las cifras más notables.

A partir de estas cifras, uno identifica la ausencia de una justificación económica para hacer que el TPP sea un instrumento para equilibrar la influencia de China, por lo que sugerimos que la atención debe dirigirse hacia la política. Un argumento podría ser, de hecho, que en virtud de que los Estados Unidos y Japón absorben mucho más exportaciones de China, que lo que esta importa de ellos, el enfoque mercantilista de China no puede provocar otra cosa que no sea un choque con la relativa apertura comercial de Japón y los Estados Unidos (con su nivel arancelario promedio de 1.4%, los Estados Unidos son mucho más abiertos que incluso Japón). Aunque estas cifras comerciales no nos informan mucho sobre los volúmenes reales del comercio y los valores comerciales involucrados, al enterarnos cuánto más grande es la economía de Estados Unidos cuando se compara a la de China nos da una idea de lo que está en juego: el 16.7 por ciento de las exportaciones totales de China que los Estados Unidos absorben, sigue siendo mucho más que el 7.5% de las importaciones que China realiza de los Estados Unidos. Por esto, argumentamos que el TPP busca nivelar el terreno de juego, lo cual no es para nada un argumento nuevo: se aplica con mayor vigor por parte de los Estados Unidos, y se desarrolla con frecuencia contra China por parte de varios miembros del TPP. Sin embargo, China no sólo ha buscado suavizar su enfoque mercantilista a través de los incentivos de la inversión extranjera, la ayuda económica y la asistencia para el desarrollo otorgada en particular a los socios menos desarrollados, sino

---

*Under the 'New Regionalism'*, serie temas de política comercial y materias primas, #27 (Nueva York, NY: United Nations Conference on Trade and Development, 2004),

que también muchos de los socios han encontrado en China un mercado con un menor número de obstáculos, y además ofrece un futuro promisorio, al tiempo que satisface necesidades de acceso al mercado para nuevos productos y servicios.

Sin embargo, recurrir al mercantilismo de China como un incentivo para crear el TPP puede abrir paso a nuevos problemas: a) invita a las represalias chinas: desde que China creó el BIIA se percibe que el juego que aspira desempeñar China está basado en la reciprocidad (dando y dando), y que esta táctica ya está en marcha, tanto en perjuicio de sus socios como del mundo en general (a través de una política de disminución de los precios); a) la exposición a una asimetría de intereses: con la propuesta del TPP, los Estados Unidos están tratando de ser los líderes de una docena de países que pueden fácilmente renunciar a los compromisos del TPP a través de negociaciones individuales con China; y c) la combinación de ambos elementos antes mencionados: ambas amenazas se han venido presentando en el terreno de juego de las relaciones comerciales en donde se percibe cómo China, al no ceñirse a las normas de Estados Unidos basadas en la reciprocidad, está imponiendo con éxito sus propias reglas mercantilistas sobre el mundo en general, mientras que los Estados Unidos están batallando para imponer sus propias reglas basadas en la reciprocidad. Todo esto significa que -en algún momento- se pudieran presentar condiciones para cambiar las reglas del juego comercial mundial.

En el fondo de todo, lo que está en juego es la continuidad del orden multilateral de comercio, un orden en donde los Estados Unidos se mantienen como un actor central en la actualidad, del mismo modo que lo fue en 1947, cuando abogó por el multilateralismo actuando solo. Basado como está en la reciprocidad y la no discriminación, éste es el sistema que está siendo amenazado, pero no únicamente por China: los propios Estados Unidos tiene una larga historia de promoción de sus intereses nacionales encubiertos en el manto multilateral (como lo es la descarada protección de sus productos agrícolas desde la década de 1940, y sutilmente desde la década de 1980); y con China ahora haciéndolo de la misma manera, el orden multilateral existente no puede sobrevivir en la medida en que las dos principales economías mundiales se convierten en violadores de sus normas, y en donde seguir haciéndolo provocará, de hecho, su colapso, si esto sucede China se mantendrá por delante de Estados Unidos, ya que tiene mecanismos alternativos como el

BIIA ya en funcionamiento, mientras que el proyecto TPP diseñado por Estados Unidos tiene todos los vacíos que acabamos de explicar en los párrafos anteriores.

Frente este *leitmotiv* del TPP, algunas de las estadísticas utilizadas para vender al TPP como el "área de libre comercio más grande del mundo" en realidad contribuyen a que pierda su brillo. Por ejemplo, los 1.5 mil millones de dólares de los bienes comerciados durante el 2012 entre los países miembros representaron el 40 por ciento de los 88 mil millones de dólares del producto interno bruto (PIB) total del mundo, y los 242 mil millones de dólares de valor de los servicios que fluyeron un año antes entre los aproximadamente 800 millones de personas de los países que están negociando el acuerdo, constituyen apenas el 25 por ciento de todo el comercio mundial<sup>13</sup>. Con más de 50 miembros, y una población neta superior a los 2 mil millones de personas, el BIIA alternativo de China está muy por delante en ambas cifras presentadas en este párrafo. Si el propósito es aumentar las cifras dentro del TPP como una forma de "equilibrar" a China, esto resultaría apenas la segunda mejor opción, que de plano integrar a China en el TPP. Como las relaciones entre China y los EU no están en crisis todavía, uno se pregunta, ¿por qué contribuir a crear conflicto en ellas? Si China fuera admitida al TPP, los volúmenes y los valores del comercio escalarían más allá de las cifras citadas por sus defensores. Por tanto, no queda claro por qué en lugar de buscar un "equilibrio" a la influencia económica global de China a través del TPP (que conlleva el riesgo del aislamiento de China, y sus concomitantes represalias) no puede ser logrado por los Estados Unidos por ellos mismos, recurriendo a un estrategia bilateral de negociación basada en el *quid pro quo*.

Así como las fuerzas reales presentes en el escenario comercial mundial quedan eclipsadas por los fines abstractos que se persiguen en acuerdos como el TPP, la inexplicable competencia entre los miembros del TPP para involucrarse económicamente con China se convierte en una acción aparentemente contradictoria. Por ejemplo, más inversión directa estadounidense va a China que a cualquier otro país del TPP, a pesar de las disputas comerciales. A este tipo de arreglos exclusivos pertenece el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (FIPA por sus siglas en inglés) firmado con Canadá a partir de 2012 con la esperanza de ampliar las inversiones relacionadas con China, en

---

<sup>13</sup> Véase "What is the Trans-Pacific Partnership?"

momentos incluso en que las diferencias basadas en el comercio prevalecen entre ambos países. Cuatro socios de la Alianza del Pacífico liderada por México tiene un plan similar para cosechar algunos beneficios en las relaciones comerciales con China a pesar de los déficit comerciales que se presentan con este país: Chile y Perú ya están subidos en el carro del TPP, mientras que los otros no miembros del TPP, Colombia y Costa Rica, parecen satisfechos con la Alianza del Pacífico adoptada en 2012, pero a partir de 2013 han buscado alguna forma de ampliar el comercio y la inversión con Asia a través de un TLC<sup>14</sup>.

Una estrategia llevada a cabo por México más allá de la Alianza del Pacífico ha sido invitar a las empresas chinas para financiar su renovación de infraestructura. Esta propuesta presentada en 2013 es por un valor de 300 mil millones de dólares, pero es sólo la punta del iceberg de los compromisos de China con América Latina<sup>15</sup>. En América Central, por ejemplo, Nicaragua invitó al grupo empresarial Xinwei Telecom Enterprise de China (del financiero rebelde Wang Jing) para construir un canal interoceánico como el que EU construyó en Panamá, por un valor de 40 mil millones de dólares. Además, China tiene su propia política de país "pivote" en América Latina, pues actualmente tiene presencia en distintos foros: como sucede con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), así como "Alianzas Estratégicas" con Brasil, México, Perú, y Venezuela, mientras que Bolivia y Ecuador han estado cortejando a China vigorosamente. Juntas todas estas acciones, representan un historial mucho más sustancial que cualquier otro que los propios Estados Unidos podrían producir a través de su iniciativa del TPP<sup>16</sup>.

De la gran cantidad de actividades económicas que se han presentado en la región trans-Pacífica en los últimos tres años se infiere que: a) la iniciativa del TPP no es el plan maestro que servirá de base para que otras iniciativas terminen convergiendo en ella, sino

---

<sup>14</sup> El presidente de Perú, Alan García, fue el principal promotor. Véase Nneka Etoniru, "Explainer: What is the Pacific Alliance?" *Americas Society/Council of the Americas*, mayo 17 de 2013, tomado de <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacific-alliance>, página consultada el 8 de julio de 2015.

<sup>15</sup> Toh Han Shih, "Mexico offers China US\$300b in infrastructure deals," *South China Morning Post*, 11 de septiembre de 2013, tomado de <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/1307863/mexico-banks-china-get-back-feet>, página consultada el 2 de julio 2015.

<sup>16</sup> Eric Hannon, "Building a canal to power," *U.S. News & World Report*, 22 de octubre de 2013, tomado de: <http://www.usanews.com/opinion/blogs/world-report/2013/10/22/chi...>, página consultada el 9 de julio de 2015; y Shannon Tiezzi, "China's push into 'America's backyard'," *The Diplomat*, 8 de febrero de 2014, tomado de: <http://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/>, página consultada el 9 de julio de 2015.

que se trata de un proyecto que surgió como reacción a los acontecimientos en curso, y también debe ser considerado un proyecto oportunista; b) China puede recurrir a una acción de equilibrio frente a los Estados Unidos apelando -como lo ha venido haciendo- a sus aliados latinoamericanos, los cuales están de por sí ansiosos de suavizar el poder del "Coloso del Norte" vecino, y sobre todo, apelando a unos pocos países socialistas influyentes, como Argentina, Brasil y Chile, entre otros; c) la ausencia de actores económicos clave como Brasil, India, Indonesia, Corea del Sur y Venezuela nos recuerda que hay muchos acontecimientos importantes que están teniendo lugar fuera del TPP, y que este acuerdo no constituye la última acción frente a la política comercial de China, sino que se debe comprender que el orden mundial está cambiando desde sus bases (la existencia de una superpotencia, a un conjunto de potencias) en donde la rivalidad entre los bloques regionales está dando lugar a la dinámica del *spaghetti-bowl*, y en donde el multilateralismo no discriminatorio está dando paso a la discriminación; y d) el comercio y la inversión por sí solos no son la única fuente de influencia de China en el mercado global, ya que hay otra enorme industria de China -basada en la ayuda para el desarrollo del exterior-, que los chinos han utilizado en todo el mundo, incluyendo América Central.

Este no es el momento para profundizar sobre la geopolítica detrás del TPP, ya que la geopolítica misma se esconde detrás de los instrumentos de comercio e inversión. Sin embargo, eludirla sería ignorar el contexto agresivo en el que los acuerdos económicos han tenido auge recientemente.

Dennis J. Bernstein no es el único que lamenta el tipo de beligerancia que está detrás del TPP. Su análisis se reduce a dos países: los catalizadores, Japón y Estados Unidos. Más puntualmente, él ve a los Estados Unidos "que están empujados a Japón para que abandone su pacifismo de posguerra y hacer de su ejército modernizado un aliado de Estados Unidos en la contención de China"<sup>17</sup>. Con Japón construyendo con urgencia lo que podría llamarse un "anillo de seguridad alrededor de China" junto con otros países vecinos<sup>18</sup>, los Estados

---

<sup>17</sup> Basado en una entrevista con Tim Shorrock. Ver Dennis J. Bernstein, "Turning Japan back toward militarism," *Consortium News*, 8 de julio de 2014, tomado de: <http://consortiumnews.com/2014/07/08/turning-japan-back-toward-...>; página consultada el 2 de julio 2015.

<sup>18</sup> Dennis J. Bernstein, "Turning Japan towards militarism," *Consortium News*, 8 de julio de 2014, tomado de: <https://consortiumnews.com/2014/07/08/turning-japan-back-toward-militarism/>, página consultada el 2 de julio de 2015.

Unidos hostigan cada vez más a China (sinceramente, reciprocando así una política agresiva por parte de China) en el Mar del Sur de China, haciendo de éste el primer frente de batalla posible de la estrategia de Estados Unidos como país "pivote". Ondas amenazantes serán -como es de esperar- los efectos colaterales que se presenten para aquellos países ubicados en la primera línea de resonancia como Vietnam (subido ya al carro del TPP) y Filipinas (otro país temeroso de China, y candidato a ingresar al TPP) por lo menos. Curiosamente Corea del Sur, otro centro neurálgico del litoral, se ha abstenido de presentar sus credenciales de acceso al TPP, muy parecido a otros socios de la ASEAN como la India, todos estos países han sido cortejados por Japón y su estridente postura anti-China. La respuesta favorable de la India al plan del primer ministro, Shinzo Abe, por ejemplo, podría intensificar la batalla a través del Pacífico ya que el objetivo de los Estados Unidos en el TPP para "equilibrar" a China combina bien con acciones similares de "equilibrio" de parte de la India. Si estos escenarios se despliegan en la realidad, entonces el proyecto TPP parecerá más una historieta de cuchillos, dagas, tramas e intrigas pendiente sobre China que de oro, dólares, empresas multinacionales y mercancías esperando circular libremente. Frente a todo esto, la votación del Congreso de los Estados Unidos para ratificar el TPP solo puede llegar a ser una trama más del espectáculo de lo que podría llamarse (a falta de una etiqueta mejor), la continuación de la Segunda Guerra Fría, y podría tranquilamente producir un resultado mejor, que una negativa del Congreso de Estados Unidos para ratificar el TPP, pues un acuerdo fallido duele más que una relación comercial asimétrica (como se hizo evidente en la década de 1930<sup>19</sup>). Si esto pasara, lo que Estados Unidos podría hacer es conducir a otros países de la zona trans-Pacífica para firmar un TPP más justo, como un paso para inducir a China a suavizar su propia política de país pivote en la región.

### **Características de la nueva generación de acuerdos comerciales como el TPP.**

En un contexto internacional caracterizado por una extraordinaria competencia entre los países en vías de desarrollo que promueven estrategias de industrialización orientadas a la exportación, el hecho de contar al menos con acceso a los mercados más grandes (cualidad

---

<sup>19</sup> Stephen D. Krasner, "State power and the structure of foreign trade," *World Politics* 28, no. 3 (abril 1976): pp. 317-47.

que México ya posee por cierto) por medios jurídicos (es decir, los acuerdos comerciales), les otorga una ventaja frente a otros dispuestos a participar en las cadenas globales de valor. Mucha de la literatura sostiene cierto pesimismo acerca de que -en la actualidad- el margen de maniobra de los gobiernos de los países en vías de desarrollo pueda ser usado para lograr la mejora (*upgrading*) a la que se aspira al integrarse exitosamente en las CGV, debido a compromisos asumidos con instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, y el Fondo Monetario Internacional, entre otros (Bruhn, 2014). Pero también existen casos de países que desafortunadamente han intentado aplicar unilateralmente acciones que han limitado su inserción en las CGV como sucede en América Latina con Venezuela y en ocasiones aisladas, como ha sucedido con Brasil. Especialistas en el tema han identificado a los siguientes como los tipos de reglas (o políticas mal instrumentadas) por los gobiernos, que pueden inhibir su acceso competitivo a las CGV:

- a) Políticas ineficientes o muy restrictivas de inversión.
- b) La exclusividad o tratamiento preferencial para las empresas estatales o con apoyo estatal (como los monopolios de energía o monopolios en los servicios postales).
- c) El ejercicio de poder de mercado por parte de una entidad dominante que controla el acceso a uno o a varios de los eslabones de la cadena, por ejemplo las operaciones portuarias y los manipuladores de carga del aeropuerto.
- d) Grupos (generalmente económicos, pero también políticos) que tienen intereses creados en el statu quo, como agentes aduanales y las industrias de transporte por carretera nacional, que pueden oponer resistencia a cualquier tipo de reformas (Gallagher, 2012).

En contrapartida a este tipo de acciones, las empresas que realizan la producción mediante la estrategia de las CGV necesitan dos garantías fundamentales: 1) que puedan conectar permanentemente las fábricas, y 2) que puedan hacer negocios en el extranjero con seguridad. La primera garantía demanda ciertos asuntos como la eliminación de las barreras fronterizas, servicios de infraestructura prácticamente de excelencia, y también movilidad empresarial segura; la segunda garantía consiste en apuntalar seriamente los derechos de

propiedad intelectual (tangibles e intangibles). Si bien las reglas de la OMC tocan en algunos aspectos estas garantías, no son suficientes para un mundo en el que las CGV son omnipresentes en varios sectores manufactureros.

¿Por qué el TPP puede ser el próximo acuerdo comercial firmado por México que marque un parteaguas en su inserción en las CGV? Después de los fracasos de las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio, se pueden esgrimir tres argumentos para identificar al TPP como el acuerdo idóneo para los intereses del gobierno mexicano: En primer lugar, la mayoría de las cadenas de suministro son regionales y las dos garantías mencionadas antes (conectividad entre fábricas y facilitación de negocios internacionales) no deben ser discriminatorias, por lo que el regionalismo parece su área natural. En segundo lugar, mientras que las normas multilaterales que regulan el comercio de los factores que forman parte de la cadena de suministro habrían sido mejor consolidarlas dentro de la OMC, los intereses de los países dentro de ella estaban enfocados en otras prioridades, por lo que fueron gravemente descuidados. En tercer lugar, las políticas de producción basada en las CGV tienden a ser bilaterales por naturaleza propia. Por ejemplo, si Corea quiere fábricas japonesas, las negocia con Japón; si Honduras quiere fábricas estadounidenses, las negocia con ese país.

El otro argumento que apunta a las negociaciones del TPP como un marco idóneo para los intereses del gobierno mexicano es la propia participación de los Estados Unidos y su papel como promotor del acuerdo, papel, por cierto respaldado no sólo por el poder ejecutivo (el Presidente Barack Obama) pero también por parte del poder legislativo, quién en junio del 2015 aprobó la concesión de la vía rápida para la culminación de las negociaciones (USTR, 2015). Esta participación por supuesto que no es gratuita, las empresas de alta tecnología como las que se ubican en este país obtienen ventajas competitivas claras al localizar parte de su producción en los países de bajos salarios si obtienen de sus gobiernos dos garantías fundamentales además de las ya citadas antes: derechos de propiedad intelectual y movilidad empresarial. Por su parte, las naciones en desarrollo como México ganan también con estas negociaciones al garantizar jurídicamente un atajo en su camino hacia la industrialización, sobre todo si pueden atraer a muchas fábricas que aún no han decidido su

localización. No es de extrañar que son varias las naciones en desarrollo que unilateral y voluntariamente redujeron ya sus aranceles, y que han mostrado su interés por negociar disciplinas de mayor profundidad y alcance en los acuerdos comerciales regionales así como en los tratados bilaterales de inversión, y es que no resulta ocioso pensar que -en cierta forma- en la actualidad el proteccionismo contribuye significativamente a destruir industrias vinculadas a las cadenas de suministro.

No menos importante para México es la marginación de China en las negociaciones (por decisión deliberada de los Estados Unidos), por ser un país con el que se rivaliza en la inserción en las CGV en los siguientes aspectos: a) el hecho de que China y México compiten en varios sectores; b) la naturaleza dispereja del comercio en donde resaltan las grandes diferencias entre lo que exporta China a México, y lo que exporta México a ese país (prevaleciendo una relación de nueve a uno); c) las controversias judiciales en las que México y China se han enfrentado ante la OMC en asuntos como la aplicación de subsidios prohibidos y la imposición de restricciones a la exportación de ciertas materias primas; d) las demandas de *dumping* a productos chinos en el ámbito nacional, habiéndose realizado 209 investigaciones desde 1986, de las cuales 18% han sido contra productos provenientes de China; e) el no reconocimiento de México a China como economía de mercado, lo que ha tensado la relación; el Gobierno de México no le ha otorgado este reconocimiento debido a las implicaciones jurídicas en materia de prácticas desleales que conlleva en el marco de la OMC, en particular sobre la carga de la prueba (Leycegui, 2011).

Sin embargo, debe reconocerse que la ausencia de China en el TTP también provoca pérdidas de oportunidades para México y alejamiento de sus propósitos, como las siguientes: a) no teniendo un acuerdo sobre comercio y finanzas transfronterizas (entre otros) impide reducir las discrepancias entre la información estadística de los dos países para conocer la situación real de los flujos de comercio e inversión, y sobre todo, con el acceso posible a estos datos entender mejor el fenómeno de las cadenas globales de valor para estar en posibilidades de identificar a los competidores reales; b) el gobierno de México contaría con menos instrumentos para apoyar a las empresas nacionales que desean incursionar en el mercado chino; c) los objetivos del programa ProMéxico orientados a las pequeñas, medianas y grandes empresas en donde está presente el mercado chino no

contarán con instrumentos jurídicos para otorgarles certeza; f) no contar con mecanismos de defensa legal cuando exista una práctica desleal o comercio ilegal; g) no contar con una alternativa para litigar conflictos con China fuera de la OMC, (a China le interesa, como estrategia de imagen y prestigio exponer poco sus diferendos comerciales ante la comunidad internacional); g) tener un marco para que México pueda analizar y sopesar los resultados obtenidos entre China y los países con los que ya ha suscrito un TLC (como Chile y Perú, países integrantes del TPP).

### **Características del proceso de negociación del TPP**

Después de analizar algunos puntos esenciales de lo que el TPP podría representar para México, vale la pena destacar lo que se está negociando actualmente en este acuerdo, y en particular lo referente a los temas relacionados con las CGV. Antes de hacerlo es pertinente destacar que los actores privados (grandes empresas) están siendo consultados sobre las implicaciones que para los negocios y las CGV pudieran tener las decisiones normativas adoptadas en las negociaciones. Durante estas negociaciones del TPP, las cuales se caracterizan por su casi completo hermetismo, se ha filtrado información acerca de que las grandes empresas están cabildeando por la completa eliminación de las barreras al comercio y toda la regulación redundante que prolifera en la región. La participación de este tipo de actores privados no es nueva, pues han estado presentes en la mayoría de las negociaciones comerciales internacionales en los ya famosos “cuartos de al lado”. Específicamente, los representantes de los negocios están presionando para mejorar la conectividad física transfronteriza, y optimizar también la comunicación y la coordinación de las prácticas regulatorias que afectan al comercio.

Además de la participación de los actores privados, es preciso aclarar un punto importante sobre las negociaciones del TPP: las reglas internacionales que se requieren para que las CGV operen son muy distintas a las que están contenidas en los tratados de la OMC, en particular porque en el modelo de negocio del cual parten es distinto de aquel en que se basaron las normas del viejo GATT y la actual OMC. Por ejemplo, las reglas de la OMC pretenden ser el brazo fuerte de la ley internacional para las transacciones entre partes (las economías de los países) que no están necesariamente relacionadas entre ellas, y sobre todo

que pertenecen a jurisdicciones completamente distintas. En contrapartida, el tipo de flujos transfronterizos que pretenden regular los acuerdos que se negocian tomando en cuenta a las CGV tienen como rasgo principal que son movimientos de mercancías altamente coordinados, pero no sólo de bienes materiales, sino también de inversiones, servicios, propiedad intelectual o tecnología, e incluso de personas, los cuales tienen lugar no sólo entre dos, sino entre más países. Es todo el flujo de conocimientos e información que rodea a estas transacciones que las diferencia del modelo clásico o tradicional en el que fue fundado el GATT (Gallagher, 2012).

## Capítulo 4

### Los temas cruciales para México en el TPP

Las expectativas depositadas por parte del gobierno mexicano cuando profundizó su apertura comercial a principios de la década de los noventa tomando como punto de partida la negociación e instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), eran muy altas<sup>20</sup>, entre ellas estaba promover significativas transformaciones en las estructuras productivas mediante el fomento de nuevas actividades, la formación y acumulación de capital fijo y la elevación de la productividad de toda la economía. También se pretendía promover aún más la inversión extranjera directa, fomentar altos volúmenes de exportación, propiciar la transferencia de tecnología y la industrialización, generar más empleos -y mediante esto- propiciar menos migración, así como aprovechar las economías de escala. Se proyectaba que la inversión extranjera representaría 4 puntos porcentuales del PIB, pero la realidad apabullante es que en estos momentos apenas capta de 2 a 2.5 puntos, sin conocerse aún (junio de 2015) las decisiones de la Reserva Federal de los Estados Unidos sobre el aumento de sus tasas de interés, lo que haría más inviable atraer el capital hacia México. Por otra parte, la inversión extranjera directa no se ha distribuido homogéneamente en el país, pues 5 entidades —Baja California, Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León— absorbieron más de tres cuartas partes de ella entre 1994 y 2011. En el extremo opuesto, 19 estados, principalmente del sur y sureste del país, recibieron únicamente 3% de la misma (Leycegui, 2012).

Pocos de los ambiciosos objetivos se cumplieron en la realidad. Lo cierto es que el TLCAN parece haber servido sólo para enfrentar los problemas que el país tenía en el corto plazo a principios de los noventa, y encajó a la perfección dentro de la visión anti-inflacionista de los gobiernos priistas posteriores a la década de los ochenta, pero poco ayudó en la generación del valor agregado para la industria mexicana. El incremento de las exportaciones en la actualidad no parece haber propiciado un mayor equilibrio en la balanza comercial, y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, las cuales siguen siendo

---

<sup>20</sup> Aunque es de sobra conocido que la apertura inició en 1986 con el ingreso de México al GATT

deficitarias, quizá esto se pueda atribuir a que el principal valor de las exportaciones es de negocios intra-firma de las empresas transnacionales (Blyde, 2013). No se han realizado estudios suficientes para comprobar si la pequeña alza en la inversión extranjera que se presentó en el pasado inmediato (1995-2015) se debe a las condiciones legales contenidas en el TLCAN, o a las privatizaciones de empresas paraestatales, o debido a la compra de empresas mexicanas por las grandes corporaciones extranjeras. Hay autores que señalan que este aumento en la inversión extranjera se ha realizado a costa de una mayor exposición y vulnerabilidad de la economía mexicana a los choques externos, sobre todo en términos financieros como sucede en la actualidad en donde eventos como el posible aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, y la crisis económica que se suscita en Grecia, han impactado en el valor del peso mexicano. (Cabrera, 2015)

Sí, el TLCAN se publicitó en su momento por las autoridades no sólo como un acuerdo, sino como una estrategia y una política pública por instrumentar, pero al parecer el acuerdo se logró, y la política pública con dificultades se instrumentó, o en realidad nunca se llevó a cabo. Los números y estadísticas del desempeño económico mexicano no parecieron concordar con las ambiciones negociadas en un acuerdo voluminoso por el tipo de reglas que imponía al comercio en América del Norte. Entre las metas del TLCAN estaba poner al corriente los procesos productivos de México con las grandes tendencias en las cadenas globales de valor, este propósito se quedó corto debido particularmente a las siguientes situaciones:

- a) Uno de los grandes errores en la planificación de la apertura comercial fue no haber creado una política industrial coherente que detonara una proveeduría nacional para la industria maquiladora.
- b) Tampoco existió una integración productiva que generase mayor valor agregado; ni se aprovecharon las ventajas comparativas de cada uno de los países de América del Norte en la producción compartida.
- c) Parece existir un consenso entre los especialistas del tema en que, debido a que las exportaciones están basadas en insumos predominantemente importados, no se han presentado los efectos multiplicadores o de *spillover* esperados en el resto de los sectores productivos. De hecho, la gran perdedora fue la planta industrial nacional

para los especialistas el resultado fue que con el TLCAN se generó un modelo exportador de manufactura de ensamble dinámico, el cual debido a su característica netamente importadora, padece una elevada desarticulación con respecto de las cadenas productivas internas, causando un modelo de maquila que ha socavado a la auténtica industrialización. El sector nacional de autopartes es un ejemplo de esto, las características de la industria hacen muy difícil que se puedan integrar proveedores nacionales, ya que las curvas de aprendizaje están muy avanzadas y las economías de escala no les permiten competir con las empresas que ya se encuentran dentro (Oropeza, 2014).

Los análisis académicos más recientes sobre las consecuencias de la apertura comercial realizada por el gobierno mexicano, particularmente a través de la firma casi indiscriminada de acuerdos comerciales bilaterales o regionales, han puesto énfasis en que la principal preocupación que debe estar presente en las negociaciones de los próximos acuerdos consiste en diseñar reglas que efectivamente garanticen la inserción de México en las cadenas globales de valor y que se planifiquen, concomitantemente, políticas internas encaminadas también a lograr dicha inserción.

Esto se sugiere particularmente para las actuales negociaciones de la Asociación TransPacífica (TPP, por sus siglas en inglés) debido a que las empresas están organizando cada vez más su producción de bienes y servicios a través de las cadenas globales de valor y de suministro. A grandes rasgos esto se caracteriza en que los productos son procesados - y el valor se añade - en diferentes países.

A partir de los antecedentes presentados sobre las secuelas de la apertura comercial mexicana, es menester citar los efectos esperados que el equipo de negociación de México en el TPP debería buscar para poder documentar realmente una mayor y mejor inserción de México en las CGV, a continuación se citan los efectos generales y más adelante los particulares:

-Incremento en el contenido nacional en las exportaciones.

-Aumento en el valor unitario de las exportaciones en relación con el valor promedio de la industria.

-Incremento en la participación de México en las exportaciones mundiales.

-Ampliación de los empleos relacionados con las exportaciones y los salarios pagados en ellos.

-Aumento en la incorporación del componente tecnológico sofisticado en las exportaciones.

-Mayor participación en las actividades relacionadas con el marketing y la distribución internacional de los bienes y servicios.

-Incremento en el uso de la infraestructura del país para actividades relacionadas con la logística internacional.

-Mayor participación de las PyMEs en las actividades económicas dirigidas al exterior.

-Mayor participación de las empresas localizadas en México en el comercio electrónico.

Los especialistas han identificado las metas específicas a corto plazo que ayudarían a que nuestro país ascendiera en su proceso de desarrollo como resultado de su exitosa inserción en las CGV, tales metas cuantitativas son:

- a) Promover la inversión privada en manufacturas que alcance un 15% como proporción del PIB para el 2020.
- b) Procurar nueva inversión extranjera directa en manufacturas: que supere el 60% como proporción del total.
- c) Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, para pasar del 30% al 38% en los siguientes 6 años.
- d) Incrementar el número de patentes registradas en México de menos de 12 mil que se tienen a 25 mil en los siguientes 5 años.
- e) Fomentar el crédito de la banca privada a la producción industrial de la economía, buscando que la participación se eleve del 25% al 35% en los siguientes 5 años.

- f) Según los especialistas, se requiere pasar a un TLCAN II avanzando de la integración comercial a la integración productiva y desplegar una nueva estrategia, privilegiando los aspectos de infraestructura, logística, y los clústers regionales.
- g) Invertir en capital humano e innovación (Leycegui, 2012).

Se avizora que las negociaciones del TPP podrían, en efecto, coadyuvar a alcanzar estos objetivos pero se requiere también la aplicación de políticas industriales previamente planificadas por el gobierno. Las siguientes razones complementan el argumento de que México debe estar presente en las negociaciones del TPP y poner énfasis en que éstas contribuyan a asegurar una participación exitosa en las CVG:

- a) Ante el estancamiento de las negociaciones de la OMC existen pocas iniciativas ambiciosas, por lo que se debe aprovechar ésta, además,
- b) Los Estados Unidos la han colocado en su agenda comercial y México no puede estar ajeno a su contenido y desarrollo.
- c) Tal y como se están negociando algunas disciplinas dentro del TPP, se tiene la ventaja de fomentar la integración regional de las cadenas productivas; por último
- d) se considera la posibilidad de acumular “origen” con fines del cálculo del contenido regional, lo cual es necesario para beneficiarse de las preferencias arancelarias establecidas en el acuerdo.

Con o sin TPP, de todas formas los siguientes son los desafíos para el comercio exterior de México procedentes del entorno:

- a) La erosión de las preferencias comerciales en el TLCAN, pues México, EU y Canadá han negociado otros acuerdos con sus socios comerciales (México 12, Estados Unidos 13 y Canadá 10),
- b) La multiplicidad de las reglas de comercio, las cuales se traslapan entre ellas con poco “orden”,
- c) La profundización de la integración regional,
- d) La participación cada vez mayor de China en el comercio internacional desde su ingreso a la OMC;

- e) La diversificación del comercio a raíz del nuevo papel de las economías emergentes,
- f) Las recurrentes crisis económicas internacionales y
- g) El resurgimiento del proteccionismo. (Leycegui, 2012).

¿Por qué el gobierno mexicano debería negociar el TPP poniendo atención a cómo las reglas negociadas en él afectarán su inserción en las CGV? Porque la capacidad de una empresa para participar en estas cadenas de valor y de suministro depende -en gran medida- de las decisiones de su gobierno y de las políticas que adopta en los siguientes temas:

- Hasta dónde llevar las restricciones en el acceso a los mercados;
- La eficiencia en la gestión de las fronteras;
- Sus capacidades en lo relacionado con las tecnologías de la información;
- La infraestructura disponible para los servicios de transporte y logística; y
- Las políticas dirigidas al entorno empresarial.

En las negociaciones del TPP se debe tomar en cuenta que, de acuerdo con el enfoque teórico de las CGV, no basta que los aranceles de los bienes exportados-importados se encuentren en cero debido a las negociaciones comerciales previas, ya que las empresas que se enfrentan a altos costos, a la incertidumbre de los servicios en las fronteras, y a la logística ineficiente e imprevisible, serán particularmente incapaces de competir con las empresas de los países que proporcionan un entorno económico más eficiente. La eficiencia en las CGV y en la cadena de suministro no se trata simplemente mediante una libre circulación de partes y componentes, y la facilitación del comercio en la frontera. También implica la capacidad de invertir en infraestructura, la protección de la propiedad intelectual, el libre movimiento internacional de los empresarios y los trabajadores, y el acceso y uso de la tecnología. Los factores relacionados con las políticas que afectan el funcionamiento de las cadenas de suministro son numerosos y están relacionados entre sí. Estos pueden abarcar requisitos por cumplir en los reglamentos en materia de salud, la seguridad de los

productos, la seguridad en su conjunto, etc, tales requisitos suelen añadir un nivel adicional de complejidad al proceso de despacho de aduana (Gereffi, 2011).

### **Temas de la negociación del TPP directamente relacionados con las CGV.**

En esta parte final del artículo se analizarán algunos de los principales temas de negociación del TPP como son a) Trato a las empresas del sector público, b) regulaciones a la logística internacional, c) trato a los servicios transfronterizos, d) normas dirigidas a las finanzas transfronterizas, y e) Oportunidades para las PyMEs.

### **Las reglas sobre el comportamiento de las empresas estatales.**

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la eficiente participación de las empresas que son propiedad de los gobiernos en las actividades económicas del país, evitando sus efectos distorsionantes. <i>Ajustes o reformas necesarias:</i> Eliminación de los apoyos y el trato preferencial de los gobiernos a las empresas estatales cuando sus actividades económicas tengan efectos comerciales distorsionantes. Permitir la competencia de empresas privadas en los sectores donde las empresas estatales son dominantes. Apertura a la información en el manejo de las empresas.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP, además del registro de una reducción sustancial en los precios de los bienes y servicios ofertados por tales empresas.
<i>País promotor:</i>	Estados Unidos. <i>Países adversos a una reforma profunda en este tema:</i> todos los países con grandes empresas estatales.

En la actualidad, las normas que tienen el propósito de regular a las empresas controladas por los gobiernos -y que se encuentran en vigor- son un mero mosaico de distintas reglas nacionales e internacionales sobre el comercio, la inversión y la competencia, y están aún lejos de ser un conjunto de reglas establecidas específicamente con el fin de normar adecuadamente a este tipo de empresas, y que hayan sido redactadas a partir de sus características y peculiaridades. Una adecuada gestión de las CGV requiere que las empresas estatales sean reguladas eficientemente debido a que con frecuencia son apoyadas con subsidios gubernamentales y préstamos baratos, además de que aprovechan la ventaja de un trato regulador preferencial, y/o no están sujetas al escrutinio de los accionistas en el corto plazo. Con este tipo de ventajas, estas empresas pueden intervenir distorsionando a las CGV, por ejemplo, cuando controlan servicios de mensajería, almacenamiento, o cualquier otro que les permita participar significativamente en uno o más de los eslabones de las CGV.

Como no existen principios uniformes establecidos para regular a estas empresas, en consecuencia, la transparencia de la información sobre ellas se encuentra fuera del ámbito de la actual ley internacional, este tipo de información tiene que ver con la descripción del negocio y su situación financiera; lograr la transparencia en esta información es un requisito previo para la regulación efectiva de las empresas estatales. Tampoco existe un sistema de regulación para controlar los subsidios gubernamentales directos, particularmente los pagados para las operaciones de una empresa estatal en el mercado de otro país. Además de que este tema se está negociando ampliamente en la TPP, los Estados Unidos lo están promoviendo también en las negociaciones del Tratado Transatlántico con la UE, y en el Acuerdo del Comercio de Servicios (TISA) en la OMC.

Las fuentes de las ventajas competitivas de las empresas estatales, y que se buscaría reducir en el capítulo correspondiente del TPP particularmente debido a las presiones del equipo de negociación de los EU, son:

- Los niveles de subsidios otorgados por los gobiernos
- El tipo de financiamiento y de garantías otorgados por parte de las instituciones financieras gubernamentales.
- El trato preferencial otorgado en la aplicación de las normas (por ejemplo, la exención de los requisitos de divulgación de información, o la exención de la aplicación del derecho de monopolio).
- Su potencial para convertirse en monopolios
- Exención en la aplicación de reglas de bancarrota, y ventajas en acceso a la información (Kawase, 2014)

El interés manifiesto del equipo negociador de EU consiste en incluir normas que aseguren una “neutralidad competitiva” en el tratamiento de las empresas estatales, eliminando prácticamente todo el trato preferencial, y sobre todo, incluyendo mecanismos de solución de controversias en este tema para reforzar su aplicación (USTR, 2015). Cabe mencionar que países del Pacífico que cuentan con importantes empresas estatales como Australia y Nueva Zelanda han hecho propuestas contrarias a las sugeridas por los Estados Unidos. Australia, por ejemplo, propuso un mecanismo parecido al de una auditoría interna en virtud del cual cada país examinaría y garantizaría la neutralidad competitiva entre las empresas privadas y las empresas estatales dentro de sus propias economías. Para otros países en vías de desarrollo esta propuesta parecería ser afín a sus intereses, pero debido a

su escasez de recursos financieros sería muy complicado aplicar un sistema similar, esto es particularmente cierto para países como Malasia y Vietnam (Krist, 2013). Para el caso de los negociadores mexicanos, la propuesta de Australia parece coherente, pero se puede ceder a las propuestas de los Estados Unidos con el fin de recibir concesiones en otros temas, pues en México son pocas ya las empresas del gobierno que influyen en las CGV.

Lo complicado en la negociación de este tema consiste en que los países que tienen importantes empresas propiedad del Estado justifican su existencia argumentando que estas empresas son indispensables para su desarrollo económico e industrial, como se observa en algunas redes industriales, donde el monopolio genera algún tipo de eficiencia (por ejemplo, en la generación y distribución de recursos como la electricidad o el agua), así como en las zonas donde se pueden esperar efectos significativos indirectos, o en donde la inversión del sector privado no es viable debido a la enorme cantidad de capital y altos riesgos que están de por medio (por ejemplo, la alta tecnología, o la aeronáutica). De esta forma, no es posible abordar superficialmente este asunto en las negociaciones, e imponer restricciones más estrictas simplemente porque se suponga que las empresas estatales son inherentemente inadecuadas para las CGV como lo han insistido algunos grupos estadounidenses. Más bien, el desafío de los negociadores consiste en hallar un punto de equilibrio para que las reglas acordadas efectivamente consideren los efectos negativos y positivos de este tipo de actores económicos.

### **Logística.**

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la eficiente gestión de los factores involucrados en la logística
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Apertura a la información, eliminación de políticas y trámites innecesarios o redundantes, compromisos para el establecimiento de tiempos para la liberación de los embarques.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en el <i>Logistic Performance Index</i> y en todos los indicadores contenidos en él, particularmente en la calidad del transporte y en la infraestructura tecnológica, en la reducción en los costos de transporte, en la competencia que se presente entre distintas empresas, en el incremento en la capacidad para rastrear los pedimentos debido al acceso a la información, y en la reducción de los costos del transporte local. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global. Revisar el incremento del comercio electrónico en los indicadores del país.

Se comentó antes que un elemento importante del enfoque de negociación que se aplica en el TPP es una comunicación e interacción frecuente entre los funcionarios gubernamentales, los legisladores y los representantes de la industria con el fin de

identificar los problemas comunes y sus posibles soluciones, y dar el seguimiento necesario a los avances en la disminución de costos en la cadena de suministro, vía la reducción de políticas innecesarias. Una premisa de las negociaciones es que la cooperación debe centrarse en la consecución de objetivos específicos en el ámbito de la logística, como los compromisos de establecimiento de tiempos para la liberación de cargas, o una lista común de los requisitos de datos que deben cumplir los envíos; así como llegar a acuerdos sobre los principios de la reglamentación, además de establecer procesos de consulta que permitan a la industria identificar cuellos de botella específicos; y los mecanismos para hacer frente a estos cuellos de botella en el momento oportuno mediante la colaboración. Estas negociaciones se consideran un paso adelante tomando en cuenta la falta de progreso en las negociaciones de la OMC al respecto. Pero se debe reconocer que se han hecho algunos progresos en los últimos foros regionales; un ejemplo es el compromiso de la APEC para mejorar el rendimiento de la cadena de suministro de la región en un 10% en 2015, un objetivo articulado bajo el Plan Yokohama 20.

La liberalización efectiva en esta área requiere definiciones claras y concisas para delimitar el alcance exacto de los compromisos. Por ello es importante que los equipos de negociación delimiten en primer lugar las listas de verificación, así como las definiciones y conceptos relacionados, lo cual hará que los países puedan realmente beneficiarse de nuevas mejoras en el transporte multimodal y en los servicios de logística. De hecho, clarificar de antemano el alcance de los compromisos significaría para los países en desarrollo identificar nuevas oportunidades de mercado, especialmente en aquellas áreas que no requieren importantes inversiones de capital.

En este tema los Estados Unidos están buscando a) compromisos que aseguren la rápida liberación de los bienes en la aduana, b) procedimientos expeditos para envíos de entrega rápida y, c) reglamentos aduaneros transparentes y predecibles. Además están a favor de compromisos adicionales de cooperación aduanera con el fin de asegurar que los países del TPP trabajaran juntos para evitar el contrabando, el transbordo ilegal y la evasión de impuestos, así como de garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos comerciales. Sin dejar de mencionar reglas de origen fuertes y comunes para asegurar que los beneficios del TPP vayan realmente a los estados miembros (CRS, 2015). En contrapartida los países

en vías de desarrollo están buscando asistencia técnica y financiera en estas áreas para poder actualizar sus procedimientos. En el caso de México, ya existen programas conjuntos con los Estados Unidos para evitar inspecciones dobles, y la apertura de aduanas únicas con personal de ambos países son situaciones ejemplares, por lo que este tema no debería ser delicado de abordar, al contrario, es donde se podría profundizar la cooperación.

### **Servicios transfronterizos.**

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la liberalización de los servicios que tienen lugar en las fronteras de los países miembros y que hagan más eficientes los intercambios.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Eliminación de obstáculos al acceso a la información, eliminación de requisitos de localización de las empresas comercializadoras en territorio nacional, ampliación de las transacciones vía internet, prohibición de requisitos para utilizar la infraestructura informática local.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la reducción de los costos de los servicios y bienes ofrecidos en los servicios transfronterizos y en el incremento en la velocidad de las transacciones, así como una mayor participación de empresas privadas en la oferta de servicios. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

En las negociaciones del TPP, los servicios en general y no solo los transfronterizos se están abordando en el marco de un acuerdo global de "alto nivel" ordenado por los ejecutivos de los países integrantes. La liberalización de los servicios utiliza un método específico basado en lo que los negociadores llaman una "lista negativa", que básicamente requiere que los participantes programen una serie de "medidas disconformes" que no estarían cubiertas en el TPP. Este enfoque busca proporcionar una cobertura máxima de los principios de *Nación Más Favorecida*, *Trato Nacional* y *Transparencia* entre los países miembros, y con ello aumentar las normas y compromisos de acceso al mercado ya consagrados en los acuerdos sobre servicios negociados en el seno de la OMC. Los negociadores están tratando de mejorar la transparencia y las reglas de modo que no sean una carga innecesaria para el comercio de los servicios (Schott, 2012).

Es importante decir que las negociaciones se llevan a cabo al máximo nivel de autoridad debido a que los países del sureste asiático (y podemos decir, de Asia en general) no han participado activamente en las negociaciones comerciales de servicios en la OMC y solo han asumido obligaciones al respecto en los acuerdos comerciales regionales. En la mayoría de casos, los compromisos asumidos en ese tipo de acuerdos solo han legitimado

las prácticas cotidianas que se llevan a cabo en esos países, y no han ayudado a impulsar las reformas económicas nacionales.

Para alcanzar sus metas de liberalización de este sector, los negociadores probablemente tengan que revisar los objetivos alcanzados en los acuerdos ya existentes, como el acuerdo entre Estados Unidos y Corea del Sur, o el de Nueva Zelanda y Malasia. El TLC entre Corea del Sur y los EU contiene estándares muy altos en materia de servicios financieros, seguros, y servicios de entrega urgente, mientras que el acuerdo entre Nueva Zelanda y Malasia contiene compromisos de acceso al mercado en la educación, el medio ambiente, transporte marítimo, turismo, consultoría de administración de empresas y servicios veterinarios (Business Roundtable, 2012).

Negociar un acuerdo en el TPP en el tema de los flujos de información transfronteriza puede ayudar a un acceso seguro por parte de las PyMEs a las plataformas de distribución y comercialización en línea en la región. Por ejemplo, un acuerdo de este tipo podría proporcionar un marco para que los empresarios y las pequeñas empresas tengan acceso y proporcionen servicios a los clientes internacionales a través de las plataformas del comercio electrónico, o para gestionar sus ventas a través de servicios de administración de las relaciones comerciales con sus clientes en línea, desde cualquier punto de la región. Los beneficios económicos de ese marco serían muy pertinentes especialmente para los países en desarrollo, donde el acceso a los productos regionales basados en Internet les permitiría superar las tecnologías tradicionales y participar más activamente en el mercado global (CRS, 2015).

Debido a la importancia económica de los flujos internacionales de datos y de información en la región, se espera que las negociaciones del TPP produzcan compromisos jurídicamente vinculantes en los siguientes subtemas: Permitir la información y los flujos de datos transfronterizos, garantizando al mismo tiempo que la privacidad y los derechos de propiedad intelectual estén protegidos. Permitir a las empresas comerciales de los países miembros del TPP que realicen transacciones comerciales a través de plataformas de comercio electrónico, aunque las empresas no cuenten con una presencia comercial en cada

país. Prohibir los requisitos para utilizar la infraestructura informática local, como los servidores por ejemplo, como condición para hacer negocios o para invertir en un país TPP o para participar en el comercio electrónico o el comercio transfronterizo<sup>21</sup>. (USTR, 2015)

El primer reto que deben superar los equipos negociadores al abordar este subtema es aprender a reconocer las auténticas barreras a los servicios transfronterizos y entender que estas barreras no tienen necesariamente mucho que ver con los obstáculos comerciales tradicionales. Estas barreras son clasificadas en cinco categorías, las cuales son: 1) Preferencias de los gobiernos, o de sus empresas, en la adquisición de productos con tecnología nacional, o actuar sesgadamente a favor de determinadas tecnologías o modelos de negocio. 2) Manipulación de los estándares de tecnología para reforzar a las empresas nacionales y aislarlas de la competencia extranjera. 3) Invocar cuestiones de seguridad para bloquear productos de tecnología extranjera a través de métodos burocráticos, mientras que da ventaja a los proveedores locales. 4) Limitaciones a los proveedores de servicios “nube” multinacionales a través de requisitos de localización de datos. 5) Restricciones a las transacciones transfronterizas. Además de las nuevas formas perniciosas de proteccionismo, existen barreras arancelarias que persisten debido que el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC no cubre muchas de las nuevas tecnologías o no abarca a los mercados clave (Holleyman, 2012).

Los países que imponen barreras de este tipo lo hacen básicamente argumentado dos razones de peso: a) como instrumentos de las políticas gubernamentales para promover la innovación; y c) son un instrumento para aumentar la seguridad nacional o avanzar en otras prioridades nacionales y no necesariamente son países en desarrollo los que defienden esta postura. Desafortunadamente debido al alto nivel en el que se llevan a cabo las negociaciones, poco se ha filtrado a la opinión pública sobre las posiciones, las propuestas y los compromisos preliminares que ya se han alcanzado hasta el momento en este asunto.

---

<sup>21</sup> Estas demandas las han hecho particularmente las empresas de los EU, las cuales enviaron al equipo negociador una carta abierta solicitando estas concesiones por parte de los países negociadores, la lista de las organizaciones cupulares es la siguiente: American Council of Life Insurers, Business Roundtable, Business Software Alliance, Coalition of Service Industries, Emergency Committee for American Trade, Information Technology Industry Council, National Association of Manufacturers, National Foreign Trade Council, Software and Information Industry Association, TechAmerica, US-ASEAN Business Council, U.S. Chamber of Commerce, United States Council for International Business. (Business Roundtable, 2012).

## Finanzas transfronterizas.

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan el eficiente flujo de capitales en jurisdicciones contiguas.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Eliminación de los obstáculos jurídicos a la libre circulación de capitales. Apertura a la información en el manejo de este tipo de capitales. Menos intervención de los gobiernos y ampliación en el número de instituciones financieras privadas que participen en los intercambios.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la reducción de las autoridades participantes en las transacciones, la reducción en los costos de los servicios, y un auge de las transacciones electrónicas. Revisar logros en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

Dentro del TPP se están negociando también disciplinas dirigidas a las finanzas transfronterizas o conocidas también como "medidas para gestionar los flujos de capital" según el nuevo lenguaje del FMI. En este tema es pertinente recordar que prácticamente en todos los acuerdos de libre comercio recientemente firmados por los Estados Unidos, su principal interés ha sido restringir la capacidad de sus socios comerciales para imponer controles sobre el libre flujo de capital, incluso en tiempos de crisis financiera. En esos acuerdos los socios comerciales de EU procuraron establecer salvaguardias temporales sobre las entradas y salidas de capital para prevenir o mitigar las crisis financieras, o diferir el caso de la legislación del país de acogida (Gallagher, 2012).

La argumentación de los Estados Unidos para limitar la capacidad de sus socios para imponer restricciones a los flujos de capitales ha sido que "los países con amplia experiencia en la apertura del sector de servicios financieros les ha permitido aumentar sustancialmente sus tasas de crecimiento. Los sectores intermedios que recurren a esos servicios se benefician de una mayor eficiencia, y un sector financiero fuerte aumenta tanto la cantidad de ahorro nacional como la eficacia de su asignación". El equipo de negociación de Estados Unidos ha sostenido que "el mantenimiento de las restricciones sobre flujo de capital es una tarea difícil, costosa, ya menudo inútil". (Krist, 2013).

Al respecto, varios países del Pacífico no piensan igual y han sugerido incluir también en el TPP salvaguardias encaminadas a permitir a los gobiernos de los países firmantes tener un margen de maniobra para regular las finanzas transfronterizas si se presentan "serias dificultades a la balanza de pagos, o amenazas derivadas de las mismas". Este tipo de salvaguardias son casi idénticas a las que se encuentran en el TLC entre Australia y Malasia firmado en el año 2012, así como las que se negociaron en el TLC de Australia-

Nueva Zelanda-Singapur, y también el TLC entre Nueva Zelanda y Singapur. También es muy similar al lenguaje en que quedó redactada una salvaguardia similar en el tratado de inversión entre Japón y Vietnam, firmado en 2003. Los países que desean agregar al TPP este tipo de flexibilidad son Australia, Malasia y Nueva Zelanda (CRS, 2015).

No resulta ocioso recordar las razones por las que un país en desarrollo puede querer imponer controles al capital. Una razón poderosa es que una gran afluencia de capital extranjero propiciado, por ejemplo, porque el país se ha convertido de repente en un imán para las administradoras de fondos de cobertura, puede hacer que la moneda del país se aprecie fuertemente lo que limitaría las exportaciones. Otra es que los grandes flujos de capital hacia un país en desarrollo pueden causar burbujas u otras distorsiones económicas (Krist, 2013).

Diversos analistas suponen que en general la mayoría de los países (con quizá la excepción de los Estados Unidos, quienes desean disciplinas más rígidas), pondrán en la mesa de negociación que la salvaguardia no se aplique únicamente a problemas en la balanza de pagos, pero que se extienda para atender problemas derivados de la inestabilidad financiera con el fin de que los gobiernos cuenten con herramientas para atender el cumplimiento de sus obligaciones de pago, también para evitar las burbujas de activos, la excesiva apreciación cambiaria, la fuga de capitales, y para mantener una política monetaria independiente.

Por parte de EU, se anticipaba que su equipo negociador defiende disciplinas no tan flexibles y que incluyan conceptos como el “carácter no discriminatorio” en la aplicación de las reglas para las finanzas transfronterizas. Este es un problema para los equipos negociadores en virtud de que la regulación de las finanzas internacionales es prácticamente de naturaleza discriminatoria. Este hecho está contenido incluso en la definición de las normas dirigidas a las finanzas transfronterizas las cuales son conocidas como "medidas que afecten la actividad financiera transfronteriza que discriminan sobre la base de la residencia".

Dentro de las disciplinas propuestas por EU, la carga de la prueba aún recaería en los hombros de los gobiernos para defender sus políticas ante los tribunales, en donde los

inversionistas privados pueden hacer reclamaciones contra la regulación impuesta por los gobiernos si contravienen los principios del TPP. Los capítulos de los servicios financieros de los otros tratados comerciales de Estados Unidos a menudo tienen una "pantalla diplomática", es decir, un espacio para que los gobiernos resuelvan informalmente sus diferencias vía sus autoridades financieras, quienes por medio de las consultas pueden decidir si la regulación es legítima y, por tanto, mantener a raya la capacidad de los inversionistas privados para demandar directamente a los gobiernos.

Vale la pena comentar que el equipo de negociación de Chile logró que hasta el momento el borrador de este capítulo tenga un anexo entre corchetes, relacionado con las regulaciones en la cuenta de capital, pues este país cuenta con una ley que permite a la nación aplicar temporalmente las regulaciones constitucionales a las operaciones financieras transfronterizas con el fin de prevenir o mitigar una crisis. En este anexo se concedería a Chile la flexibilidad para recurrir a esta ley cuando sea necesario. Esto es significativo si se considera que cuando los chilenos negociaron su acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos, el equipo de negociación del entonces presidente George Bush obligó a Chile a desistir de incluir salvaguardias parecidas, esto significaría que para el caso de Chile, el nuevo TPP presumiblemente anularía el acuerdo pasado entre las dos naciones. Para el caso de México, nuestro país fue uno de los primeros en llegar a acuerdos con los Estados Unidos en este tema, y el TLCAN incluye salvaguardias como las que defienden los países en vías de desarrollo, las cuales no deberían ser eliminadas, pese a que la presión de Estados Unidos en este tema en el TPP es más fuerte que la que su equipo de negociación asume en las pláticas en el seno de la OMC o del FMI. Se debe poner atención a las causas que provocaron la crisis económica de 1994-1995 y con base en ellos, negociar la posibilidad de eliminar los controles.

## PYMES

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la rápida inserción de las PyMEs de los países miembros en el comercio internacional de la región trans-pacífica. Crear instituciones permanentes para apoyar a este tipo de empresas.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Liberalizar el comercio aún en transacciones pequeñas, compartir información sobre los mercados locales, proteger aún más la propiedad intelectual. Permitir una mayor circulación de los empresarios y sus empleados en la zona.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en el incremento en la oferta y demanda de servicios y bienes de estas empresas, y en la reducción de sus costos y precios. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

El capítulo de las PyMEs del TPP fue el primero de todos en ser concluido por vía de las negociaciones, y sin embargo, como el resto del borrador, aún no ha sido dado a conocer a la opinión pública. Se sabe que el mismo está basado en los acuerdos consensados en el seno de la APEC y tiene como objetivo básico apoyar la integración de las pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial, lo cual es una prioridad para la mayoría de los países del TPP, en particular para los EU, debido a la vinculación de estas empresas con la creación de los empleos en ese país (APEC, 2015). Se centra principalmente en identificar los medios a través de los cuales los miembros del TPP van a proporcionar información a las empresas para que puedan entender mejor cómo funciona el acuerdo completo, pero no solo eso, también se comprometen los signatarios a tomar medidas para proporcionar información a las PyMEs particularmente sobre el establecimiento de sitios web específicos de cada país con datos oportunos para sus negocios, acordaron también el establecimiento de un Comité Especial para este tipo de negocios pequeños. En especial cada país se ha comprometido a crear un sitio web -interconectado a los sitios web de otros países del TPP- que contendrán resúmenes económicos, comerciales y de negocios de los principales países del acuerdo, esta plataforma incluirá herramientas electrónicas para facilitar la identificación de oportunidades de negocio para las PyMEs de la región. Por ello, el capítulo establece que el comité especial responsable llevará a cabo las siguientes tareas. a) La promoción de talleres y otras actividades para informar a las PyMEs sobre los beneficios disponibles para ellas en el acuerdo, b) explorar las oportunidades para que los países miembros cooperen entre ellos en la capacitación de funcionarios gubernamentales para asesorar a las PyMEs en relación con las exportaciones, y c) el desarrollo de programas para ayudar a las PyMEs a participar en las cadenas de suministro globales.

Es pertinente recordar que si bien es cierto que las grandes empresas internacionales son las beneficiarias netas de las estrategias basadas en las CGV, y en los acuerdos que se consolidarán en el TPP, para algunas grandes empresas las PyMEs son relevantes porque les delegan aquellas operaciones generalmente sencillas, intensivas en trabajo poco calificado, de montaje basado en materiales importados que son transferidos a países con regulaciones laxas y políticas laborales flexibles así como salarios bajos. Para algunos analistas, está relación que se crea entre las grandes empresas y las PyMEs localizadas en las economías emergentes les significa a estas últimas grandes oportunidades para insertarse en las GCV de forma directa (aunque más frecuentemente de forma indirecta). Sin embargo, las PyMEs tienden a enfrentar proporcionalmente mayores barreras para participar en el comercio internacional, algunas de las cuales están relacionadas con la logística y los costos de transacción (Ferrando, 2013).

Las autoridades de los Estados Unidos han identificado a las siguientes como las principales barreras al comercio internacional que han enfrentado sus PyMEs: a) trámites aduaneros onerosos, b) dificultades para establecer oficinas o filiales en el exterior, c) dificultades para procesar los pagos internacionales, d) regulaciones extranjeras, e) impuestos a pagar en el extranjero, f) aranceles altos, g) poca protección a los derechos de propiedad intelectual, h) problemas de financiamiento a sus operaciones en el exterior, i) altos costos para el transporte, j) problemas de visado (USITC, 2010).

A partir de la publicación de estos obstáculos percibidos por las PyMEs de EU, el equipo de negociación de ese país publicó una lista de las demandas que se harían en las negociaciones del TPP en beneficio de sus empresas: eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para las PyMEs, incluyendo los trámites burocráticos en la frontera; simplificación de los procedimientos aduaneros; fortalecimiento de la propiedad intelectual y una mayor transparencia en procedimientos y reglas al respecto; y el establecimiento de un sistema de revisión y seguimiento de los efectos del TPP sobre las PyMEs (Alexander, 2014).

Sin conocer aún el contenido del texto del TPP dedicado a las PyMEs, se espera que los gobiernos las hayan ayudado en el acuerdo mediante la adopción de mayores reglas *de minimis*, lo que permitiría a ciertas mercancías ubicadas en un determinado umbral de valor, estar exentas de la revisión aduanera, siempre que el importe de los aranceles sea menor que el costo administrativo para procesar el cargo o envío. Actualmente los niveles *de minimis* varían ampliamente; dentro de la región APEC, por ejemplo, los umbrales

varían entre un dólar, a más de mil dólares americanos. Si bien un estándar regional uniforme puede ser difícil de negociar entre los miembros del TPP dadas las diferencias en los ingresos per cápita y la dependencia de los ingresos aduaneros para cada uno de los países integrantes, por lo menos podrían ponerse de acuerdo para que los estándares *de minimis* dentro del pacto sean lo suficientemente altos como para no impedir las pequeñas transacciones haciéndolas prohibitivamente caras. Lo que más importa es que si los negociadores están pensando realmente en agilizar las cadenas de valor, los intereses de las PYMEs deben ser tomados también con seriedad ya que pueden diferir de forma importante con respecto de otros actores como lo son las grandes transportistas y las empresas proveedores de servicios de logística. Actualmente, aquellas medidas de facilitación del comercio, como los operadores económicos autorizados, o los programas de confianza hacia el comerciante en general, favorecen sólo a los grandes comerciantes y a los transportistas. Está por demás decir que este tipo de iniciativas para reducir los costos del cumplimiento de las normas se deben complementar con programas y soluciones para las PyMEs a fin de ayudarlas a enfrentar la complejidad de las normas y de este modo, reducir sus costos.

Otro asunto que se está negociando en beneficio de las PyMEs es la entrada temporal de extranjeros (particularmente, pero no únicamente, hombres de negocios) en los países miembros, pues en la zona del sureste asiático las restricciones para los trabajadores extranjeros son altas. En Malasia, por ejemplo, los ingenieros extranjeros no pueden trabajar en proyectos de construcción a menos que la empresa contratante demuestre a la Junta de Ingenieros de Malasia, que un ingeniero del país no puede realizar el trabajo que se requiere hacer. Una vez autorizados, los ingenieros extranjeros se les permite trabajar en Malasia sólo por la duración del proyecto específico para el que fueron contratados (USITC, 2010).

## Conclusiones:

Desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cada presidente mexicano aportó un nuevo acuerdo internacional al conjunto de instrumentos jurídicos internacionales acumulados desde entonces, y han marcado una continuidad y vocación a favor del liberalismo por parte de las autoridades mexicanas, lo cual podríamos llamar ha sido una política de Estado. Mientras que Salinas negoció el tratado comercial con los Estados Unidos y Canadá, su sucesor Ernesto Zedillo se preocupó por diversificar las opciones comerciales de México y negoció uno similar con la Unión Europea; Vicente Fox Quesada, surgido de las filas del entonces partido opositor Acción Nacional, mantuvo esta política liberal firmando un acuerdo con Japón.

Otros autores señalan que uno de los grandes errores en la planificación de la apertura comercial fue no haber creado una política industrial coherente que detonara una proveeduría nacional para la industria maquiladora. Tampoco existió una integración productiva que generase mayor valor agregado; ni se aprovecharon las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida. Parece existir un consenso entre los especialistas del tema que, como las exportaciones están basadas en insumos predominantemente importados, no se han presentado los efectos multiplicadores esperados en el resto de los sectores productivos.

De hecho, la gran perdedora ha sido la planta industrial nacional, para los especialistas el resultado fue que con el TLCAN se generó un modelo exportador de manufactura de ensamble dinámico, pero, debido a su característica netamente importadora, padece una elevada desarticulación de las cadenas productivas internas, que ha dado como resultado un modelo de maquila desindustrializador. El sector nacional de autopartes también perdió, las características de la industria hacen muy difícil que se puedan integrar proveedores nacionales, ya que las curvas de aprendizaje están muy avanzadas y las economías de escala no les permiten competir con las empresas que ya se encuentran dentro.

De lo que estamos siendo testigos es que en la actualidad ya se presenta una nueva agenda comercial internacional que sirve de base para las negociaciones de los regímenes internacionales, y esa agenda refleja bastantes intereses internos de países como los Estados Unidos. Hoy, por hoy, temas como la desgravación arancelaria, los precios dumping, las barreras no arancelarias típicas como los procedimientos aduaneros y los permisos y cuotas que se deben cumplir, han quedado atrás, los temas actuales son el respeto a la propiedad intelectual, el comercio electrónico, las compras del sector público, el comportamiento de las empresas dirigidas por el gobierno, y los apoyos a las PyMEs, entre otros.

Ya desde los inicios de la Ronda Doha de la OMC, los países del llamado “cuadrángulo” o “Quad”, integrado por EU, la Unión Europea, Canadá y Japón, defendieron la inclusión de los “nuevos temas” en la ronda de negociación multilateral de la OMC, tales temas eran a) las políticas de competencia; b) los acuerdos sobre inversión; c) las compras del sector público; y d) las políticas para facilitar el comercio. En esencia, muchos países en desarrollo consideran que esta agenda de cuatro temas se ha pensado para remover cualquier legislación nacional de los países en desarrollo que favorezcan a las empresas nacionales sobre las extranjeras. Los países desarrollados, por su parte argumentan que tales propuestas servirían para hacer más efectivo el principio de *trato nacional* contenido en casi todos los regímenes comerciales internacionales.

Como pudimos apreciar, Las propuestas del Quad en materia de inversión pretenden que los derechos de los inversionistas se respeten en los países anfitriones de la inversión extranjera directa, para ello se han presentado propuestas para modificar las leyes nacionales de los países receptores de inversión. EU desea además protección a la inversión de portafolio y mecanismos para resolver controversias en la materia. En materia de políticas de competencia, los países del Quad han requerido que se reformen las leyes nacionales para que las empresas extranjeras no sufran ningún tipo de discriminación que las coloque en desventaja frente a las empresas nacionales. La UE ha pedido también reglas para impedir que las empresas internacionales adopten políticas de cartelización y acción colectiva.

En el asunto de las compras del sector público, la OMC tiene un acuerdo plurilateral al respecto, pero existe la presión del Quad para que éste sea extensivo a todos los países, de tal forma que sus empresas puedan competir en las licitaciones públicas. La UE ha puesto este tema como uno que debe ser resuelto como parte del tema general de acceso a mercados, y también forma parte de las exigencias para transparentar los procedimientos gubernamentales.

En el asunto sobre la facilitación del comercio, este tema se refiere a la simplificación, armonización, y automatización de los procedimientos sobre exportaciones e importaciones, reducir la documentación que se requiere e incrementar la transparencia. En especial la UE ha dicho que los procedimientos burocráticos ineficientes e innecesarios son un obstáculo al libre comercio.

Pareciera que esta agenda es contraria a los intereses de los países en vías de desarrollo como México, sin embargo, En un contexto de extraordinaria competencia entre los países en vías de desarrollo que promueven estrategias de industrialización orientadas a la exportación, el hecho de contar al menos jurídicamente con acceso a los mercados más grandes, les otorga una ventaja frente a otros dispuestos a participar en las cadenas globales de valor. Mucha de la literatura sostiene cierto pesimismo acerca de que en la actualidad el margen de maniobra de cualquier gobierno de los países en vías de desarrollo pueda ser usado para lograr la mejora, debido a compromisos internacionales asumidos con instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, y el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Pero en la medida en que el gobierno mexicano contribuya a la redacción de este tipo de normas internacionales, evitará que la balanza final se incline completamente a favor de los países desarrollados, por lo que resulta indispensable que se elaboren políticas nacionales dirigidas a responder a las nuevas demandas que se presentan en la mesa de negociación.

## Bibliografía.

Alfaro, L and A Charlton (2009), “Intra-Industry Foreign Direct Investment.” *American Economic Review* 99, 5: 2096–2119.

Asia-Pacific Economic Cooperation (2015) “Small and medium Enterprises”, <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Small-and-Medium-Enterprises.aspx>

Baier, S, J Bergstrand and M Feng (2013), “Economic Integration Agreements and the Margins of International Trade”. Clemson University and University of Notre Dame, mimeo

Baldwin, R (2012), “Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They are Going.” CEPR Discussion Paper No. 9103.

Banga, Rashmi (2013). “Measuring Value in Global Value Chains”, UNCTAD Background Paper RVC, 8. Ginebra, Suiza. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1\\_bp8.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1_bp8.pdf)

Blyde, Juan (2013), “The Participation of Mexico in Global Supply Chains The Challenge of Adding Mexican Value”, Interamerican Development Bank, Washington DC.

Blyde, J, A Graziano and C Volpe Martincus (2013), “Economic Integration Agreements and Production Fragmentation: Evidence on the Extensive Margin.” Inter-American Development Bank, unpublished document. Washington, DC.

Bruhn, Dominique (2014) “Global value chains and deep preferential trade agreements: promoting trade at the cost of domestic policy autonomy? Discussion paper, German Development Institute, Bonn, Alemania.

Cabrera, Sergio (2015) “Las reformas en México y el TLCAN”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 180 (46).

Congressional Research Service CRS, (2015) “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress”, Washington DC.

Congressional Research Service CRS, (2012) “Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis”, Washington DC.

De La Cruz, Justino, Robert Koopman and Zhi Wang, (2011), “Estimating Foreign Value-added in Mexico’s Manufacturing Exports” US International Trade Commission Working Paper No. 2011-04A.

Cattaneo, O., Gereffi, G., Miroudot, S., Taglioni, D. (2013) “Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains”, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network International Trade Department.

Ferrando, Alonso P (2013), “Las cadenas globales de valor, los países en desarrollo y sus PYMES”. Instituto de Estrategia Internacional, Buenos Aires, Argentina.

Gereffi, G., (1999), “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics* 48 (1).

Gereffi, G., y Fernandez-Stark, K., (2011) “Global Value Chain Analysis: A Primer”, Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Durham Carolina del Norte.  
[http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-05-31\\_GVC\\_analysis\\_a\\_primer.pdf](http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-05-31_GVC_analysis_a_primer.pdf)

Globalvaluechains.org (2015). Duke University, Global Value Chains Initiative  
<https://globalvaluechains.org/>

Hayakawa, K y N Yamashita (2011), “The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks”, IDE Discussion paper No. 280.

Hummels, D, D Rapoport and K-M Yi (1998), “Vertical specialization and the changing nature of world trade.” *Economic Policy Review*. Federal Reserve Bank of New York.

Krist, William (2013) “The Transpacific partnership negotiations: getting to an agreement”. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington DC.

Johnson, R. and G Noguera (2012), “Fragmentation and Trade in Value Added Over Four Decades”, NBER Working Paper No. 18186

Karkkainen, A (2008), “EU-15 Foreign Direct Investment in the New Member States.” Eurostat, *Statistics in Focus*, 71.

Leycegui, Beatriz (2012), “*Reflexiones sobre la Política Comercial Internacional de México 2006-2012*”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México DF.

Orefice, G and N Rocha (2011), “Deep Integration and Production Networks: an Empirical Analysis”, WTO, Staff Working Paper ERSD-2011-11.

Organisation for Economic Cooperation and Development, OCDE (2013). Global Value Chains indicators – May 2013 [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GVC\\_INDICATORS](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GVC_INDICATORS)

Oropeza, Arturo (2014), “TLCAN 20 años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?”, UNAM Centro de Investigaciones Jurídicas, México DF.

Petri, Peter, et. al. (2012), “The trans-Pacific partnership and Asia-Pacific integration: a quantitative Assessment”, Peterson Institute for International Economics, Washington DC.

Porter, M. E. (1985) *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press.

Schott, Jeffrey, (2012) “Prospects for Services Trade Negotiations”, Asian Development Bank, Economics Working Paper Series,  
<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30045/economics-wp319.pdf>

United Nations Conferences on Trade and Development, UNCTAD (2013) *World Investment Report 2013: Global Value-Chains: Investment and Trade for Development*, Ginebra, Suiza.

United States Trade Representative USTR (2015), “Trans-Pacific Partnership (TPP), Unlocking Opportunity for Americans through trade with the Asia Pacific”, Washington DC,  
<https://ustr.gov/tpp>.

United States International Trade Commission USITC (2010), “Small and Medium-Sized Enterprises: Characteristics and Performance”, publicacion # 4189, Washington, DC.

#### Hemerografía.

Alexander, Klint (2014) “TPP Partners at an Impasse as APEC Summit Approaches”, Corporate Compliance, Insights, octubre 2014 <http://corporatecomplianceinsights.com/tpp-partners-at-an-impasse-as-apec-summit-approaches/>

Business Roundtable (2012) “Promoting Cross- Border Information and Data Flows in the TPP”, [http://businessroundtable.org/sites/default/files/legacy/uploads/news-center/downloads/TPP\\_Promoting\\_Cross-Border\\_Information\\_Flows\\_Statement.pdf](http://businessroundtable.org/sites/default/files/legacy/uploads/news-center/downloads/TPP_Promoting_Cross-Border_Information_Flows_Statement.pdf)

Gallagher, Kevin P. (2012) “Tired of Waiting for a 21st Century Trade Agreement: Developing Countries, the TPP, and Regulating Cross Border Finance”. Global Development and Environment Institute, Tufts University, Massachusetts.  
<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GC46June13Gallagher.pdf>

Holleyman, Robert (2012) “Lockout: How a New Wave of Trade Protectionism Is Spreading through the World’s Fastest-Growing IT Markets — and What to Do about It”, Global Markets, <http://blog.bsa.org/2012/06/20/lockout-market-access-report/>

Kawase, Tsuyoshi (2014) “Trans-Pacific Partnership negotiations and rulemaking to regulate state-owned enterprises”, VOX, CEPR’s Policy Portal, <http://www.voxeu.org/article/trans-pacific-partnership-negotiations-and-rulemaking-regulate-state-owned-enterprises>