

SAI

DERECHO Y ECONOMÍA

**Diez Años del Tratado de Libre
Comercio de América del Norte**
por

**J. Enrique Espinosa Velasco
Jaime Serra Puche¹**

México, 2004

ARTÍCULOS Y REPORTES
DE INVESTIGACIÓN

Diez Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

por

J. Enrique Espinosa Velasco

Jaime Serra Puche¹

México, 2004

¹ Socios Fundadores de SAI Consultores y miembros del equipo negociador de México para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los autores agradecen la eficiente asistencia de Jorge R. Senties Guerrero. Este trabajo fue preparado para su publicación en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres (Coordinadores), El Nuevo Milenio Mexicano, Tomo I: México en el Mundo, UAM, Editorial EON, 2004.

Diez Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

I. Introducción

A diez años de su entrada en vigor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sigue siendo un tema de intenso debate en México. Sin duda, los planteamientos más visibles de este debate están presentes periódicamente en la prensa, donde aún aparecen opiniones sobre el TLCAN que lo hacen ver como un instrumento de la política económica que – se dice – ha generado más perjuicios que beneficios al país.

Este juicio adverso contrasta, sin embargo, con el que se obtiene al revisar las conclusiones de los académicos, funcionarios públicos e instituciones expertas en temas económicos y comerciales. En opinión de la mayoría de estos especialistas, el TLCAN ha tenido un efecto neto favorable para México, al punto de diferenciar positiva y significativamente su desempeño económico del de otras naciones en desarrollo, especialmente las de América Latina.

Uno de los estudios más sólidos metodológicamente que aborda los efectos del Tratado sobre la economía mexicana señala que:

“La principal conclusión de este informe sobre el TLCAN es que el Tratado ha ayudado a México a acercarse a los niveles de desarrollo de sus socios. La investigación realizada sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales de México habrían sido 25 por ciento menores sin el TLCAN, y que la inversión extranjera directa habría sido 40 por ciento más baja en ausencia del Tratado. Asimismo, el tiempo requerido para que las empresas manufactureras mexicanas adopten las innovaciones tecnológicas desarrolladas en Estados Unidos se redujo a la mitad. El comercio probablemente puede reclamar para sí algo de crédito por una modesta reducción en la pobreza y muy posiblemente haya tenido un impacto positivo en el número y la calidad de los empleos. Sin embargo, el TLCAN no ha sido suficiente para asegurar una plena convergencia entre países y regiones de América del Norte. Esto refleja las limitaciones del Tratado mismo pero también, y en mayor medida, el hecho de que siguen pendientes diversas reformas internas.”¹

Este contraste entre la evaluación positiva del TLCAN de los especialistas y las críticas que reporta la prensa diaria se explica, en gran medida, porque los expertos conocen mejor los objetivos y el alcance del tratado mismo y juzgan sus resultados a la luz de esos objetivos y de las disposiciones que su texto contiene. En cambio, la opinión menos informada suele estar referida a una mejora en el desempeño general de la economía que, se esperaba, el TLCAN produciría y que, se percibe, no ocurrió. Por ello, conviene recordar cuáles fueron los propósitos fundamentales que México buscaba obtener al negociar el acuerdo que nos ocupa.

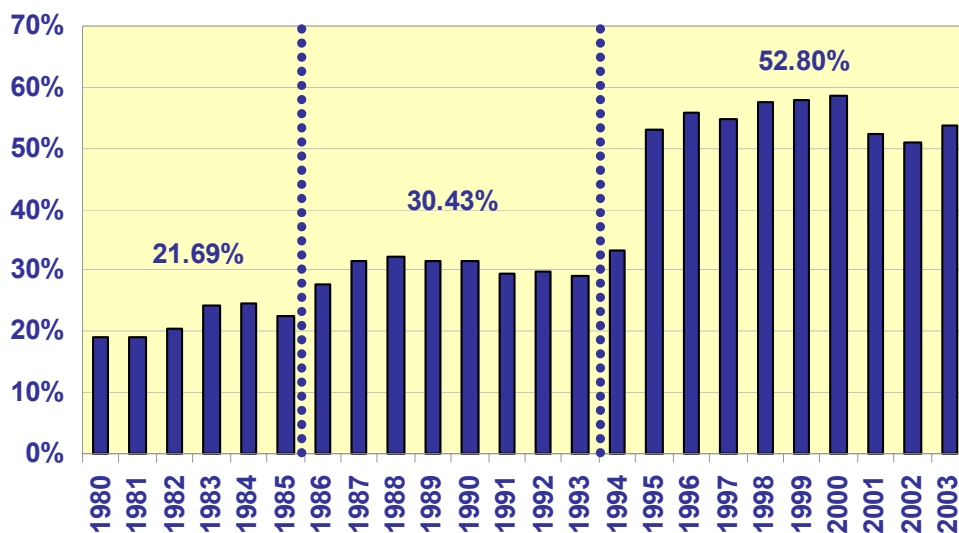
¹ Lederman D., Maloney, W.F. y Serven, L. (2003), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*, Banco Mundial, Washington, DC, p.v, traducción propia.

II. Razones y objetivos del TLCAN

Las dos razones fundamentales para negociar el TLCAN fueron la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras y de lograr un mayor influjo de inversión extranjera directa en el país. Lo primero, para inducir una mayor generación de empleos en los sectores manufactureros, que utilizan intensivamente la mano de obra y, lo segundo, para complementar el ahorro interno que ha sido insuficiente para financiar el crecimiento de la economía.

Después del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 y de la implantación de un arancel máximo del 20 por ciento en el Pacto para la Estabilidad Económica en 1987, el grado de apertura de la economía mexicana aumentó considerablemente. Medido en la forma más simple, como la razón entre la suma de las exportaciones y las importaciones con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), el grado de apertura pasó de 22 por ciento en el quinquenio previo al ingreso a GATT a 30 por ciento en el período que transcurrió entre el ingreso al GATT y el inicio del TLCAN (Gráfica 1).

Gráfica 1. Grado de Apertura de la Economía Mexicana, 1980-2003



Fuente: Banco de México.

Este proceso de apertura, que corrigió parcialmente los precios entre bienes exportables y bienes importables y consecuentemente eliminó, también de manera parcial, el sesgo antiexportador que la economía había generado durante la época de proteccionismo excesivo, no resultó en un fuerte crecimiento de las exportaciones no petroleras. Persistían dos obstáculos fundamentales al crecimiento exportador: a) el agotamiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que Estados Unidos de América (EUA) otorgaba a México, y b) la incertidumbre que las continuas negociaciones sectoriales con ese país le representaba a los exportadores mexicanos.

Por tanto, era indispensable cambiar el marco de la relación comercial con EUA, con el fin de eliminar el efecto paradójicamente inhibitorio que el SGP tenía sobre las exportaciones mexicanas hacia el mercado estadounidense. El SGP, que originalmente impulsó nuestras exportaciones, pasó a la postre a representar un obstáculo a su crecimiento, puesto que muchos exportadores mexicanos temían que si, en su afán por exportar más, excedían las cuotas establecidas por el sistema, perderían las preferencias en su totalidad. Así, muchos exportadores mexicanos preferían cerrar sus plantas antes de que terminara el año, para no exceder la cuota establecida por el SGP y tampoco acumular inventarios.

Asimismo, había que eliminar todos los factores de incertidumbre que las negociaciones comerciales sectoriales que se realizaban cada año acarreaban para los exportadores mexicanos, que nunca sabían a ciencia cierta el valor final de las cuotas de exportación. Esto resultaba en inversiones mínimas para aprovechar las posibles oportunidades anuales y no en inversiones sustantivas para aumentar en el largo plazo sus plataformas de exportación.

Mediante la negociación del TLCAN desaparecieron estos obstáculos, puesto que con el tratado se consolidó el SGP, es decir, se eliminaron las cuotas sin alterar las preferencias y descuentos arancelarios, lo cual resultó en una desgravación acelerada del mercado estadounidense². Asimismo, desaparecieron las negociaciones sectoriales anuales y terminó la incertidumbre respecto al acceso a ese mercado. Todo ello resultó, como se verá, en un crecimiento muy significativo de las exportaciones mexicanas a los EUA.

La otra razón para la negociación del TLCAN, fue la necesidad de que México se tornara competitivo para atraer flujos de inversión extranjera y, en consecuencia, apareciera en “el mapa” de la inversión extranjera directa. Mientras nuestro país se encontró cerrado, los flujos anuales promedio de inversión extranjera directa fueron solamente de alrededor de 1,300 millones de dólares. Una vez que México entró al GATT esta cifra subió a más de 3,000 millones de dólares³. Sin embargo, puesto que el GATT no incorpora disciplinas en materia de inversión, el resultado sobre esta variable del proceso de apertura no fue muy significativo. Por ello, el TLCAN incorporó medidas en materia de inversión que ayudaron a que México recuperara su competitividad para atraer inversión extranjera directa, gracias a dos razones fundamentales: a) el país se incorporó a uno de los mercados más grandes del mundo con preferencias para aquellos que invirtieran y produjeran en México, y b) el capítulo 11 del TLCAN estableció reglas para los inversionistas que disminuyeron significativamente el riesgo de invertir en el país. Esto fue de particular importancia en un mundo que había cambiado fundamentalmente con la caída del muro de Berlín; de manera repentina se habían generado expectativas de que todos los países de Europa del Este se convertirían en economías de mercado con gran capacidad de atraer flujos crecientes de capital.

Las anteriores fueron las razones económicas de fondo para proceder a la negociación del TLCAN. El crecimiento agresivo de las exportaciones no petroleras y de los flujos de

² Véase la explicación de este punto que se presenta más adelante (p.17)

³ Los efectos del TLCAN se analizan en la sección III.3 de este ensayo (p.27).

inversión extranjera directa se volvieron, por tanto, los dos principales objetivos del TLCAN.

III. Alcance de la negociación

Al decidir llevar a cabo la negociación del TLCAN, los gobiernos de México, EUA y Canadá debieron precisar cuál era el alcance de la negociación, reconociendo, desde luego, que el acuerdo no podría dar respuesta a todos los temas relevantes de sus economías o de la relación entre ellas⁴.

Desde un principio, la agenda de la negociación dejó fuera áreas que, no obstante su pertinencia e importancia, resultaban demasiado sensibles para uno o más de los países participantes. Por ejemplo, pronto resultó claro que incluir a la migración de trabajadores en la agenda de negociación – tema de indudable interés para México – habría comprometido el acuerdo político interno que los EUA requerían para negociar. Por su parte, México anunció de entrada que la prohibición constitucional a la participación privada en su sector energético no sería negociable y que el país no aceptaría establecer garantías de abasto petrolero a las contrapartes, mismas que Canadá sí había aceptado otorgar en su Acuerdo de Libre Comercio bilateral con los EUA⁵.

Con todo, la agenda fijada inicialmente fue ambiciosa; incluyó prácticamente todas las áreas que en ese momento se abordaban en la Ronda Uruguay del GATT y dio cabida, además, a temas adicionales. Es claro, sin embargo, que el Tratado se concibió como un instrumento para lograr los objetivos fundamentales descritos, que pretendían cubrirse en cuatro grandes apartados.

1. Apartados del TLCAN

(i) Acceso a mercados

Por requisito fijado en el Artículo XXIV del GATT para cualquier acuerdo de libre comercio regional, pero sobre todo por ser de interés de los países participantes, el TLCAN

⁴ En congruencia con este principio de negociación, Jaime Serra, en su reporte al Senado de la República, al término de las negociaciones, señaló: “He dicho en varias ocasiones que el Tratado no será una panacea. Hoy, que han concluido las negociaciones, quiero reiterarlo para que no se generen falsas expectativas que nos dispensen de mantener la disciplina y el concierto que hemos alcanzado en el pacto; de romper la austeridad en el gasto público y el esfuerzo de aumentar el ahorro en general, o de abandonar la búsqueda de más competitividad.” Comparecencia de Jaime Serra ante la Cámara de Senadores de México; 14 de agosto de 1992.

⁵ En materia de energía, desde la primera reunión a nivel ministerial para el TLCAN, México definió cinco temas que no negociaría: (i) se conservaría intacto el derecho del Estado mexicano a mantener el dominio directo del petróleo y demás hidrocarburos, y su derecho exclusivo a explorar, explotar, refinar y procesar petróleo y gas natural, a producir gas artificial y productos petroquímicos básicos y sus insumos, y a mantener en propiedad y uso exclusivo los ductos para su transporte; (ii) no se otorgaría garantía alguna de abasto de petróleo o de cualquier otro producto; (iii) se preservaría el derecho del Estado mexicano de mantener el monopolio del comercio en electricidad y petróleo crudo, gas natural y artificial, refinados y petroquímica básica, así como su transporte, almacenamiento, distribución y las ventas de primera mano; (iv) se conservaría la obligación de Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias de no celebrar contratos por servicios u obras que otorguen porcentajes en los productos, pagos en especie o participación en los resultados de las explotaciones, y (v) no se permitiría el establecimiento en México de gasolineras extranjeras.

debía asegurar el más amplio acceso posible a cada país para “sustancialmente todos los bienes y servicios” ofrecidos por los otros dos, culminando en una completa eliminación de los aranceles y otras restricciones al comercio dentro de América del Norte.

De esta manera, los participantes podrían intercambiar concesiones otorgadas en ciertos sectores de interés para sus contrapartes, por ventajas de acceso en otros sectores en los que su propio aparato productivo tuviese un importante potencial exportador. Este intercambio de concesiones entre distintas ramas de actividad elevaba sustancialmente la posibilidad de llegar a un acuerdo benéfico para los tres países, posibilidad que se vería seriamente limitada si el tratado se hubiese concebido como una colección de acuerdos sectoriales autocontenidos⁶.

Finalmente, a insistencia de México, se convino en que el proceso de apertura que llegara a acordarse debía reconocer el menor grado de desarrollo de su economía, en comparación con las de EUA y Canadá.

(ii) Complementación económica

Cualquier acuerdo encaminado a establecer un régimen de libre comercio en una región determinada –como es el caso del TLCAN-- necesita definir criterios para distinguir entre bienes que razonablemente puedan ser considerados como producidos dentro de la región, y bienes que proceden de otras regiones y sólo experimentan una transformación mínima (o incluso nula) dentro de la propia zona de libre comercio. Esta distinción es esencial⁷, ya que las preferencias de acceso a mercados que los participantes del acuerdo negocian entre sí implican concesiones recíprocas que sólo deben aplicarse a sus propios productos y no a bienes fabricados por terceros que no han ofrecido concesión alguna. A los criterios que en la práctica permiten hacer esta distinción se les conoce como “reglas de origen”.

Teniendo en mente lo anterior, los negociadores de un acuerdo de libre comercio deben establecer reglas de origen que, por un lado, excluyan de los beneficios pactados a mercancías procedentes de terceros no participantes pero que, al mismo tiempo, sean eficaces para conceder esos mismos beneficios de acceso a todos los bienes que sí han sido sustancialmente transformados o producidos en la región. En muchos casos lograr un balance perfecto es difícil, por lo que los negociadores optaron por definir reglas que, en un horizonte de mediano o largo plazo, favorecieran lo más posible la complementación entre las economías participantes. Con ello se propició una especialización eficiente al interior de la región, atendiendo a las ventajas comparativas de cada país, y se estimuló la actualización tecnológica de la planta productiva en el país que, como México, disponía de una plataforma productiva menos avanzada.

⁶ Cabe reconocer, sin embargo, que las Partes aceptaron que ciertos sectores críticos requerirían de acuerdos sectoriales específicos: v.g., el sector agropecuario, la industria automotriz y la cadena textil-vestido.

⁷ Pero deja de serlo en gran medida cuando lo que se negocia es el establecimiento de una región en el que los países participantes negocian el establecimiento de aranceles comunes frente a terceros, como cuando el arreglo que se busca establecer es una unión aduanera o un mercado común.

(iii) Atracción de inversión extranjera

El acceso preferente a los mercados de una región, y la definición de reglas de origen que promueven la complementación entre las economías participantes, constituyen dos aspectos de un acuerdo de libre comercio que elevan el atractivo de esa región como destino de la inversión extranjera directa; más aún si los países participantes constituyen un mercado significativo a escala mundial. En el caso del TLCAN, esta condición se cumplía ampliamente, así fuera sólo porque uno de los participantes era la economía más grande del mundo.

Para el caso particular de México, la posibilidad de elevar mediante el TLCAN la captación de inversión extranjera directa constituía una motivación mayor. Como se ha dicho, en el contexto de la caída del muro de Berlín, para México se agudizaba el riesgo de verse desplazado como destino atractivo de la inversión extranjera, comprometiendo su capacidad de crecimiento futuro. En cambio, las preferencias de acceso y la complementación junto con las reglas de inversión establecidas en el TLCAN ofrecían una oportunidad única para alejar ese riesgo.

(iv) Procedimientos para la solución de controversias

Dada la amplitud e intensidad de las relaciones comerciales entre los signatarios del TLCAN, éstos reconocieron desde un principio la necesidad de buscar mecanismos y procedimientos eficaces para resolver las controversias que inevitablemente se generan en un intercambio tan intenso. Más aún, la importancia de tales instrumentos sólo podría crecer en el futuro, ya que la expectativa era que el comercio entre los tres países aumentaría significativamente como consecuencia del Tratado mismo. Además, debía evitarse que el creciente intercambio en sustancialmente todos los sectores se viese entorpecido por una disputa centrada en algún sector particular. Para ese efecto, sería necesario encontrar procedimientos que permitieran acotar cada controversia, además de facilitar su resolución con base en reglas claras y criterios equitativos.

Cualquier evaluación seria de los resultados obtenidos por el TLCAN debe referirse a los objetivos fundamentales que los países participantes se propusieron lograr a través de su negociación y posterior implementación. Este criterio constituye el hilo conductor de la evaluación del TLCAN que se presenta a continuación.

2. Resultados en materia de comercio exterior

La crisis de balanza de pagos que se registró a principios de los años ochenta colocó a la economía mexicana en una posición de virtual insolvencia frente a sus acreedores internacionales. Esta situación ocasionó que en un primer momento se adoptara una política comercial fuertemente proteccionista, cuyo propósito principal fue contener las

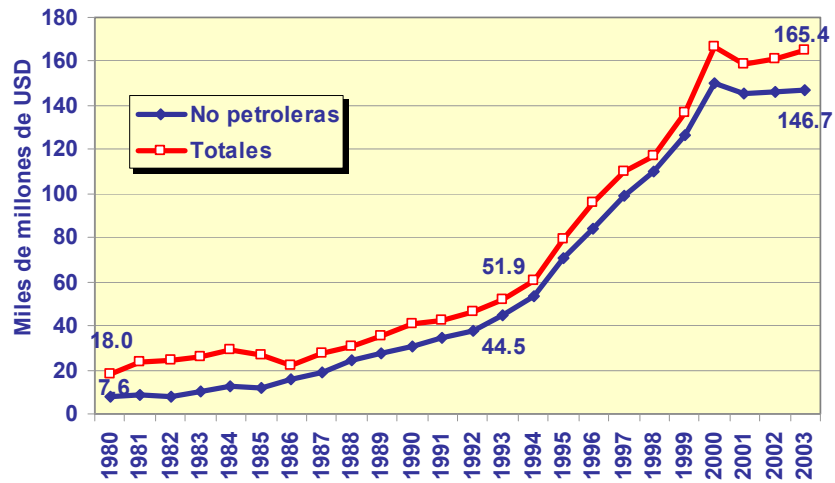
importaciones y generar a corto plazo un superávit comercial que hiciera posible dar servicio a la deuda externa del país y reducir su monto, mientras se negociaban condiciones de pago menos onerosas. Así, la primera mitad de aquella década constituye, de hecho, la etapa de mayor protección comercial que México viviera desde la Segunda Guerra Mundial.

Si bien esa severa protección comercial permitió cierto alivio inmediato en la disponibilidad de divisas para hacer frente a los compromisos financieros internacionales del país, pronto resultó claro que mantener esa protección, reforzada por una estrategia de devaluación activa del tipo de cambio, no constituía una estrategia compatible con el desarrollo de la economía mexicana a largo plazo. La elevada protección impedía que la planta productiva nacional pudiera abastecerse de insumos de calidad a precios competitivos internacionalmente; con ello, sus posibilidades de exportar se veían fuertemente limitadas. Tal deficiencia era grave, pues impedía lograr un aumento sostenido de la disponibilidad de divisas, indispensable para resolver, por la vía del crecimiento económico y mayores exportaciones, la crisis de la deuda externa. Además, la depreciación continua del peso retroalimentaba la inflación interna, que en esos años alcanzó niveles sin precedente y erosionaba de forma duradera el patrimonio de los consumidores nacionales, debilitando crónicamente su capacidad de compra.

Reconociendo lo anterior, a mediados de los ochenta México descartó finalmente su decisión de permanecer fuera del GATT. Ese organismo, establecido originalmente en 1947, había propiciado un auge sin precedente del comercio mundial del que los productos manufacturados del país habían participado sólo marginalmente. Así, después de acordar una importante y progresiva reducción de sus aranceles, y un desmantelamiento gradual de sus restricciones cuantitativas a las importaciones, el país ingresó finalmente al GATT en 1986. Las estadísticas de comercio exterior muestran que la apertura instrumentada a partir de ese año mejoró la capacidad exportadora de la planta productiva nacional: las exportaciones no petroleras del país, que en 1986 totalizaban casi 15,500 millones de dólares, más que se duplicaron en menos de cinco años, pues en 1991 rebasaban ya los 34,500 millones de dólares.

Como se señaló, este resultado parece modesto cuando se le compara con el desempeño exportador del país a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el 1 de enero de 1994. Mientras que en 1993 las exportaciones no petroleras sumaron menos de 44,500 millones de dólares, para el año 2000 estas ventas alcanzaron su máximo histórico: más de 150,000 millones de dólares, es decir, más de tres veces la suma alcanzada seis años antes (véase la Gráfica 2).

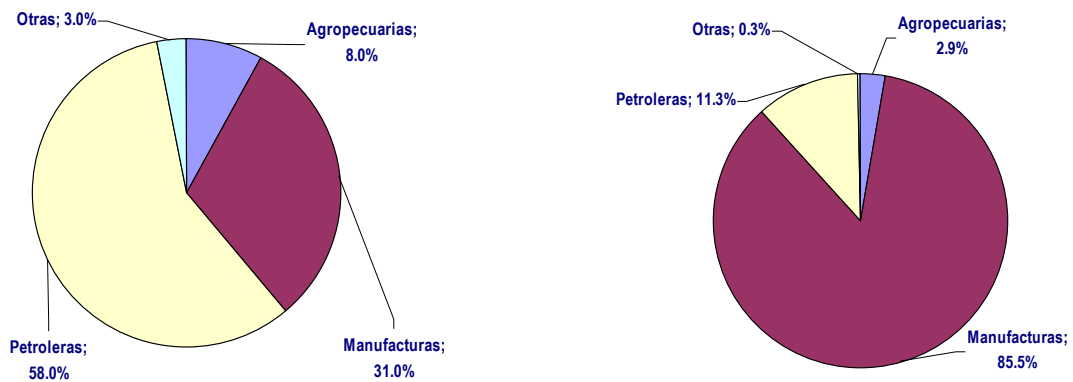
Gráfica 2. Exportaciones totales y no petroleras de México, 1980-2003



Fuente: Banco de México.

Más importante que el aumento en el monto de las exportaciones del país, es el notable cambio registrado en su composición. En 1980, las exportaciones petroleras representaban casi 60 por ciento del total, mientras que las de productos manufacturados sólo aportaban 31 por ciento. Lo anterior contrasta con lo observado en 2003, cuando la participación de las exportaciones petroleras se redujo a más de 11 por ciento, mientras que la de los productos manufacturados llegó a casi 86 por ciento del total (véase la Gráfica 3).

Gráfica 3. Estructura de las exportaciones de México, 1980 y 2003



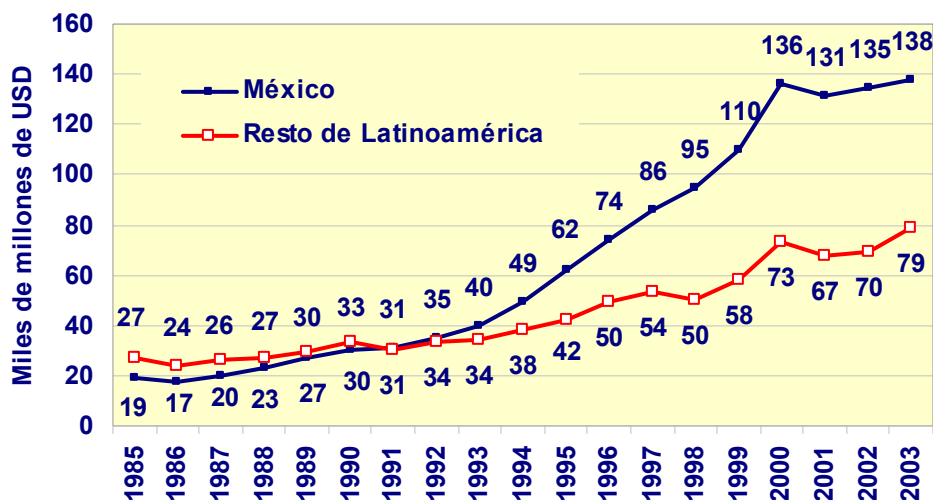
Exportaciones (miles de millones de dólares)	1980	2003	Aumento
Total	\$18.0	\$165.4	9 veces
Manufacturas	\$5.5	\$141.4	25 veces

Fuente: Banco de México.

Esta comparación permite afirmar que la apertura comercial iniciada con el ingreso de México al GATT, pero sobre todo con la entrada en vigor del TLCAN, incrementó notablemente la capacidad de las empresas manufactureras establecidas en el país para penetrar los mercados externos, especialmente el de los EUA. Las cifras son elocuentes: mientras que entre 1980 y 2003 las ventas totales de México al exterior aumentaron nueve veces, las de manufacturas se multiplicaron veinticinco veces, en gran medida gracias a la mejor y más competitiva disponibilidad de insumos que la propia apertura generó⁸.

Para apreciar mejor los efectos del TLCAN sobre nuestro comercio exterior, resulta útil analizar la evolución de los flujos comerciales de EUA con México, y compararlos con los que el vecino país ha tenido con el resto de América Latina, incluyendo las naciones del Caribe. Como se muestra en la Gráfica 4, las importaciones estadounidenses procedentes de México crecieron de 39.9 a 138.1 miles de millones de dólares entre 1993 y 2003, mientras que las del resto de América Latina sólo aumentaron de 34.5 a 78.9 miles de millones durante el mismo lapso. Estas cifras indican que, en la actualidad, de cada 100 dólares que EUA importa de América Latina, 64 dólares son de productos mexicanos.

Gráfica 4. Importaciones de EUA procedentes de México y del Resto de América Latina, 1980-2003

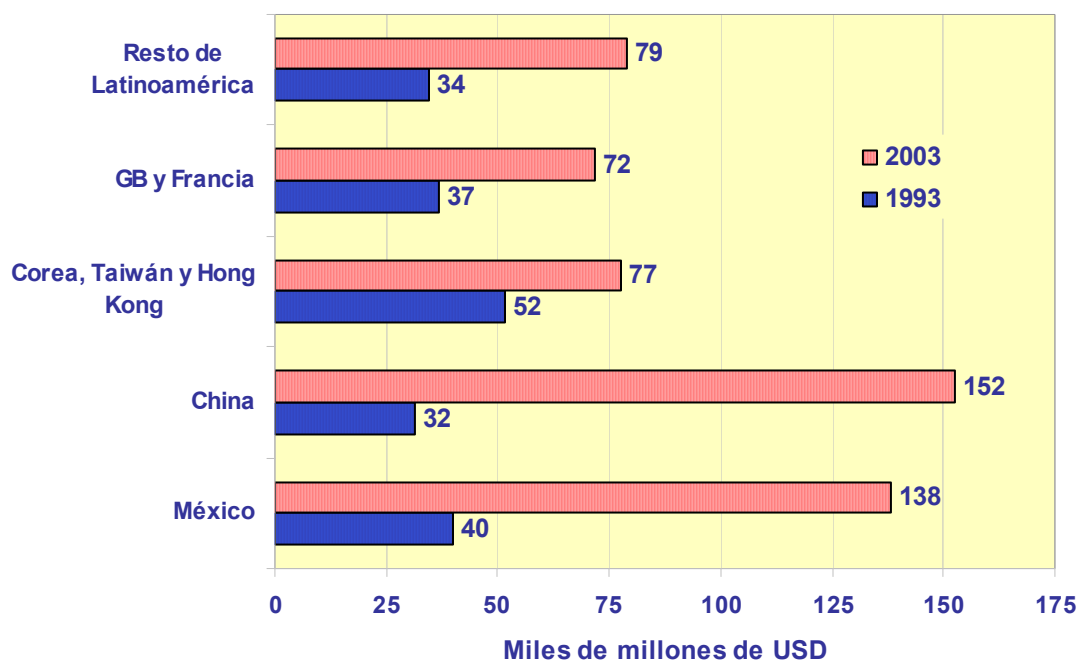


Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division.

La posición de México como proveedor del mercado estadounidense destaca no sólo cuando se le compara con la del resto de América Latina. También le favorece la comparación con los tres principales países conocidos como “Tigres Asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong) y dos de los principales miembros de la Unión Europea (Gran Bretaña y Francia), si bien en años recientes ha sido superada por la posición de China en ese mismo mercado (véase la Gráfica 5).

⁸ Como se señala más adelante, otro importante factor en este resultado fue la cuantiosa inversión extranjera que, también como consecuencia del TLCAN, fue captada por el sector manufacturero mexicano.

Gráfica 5. Importaciones de EUA de países y regiones seleccionados, 1993 vs. 2003



Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division.

Sin duda, la creciente penetración de las exportaciones mexicanas en el mercado de los EUA se ha visto acompañada de un aumento también considerable de las exportaciones de ese país al nuestro. De nuevo, es ilustrativo comparar la evolución de este último flujo comercial con el correspondiente al resto de América Latina. Como mercado para productos estadounidenses, México pasó de un valor de 41.6 a otro de 97.5 miles de millones de dólares entre 1993 y 2003, mientras que el cambio registrado para los demás países latinoamericanos y del Caribe fue de 36.8 a 52.0 miles de millones.

El aumento concomitante de las exportaciones e importaciones entre México y su vecino del norte es consecuencia no sólo de la apertura recíproca entre ambos países, sino de la creciente complementación de sus economías, en las que numerosas industrias han reubicado su producción atendiendo a las ventajas comparativas que ofrece cada nación. Desde que el TLCAN comenzó a discutirse, había consenso en el sentido de que las posibilidades de complementación entre los dos países prometían ser particularmente importantes para ambos, no sólo por su vecindad geográfica, sino por las amplias diferencias existentes entre ellos; en cuanto a la disponibilidad y costo del capital, a la mano de obra de distintos grados de calificación, al acceso a tecnologías de punta y, en general, en lo relativo a su grado de desarrollo.

Las diferencias mencionadas, en las que México puso énfasis desde el inicio, fueron finalmente reconocidas en el texto del Tratado mediante la incorporación, como punto de partida para la apertura a negociarse, de los beneficios que México ya tenía al amparo del SGP con EUA y Canadá. Esto se refleja, como se explicó previamente, en los calendarios de apertura que cada país concedió a sus contrapartes: como se muestra en el Cuadro 1, 61

por ciento del total de las exportaciones a los EUA al iniciarse las negociaciones fueron total e inmediatamente desgravadas por ese país (Calendario “A”) al entrar en vigor el TLCAN. En contraste, México sólo concedió ese tratamiento a 36 por ciento de sus compras de productos estadounidenses. Lo opuesto ocurrió con el calendario en el que la desgravación sería gradual y se completaría en diez años (Calendario “C”): EUA ubicó en ese régimen sólo 28 por ciento de sus importaciones de México, mientras que nuestro país colocó 42 por ciento de las compras a su vecino.

Tabla 1: Calendarios de desgravación acordados en el TLCAN

Velocidad de desgravación (años)	México otorga a EUA	México otorga a Canadá	EUA otorga a México	Canadá otorga a México
-	35.93%	40.99%	61.00%	88.40%
5	3.33%	3.71%	5.76%	4.40%
10	42.47%	28.30%	28.12%	7.20%
15	18.27%	-	5.12%	-
Excluido	-	27.00%	-	-
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Texto del TLCAN.

Por lo que se refiere al Calendario de desgravación más largo entre los acordados (el Calendario “D”), cada país colocó allí ciertos productos que, aun cuando significaban un porcentaje pequeño del valor de su comercio, eran y siguen siendo especialmente sensibles, por diversas razones. En el caso de México, algunos productos agrícolas básicos – entre ellos el maíz y el frijol – fueron incorporados a este calendario, conforme al cual la desgravación se completaría en un lapso de quince años contados a partir de la entrada en vigor del Tratado.

En el caso de granos y otros cultivos básicos, se acordó que todas las restricciones cuantitativas a las importaciones que México tenía vigentes fuesen transformadas en aranceles iniciales que ofrecieran una protección equivalente (215 por ciento en el caso del maíz y 139 por ciento para el frijol, por ejemplo); a partir de ellos se iniciaría la desgravación gradual a lo largo de quince años. Adicionalmente, se convino en que durante los primeros seis años de vigencia del Tratado, la disminución de los aranceles para el maíz, el frijol y otros cultivos básicos procedería a un ritmo pausado y se aceleraría durante los siguientes nueve años. Por último, y tomando en cuenta que México podría necesitar importar estos bienes para complementar su producción interna, se definieron y acordaron cupos dentro de los cuales se permitiría la importación sin pago de arancel.

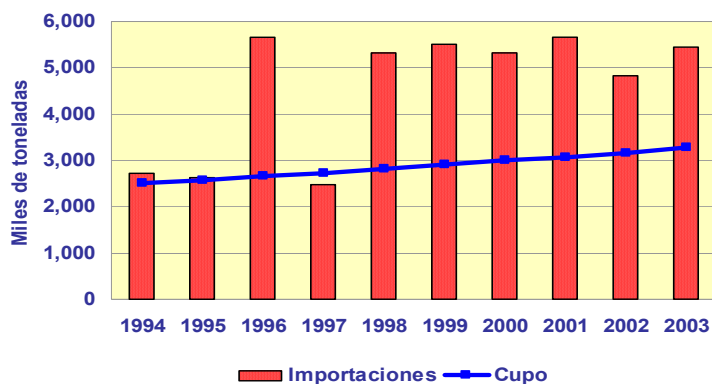
Teniendo en cuenta que esta modalidad de apertura ha sido objeto de frecuentes críticas, sobre todo en años recientes, es importante repasar la lógica que condujo a adoptarla en el TLCAN.

En primer lugar, hay que considerar los niveles de aranceles establecidos como puntos de partida iniciales para la desgravación. Como ya se comentó, éstos aranceles se establecieron en niveles que permitían que el precio interno de los productos relevantes fuese sustancialmente más alto que el precio internacional al que podrían importarse. En particular, para el caso del maíz el precio interno podía ser más del triple que el internacional, y en el caso del frijol más del doble. Evidentemente, esos aranceles establecían un nivel de protección muy considerable para estos artículos altamente sensibles.

En segundo lugar, el plazo para eliminar estos elevados aranceles fue excepcionalmente largo (quince años) – comparado con el que se acordó para la mayoría de los productos comerciados entre las partes – y, además, se previó que durante los primeros seis años la reducción de estos aranceles fuera menos que proporcional a la parte del plazo que fuese transcurriendo. De esta manera, se estableció un período de transición razonablemente prolongado para que pudiera instrumentarse un ajuste ordenado del sector agropecuario a las nuevas condiciones de apertura, ya sea fortaleciendo su competitividad en esos mismos productos cuando ello fuese viable, o propiciando la reasignación de tierras a otros cultivos que sí fuesen competitivos y, por ende, que pudieran aprovechar las condiciones de acceso preferente al mercado estadounidense que el propio TLCAN estableció.

Por último, la definición de los cupos para importar estos productos sensibles sin pago de arancel reconocía una realidad: con frecuencia, y usualmente por condiciones climáticas, la producción interna resultaba insuficiente para satisfacer la demanda nacional de estos artículos. Dado lo anterior, y tomando en cuenta que el consumo de derivados de estos productos recibía apoyos fiscales, era razonable que los faltantes pudieran cubrirse con importaciones al costo más bajo posible (es decir, sin pago de arancel) y que las compras se hicieran preferentemente a nuestros socios del TLCAN. De hecho, como puede apreciarse en la Gráfica 6, la experiencia muestra que el tamaño de estos cupos fue conservador, en el sentido de que las necesidades de importación que el país ha tenido que afrontar desde la entrada en vigor del Tratado han sido mayores que los cupos pactados.

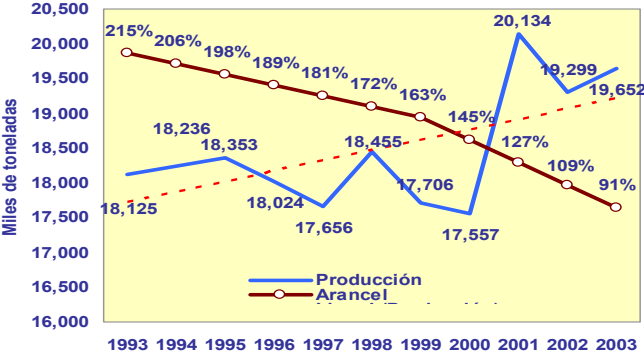
Gráfica 6. Evolución de cupos otorgados e importaciones de maíz



Fuente: Anexo 302.2 del TLCAN (Lista de Desgravación de México, Capítulo 10), Secretaría de Economía.

Pero más allá de las razones recién explicadas, la evidencia estadística no permite concluir que la apertura acordada en el TLCAN para productos agrícolas básicos haya tenido el ruinoso efecto sobre su producción que algunos pretenden atribuirle. En el caso del maíz, la Gráfica 7 muestra que la reducción de aranceles entre 1994 y 2000 coincidió con volúmenes de producción de este grano fluctuantes aunque relativamente estables; pero revela también que dicha producción ha repuntado en años más recientes, justamente cuando la desgravación se acelera⁹.

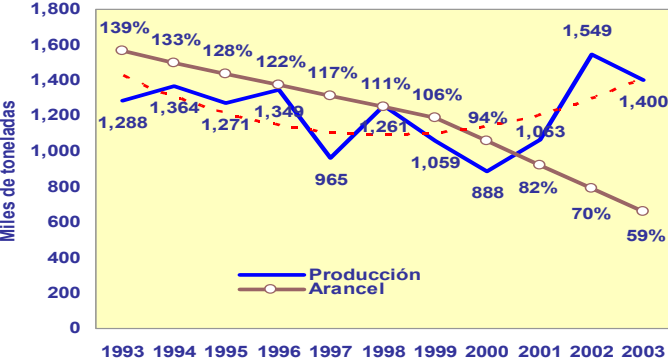
Gráfica 7. Desgravación TLCAN y producción de maíz en México



Fuente: Anexo 302.2 del TLCAN (Lista de Desgravación de México, Capítulo 10), Estadísticas de la SAGARPA.

La evidencia en el caso del frijol es, en términos generales, similar a la del maíz. Si bien entre 1994 y 2000 la producción de esta leguminosa mostró una tendencia decreciente, en años recientes registra un repunte muy considerable que coincide, también, con la aceleración de la desgravación acordada en el TLCAN (véase la Gráfica 8).

Gráfica 8. Desgravación TLCAN y producción de frijol en México

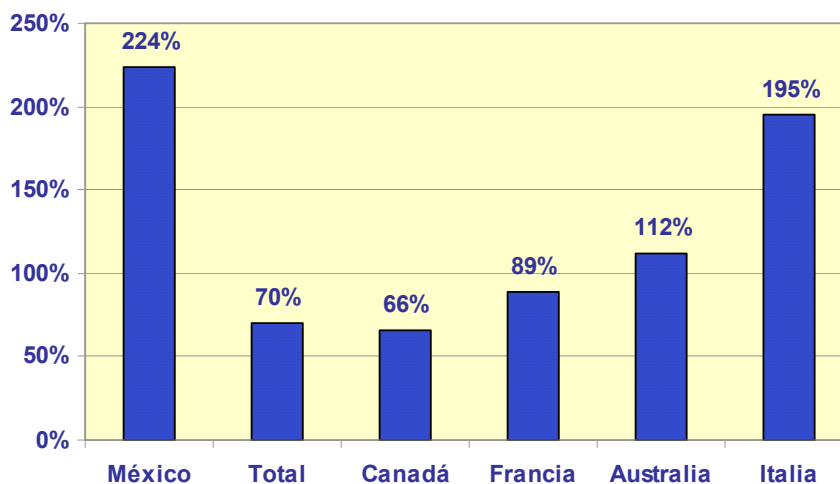


Fuente: Anexo 302.2 del TLCAN (Lista de Desgravación de México, Capítulo 10), Estadísticas de la SAGARPA.

⁹ Otros fenómenos, tales como la precipitación pluvial, explican estadísticamente el comportamiento de la producción de maíz con más significancia que el régimen comercial. En un simple ejercicio econométrico se aprecia que la tasa de crecimiento de la precipitación promedio para la temporada mayo-octubre está directamente relacionada con la tasa de crecimiento de la producción del maíz en México (t de 3.86 y R² de 0.97). Por su parte, la tasa de crecimiento del arancel (en este caso negativa) está inversamente relacionada a la tasa de crecimiento de la producción de maíz (t de -11.93 y R² de 0.97).

Desde luego, estas consideraciones no pretenden minimizar la compleja problemática que enfrenta el sector agropecuario mexicano, ni la dificultad que entraña diseñar programas de apoyo que permitan atenderla eficazmente. Lejos de ello, los argumentos aquí expuestos reconocen la necesidad, cada vez más urgente, de instrumentar medidas para elevar la productividad del campo mexicano, en beneficio de millones de agricultores. La intención aquí es mostrar que estas legítimas preocupaciones se tuvieron presentes durante la negociación del TLCAN y que los términos de la apertura acordados para productos agrícolas sensibles establecieron plazos amplios para que el país pudiera adoptar las medidas internas de ajuste que considerase apropiadas. Evidentemente, el Tratado no era el instrumento legal adecuado para definir tales medidas y sí, en cambio, incluyó disposiciones de emergencia que México puede invocar si la apertura comercial de su sector agropecuario llega a provocar daños graves a los productores nacionales de uno o más productos del sector¹⁰.

Gráfica 9. Crecimiento en las importaciones agroindustriales de EUA de sus principales países proveedores (1993/2001)



Fuente: Secretaría de Economía.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el acceso otorgado por EUA a productos agropecuarios mexicanos, en el marco del TLCAN, ha convertido a México en el proveedor extranjero de estos productos más importante, y el que más ha ganado participación en el mercado estadounidense (véase la Gráfica 9). La pérdida o erosión de estos beneficios de acceso, además de la posibilidad de reabrir todo el Tratado, son riesgos que plantearía renegociar su “capítulo agrícola”, tal como algunos lo han propuesto.

¹⁰ El TLCAN, con fundamento en su Artículo 705, establece un Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios “para avanzar hacia la eliminación de todos los subsidios a la exportación que afecten el comercio agropecuario entre las Partes”. Además, recientemente, México introdujo una salvaguarda para el sector avícola, siguiendo las reglas establecidas en el Capítulo VIII del TLCAN, para hacer frente a los precios particularmente bajos de la carne oscura de pollo que, por patrones de consumo en los EUA, se registran en aquel mercado.

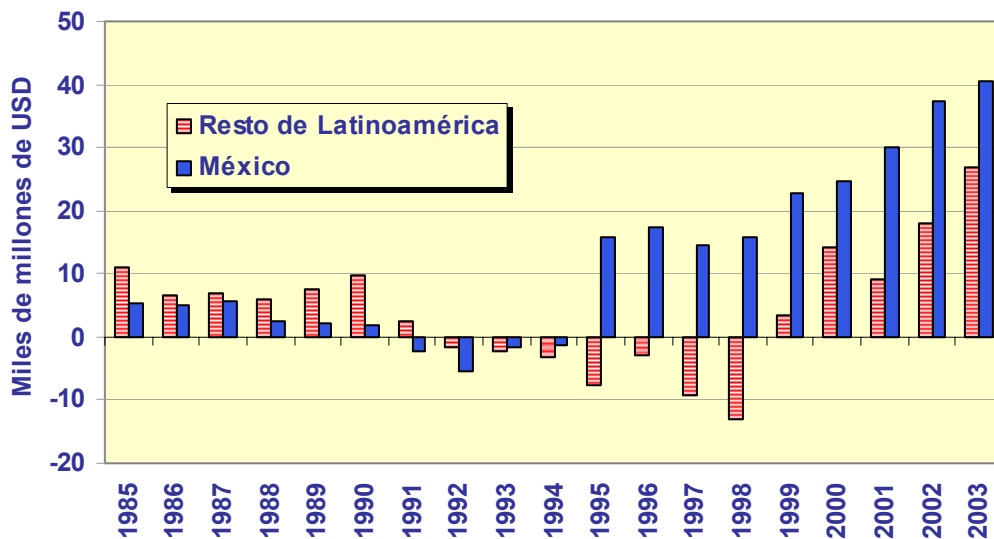
La revisión de los efectos que ha tenido el TLCAN sobre el comercio exterior de México durante sus primeros diez años de vigencia no estaría completa sin analizar dos cuestiones a las que se han referido algunos de sus críticos.

En su versión más simplista, la primera de ellas es el argumento de que México se equivocó al pensar que sus productores podrían competir con los de la economía más poderosa del mundo. Cuando más – suele decirse – el TLCAN ha convertido a México en un país maquilador al que se importan materias primas e insumos para transformarlos usando mano de obra de bajo costo y re-exportarlos agregando muy poco valor.

De nuevo, la evidencia disponible contradice claramente dicha apreciación. Como se muestra en la Gráfica 10 durante todos los años – menos el primero – en los que el TLCAN ha estado vigente, el comercio de México con los EUA ha registrado un saldo favorable para nuestro país, que es pertinente comparar con el obtenido por el resto de América Latina y el Caribe.

Este resultado, es aún más elocuente si se tiene en cuenta, primero, la magnitud que ha adquirido el superávit del comercio bilateral y, segundo, que dicho superávit subestima de manera importante el valor agregado generado por el crecimiento de nuestras exportaciones a los EUA.

Gráfica 10. Saldo comercial con EUA



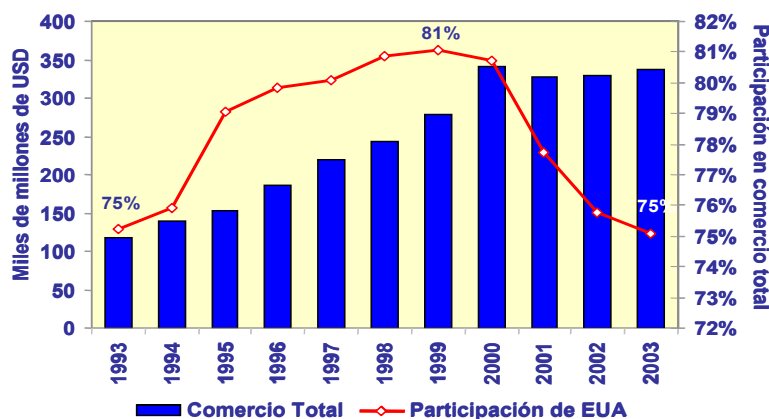
Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division.

Por lo que toca al monto del superávit bilateral, baste decir que el obtenido en 2003 (40.6 miles de millones de dólares) representa una suma sorprendentemente cercana a la que alcanzaba el total de las exportaciones no petroleras de México al mundo entero el año previo a la entrada en vigor del TLCAN (44.5 miles de millones de dólares) y es superior a las exportaciones totales del país a los EUA ese año (39.9 miles de millones de dólares). En cuanto a la subestimación del valor agregado que el comercio bilateral ha representado para México, dicho sesgo se deriva, simplemente, de que el superávit mostrado en la Gráfica 10

incluye en su cálculo a las importaciones de bienes de consumo que, por definición, no se incorporan a los procesos productivos que sí participan en las exportaciones y, por ende, agregan valor en el país.

La segunda cuestión planteada por los críticos del TLCAN es el señalamiento de que éste ha aumentado, al menos en lo comercial, la dependencia de México con respecto a los EUA. Esta afirmación tampoco se sostiene cuando se revisa la evidencia estadística. Como se muestra en la Gráfica 11, la proporción del comercio exterior total del país que se dirige hacia y proviene de los EUA de hecho ha disminuido desde la entrada en vigor del Tratado.

Gráfica 11. Participación de los EUA en el comercio exterior de México



Fuente: Banco de México.

Por otra parte, la evidencia disponible revela que el comercio de México con sus socios del TLCAN, siendo sin duda el más importante en cuanto a monto, no es el que más ha crecido, cuando se analiza lo ocurrido frente a otras regiones del mundo (véase el Cuadro 2). Sin embargo, el TLCAN sí ha elevado considerablemente el grado de integración de la economía mexicana a la economía global, como se mostró en la Gráfica 1, con todos los riesgos y oportunidades que ello implica: medido en relación con el PIB, el comercio exterior del país alcanza una proporción superior al 50 por ciento.

Tabla 2. Crecimiento acumulado del comercio exterior de México con distintas regiones

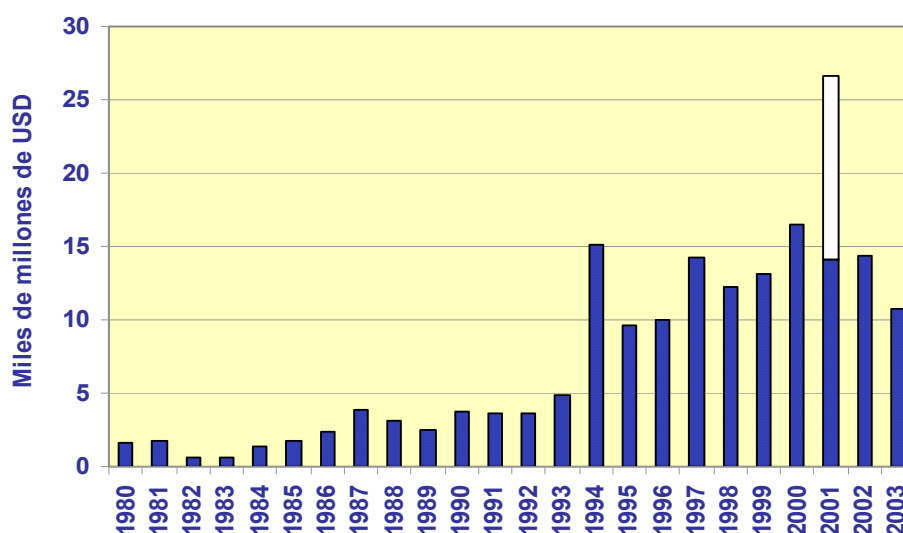
Región	Tasa de crecimiento 2003/1993
América del Norte	185%
Centroamérica	228%
América del Sur	132%
Unión Europea	125%
Otros países europeos	214%
Asia	293%
África	220%

Fuente: Banco de México.

3. Resultados en materia de inversión extranjera directa

Si los resultados del TLCAN en materia de comercio exterior han sido notables, el efecto registrado sobre la capacidad del país para atraer inversión extranjera directa no lo ha sido menos. A principios de los ochenta, etapa en la que la economía mexicana experimentó una fuerte protección comercial, su capacidad para atraer inversión extranjera directa era muy limitada: la entrada de capital por este concepto registró un flujo anual promedio ligeramente inferior a 1,300 millones de dólares durante el período 1980-1985. Sin duda, con el ingreso del país al GATT el atractivo para los inversionistas extranjeros mejoró apreciablemente, pues entre 1986 y 1993 el influjo promedio anual casi se triplicó hasta alcanzar 3,468 millones de dólares. Sin embargo, la entrada en vigor del TLCAN en 1994 trajo consigo un cambio cuántico en la captación de inversión extranjera directa: durante los primeros diez años de vigencia del Tratado, el ingreso por este concepto alcanzó un promedio de 14,251 millones de dólares por año, más de cuatro veces el observado en el período previo.¹¹

Gráfica 12. Flujos anuales de IED captados por México, 1980-2003

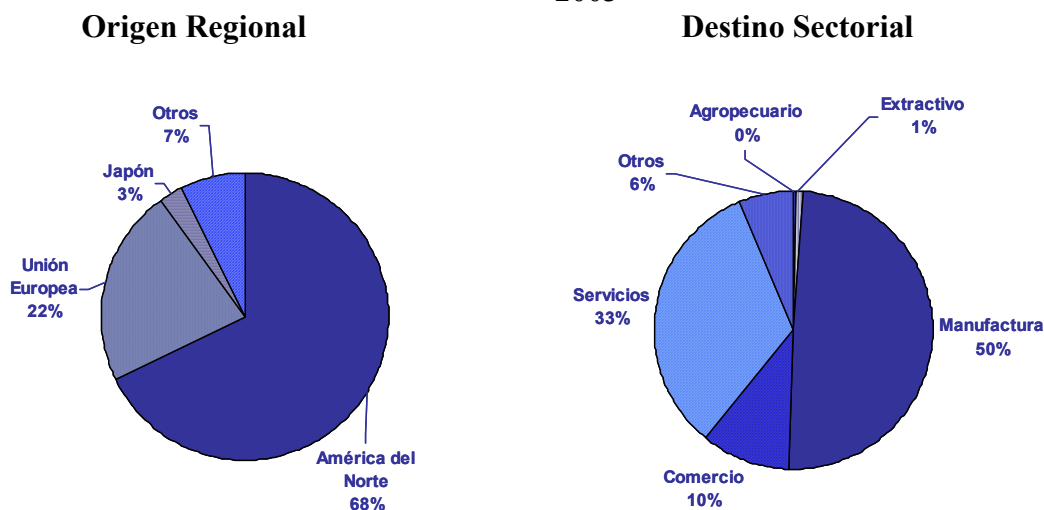


Fuente: Secretaría de Economía.

Sin duda, cuando se identifica la región de origen de la inversión recibida del exterior durante los primeros años del TLCAN, se advierte que más de dos terceras partes del capital captado provino de EUA y Canadá. Sin embargo, la Unión Europea también acumula una participación significativa: 22 por ciento del total. Más interesante resulta analizar el destino sectorial de la inversión recibida desde 1994. Como se muestra en la Gráfica 13, la mayor parte de la inversión extranjera captada se dirigió al sector manufacturero, donde las posibilidades de complementación entre los signatarios del Tratado, a las que nos referimos antes, son más evidentes.

¹¹ Si en el cálculo se deja de lado la fuerte entrada que representó, en 2001, la adquisición del Banco Nacional de México (Banamex) por parte de Citicorp, el grupo financiero más grande del mundo (véase la Gráfica 12), la cifra ascendería a 14,089 millones de dólares.

Gráfica 13. Origen regional y destino sectorial de la IED acumulada, 1994-2003



Fuente: Secretaría de Economía

La importancia del aumento registrado en la inversión extranjera directa en el sector manufacturero mexicano trasciende el papel que dicha inversión ha tenido como fuente de financiamiento para la expansión y modernización de la planta productiva. Existen numerosos trabajos académicos que vinculan las ganancias en la productividad factorial total con la importación de bienes de capital e insumos industriales. En el caso de México, un reciente estudio sugiere que el aumento de las importaciones de ese tipo de bienes – entre 14 y 18 por ciento anual – que propició el TLCAN, condujo a un incremento de entre 5 y 7 por ciento en la productividad de la industria manufacturera mexicana¹².

Por otra parte, hay que destacar las importantes participaciones que acumulan los sectores de comercio y de servicios en este análisis, pues juntos representan una proporción equiparable (43 por ciento) a la del sector manufacturero. Este hecho resulta llamativo, pues los sectores de comercio y servicios están constituidos por actividades productivas fundamentalmente orientadas a atender el mercado interno. Por ello, no es aventurado afirmar que en este período los inversionistas extranjeros tuvieron expectativas de que la economía mexicana crecería vigorosamente al concretarse el TLCAN, las cuales no se han materializado en la medida en que cabía anticipar. De hecho, algunas de estas inversiones se han revertido, como ha sido el caso de varias cadenas comerciales, como K-Mart y Auchan, y algunos bancos.

¹² Véase Schiff, M. y Wang, Y. (2002), *Regional Integration and Technology Diffusion: The case of NAFTA*, Banco Mundial, Washington, DC.

IV. El TLCAN y las expectativas generadas con su adopción

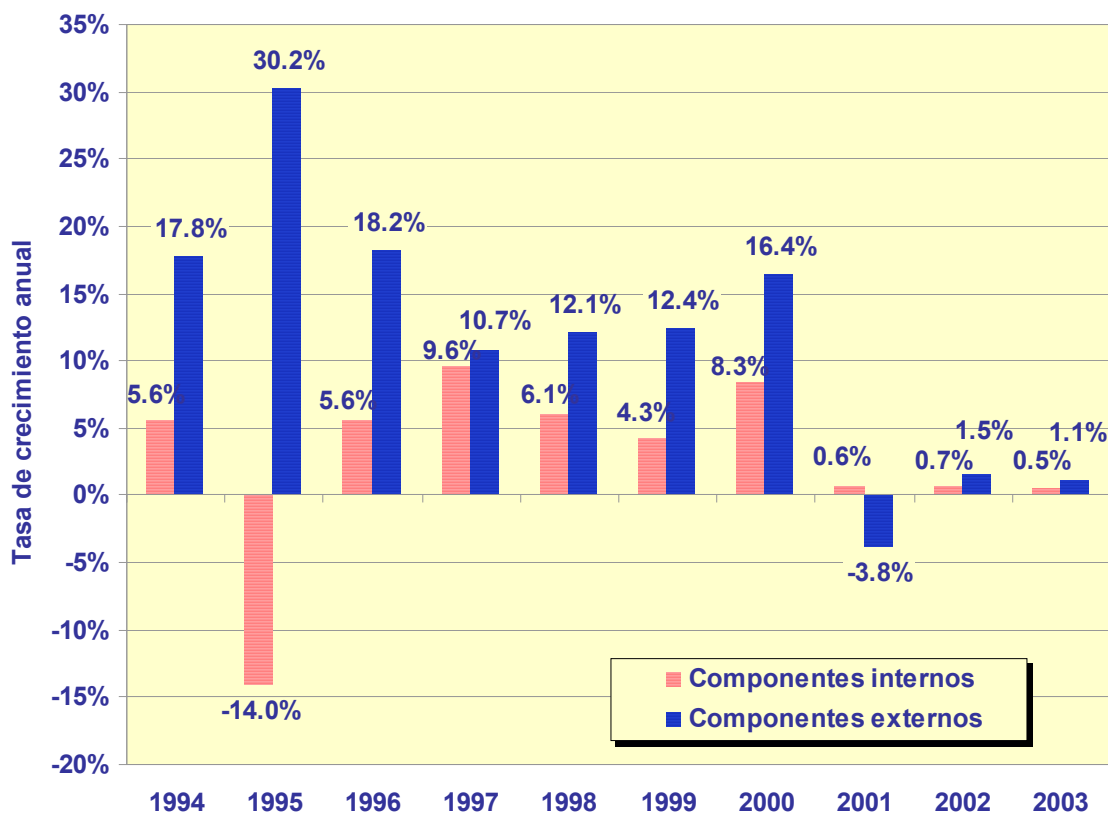
La evidencia presentada en la sección precedente de este ensayo permite concluir que, durante sus primeros diez años de vigencia, el TLCAN ha sido un instrumento altamente benéfico para el país, si sus resultados se analizan a la luz de los objetivos concretos que se definieron y si se tiene en cuenta cuáles fueron los temas que cubrió su negociación. Efectivamente, el TLCAN ha propiciado un crecimiento sin precedente del comercio exterior de México, y abrió oportunidades de exportación a productos mexicanos en una escala y con una diversidad mucho mayores que las que anticiparon incluso los pronósticos más optimistas¹³. Asimismo, la magnitud de los flujos de inversión extranjera directa que el país ha captado sugiere, con toda claridad, que la posición de México en la competencia global por la atracción de capitales se fortaleció considerablemente al concretarse el Tratado, y que la entrada de recursos se ha dirigido incluso a los sectores no comerciables, anticipando que estos crecerían vigorosamente.

1. Expectativas de crecimiento económico, empleo y mejores salarios

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos en términos de crecimiento económico en general, y del mercado interno en particular, han estado por debajo de lo que se anticipaba y, ciertamente, de lo que habría sido deseable. La Gráfica 14 es elocuente en este sentido. Dicha gráfica muestra las tasas de crecimiento anual de los componentes interno y externo de la demanda agregada de 1994 a 2003 y revela que el primero de dichos componentes (que incluye al consumo público y privado, la formación bruta de capital y la variación en existencias) ha crecido a un ritmo considerablemente inferior al componente externo (integrado por las exportaciones de bienes y servicios). Esta situación resultó particularmente dramática en el período que va de 1994 a 2000, pero sigue siendo válida en los dos años más recientes, cuando el crecimiento del PIB fue muy modesto.

¹³ Véase Hufbauer, G.C. y Schott, J.J. (1993), NAFTA: An Assessment, Institute for International Economics, Washington, DC, Capítulo 2.

Gráfica 14. Crecimiento de los componentes interno y externo de la demanda agregada



Fuente: INEGI.

La relativa debilidad en el crecimiento de los componentes internos, especialmente cuando ésta ha coincidido con la dinámica expansión de las exportaciones propiciada por el TLCAN, ha dado lugar a que se cuestione a la apertura comercial como un instrumento eficaz para impulsar el desarrollo del país. En particular, se afirma que la liberalización del comercio sólo ha beneficiado a un número reducido de grandes empresas, muchas de ellas filiales de multinacionales, mientras que la creciente presencia de productos importados ha comprometido la viabilidad de las empresas medianas y pequeñas locales. De acuerdo con esta línea de argumentación, el resultado neto de la apertura comercial en general – y del TLCAN en particular – ha sido una insuficiente generación de empleo y, por ende, de capacidad de compra en el país.

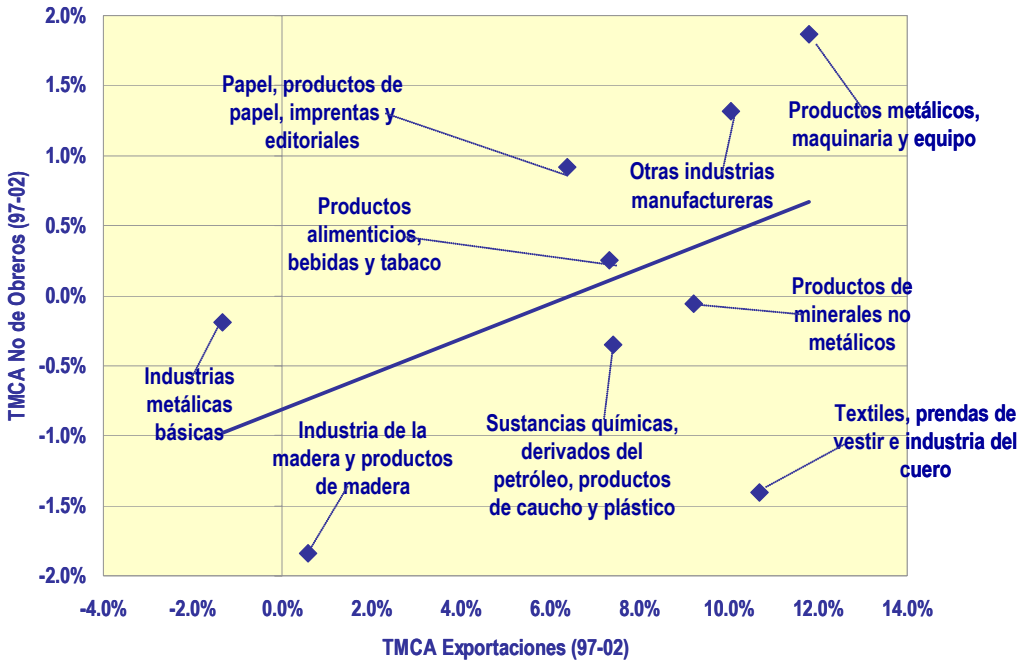
Siendo cierto que el empleo generado en el país no ha alcanzado las expectativas que se tenían al entrar en vigor el TLCAN, también lo es que este resultado no debe atribuirse necesariamente a la política de apertura comercial. Como se puede apreciar en la Gráfica 14, la severa crisis financiera y cambiaria que el país enfrentó a fines de 1994, y las indispensables medidas que hubieron de tomarse para corregirla, ocasionaron una fuerte contracción del mercado interno que incidió fuertemente sobre el nivel de empleo¹⁴. Dicha

¹⁴ Para entender las causas de esa crisis, y su significado en el contexto de la globalización, véase Rubin, Robert E y Weisberg, Jacob (2003), *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*, Random House, EUA, Capítulo 1.

contracción afectó de manera especialmente aguda a las empresas orientadas preferente o exclusivamente a abastecer dicho mercado. Sin duda, la proporción de empresas medianas y pequeñas que están en ese caso es mayor que la de las empresas con una fuerte orientación exportadora.

Aunque la relación entre orientación exportadora, empleo y salarios aún está por estudiarse detalladamente, existe evidencia en el sentido de que aquellas actividades manufactureras cuyas exportaciones han crecido más de prisa tienden a ser, también, las que más empleos han generado y han pagado mejores salarios a sus obreros. La Gráfica 15 mide, en su eje vertical, la tasa media de crecimiento anual (TMCA) del número de obreros ocupados en cada una de las principales ramas manufactureras, mientras que en el eje horizontal mide la TMCA de las exportaciones correspondientes a cada rama. Como puede apreciarse, aquellas actividades manufactureras cuyas exportaciones han crecido más tienden a ser, justamente, las que más empleo han generado¹⁵.

Gráfica 15. Crecimiento de exportaciones y generación de empleo en la industria manufacturera mexicana



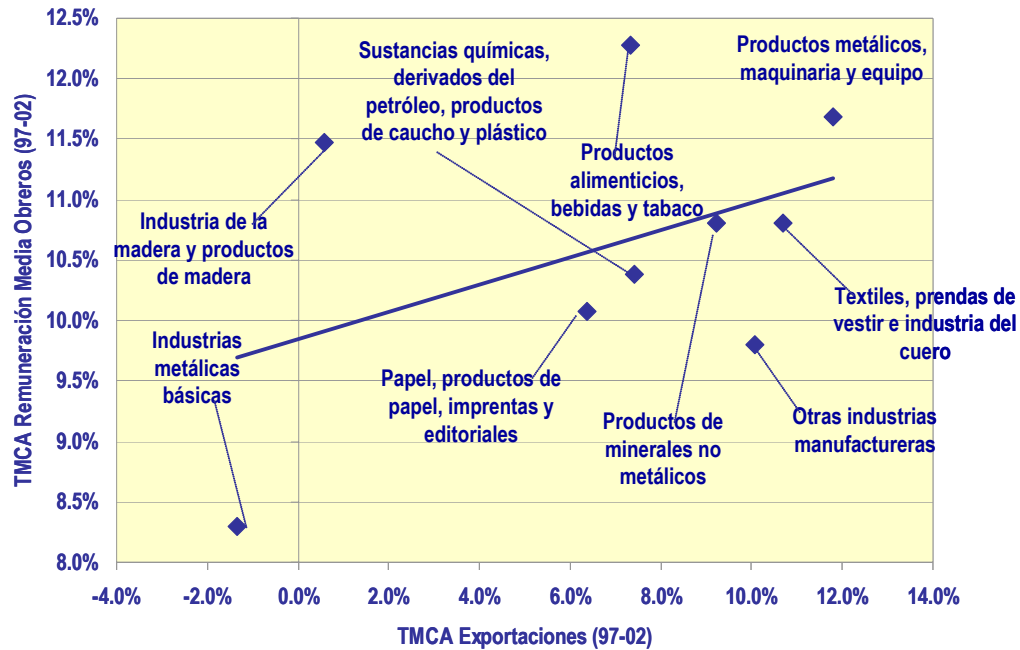
Fuente: INEGI.

La Gráfica 16 presenta un ejercicio similar, sólo que en ella el eje vertical mide la TMCA de la remuneración total promedio pagada a cada obrero en las ramas de la industria manufacturera mexicana. También en este caso, los datos agregados muestran que existe

¹⁵ Debe anotarse que en un análisis estadístico de los datos disponibles, las relaciones entre las dos variables que definen las Gráficas 15 y 16 mostraron coeficientes significativos (estadísticos *t* superiores a 2, con un grado de confiabilidad del 95 por ciento).

una relación positiva entre los aumentos en dicha remuneración, y la TMCA de las exportaciones.

Gráfica 16. Crecimiento de exportaciones y remuneración total por obrero en la industria manufacturera mexicana



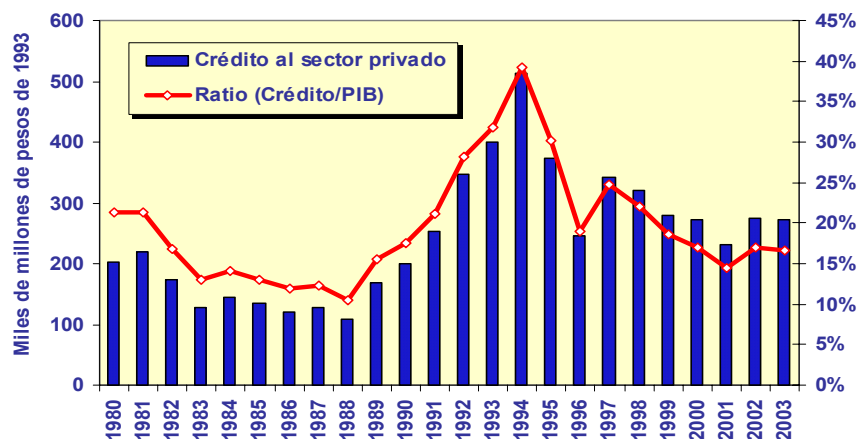
Fuente: INEGI.

Los resultados mostrados en estas dos gráficas sugieren que, al menos en el sector manufacturero de la economía, el crecimiento de las exportaciones (y el aumento concomitante de las importaciones de insumos y bienes de capital) ha contribuido a aliviar el problema de empleo que afronta el país y no, como algunos argumentan, a agravarlo. A su vez, esta apreciación indica también que la insuficiente generación de puestos de trabajo (y de crecimiento del mercado) debe obedecer a factores distintos de la apertura comercial instrumentada en años recientes.

Diversos estudios sugieren que una causa fundamental de la debilidad del crecimiento en el mercado interno es la pronunciada caída en el crédito bancario¹⁶. En efecto, como lo muestra la Gráfica 17, el financiamiento de la banca comercial mexicana al sector privado no financiero disminuyó de 39 por ciento del PIB en 1994 a sólo 17 por ciento de ese mismo aggado en 2003.

¹⁶ Véase Tornell, A., Westerman, F. y Martínez, L. (2004), *NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance*, NBER: Working Paper 10289, Cambridge, MA.

Gráfica 17. Crédito bancario al sector privado no financiero, como proporción del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional e INEGI.

Esta línea de análisis destaca la mayor dependencia que tienen las empresas medianas y pequeñas del crédito bancario, como fuente de financiamiento para capital de trabajo y, eventualmente, para sus inversiones en nueva capacidad productiva. Tal situación contrasta con la que enfrentan las empresas más grandes que, al participar más del crecimiento de las exportaciones, pueden acceder más fácilmente a financiamiento de fuentes externas. Más aún, son estas últimas empresas las que han captado una proporción mayor de los crecientes flujos de inversión extranjera directa que el país ha recibido desde la entrada en vigor del TLCAN. En suma, las empresas medianas y pequeñas (que suelen estar menos orientadas a la exportación) han afrontado una crítica escasez de crédito bancario¹⁷ mientras que las grandes (mucho más activas en la exportación) han contado con importantes fuentes alternativas de financiamiento.

Otro factor que ha frenado el crecimiento de la economía durante la última década, y sobre todo en los años más recientes, ha sido la incapacidad del país para expandir su infraestructura básica (especialmente transportes y comunicaciones) y promover la inversión en sectores estratégicos, especialmente el de energía. La extrema debilidad de las finanzas públicas, combinada con crecientes compromisos de gasto corriente, ha limitado severamente la inversión pública en infraestructura, en tanto que deficiencias en la regulación de los segmentos del sector transportes y comunicaciones que han sido privatizados, han inhibido la inversión por parte de los concesionarios particulares. Por otra parte, a la fecha subsisten las restricciones constitucionales a la participación del capital privado en electricidad y en la actividad petrolera y petroquímica. En ese contexto institucional, y dado el papel que juega Petróleos Mexicanos y en menor medida la Comisión Federal de Electricidad como fuentes de ingresos para el erario público, cuantiosos recursos que podrían haberse destinando a asegurar un abasto de energía suficiente y a costos competitivos han sido utilizados para atender otros renglones del presupuesto federal.

¹⁷ Véase Tornell, A., Westerman, F. y Martínez, L. *op. cit.*, donde se señala que la exigibilidad de las obligaciones contractuales es un factor que ha inhibido el financiamiento bancario al sector privado.

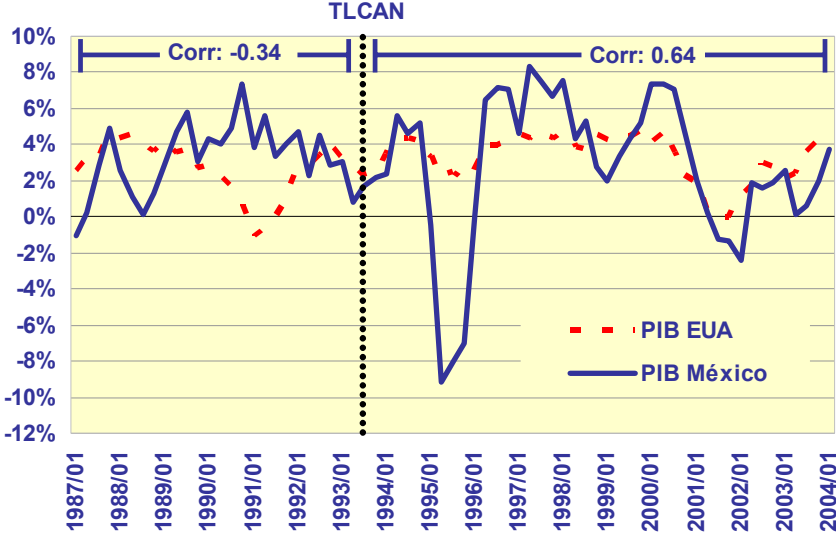
Las restricciones explicadas, todas ellas de carácter interno, han frenado el impulso al crecimiento económico que el país podría haber obtenido del notable dinamismo exportador que detonó la apertura comercial en general y el TLCAN en particular. Más aún, las medidas necesarias para aliviar las limitantes ya referidas siguen siendo un tema de intenso debate, no sólo entre la opinión pública, sino también entre los principales actores políticos del país, con lo que se ha pospuesto su adopción. Esta situación es muy desafortunada, porque su persistencia merma la capacidad del país para competir en los mercados internacionales y, por ello, puede conducir a que los efectos del TLCAN sobre nuestro desarrollo económico, tan notables durante los primeros diez años de su vigencia, se diluyan sensiblemente.

2. Expectativas de convergencia macroeconómica

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, la evidencia estadística revela que la eliminación de las barreras al comercio en América del Norte, y las disposiciones complementarias del TLCAN en materia de inversión, han puesto en marcha un proceso de convergencia macroeconómica entre México y sus socios en la región. Desde luego, simplemente por su tamaño, la economía con mayor influencia en dicho proceso es la de los EUA.

Como se muestra en la Gráfica 18, desde la entrada en vigor del TLCAN la trayectoria de crecimiento de la economía mexicana ha estrechado su correlación con la economía estadounidense: mientras que hasta 1993 estas dos trayectorias mostraban una correlación relativamente modesta, e incluso fueron divergentes en algunos años (v.gr. 1989-93), a partir de 1994 ambas han tendido a moverse juntas, como lo confirma el mayor valor del coeficiente de correlación entre ellas.

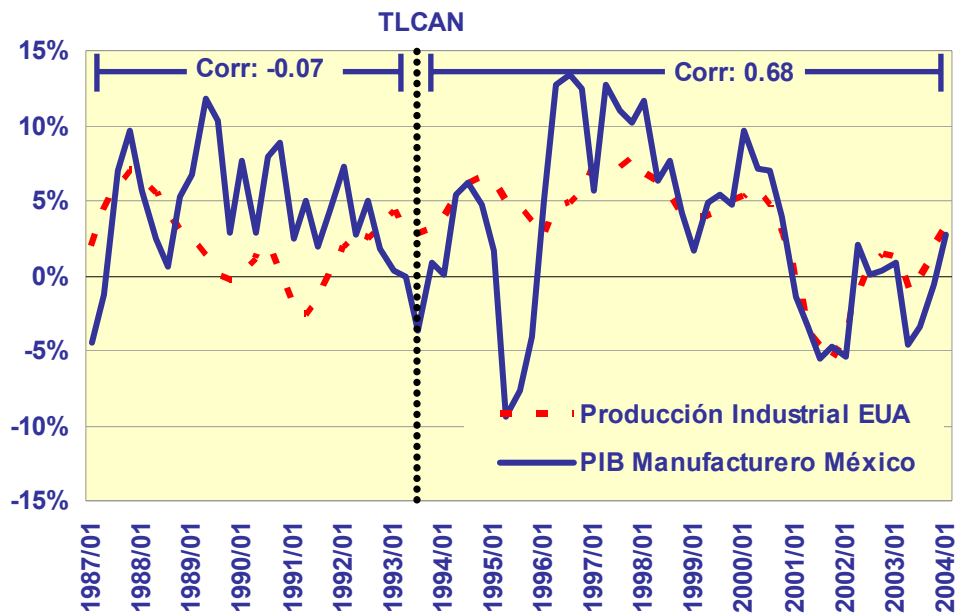
Gráfica 18. Convergencia en el crecimiento económico entre México y EUA



Fuente: INEGI, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

El cambio de patrón mencionado es aún más evidente cuando la trayectoria de la producción industrial de México se compara con la mostrada por la producción industrial de los EUA (véase la Gráfica 19). Que estas dos variables estén fuertemente correlacionadas no debe sorprender: la apertura que se acordó en el TLCAN ha dado lugar a que las empresas de los tres países firmantes reubiquen sus procesos productivos en aquel país que les ofrezca la posibilidad de abatir costos, lo que se traduce en una intensificación del comercio intra-industria y, con frecuencia, entre filiales o subsidiarias de una misma corporación.

Gráfica 19. Correlación en el crecimiento del PIB Manufacturero de México y la producción industrial de EUA



Fuente: INEGI, Federal Reserve Board

La estrecha sincronía entre las economías de México y EUA, el peso dominante de este intercambio en nuestra balanza comercial y la creciente importancia del comercio intra-industria propiciada por el Tratado, son tres factores que han conferido una extraordinaria estabilidad a la cuenta corriente de nuestra balanza de pagos. Antes de la entrada en vigor del TLCAN, cualquier reactivación del crecimiento en México solía verse acompañada de un deterioro en el saldo comercial con nuestro vecino del Norte, como ocurrió entre 1991 y 1993 (véase la Gráfica 20). En cambio, a partir de 1994, las exportaciones a EUA y las importaciones provenientes de ese país muestran trayectorias paralelas, lo que ha contribuido a disminuir la volatilidad del tipo de cambio¹⁸.

¹⁸ "... la creciente sincronización entre las exportaciones e importaciones y la consiguiente estabilidad de la balanza comercial han tenido lugar fundamentalmente... una vez que los sectores manufactureros de ambas economías se integraron. Por otra parte, la estabilidad de la balanza comercial sugiere que el desempeño de las cuentas externas no ha sido un elemento de presión sobre el tipo de cambio y, por tanto, ha contribuido a disminuir la volatilidad de éste último". Torres García, A. y Vela Treviño, O. (2002), *Integración comercial y sincronización entre los ciclos económicos de México y los EUA*, Banco de México, Serie Documentos de Investigación No. 2002-6, México, D.F., p. 26.

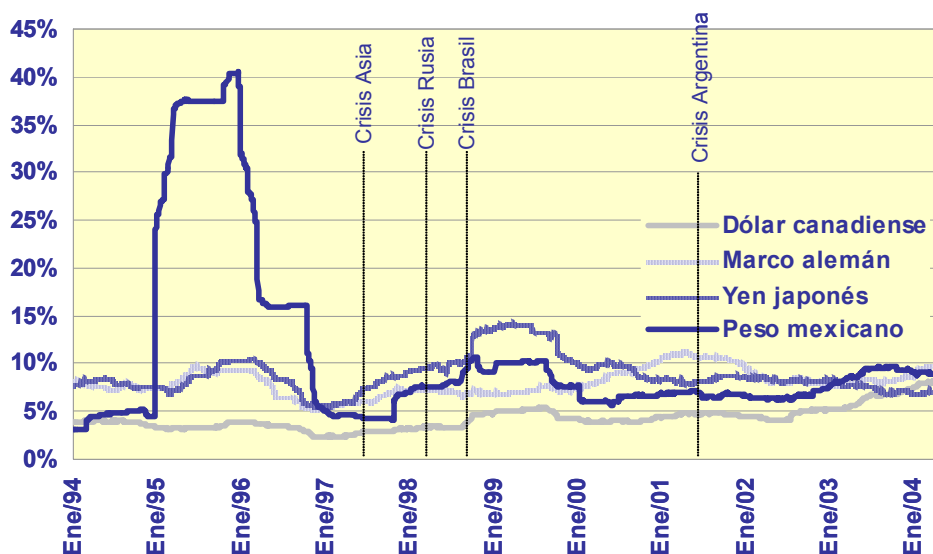
Gráfica 20. Comercio bilateral de México con EUA.



Fuente: INEGI.

En efecto, y no obstante el régimen de flotación y la presencia de diversos choques externos que en otras circunstancias habrían presionado el mercado cambiario, el tipo de cambio del peso frente al dólar ha mostrado una notable estabilidad, incluso si se le compara con divisas consideradas como “duras” en las transacciones internacionales (véase la Gráfica 21).

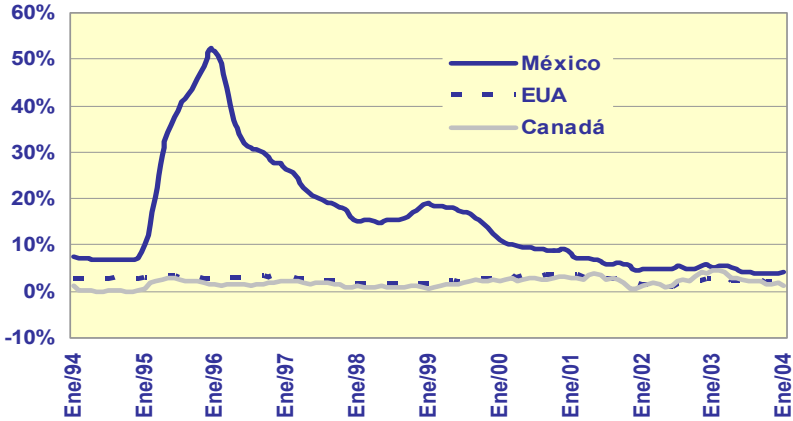
Gráfica 21. Volatilidad cambiaria de monedas seleccionadas frente al dólar



La volatilidad se estima como la desviación estándar anualizada de las fluctuaciones diarias.
Fuente: www.oanda.com

La estabilidad del tipo de cambio en un régimen de libre flotación, a la que el TLCAN y la disciplina que el país ha mantenido en la conducción de sus políticas fiscal y monetaria han contribuido, es sin duda un factor primordial en el que descansa uno de los principales logros de la última década: el control de la inflación. En efecto, como se aprecia en la Gráfica 22, una vez que el país superó los efectos de la devaluación del peso de fines de 1994, el ritmo de crecimiento de los precios al consumidor en México revela una rápida convergencia hacia el que se observa en las economías de sus dos socios en América del Norte.

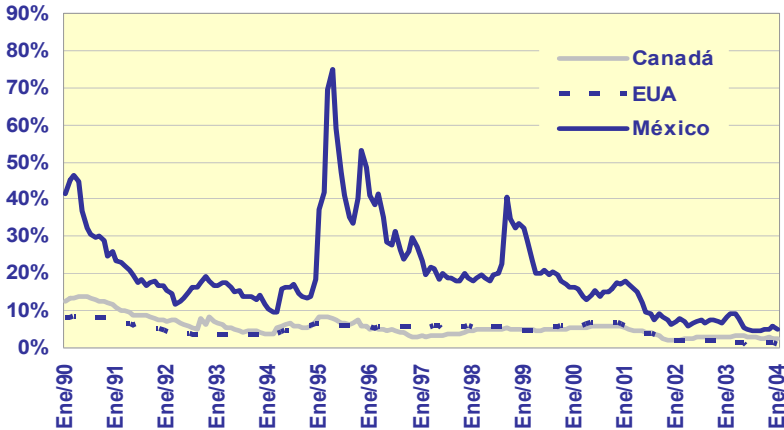
Gráfica 22. Inflación al consumidor en los socios TLCAN



Fuente: INEGI.

Como consecuencia directa de la baja en la inflación y de la estabilidad cambiaria, el costo de fondeo en el mercado financiero mexicano se ha reducido a niveles que hasta hace pocos años parecían imposibles de alcanzar. La Gráfica 23 ilustra la tendencia descendente de la tasa de interés pagada por los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a corto plazo, y muestra la clara convergencia de ésta hacia los niveles que tienen las tasas que pagan instrumentos semejantes en los EUA y Canadá.

Gráfica 23. Tasas de interés pasivas de corto plazo en los Socios del TLCAN



Fuente: EUA y Canadá, Fondo Monetario Internacional; México, INEGI.

Adicionalmente, la estabilidad cambiaria y de precios ha restaurado la posibilidad de captar recursos en pesos a plazos cada vez más largos: mientras que en 1995 era prácticamente imposible colocar instrumentos con plazos de vencimiento mayores a 90 días, para finales de 2002 el mercado financiero mexicano ya podía colocar, a un costo de fondeo razonable, instrumentos con vencimiento a diez años o más.

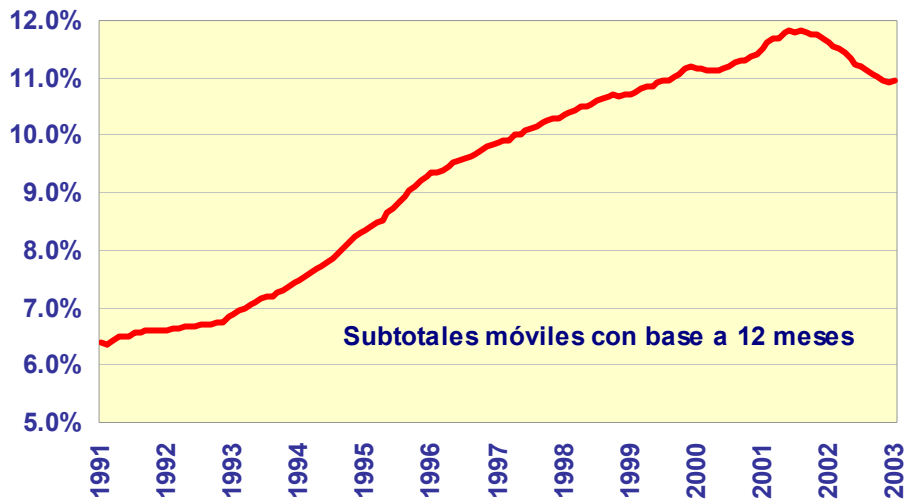
En suma, la convergencia de los principales indicadores macroeconómicos de México con los de EUA y Canadá ha abierto la posibilidad de financiar, en pesos, proyectos que requieren de plazos largos para su repago. Sin embargo, como antes se señaló, estas favorables condiciones aún no se traducen totalmente en una mejora significativa en la disponibilidad de crédito a las empresas, sobre todo medianas y pequeñas, con los consecuentes beneficios en materia de generación de empleo y crecimiento de la economía. Lejos de ello, el diferencial entre las tasas a las que se capta el ahorro de los mexicanos y las que cobran los intermediarios financieros en el país sigue siendo muy elevado. La reducción de este diferencial, y de otros costos de la intermediación financiera, es una tarea urgente para que el país pueda capitalizar plenamente y distribuir mejor los beneficios que le ha reportado la política de apertura comercial, de la que el TLCAN es instrumento principal.

V. Conclusiones y reflexiones finales

Los resultados en las materias de comercio exterior, inversión extranjera y coordinación macroeconómica de los últimos diez años son una muestra contundente del éxito que el TLCAN ha tenido en su primera década de implementación. El crecimiento y diversificación de las exportaciones que México experimentó en los últimos diez años, difícilmente se hubieran logrado en ausencia del TLCAN. Los flujos de inversión extranjera directa más que se triplicaron con la entrada en vigor de dicho tratado. La coordinación de los ciclos económicos entre México y sus socios comerciales de América del Norte, con sus consecuencias positivas sobre la estabilidad macroeconómica, no podría haber ocurrido sin la integración comercial y de flujos de inversión que trajo el TLCAN.

La integración comercial de México con América del Norte también resultó en un aumento de la competitividad de México para penetrar el principal mercado de esta región, como lo muestra el crecimiento de la participación de las exportaciones mexicanas en el total de las importaciones estadounidenses (Gráfica 24). Dicha participación pasó de alrededor de 6 por ciento a, prácticamente, 12 por ciento durante la primera década del TLCAN.

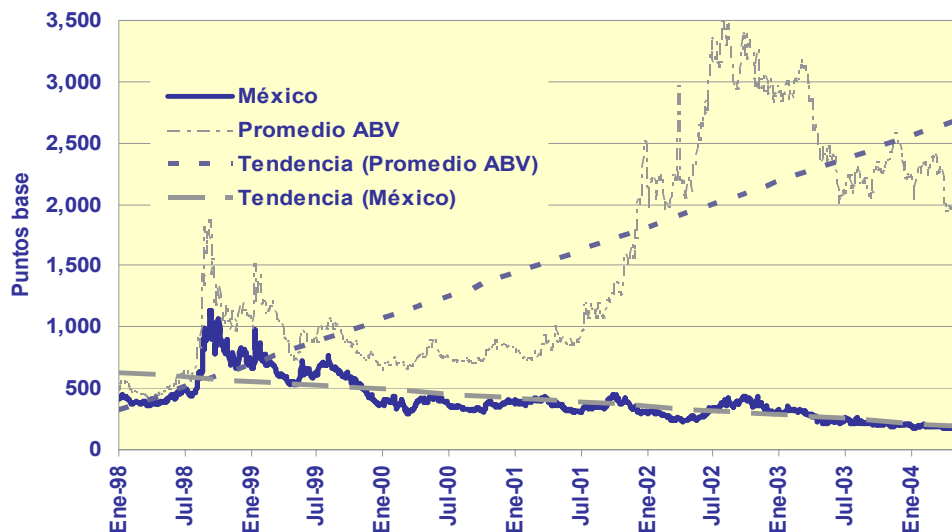
Gráfica 24. Evolución de la participación mexicana en importaciones de EUA



Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division

La integración también ha resultado en una mejoría notable del riesgo asociado con nuestro país. A lo largo de los años en los que ha estado operando el TLCAN el riesgo país de México ha disminuido, sobre todo cuando se le compara con aquellos países que tenían un nivel de riesgo semejante antes de que entrara en vigor el TLCAN, tales como Argentina, Brasil y Venezuela (ABV) (Gráfica 25).

Gráfica 25. Riesgo país



Nota: El riesgo país es la diferencia entre los rendimientos de bonos soberanos de cada país y el rendimiento de bonos del tesoro de EUA para periodos de tiempo similares. Medido en puntos base (100 puntos base = 1 por ciento), este indicador refleja el riesgo de invertir en títulos soberanos.

Fuente: JP Morgan.

Las evidencias sobre los efectos positivos del TLCAN en su primera década son claras. Sin embargo, el próximo decenio presenta grandes retos e incertidumbre. La ausencia de reformas estructurales que incrementen la competitividad de nuestra economía, la proliferación de tratados de libre comercio (TLC) entre EUA y otros países de América Latina y el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), son fenómenos que han afectado las ventajas relativas que México obtuvo con la implementación del TLCAN.

Hay muchos temas pendientes sobre la competitividad mexicana que el país requiere resolver para avanzar al ritmo del mundo. El sistema impositivo es anticompetitivo debido a que, a pesar de tener tasas de imposición directa elevadas, hay una recaudación insuficiente que no le permite al gobierno invertir en infraestructura que abarate el tránsito de mercancías hacia el exterior. Los precios de los energéticos son superiores a los de nuestros principales competidores e, incluso, a los de nuestros principales socios comerciales, debido a la insuficiencia de inversión y a las rentas monopólicas que existen en el sector. Los costos de transporte, corregidos por su calidad y eficiencia, son más altos que los de nuestros socios de América del Norte. Existen, aún, serias rigideces en el mercado laboral que inducen ajustes de mercado fundamentalmente a través de los precios y no vía las cantidades.

En los últimos años, varios países de América Latina, y de otras latitudes, han firmado TLC's con EUA que han erosionado las ventajas que México obtuvo con el TLCAN. Chile tiene ya en operación un TLC con ese país y, de manera independiente, con Canadá y México. Los países de Centroamérica recientemente firmaron un TLC con EUA que está sujeto a aprobación por los respectivos congresos de los países involucrados. Se han firmado TLC's entre EUA y Australia, Jordania y otros países que también competirán con México para acceder al mercado estadounidense.

El ingreso de China a la OMC ha traído grandes beneficios para ese país, gracias a la disminución del riesgo de hacer negocios en su territorio. El simple otorgamiento de trato de nación más favorecida ha impulsado de manera muy notable los flujos de inversión extranjera directa hacia China. El efecto sobre nuestro país no ha sido sólo en términos de acceso de mercado sino también, de manera concomitante, en términos de nuestra competitividad para atraer inversión estadounidense.

Los fenómenos que se enunciaron en párrafos anteriores, aunados a la ausencia de reformas internas en México, apuntan hacia una pérdida seria de competitividad de las exportaciones de México y de la capacidad para atraer flujos crecientes de inversión extranjera. De hecho, a partir de 2001, ya se muestran indicios de esa pérdida de competitividad (Gráfica 24). Los dos objetivos y logros fundamentales del TLCAN están en riesgo.

México tiene que replantearse su estrategia de posicionamiento en la economía global. La alternativa natural para el país es profundizar el TLCAN que permitiría recuperar las ventajas competitivas regionales que México disfrutó en su primera década de operación. Aunque los procesos de integración económica son graduales (v.g., Unión Europea), para la región de América del Norte hay posibilidad de dar, después de diez años, pasos

adicionales en esa dirección. La intensidad actual del comercio y de la inversión en Norteamérica, el aprendizaje de los agentes económicos involucrados y la vecindad permiten que los países de América del Norte exploren una profundización del proceso en distintos frentes.

La agenda de esta profundización del TLCAN es muy amplia y compleja. Aquí se apuntan sólo algunos elementos que permitan aumentar la competitividad mexicana de acceso al mercado estadounidense. En primer lugar, a partir del 11 de septiembre de 2001, los requerimientos de seguridad fronteriza se han convertido en obstáculos para el libre comercio¹⁹. La posición geográfica de México, y la existencia del TLCAN, abren una oportunidad para que, mediante un acuerdo regional de seguridad de América del Norte, los flujos comerciales dentro de la región no estén sujetos a ese tipo de requisitos proteccionistas. Un acuerdo de esta naturaleza colocaría nuevamente a México en un lugar privilegiado para exportar y atraer inversión adicional.

Segundo, dada la convergencia macroeconómica que se ha registrado entre los tres países de América del Norte, se podría negociar un acuerdo de coordinación de políticas macroeconómicas que otorgara continuidad a la estabilidad y redujera el riesgo asociado con la actividad económica en la región.

Tercero, en esta nueva etapa, se podría hacer un esfuerzo común para fortalecer las instituciones del TLCAN que hoy en día no ofrecen suficiente seguridad en las reglas de operación económica regional. La experiencia, hasta ahora, ha mostrado que los resultados en el sistema de resolución de disputas requieren de un sistema de implementación más rígido, con un mayor sentido de obligatoriedad. En la medida en que estas reglas sean cumplidas cabalmente por las partes, habrá mayor seguridad para los negocios comerciales y de inversión en la región.

Cuarto, existe una gran complementariedad en temas agrícolas que los países podrían aprovechar. La experiencia de los últimos diez años muestra que México tiene una ventaja comparativa en el cultivo y exportación de frutas y legumbres. Es decir, en aquellos productos agrícolas que utilizan intensivamente la mano de obra, en los que la cadena de valor justifica inversiones en irrigación y en donde no se requiere de grandes extensiones de tierra. En contraste, las ventajas de nuestros socios comerciales está en productos que requieren de grandes extensiones, intensivos en el uso de capital y que no requieren de irrigación. Esto abre una oportunidad para buscar esquemas de complementación entre las economías de América del Norte que podrían utilizarse para competir frente a otras regiones del mundo.

Quinto, algo similar a lo anterior ocurre en materia energética. Hoy en día, América del Norte tiene la posibilidad de encontrar una fuente de ventajas comparativas en la explotación racional de los energéticos de la región. China, entre otros países, empieza a enfrentar cuellos de botella en esta materia. El Capítulo VI del TLCAN, dedicado a temas energéticos, sentó bases de cooperación que podrían utilizarse para diseñar esquemas más

¹⁹ Por ejemplo, el "Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002".

ambiciosos y visionarios, respetando naturalmente las restricciones que cada país quiera conservar en esta materia.

Finalmente, una ventaja natural de México frente a China y otros países para ingresar al mercado estadounidense es el costo de transporte, que hoy en día no recoge todas las ventajas que nos ofrece la cercanía con ese mercado. La disputa en materia de acceso de los camiones a los territorios estadounidense y mexicano ha disminuido la competitividad de la región de manera sustancial. Los países del TLCAN debieran proponerse resolver ésta y otras disputas, para incrementar su competitividad regional.

En resumen, México ha obtenido beneficios claros, y documentados, durante la primera década de vigencia del TLCAN. El siguiente decenio presenta retos mayores. Es indispensable que, al interior, seamos capaces de introducir las reformas que permitan al país, a un mismo tiempo, mantener su competitividad frente al resto del mundo y aprovechar – mediante la profundización del TLCAN – todas las ventajas de nuestra posición geográfica estratégica, tal y como ha ocurrido en los últimos diez años.

Referencias Bibliográficas

1. Hufbauer G.C. y Schott J.J. (1993), NAFTA: An Assessment, Institute for International Economics, Washington, DC.
2. Lederman D; Maloney, W.F. y Servén, L. (2003), Lessons From NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries, Banco Mundial, Washington, DC.
3. Rubin, R.E. y Weisberg, J. (2003), In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington, Random House, EUA.
4. Schiff, M. y Wang, Y. (2002), Regional Integration and Technology Diffusion: The case of NAFTA, Banco Mundial, Washington, DC.
5. Serra, J., Comparecencia ante la Cámara de Senadores de México, 14 de agosto de 1992, México, D.F.
6. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Texto Oficial (1993), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Miguel Angel Porrúa (Co-editores), México, D.F.
7. Tornell, A., Westerman, F. y Martínez, L. (2004), NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance, NBER: Working Paper 10289, Cambridge, MA.
8. Torres García, A y Vela Treviño, O (2002), Integración comercial y sincronización entre los ciclos económicos de México y los EUA, Banco de México: Serie Documentos de Investigación No. 2002-6, México, D.F.

Edificio Plaza Reforma
Prolongación Paseo de la Reforma No. 600-103
Santa Fé Peña Blanca, México, D.F. 01210

Teléfono (55) 59 85 66 18

Fax (55) 52 59 39 28

www.sai.com.mx

sai@sai.com.mx