

AUGE Y OCASO DEL TLCAN EN LA AGENDA DE DESARROLLO DE MÉXICO

*Juan Carlos Moreno Brid**
*Pablo Ruiz-Nápoles***

En este capítulo se estudia la evolución del Tratado de Libre Comercio desde la perspectiva de México, tratando de evaluar objetivamente sus resultados en materia de crecimiento económico y empleo. El análisis nos permite conocer si hubo ganadores y perdedores en el Tratado, es decir, que no fue un juego ganar-ganar como se llegó a pensar; que el Tratado no cumplió para México los objetivos por los que se firmó y, por último, que las perspectivas de su renegociación nunca fueron buenas para México.

A pesar de que este capítulo aborda el tema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el título asignado es inadecuado por donde se mire. Si se refiere a que el TLCAN tuvo un auge y un ocaso a lo largo de su vigencia, en lo que respecta a sus beneficios depende de cómo los definamos, desde qué perspectiva y para quién. Existen expertos que sostienen que el Tratado podía y debía seguir vigente, que su pertinencia nunca disminuyó ni se puso en duda. También hay quien afirma que el Tratado nunca fue benéfico. El tema puede complicarse si además añadimos el espacio que se propone para el auge y el ocaso, es decir, la agenda de desarrollo de México. Si quisiéramos sostener que el TLCAN ha tenido un auge y un ocaso como tema de la agenda de desarrollo de México va a ser muy difícil probarlo, puesto que todos los gobiernos mexicanos desde 1993, cuando se firmó el Tratado, refrendaron su adhesión al mismo, y destacaron su papel como palanca del desarrollo. Si lo que se quiere decir es que el TLCAN tuvo una etapa inicial de auge y luego una de declinación (ocaso) en términos del desarrollo en México tampoco es correcto, ya que eso depende de cómo se mida el desarrollo.

* Profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México; <mbrid@economia.unam.mx>.

** Profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México; <ruizna@unam.mx>.

De manera que por el tema, este capítulo debería llamarse “Origen y evolución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde la perspectiva del crecimiento económico de México”. Esto define mejor lo que pretendemos hacer en las siguientes cuatro secciones. La primera está dedicada a ubicar los antecedentes y razones del ingreso de México al Tratado; la segunda aborda la evolución de las variables que miden sus resultados como una medida de política económica; la tercera aborda la relación de México con Estados Unidos en materia de intercambio durante la última etapa del TLCAN, y la última está destinada a las conclusiones basadas en el análisis previo.

Antecedentes y motivaciones del TLCAN

México tiene una frontera con Estados Unidos de más de tres mil kilómetros de extensión, comparte dos ríos y ambos países cuentan con acceso común a dos océanos. Viven actualmente en Estados Unidos alrededor de veinte millones de personas nacidas en territorio mexicano, y existe un flujo de migrantes que por mucho tiempo, desde la firma del TLCAN, ha sido cercano al millón de personas por año, aunque cerca de la mitad han sido expulsadas y enviadas de vuelta al país. La mayor parte de las exportaciones mexicanas de mercancías y servicios se dirige a Estados Unidos, y el mayor acervo y flujo de inversión extranjera proviene de allí.

Existió un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos vigente entre 1943 y 1950, que fue denunciado por México debido al déficit comercial que se generó con ese país después del fin de la segunda guerra mundial, provocado por el fuerte incremento de las importaciones que afectaron a empresas nacionales incapaces de competir con las estadounidenses en nuestro mercado y por la disminución de las exportaciones, también con insuperables desventajas competitivas respecto de las mercancías con origen en la Unión Americana en aquel mercado. La cancelación de ese tratado por parte de México permitió al país iniciar el conocido proceso de industrialización con base en medidas proteccionistas y de fomento que duró hasta 1981, con excelentes resultados. Lo más importante es que dicho tratado impedía a México emprender las acciones que considerara pertinentes en materia comercial para el fomento de las diferentes ramas productivas. Impedía, en los hechos, la aplicación de una política industrial independiente.

En 1982, ante la crisis de divisas convertida en crisis de deuda que vivían varios países de América Latina, destacadamente México, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron la aplicación en esas naciones de programas de ajuste estructural —en inglés, *structural adjustment programs* (Sachs, 1987; Edwards, 1988)—. Estos programas consistían en la adopción de las siguientes medidas de política económica: 1) liberalización comercial, 2) depreciación del tipo de cambio, 3) privatización de empresas paraestatales y 4) una reducción general de todas las formas de intervención gubernamental en los mercados, así como de los niveles de gasto público y los impuestos (Sachs, 1987: 1-2).

Quedó claro desde el principio que estas medidas estaban inspiradas en el pensamiento económico neoliberal, base de la llamada “economía de la corriente principal” —en inglés, *mainstream economics*—. Es decir, se trata de promover el libre comercio en todos los ámbitos de la economía (internos y externos) de los mercados de bienes y de factores productivos. Era un programa evidentemente contrario a la estrategia anterior de crecimiento liderado por el Estado, al cual internamente se le llamó de cambio estructural.

Las políticas que formaban parte de este cambio buscaban lo que en el lenguaje de los economistas se llama crecimiento hacia afuera, es decir, promover las exportaciones como base del crecimiento económico. Era curioso que al interior de una política keynesiana, la expansión de un elemento constitutivo de la demanda agregada (las exportaciones) se convirtiera en el motor de la economía en general, promovida por una política liberal a ultranza.

En efecto, como lo mencionaban varios autores (Sachs, 1987; Rodrik, 1995), las estrategias de crecimiento basado en exportaciones habían sido exitosas en épocas relativamente recientes, pero fueron siempre acompañadas de controles rígidos a las importaciones y al flujo del capital externo, y también precedidas de medidas de política industrial. En suma, fueron el resultado de un auge de la inversión y no su causa.

En México, la idea era inducir el crecimiento económico con base en el incremento de las exportaciones manufactureras sin apoyos o subsidios del Estado. Una de las razones para abandonar el proteccionismo era que estaba generando un sesgo contra las exportaciones (Lustig, 1992). La idea básica era que la liberalización conduciría al cambio estructural, entendido como el desarrollo de la industria manufacturera, promovido por la demanda externa de estos productos y por la inversión concurrente. Se esperaba,

en suma, que la creciente demanda agregada producida por el aumento de las exportaciones estimularía la producción interna y, por lo tanto, el empleo.

Para evaluar qué tanto éxito ha tenido la política comercial neoliberal (llamada así por su orientación al libre cambio) respecto de lo ocurrido en el periodo inmediato anterior, la política económica liderada por el Estado, dividimos la información en tres periodos: 1970-1981, 1982-1993 y 1994-2017, con respecto a las tres variables que el gobierno consideraba cruciales: las exportaciones, la producción nacional y el empleo remunerado.

En un vistazo rápido a las variables mencionadas que se muestran en el cuadro 1 se puede observar que el desempeño económico general fue mejor en el último periodo de la estrategia de crecimiento liderado por el Estado que en los dos periodos subsecuentes. Esto es, el producto interno bruto (PIB), total y per cápita, las exportaciones en términos reales y el empleo crecieron más.

CUADRO 1
PIB, EXPORTACIONES Y EMPLEO
Tasas anuales de crecimiento

	1970-1981	1982-1993	1994-2017
PIB a precios constantes	6.9	1.7	2.6
Población	3.2	2.1	1.3
PIB real per cápita	3.6	-0.4	1.2
Exportaciones a precios constantes	11.9	6.1	7.9
Empleo remunerado	4.8	2.0	1.4

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El comportamiento de la economía mexicana de 1983 a 1993 mostró que la estrategia de crecimiento con base en exportaciones, para abrir la economía, depreciar la moneda y reducir el papel del Estado al mínimo, fue un fracaso en términos tanto de crecimiento económico como de creación de empleos, en la medida necesaria para evitar la migración transfronteriza y mejorar la balanza comercial. La estrategia requería, entonces, de un ajuste, el cual se basó en el enfoque neoliberal, mediante la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos que, a su vez, requirió la modificación de la Ley de Inversión Extranjera, lo que exigía una reforma constitucional. La promesa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari de realizar esta

reforma y admitir capital extranjero sin cortapisas, en condiciones además de importar insumos de donde fueran más baratos, con el fin de producir y exportar con base en salarios bajos, fue el gancho que atrajo el interés del socio principal: Estados Unidos. En complemento a esta motivación estaba, del lado mexicano, el temor de que en el futuro se le ocurriera a algún presidente retornar al proteccionismo, que tan buenos resultados dio a México de 1953 a 1981 en materia de crecimiento económico. En ese sentido, el TLCAN funcionaría como candado.

Finalmente, dado que el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos era imparable y un acuerdo migratorio como el de la Unión Europea era inaceptable para el vecino del Norte, se veía preferible que las empresas estadounidenses produjeran en México con mano de obra mexicana, con salarios incomparablemente más bajos y sindicatos más débiles.

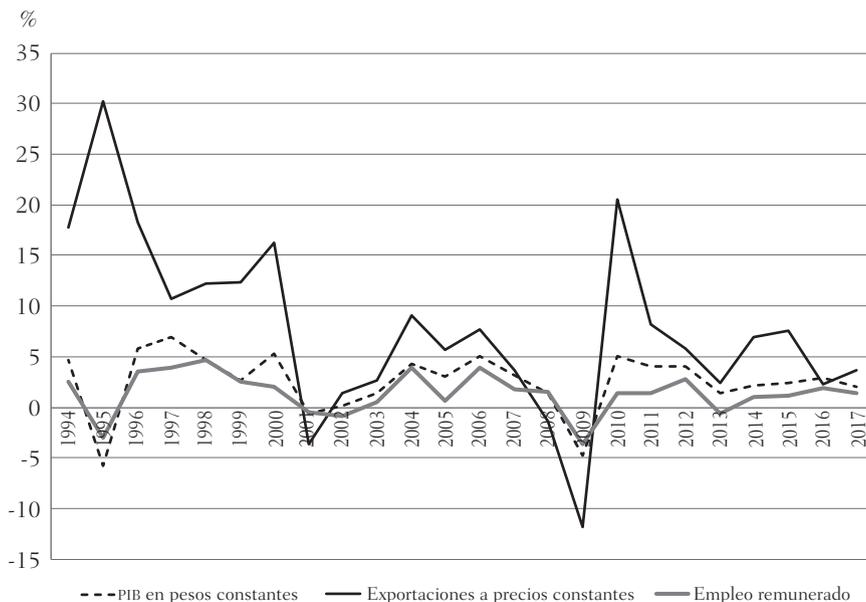
Evolución económica del TLCAN

Si nos concentramos en las tres variables básicas durante el periodo del TLCAN que se muestran en el cuadro 1, podemos observar en la gráfica 1 que el comportamiento de dos de ellas ha sido extremadamente deficiente a la luz de lo que se esperaba del Tratado, de acuerdo con las declaraciones de los gobiernos mexicanos desde su firma en adelante. La tasa de crecimiento del PIB ha sido muy baja a lo largo del periodo 1994-2017, y la tasa del empleo remunerado ha sido siempre inferior a la del PIB. La tercera variable consistía en que las exportaciones a precios constantes habían estado disminuyendo en su tasa de crecimiento, aunque eso no significara que su nivel se redujera, sino que únicamente muestra que es imposible sostener un crecimiento alto por un periodo prolongado.

BALANZA COMERCIAL

El TLCAN produjo un gran cambio en la dirección del comercio regional, como se ilustra en la gráfica 2. La balanza comercial de México con América del Norte fue positiva desde el principio del Tratado. En 2017, el saldo total de la balanza ascendió a 134 000 000 000 de dólares.

GRÁFICA I
 PIB, EXPORTACIONES Y EMPLEO 1994-2017
 Tasas anuales de variación (%)

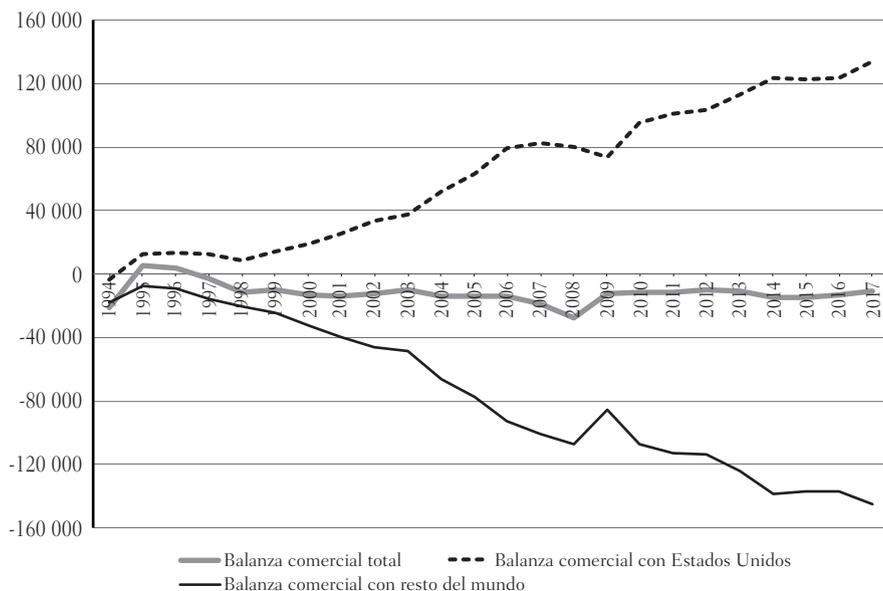


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En contraste, la balanza comercial con el resto del mundo se ha movido en la dirección opuesta: en 2017 registraba un déficit de 144 000 000 000, de modo que el desequilibrio comercial total mostraba un déficit neto de 11 000 000 000 de dólares para ese año. La mayor parte del superávit es con Estados Unidos y la proporción más alta del déficit, con China y Hong Kong. Las exportaciones representan más de la tercera parte de la demanda total, mientras que las importaciones más de un tercio de la oferta total.

En suma, se puede afirmar que el TLCAN fue sobre todo favorable para los exportadores de mercancías producidas o ensambladas en México hacia Estados Unidos, que son principalmente empresas extranjeras, entre las cuales predominan las estadounidenses. También es posible asegurar que las empresas que exportan hacia México se han beneficiado y, aunque estén localizadas en países del Oriente, son en una gran parte también empresas de ese país.

GRÁFICA 2
BALANZA COMERCIAL 1994-2017
Millones de dólares



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

EMPLEO Y MIGRACIÓN

El problema de la falta de empleos ha sido indudablemente el más agudo de la economía mexicana desde hace mucho. Los flujos migratorios a Estados Unidos por esta razón tienen una larga tradición y durante el periodo de vigencia del TLCAN no se detuvieron. Para algunos analistas fue una sorpresa que durante los primeros cinco años de vigencia del Tratado, cuando se dio un auge de las exportaciones y del crecimiento del PIB, la cantidad de migrantes a Estados Unidos se incrementara dramáticamente y, además, incluyera a personas con un mayor nivel de escolaridad que antes (Cornelius, 2002).

El cuadro 2 muestra el número de migrantes de 1995 a 2014, aproximadamente el periodo de estudio. En la primera columna aparecen el total de migrantes provenientes de los estados del sur del país a los estados fronterizos del Norte, en la segunda se registran aquellos que efectivamente cruzaron hacia Estados Unidos y la tercera muestra a los que se quedaron en las ciudades

cercanas a la frontera en espera de encontrar una oportunidad para cruzarla. Este último grupo de personas ha creado un problema social en muchas ciudades fronterizas debido a la falta de empleos y servicios en general.

El efecto de las políticas antiinmigrantes que aplicó el gobierno estadounidense en la administración del presidente Obama redujo significativamente el número de personas que cruzaban la frontera norte de México, de modo que para 2014 fueron sólo 164 000, comparadas con las 855 000 de 2007 (Li y Ordaz, 2014). La población económicamente activa (PEA) en México en 1995 se estimaba, según cifras oficiales, en 35 600 000 personas, mientras que en 2015 fue de 52 900 000 (excluyendo a los migrantes). Esto implica una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 2 por ciento anual, lo que quiere decir que cada año, desde 1995 en adelante, se han sumado más de 700 000 personas a la búsqueda de empleo.

CUADRO 2
MIGRANTES DEL SUR DE MÉXICO
Número de personas incluyendo menores

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Estados Unidos*</i>	<i>Frontera norte**</i>
1995	1 152 526	415 055	737 471
1999	1 624 126	523 873	1 100 253
2000	1 486 858	454 707	1 032 150
2001	1 475 231	405 854	1 069 377
2002	1 647 729	728 518	919 211
2003	1 434 841	628 175	806 667
2004	1 307 589	542 153	765 436
2005	1 487 107	708 927	778 180
2006	1 645 228	815 569	829 659
2007	1 833 065	855 682	977 384
2008	1 626 253	748 392	877 861
2009	1 519 526	630 449	889 077
2010	1 172 177	492 877	679 300
2011	840 420	317 105	523 316
2012	711 623	276 145	435 477
2013	823 541	280 228	543 313
2014	682 816	164 621	518 195

* Migrantes que cruzaron a Estados Unidos.

** Migrantes que se quedaron en ciudades fronterizas.

FUENTE: Consejo Nacional de Población (Conapo), México.

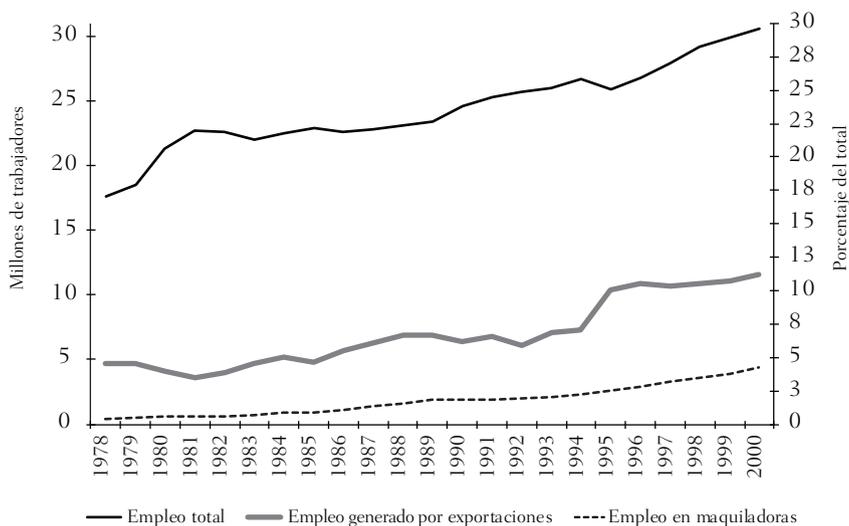
Esta cifra crece cada año; en 2015 fue de más de un millón. Para mantener el ritmo de crecimiento de la PEA, tanto el sector público como el privado deberían haber creado ese mismo número de empleos en México y eso no ha ocurrido nunca, de modo que hemos tenido un exceso de oferta laboral a la que, aparte de los flujos migratorios a Estados Unidos, ya descontados, no le queda más que integrarse al trabajo informal (antes se llamaba subempleo), que actualmente representa el 60 por ciento de la población ocupada, y cuyas actividades se estima que generan el 25 por ciento del PIB; sin embargo, esto tampoco es suficiente, de modo que se ha producido un incremento generalizado de la pobreza,¹ del cual, desde luego, no es culpable el TLCAN, sino la falta de empleos adecuadamente remunerados.

EMPLEO GENERADO POR EXPORTACIONES

En un trabajo previo sobre la apertura y el TLCAN en México (Ruiz-Nápoles, 2004), se calculó por medio del análisis de insumo-producto el impacto directo e indirecto de las exportaciones en el empleo para el periodo de 1978-2000. Los resultados se muestran en la gráfica 3. La primera línea indica el empleo total medido en el eje de la izquierda en número de trabajadores, que va de 17 600 000 en 1978 a 30 600 000 en 2000. Es decir, hubo un aumento del 74 por ciento en doce años. En el eje vertical de la derecha se miden las proporciones del empleo generado por las exportaciones respecto del total y la ocupación en las plantas maquiladoras. La segunda línea indica los puestos de trabajo creados directa o indirectamente por las exportaciones, que van del 4.6 al 11.2 por ciento del total del empleo remunerado. Esto es, se produjo un aumento del 325 por ciento en el periodo de doce años. Finalmente, la línea de abajo, punteada, muestra el nivel de ocupación laboral generado en las plantas maquiladoras, que pasó de representar casi un 2 por ciento del total a cerca del 5 por ciento. Un incremento del 382 por ciento en el periodo.

¹ La población que vive en la pobreza en México se estima en un 46 por ciento del total, es decir, cincuenta y dos millones de personas (Coneval, 2010).

GRÁFICA 3
EMPLEO TOTAL Y GENERADO POR EXPORTACIONES



FUENTE: Pablo Ruiz-Nápoles (2004).

Estas cifras indican que, en efecto, hubo un significativo incremento del empleo, tanto del que se utiliza en actividades de exportación como del que se ocupa en las operaciones relacionadas con ellas. Hay dos aspectos de este incremento que no deben soslayarse. En primer lugar, que las tareas vinculadas directa o indirectamente a la exportación pesan muy poco en términos de la ocupación laboral en el total de la economía; aun si se suman las maquiladoras, llegaban sólo a poco más del 15 por ciento del total. Es decir, el mercado interno absorbía un 85 por ciento del empleo restante. En segundo lugar, pero quizás más importante, es el hecho de que el incremento más fuerte de los puestos de trabajo generados por las exportaciones ocurrió en 1995 y llegó al 10 por ciento, pero al mismo tiempo, el total del empleo se redujo por la grave crisis de esos años. Eso muestra que las exportaciones estaban, de alguna forma, desconectadas de lo que ocurría en el país y que el empleo generado por ellas únicamente estaba sustituyendo al que había sido destruido por las importaciones y por la significativa reducción en la actividad económica. De cualquier manera, la apertura económica y el TLCAN no evidenciaron nunca ser un juego ganar-ganar, sino uno en el

cual lo que se gana por un lado se pierde por el otro, al menos así fue en los términos de la ocupación laboral.

Estados Unidos, el TLCAN y México

EL TLCAN VISTO DESDE ALLÁ

Desde su inicio, los sindicatos estadounidenses sintieron que el TLCAN daba a México una ventaja competitiva injusta por dos causas: una referente a las reglas de protección ambiental y la otra respecto de los derechos laborales (Gantz, 2011). Inicialmente, los tres países acordaron establecer reglas comunes estrictas en lo ambiental y en lo laboral, además de vigilar su aplicación. No obstante, nada de eso ocurrió, y para 2008 estaba claro que las empresas exportadoras estadounidenses y canadienses establecidas en México disfrutaban de reglas de regulación ambiental así como derechos laborales más laxos que en sus países de origen.²

Esta situación era evidente cuando las empresas estadounidenses (especialmente las automotrices) movieron algunas de sus plantas a México, con el consecuente cierre de las locales, con el fin de aprovechar los bajos salarios, el libre comercio y los reducidos costos de los insumos importados para los que en México no había restricción alguna; al mismo tiempo, la tecnología aplicada les resultaba más barata por no tener carga fiscal ambiental. La confluencia de todos estos factores ocasionó que las ganancias del capital por unidad de producto fueran más elevadas. Estas utilidades retornaron a las matrices de estas empresas en Estados Unidos o aparecieron como inversiones nuevas en las subsidiarias locales, incrementándose así el valor del capital instalado. En cualquier caso, quienes han ganado en este juego son los capitalistas, tanto los ejecutivos que diseñaron la estrategia de relocalización como los accionistas de las corporaciones multinacionales propietarias de las plantas.

Otro asunto importante del TLCAN es el relacionado con el comercio de productos agrícolas entre México y Estados Unidos, ampliamente analizado

² Aunque siempre pensamos en la industria automotriz como la más beneficiada por el incumplimiento de estas reglas y por la apertura al capital extranjero previa al TLCAN, estas condiciones se aplicaban también a la minería, según revela un reciente libro de periodismo de investigación de Jesús Lemus (2018).

por Timothy Wise (2010), quien describe al Tratado como un mecanismo de *dumping*³ gracias a los subsidios agrícolas para ciertos productos que proporciona el gobierno de Estados Unidos a sus productores. En México, estos subsidios fueron retirados por el gobierno mexicano como parte de su estrategia neoliberal.

En conjunto, y como se puede apreciar en el cuadro 3, Canadá y México son los principales socios comerciales de Estados Unidos; no obstante, el mayor exportador a Estados Unidos es China, con el 21 por ciento de sus importaciones provenientes de ese país. En consecuencia, casi la mitad (el 46 por ciento) del déficit comercial de la Unión Americana se produce con el gigante asiático. En segundo lugar, como causante de ese déficit aparece México, con cifras similares a las de Japón y Alemania.

CUADRO 3
BALANZA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS 2017
Millones de dólares

	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Balanza</i>
Total	1 550 720	2 361 932	-811 212
China	130 797	506 469	-375 672
México	243 452	319 698	-76 246
Japón	68 713	138 432	-69 718
Alemania	53 482	118 112	-64 631
Italia	18 380	50 179	-31 798
Corea	49 060	71 620	-22 560
India	25 142	48 736	-23 594
Canadá	282 974	306 131	-23 156
Francia	33 546	49 243	-15 697
Taiwán	26 446	42 539	-16 093

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce.

³ El *dumping* se da cuando un país vende a otro un bien o servicio por debajo del precio del mercado internacional, ya sea como estrategia temporal para alejar competidores, o permanente por gozar de un subsidio gubernamental.

Un último tema, pero no menos importante, se refiere a que el TLCAN fue firmado para no establecer formalmente un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos que regulara el paso de trabajadores mexicanos. La idea central es que la inversión foránea iba a dotar de trabajo a los mexicanos pero en México, no en Estados Unidos. Ahora bien, tal resultado nunca ocurrió y los gobiernos estadounidenses no han querido enfrentar el problema en su raíz, es decir, el paso de migrantes mexicanos que de todas maneras sucede.

EL NEOPROTECCIONISMO DE TRUMP

Más que una afirmación es en realidad una pregunta. El proteccionismo comercial ha estado presente en Estados Unidos desde su fundación como país en el último cuarto del siglo XVIII, y continuó hasta el fin de la segunda guerra mundial como política de desarrollo industrial, como lo señala en detalle Ha-Joon Chang (2002). Si bien fue Estados Unidos la nación que promovió el libre comercio internacional después de la guerra a través del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) —que por cierto no tuvo mucho éxito hasta la época de Reagan a inicios de los ochenta del siglo pasado—, la realidad es que dicho país ha continuado utilizando la política comercial a discreción y con carácter político.

Curiosamente, el modelo económico neoliberal, opuesto radicalmente a la intervención del Estado en la economía, lo promovió en Estados Unidos y hacia el resto del mundo la administración del gobierno conservador de Ronald Reagan, y en Reino Unido la conservadora Margaret Thatcher, lo que nos muestra que el término liberal tiene acepciones muy diferentes, incluso opuestas, en economía y en política.

Nos parece que existen muchas similitudes entre la administración del expresidente republicano Ronald Reagan y el actual presidente del mismo partido, Donald Trump, y también algunas diferencias sin duda importantes. Ahora bien, la política comercial es en esencia la misma, sólo que a Reagan le correspondió iniciar el auge del neoliberalismo y a Trump presenciar su ocaso, así como las consecuencias que tuvo en la economía estadounidense.

En efecto, a su llegada al poder, la administración republicana del presidente Donald Trump identificó como un problema económico nacional el

fuerte déficit comercial que su país aún enfrenta. En la búsqueda de ajustes, Trump consideró necesario e impostergable renegociar las relaciones comerciales existentes con sus principales socios en la materia, es decir, China, México, Canadá, Japón y Alemania.

Esta renegociación tomaría dos rutas. Una que nos concierne es la del TLCAN, que inició en julio de 2017 con una serie de puntos a revisar por las delegaciones de los tres países involucrados, dictados por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (Office of the United States Trade Representative, 2017), los cuales siempre apuntaron en la dirección de reducir el déficit comercial de Estados Unidos. Una parte importante de ese déficit comercial ha sido con México, pues sólo en mercancías era de 72 000 000 000 de dólares estadounidenses, y si sumamos los servicios superaba los cien mil millones (véanse cuadro 3 y gráfica 2). El problema principal del TLCAN era con México. La renegociación consistió, por lo tanto, en establecer mecanismos que redujeran las exportaciones de México a Estados Unidos y/o incrementaran sus importaciones provenientes de ese país. Es decir, el resultado de las negociaciones no podía ser más que, como de hecho sucedió, favorable para Estados Unidos y desfavorable para México. Entre estos mecanismos destacaban las reglas restrictivas a la exportación de algunos productos agrícolas mexicanos a su vecino del Norte; la eliminación de los paneles para la solución de controversias, aunque finalmente se acordó la creación de paneles bilaterales limitados para ciertos casos; la modificación de las reglas de origen, en particular en la industria automotriz, y la restricción de la política cambiaria independiente. Se negociaron también la eliminación paulatina de la corrupción en México y la elevación progresiva de los salarios de los trabajadores, sobre todo de los que laboran en las empresas exportadoras establecidas en el país. Por supuesto, no hay mención alguna en el nuevo acuerdo, que entró en vigor el 1° de julio de 2020 bajo el nombre de T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), del problema de los flujos migratorios.

La otra ruta que la administración estadounidense en su momento adoptó fue la amenaza de la imposición de aranceles, primero a productos de acero y aluminio, y más tarde incluso sobre la industria automotriz. Estas acciones dieron lugar a que se generara la impresión del surgimiento de un nuevo proteccionismo estadounidense. Lejos de ello, se trata de la misma política liberal global disfrazada de su opuesto: el proteccionismo (*travesty protectionism*) pero utilizada con fines políticos, como lo destaca claramente Michael

Hudson (2018). El verdadero proteccionismo atiende al resguardo de una rama industrial local de bienes terminados y no a la producción de insumos como el acero y el aluminio. Si estas amenazas se cumplen, sobre todo en el caso de la importación estadounidense de mercancías de China, se van a encarecer las compras de las industrias que actualmente adquieren productos de acero de ese país a bajo costo y, eventualmente, se afectarán sus precios de venta y su competitividad. En el caso de los automóviles, las empresas exportadoras establecidas en México resultarían afectadas, en particular las que venden a Estados Unidos, y por lo menos tres son estadounidenses con fuertes *lobbies* en el Congreso. Así que se ve difícil que iniciativas de este tipo tengan éxito en términos económicos, aunque sí pueden tener efectos de intimidación en las autoridades de algunos países, no ciertamente en el caso de China, pero sí fue evidente en la postura de México y su aceptación de apoyar a Trump con la contención de la migración.

Conclusiones

Evaluar el TLCAN en lo que concierne a su impacto para México no es sencillo, ya que fue una medida que se tomó en el marco de un giro radical en la agenda de desarrollo del país para dejar atrás el modelo de industrialización liderado por el Estado. En particular, no es posible diferenciar con precisión su impacto independientemente de la apertura radical de los mercados locales de bienes, servicios y flujos de capitales a la competencia internacional que emprendió México desde mediados de los ochenta. Si tomamos la agenda neoliberal de manera integral y como parte de ésta al TLCAN, cabe concluir que ha fracasado en su intento de insertar a la economía mexicana en una senda de crecimiento elevado y sostenido. Esto no ocurrió, como se ha documentado en este texto. Por el contrario, México ha ido abriendo su rezago, su brecha frente a Estados Unidos, en su PIB per cápita, en su productividad y en otros indicadores de bienestar. Empero, si hacemos un esfuerzo analítico de tipo contrafactual con las limitaciones que conlleva la trayectoria que hubiera tenido la economía mexicana bajo la misma agenda neoliberal, pero sin el TLCAN, cabe indicar que el Tratado trajo al país el beneficio de garantizar por un buen número de años un acceso privilegiado a los mercados de Estados Unidos y de Canadá. En este sentido, el Tratado fue un instrumento para

convertir a México en una plataforma especial de exportación a Estados Unidos, lo que no se hubiera conseguido con la pura apertura unilateral.

Dicho esto, subrayamos que este éxito exportador al que contribuyó de manera importante el TLCAN no significó el desarrollo económico y social que sus promotores auguraban en los noventa. La economía mexicana, a pesar de su auge exportador, está atrapada en una senda de muy bajo crecimiento, y desde hace un par de años incluso de decrecimiento, con aguda desigualdad, pobreza y falta de movilidad social. La migración de los mexicanos a Estados Unidos no se detuvo con el TLCAN, sino que se incrementó.

Si bien las exportaciones han crecido, y mucho, las importaciones también lo han hecho y en mayor medida. El propósito de que las exportaciones fueran el motor del crecimiento no se ha cumplido, y la generación interna de empleos ha sido insuficiente a pesar del crecimiento del comercio exterior. De hecho, el libre cambio en el ámbito del TLCAN ha polarizado el tejido productivo del país. Unas empresas grandes (la minoría) se beneficiaron enormemente y se convirtieron en actores importantes en los mercados mundiales. Otros (la mayoría), como los productores pequeños y medianos, vieron nublarse su panorama de desarrollo. Los problemas de la pobreza y la desigualdad no sólo no se resolvieron, sino que se agravaron. Hoy en día, además, a México todavía se le cataloga como el patio trasero de Estados Unidos, sufre las agresiones del gobierno estadounidense y dramáticamente muestra la vulnerabilidad de nuestra economía ante las amenazas proteccionistas unilaterales del señor Trump.

Fuentes

CHANG, HA-JOON

2002 *Kicking Away the Ladder*. Londres: Anthem Press.

COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

2014 *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif-Norte). Informe anual de resultados 2013*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte/Unidad de Política Migratoria/Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)

2010 *Report of Poverty in Mexico 2010*, en <https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/REPORT_OF_POVERTY_IN_MEXICO_2010.pdf>.

CORNELIUS, WAYNE

2002 “Impacts of NAFTA on Mexico-to-US Migration”, en Edward J. Chambers y Peter Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium*. San Diego, California: University of Alberta Press.

EDWARDS, SEBASTIAN

1988 “Structural Adjustment Policies in Highly Indebted Countries”, *NBER Working Papers*, no. 2502 (febrero), en <<https://www.nber.org/papers/w2502>>.

GANTZ, DAVID A.

2011 “Labor Rights and Environmental Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements”, *University of Miami Inter-American Law Review* 42, no. 2: 297-366.

HUDSON, MICHAEL

2018 “A Travesty of Protectionism”, *Michael Hudson on Finance, Real State and the Powers of Neoliberalism*, 8 de marzo, en <<http://michael-hudson.com/2018/03/a-travesty-of-protectionism/>>.

LEMUS, J. JESÚS

2018 *México a cielo abierto*. Ciudad de México: Penguin Random House.

LI, JUAN JOSÉ y JUAN LUIS ORDAZ

2014 *Evolución de la migración México-Estados Unidos. El TLC a 20 años. Una amplia reflexión*. Ciudad de México: BBVA Research/Facultad de Economía, UNAM.

LUSTIG, NORA

1992 “Tipo de cambio, protección efectiva y exportaciones manufactureras. México, 1983-1987”, *Investigación económica* 50, no. 200: 75-109.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

2017 “Summary of the Objectives for the NAFTA Renegotiation”, Office of the United States Trade Representative, 17 de julio, en <<https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-response-ustr-objectives-nafta-negotiations.pdf>>.

RODRIK, DANI

1995 “Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia”, *NBER Working Papers*, no. 5539. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

RUIZ-NÁPOLES, PABLO

2004 “Exports, Growth, and Employment in Mexico, 1978-2000”, *Journal of Post Keynesian Economics* 27, no. 1: 105-120.

SACHS, JEFFREY D.

1987 “Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented Adjustment Programs”, *NBER Working Papers*, no. 2226. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

WISE, TIMOTHY A.

2010 “Agricultural Dumping under NAFTA: Estimating the Costs of U. S. Agricultural Policies to Mexican Producers”, *AgEconSearch*, en <<https://ageconsearch.umn.edu/record/179078/>>.