

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA COMERCIAL
EN AMÉRICA DEL NORTE
SU IMPACTO EN LA HACIENDA PÚBLICA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA COMERCIAL EN AMÉRICA DEL NORTE SU IMPACTO EN LA HACIENDA PÚBLICA DE MÉXICO

Roberto Zepeda
Jorge Alfonso Calderón
Juan Carlos Barrón
Brenda Calderón
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

México, 2020



Primera edición, diciembre de 2020

D.R. © 2020 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, alcaldía de Coyoacán,
C. P. 04510, Ciudad de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.
Tels.: (55) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@unam.mx

Agradecemos la colaboración del Senado de la República.



ISBN: 978-607-30-4553-7

Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

Este libro fue dictaminado con el método de doble ciego y ha seguido lineamientos rigurosos de edición académica. Para mayor información sobre nuestros procesos y nuestro comité editorial, véase <http://www.cisan.unam.mx/publicaciones.php> o escriba a cpublicacionescisan@gmail.com.

Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de los legítimos titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Introducción	9
<i>Graciela Martínez-Zalce</i>	
Política macroeconómica proactiva para la hacienda pública en el gobierno de la 4T	17
<i>Alejandro Armenta</i>	
INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE	41
Políticas proteccionistas de Estados Unidos: su impacto en los desequilibrios globales y en el T-MEC.....	43
<i>Jorge Alfonso Calderón</i>	
Los avances de China en la economía mundial y los retos para las políticas comerciales de Donald Trump	81
<i>Elisa Dávalos</i>	
Perspectivas de las cadenas globales de valor en el T-MEC.....	107
<i>Antonia Correa</i>	
Impacto fiscal de las relaciones comerciales de México después del TLCAN.....	137
<i>Ernesto Bravo</i>	
DINÁMICAS POLÍTICAS, SUBNACIONALES Y FACTORES EMERGENTES	167
Dinámicas políticas detrás del T-MEC (USMCA) en Estados Unidos.....	169
<i>Paz Consuelo Márquez-Padilla</i>	
Actores subnacionales en Estados Unidos durante el TLCAN y la negociación y ratificación del T-MEC	191
<i>Roberto Zepeda</i>	

Retos y oportunidades del T-MEC para México: las telecomunicaciones.....	213
<i>Juan Carlos Barrón</i>	
POLÍTICAS SECTORIALES	225
Debilidad estructural de México en su inserción global: dependencia sectorial de las importaciones	227
<i>Marcos Noé Maya</i>	
La cuarta revolución industrial, empleo y salarios en México	259
<i>Gerardo González</i>	
Las modificaciones ambientales en el T-MEC y la cooperación en el cambio climático en América del Norte	305
<i>Edit Antal</i>	
Las situaciones de riesgo en la relación México-Estados Unidos	323
<i>Leonardo Curzio</i>	

INTRODUCCIÓN

El papel de la comunidad académica en el estudio de la agenda internacional de México no se circunscribe a la observación, sino que busca, desde una perspectiva crítica, en última instancia, llegar a quienes toman decisiones y trabajan en diseñar políticas públicas. Las y los investigadores somos conscientes de la responsabilidad social de nuestras labores universitarias en el contexto geopolítico actual y, en específico, ante la reconfiguración del escenario regional de América del Norte.

Por ello, acogemos con entusiasmo esta iniciativa para interactuar con el Senado de la República en el análisis de temas estratégicos para México, uno de los cuales, sin duda, es la relación con nuestros vecinos y socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, en el marco del reemplazo del TLCAN por el T-MEC.

Apuntalada por este tratado, la región de América del Norte se ha fortalecido durante un cuarto de siglo hasta convertirse en la alianza económica más grande del mundo. Cuenta hoy con alrededor de 450 000 000 de consumidores, y los países que la integran producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global.

En este periodo, el comercio en la región casi se ha triplicado, mientras que la inversión es seis veces mayor que en sus inicios, gracias, en buena medida, a las ventajas competitivas de la producción, las cadenas de suministros integradas y la fuerza laboral altamente calificada; sin embargo, en el tránsito de un acuerdo a otro, se hacen urgentes un balance y una reflexión sobre los deberes pendientes.

Por ejemplo, para Elisa Dávalos, investigadora de CISAN, el TLCAN de 1994 no contemplaba el tema del bienestar social, el problema de la distribución del ingreso ni el desarrollo económico y social de largo plazo de México, por lo que es una realidad ineludible la obligación de revisar los proyectos de

desarrollo nacional en este país, independientemente de las posiciones políticas de Estados Unidos, y más allá de la coyuntura actual.

Roberto Zepeda ha insistido en que el éxito de la integración regional es un reto compartido por los tres países y que dependerá del enfoque la modernización del T-MEC, incorporando a su marco sectores como telecomunicaciones, propiedad intelectual, comercio digital, servicios financieros e inversión, entre otros.

Además, también es claro para todos que el proceso de integración no ha avanzado más allá de los asuntos comerciales y económicos, y aún quedan otros pendientes en la agenda regional, como los procesos migratorios y la cooperación en términos de seguridad. Se ha insistido en la necesidad de situar este debate en un ambiente global donde se cuestionan los procesos de regionalización e integración, como la Unión Europea, y emergen los nacionalismos anti libre comercio y flujos migratorios. Paradójicamente, se ha avanzado en otros esquemas de cooperación a través de las universidades, los gobiernos subnacionales y las comunidades fronterizas, en temas variados como educación, ciencia, tecnología y cultura, pero también en medio ambiente y desarrollo sostenible.

Considerando lo anterior, examinar las perspectivas que trae consigo el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) es crucial para nuestro país, ya que de aquél depende gran parte de nuestra prosperidad económica.

Estamos seguros de que los trabajos académicos que conforman este libro contribuirán a redefinir nuestra relación con Estados Unidos y Canadá en el marco del nuevo tratado, pero también de los diversos acuerdos de cooperación en materia de seguridad y migración.

En este volumen, se aborda el rol de México desde el proceso de la hacienda pública para la integración económica en América del Norte, en el contexto de las políticas proteccionistas del presidente Donald Trump. Asimismo, se incluyen diversos ejes temáticos, como el proceso contemporáneo de integración económica mundial; el análisis, balance y perspectivas del T-MEC a meses de su aprobación por los poderes legislativos de los tres países; las políticas sectoriales en su renegociación; la política económica internacional y las finanzas públicas del nuevo gobierno de la denominada Cuarta Transformación (o 4T), así como las situaciones de riesgo en la relación México-Estados Unidos.

En julio de 2020, se puso en marcha este nuevo instrumento aludido, en medio de la pandemia generada por la Covid-19. Se espera que contribuya a la reactivación económica de los tres países de la región, después de los estragos perniciosos de la emergencia sanitaria antes mencionada en el crecimiento económico, el empleo y la actividad productiva regional.

Como egresada de Letras y parte de la comunidad de culturólogos, me permito sugerir que en el próximo conversatorio se incluya el tema, fundamental, de las industrias culturales y creativas, tan desarrollado por los canadienses, aún poco explorado en México y que a Estados Unidos en realidad no le interesa.

Estructura del libro

Esta obra inicia con el artículo “Política macroeconómica proactiva para la hacienda pública mexicana en el gobierno de la 4T”, donde el senador Alejandro Armenta analiza de manera detallada el papel económico de nuestro país visto, como se indica, desde el proceso de la hacienda pública para la adecuada integración económica en América del Norte y a nivel internacional; sobre todo para encontrar líneas de acción legislativa desde el Senado de la República. Asimismo, señala que, en el proceso de globalización, la integración de los países al desarrollo para lograr condiciones que fortalezcan su estructura productiva, crecimiento económico y generación de empleos depende, en gran medida de políticas públicas y reformas institucionales. El senador subraya que las naciones deben tener la capacidad de analizar las posibles y variadas opciones para elegir las políticas adecuadas a fin de alcanzar el equilibrio idóneo entre los distintos enfoques de sus estrategias nacionales de desarrollo.

A continuación, esta obra se plantea a partir de tres secciones temáticas, la primera se enfoca en analizar perspectivas de la integración económica en América del Norte, con énfasis en factores como la creciente relevancia de China en la economía mundial, la guerra comercial entre Estados Unidos y ese país, así como los impactos de estos acontecimientos en Norteamérica, particularmente en México.

En la segunda sección se tratan las dinámicas políticas, subnacionales y el rol de actores emergentes en la nueva configuración de la economía regional

y de las relaciones internacionales, por ejemplo, el papel de los actores políticos en el congreso estadounidense, principalmente de los partidos Demócrata y Republicano, en la negociación y ratificación del T-MEC, así como la participación de los actores subnacionales, en particular los estados de Estados Unidos como Texas, California, Arizona, Michigan, entre otros, que justamente tienen una mayor relación comercial y productiva con sus vecinos y socios. Dentro de las nuevas características de la economía digital en la región, destacan las compañías que operan a través de internet y las telecomunicaciones, que al mismo tiempo representan un segmento importante de la nueva economía, lo cual abre oportunidades para la hacienda pública de los países.

En la tercera sección, se analizan las políticas sectoriales, en particular la dependencia sectorial de las importaciones en México, así como diversos asuntos implicados en el nuevo tratado, como el tecnológico, laboral y medio ambiente, ante los procesos de integración económica en América del Norte propiciados por el TLCAN, y, recientemente, las modificaciones sufridas por estos sectores como resultado de la renegociación del tratado que caracterizan al nuevo T-MEC.

La primera sección inicia con el artículo “Políticas proteccionistas de Estados Unidos: su impacto en los desequilibrios globales y en el T-MEC”, donde Jorge Alfonso Calderón destaca que el escenario de la segunda posguerra, típico de la llamada guerra fría, cambió dramáticamente a principios de los años noventa del siglo XX tras la desaparición de la URSS y la emergencia de otros polos en la dinámica económica mundial, como Japón, China, India, Corea del Sur, así como el gradual, pero consistente, proceso de expansión y fortalecimiento de la Unión Europea. Este autor se refiere a que nuevas formas de confrontación económica y comercial han aparecido en los últimos tiempos; se fortalecen bloques regionales de comercio y emerge China como nueva potencia económica, lo que configura un escenario internacional caracterizado por la aparición de una nueva bipolaridad que sustituye la que caracterizó a la guerra fría. Concluye que el nuevo T-MEC que aprobó el Senado de México debe ser renegociado, en particular el capítulo agrícola, que nos ha sido profundamente desfavorable; también, se deben definir nuevas reglas de regulación de la inversión extranjera y restablecer facultades regulatorias al Estado mexicano.

Posteriormente, en “Los avances de China en la economía mundial y los retos para las políticas comerciales de Donald Trump”, Elisa Dávalos estudia

el contexto internacional de las políticas nacionalistas y proteccionistas del presidente Trump y advierte que en la economía mundial comienzan a cristalizar los esfuerzos del país asiático por constituirse en líder, rivalizando directamente con Estados Unidos. La autora examina dos importantes variables con el fin de comparar su desempeño en la economía mundial: el avance tecnológico chino y su liderazgo como acreedor mundial, mediante inversiones extranjeras directas de sus empresas transnacionales y como prestamista en países del hemisferio sur. Estos dos factores fueron fundamentales en la consolidación de la hegemonía económica de Estados Unidos a mediados del siglo pasado. De ser un país maquilador, China ha dado un salto cualitativo como generador de tecnología de punta en industrias medulares para encabezar las transformaciones recientes en la materia. Esta realidad explica las políticas comerciales del presidente Donald Trump, quien actuó unilateralmente pretendiendo “proteger” la economía nacional, incluso a costa de la de sus socios en la región; no obstante, las medidas arancelarias a las que se ha recurrido no han resultado acertadas para lograr sus objetivos, pues pertenecen a la estructura económica del siglo pasado. Ante este escenario, México parece no tener otro camino que complementar su política comercial con una estrategia de desarrollo industrial guiada y promovida por el Estado, para estar en mejores condiciones y afrontar las grandes transformaciones de la economía mundial.

En “Perspectivas de las cadenas globales de valor en el T-MEC”, Antonia Correa expone que la relación de México con Estados Unidos ha sufrido grandes transformaciones a partir de una mayor vinculación económica entre ambos. Dicha relación, marcada por las diferencias en los niveles de desarrollo, genera una mayor dependencia de la economía mexicana respecto de la de su socio, acelerada por el TLCAN y el actual T-MEC. La autora señala que la integración económica trilateral ha gravitado en torno a la relación que Canadá y México sostienen, de manera individual, con Estados Unidos, de ahí que se trate de dos relaciones bilaterales, lo que se hizo más visible en la negociación del T-MEC, con la desaparición del concepto de “región” por parte del gobierno de Trump y el reforzamiento del papel que México desempeñará como un país-frontera para la seguridad geográfica de América del Norte.

En “Impacto fiscal de las relaciones comerciales de México después del TLCAN”, Ernesto Bravo se refiere al desarrollo y subdesarrollo en la historia económica reciente de Latinoamérica, que ha sido objeto de estudio por parte

de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en donde han llegado a trabajar los economistas más importantes de la región. El autor identifica el desfase tecnológico como uno de los principales factores que refuerzan los lazos de dependencia económica, todo lo cual se materializa en el pago de onerosas patentes por el uso de la tecnología así como en la adopción de procesos tecnológicos, la mayoría de las veces en desuso en las naciones avanzadas y que al aplicarse en naciones como las latinoamericanas profundizan los desequilibrios productivos al no considerar las particularidades del mercado de trabajo. Indica que se requiere impulsar el progreso técnico con la activa participación del gobierno en alianza con la iniciativa privada, pero regulando a su segmento externo como la vía más eficiente para superar la condición de región insuficientemente desarrollada.

La segunda sección abre con el artículo “Dinámicas políticas detrás del T-MEC (USMCA) en Estados Unidos” de Paz Consuelo Márquez-Padilla, quien expone los resultados, en datos duros, que ha traído el TLCAN para las economías de Estados Unidos y México, así como su impacto en la relación bilateral. Asimismo, la autora examina las consecuencias en términos económicos y sociales, junto con otros factores, en ciertas regiones de Estados Unidos.

Posteriormente, en “Actores subnacionales en Estados Unidos durante el TLCAN y la negociación y ratificación del T-MEC”, Roberto Zepeda se centra en los debates teóricos sobre la globalización y las relaciones internacionales, destacando la posición de los actores subnacionales. Asimismo, observa las relaciones económicas, en particular las exportaciones, importaciones y cadenas productivas desde ese ámbito en América del Norte. Concluye, con algunas recomendaciones relativas a la relación México-Estados Unidos, sobre todo en lo tocante a los actores subnacionales, en los que aquélla se debe enfocar.

Más adelante, en “Retos y oportunidades del T-MEC para México: las telecomunicaciones”, Juan Carlos Barrón reflexiona sobre algunas de las implicaciones del T-MEC en materia de medios, internet y telecomunicaciones, y acerca de las oportunidades que podría representar este segmento para la hacienda pública. Asimismo, lleva a cabo una revisión rápida de la tasa GAFA que se busca aplicar en países como Francia para imponer formas de tributación a los gigantes corporativos de este sector.¹ Finalmente, concluye que

¹ Con la tasa GAFA (nombre formado con la inicial de Google, Apple, Facebook y Amazon) se pretende que esas empresas estadounidenses, así como las multinacionales cuyos ingresos

el rubro de telecomunicaciones del T-MEC tiene una gran importancia geopolítica e involucra temas de interés nacional de carácter estratégico y de potencial económico.

En la tercera sección, “Políticas sectoriales”, se abordan asuntos con implicaciones para la integración económica y comercial de la región, como “Debilidad estructural de México en su inserción global: dependencia sectorial de las importaciones”, donde Marcos Noé Maya advierte que el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones ha acelerado la dinámica capitalista al transformar los procesos de producción, impactando no sólo en el ámbito social y propiamente económico, sino también en la conformación y transformación del territorio. En este contexto, la expansión y transnacionalización de actividades económicas incluyen tanto a las naciones desarrolladas como en desarrollo al fragmentar los mencionados procesos con el fin de aprovechar las ventajas —en términos de costos— de localizar cada fase productiva en un espacio diferente. Los impactos socioeconómicos serán diferenciados de acuerdo con la estructura —desarrollada o subdesarrollada— en la que se asienten los flujos de inversión extranjera. El autor también profundiza en las cadenas globales de valor y su incidencia en el desarrollo de las estructuras económicas nacionales ancladas a la dinámica global.

En “La cuarta revolución industrial, empleo y salarios en México”, Gerardo González argumenta que la innovación tecnológica, la generación o desplazamiento de empleos y los salarios responden a las necesidades de la acumulación capitalista; en este sentido, analiza el desarrollo de las fuerzas productivas contrastando la inversión en medios de producción y la fuerza de trabajo, vinculada con los márgenes de ganancia de las empresas. Refiere que esta última tiene que ver con la productividad, la intensidad del trabajo, la jornada y la masa laboral. Asimismo, advierte que en el neoliberalismo se usan ambos mecanismos, aunque predominan las políticas con bajos salarios, largas jornadas de trabajo, sin prestaciones y la recurrencia a la llamada flexibilidad laboral. Finalmente, observa que el uso de robots o de inteligencia artificial ha estado mediado por los costos de producción de la fuerza de trabajo y la tasa media de ganancia.

Más adelante, en “Las modificaciones ambientales en el T-MEC y la cooperación en el cambio climático en América del Norte”, Edit Antal presenta

anuales mundiales superan los 750 000 000 de euros, tributen un 3 por ciento de la facturación obtenida en los países en los que operan. [N. de la ed.]

un panorama detallado de las modificaciones del manejo medioambiental en la renegociación y en las propuestas el T-MEC con el fin de dimensionar la importancia de la temática para cada país y grupo social. Enseguida, examina los cambios propuestos tanto en el cuerpo del tratado como en el acuerdo ambiental paralelo, así como las respectivas instituciones ambientales creadas en América del Norte, observando en particular el capítulo 11 del TLCAN y sus modificaciones a los mecanismos de resolución de controversias entre inversionistas y Estado, que en el pasado han suscitado numerosas críticas. Posteriormente, evalúa la cooperación entre los tres países, con el objetivo de entender sus alcances y limitaciones de la colaboración regional frente a este desafío en el momento actual.

En la parte final, Leonardo Curzio diserta sobre “Las situaciones de riesgo en la relación México-Estados Unidos”, quienes pasaron de ser vecinos que buscaban soluciones cooperativas para los principales problemas propios de la vecindad, a actores enfrentados. Si bien solían tener una serie de acuerdos y entendidos con un nivel alto de institucionalización para el tema comercial, Curzio se pregunta: ¿servirá de mucho el T-MEC cuando el presidente de Estados Unidos se sigue arrogando la posibilidad de emplear recursos extralegales siempre que conviene a sus intereses?

Deseamos que esta obra contribuya al debate académico sobre el proceso de integración económica en América del Norte, antes apuntalado por el TLCAN y ahora por el T-MEC. Asimismo, se espera que coadyuve a la formulación de políticas públicas que atiendan los retos más acuciantes que imponen estas dinámicas.

Los artículos se derivan del conversatorio “México, integración económica mundial y política comercial del gobierno de la 4T y su impacto en la hacienda pública”, realizado en el Senado de la República en agosto de 2019, en medio del proceso de ratificación del T-MEC. Los escritos de este libro, dictaminado por pares académicos de manera rigurosa, después de atender sus observaciones fueron actualizados en el segundo semestre de 2020.

Graciela Martínez-Zalce

Directora del CISAN, UNAM

Ciudad de México, octubre de 2020

POLÍTICA MACROECONÓMICA PROACTIVA PARA LA HACIENDA PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA 4T

*Alejandro Armenta**

Introducción

En el proceso de globalización, la integración de los países al desarrollo —a fin de lograr condiciones que fortalezcan su estructura productiva, crecimiento económico y generación de empleos— depende, en gran medida, de políticas públicas y reformas institucionales. Para lograr los resultados esperados, deben tener la capacidad de estudiar las opciones para, de ser necesario, elegir las políticas adecuadas para alcanzar el equilibrio idóneo entre los distintos enfoques de sus estrategias nacionales de desarrollo.

En dichas políticas se debe tener en cuenta la relevancia de las fuerzas del mercado respecto de la promoción del crecimiento, por medio del comercio, la inversión y la innovación. Es importante crear sinergias positivas entre esas actividades y determinar el modo de vincularlas con el desarrollo.

En cualquier país, la dinámica de la gestión de la hacienda pública involucra, por un lado, el tamaño, composición y destinos del gasto público; por el otro, las diversas fuentes de ingresos, entre las que destaca la recaudación impositiva, y al final se sitúa la política de deuda pública (Ibarra, 2019). Esos componentes deben estar coordinados entre sí y vinculados con los principales objetivos económicos y sociales del gobierno federal. Las estrategias para alcanzar el objetivo primordial de congruencia fiscal deben partir del conocimiento de las situaciones reales que prevalecen en el país. Actualmente, no existe un auténtico sistema de financiamiento del desarrollo mexicano y los volúmenes de recaudación total están muy por debajo de países de desarrollo comparable con el nuestro.

*Senador de la República por el partido Morena; <alejandro.armenta@senado.gob.mx>.

Modelos económicos de México

Las estrategias para el desarrollo económico y social de México se han basado, durante los últimos sesenta años, en tres modelos de política económica: el conocido como “desarrollo estabilizador” fue aplicado de mediados de los cuarenta hasta finales de los sesenta, pasando por el modelo de “desarrollo compartido” para llegar al de “crecimiento hacia fuera” o “neoliberal”, vigente de 1983 a la fecha. Cada cual tuvo diferentes resultados en materia de crecimiento económico, generación de empleos, inflación, equilibrio fiscal, endeudamiento público, saldo comercial y de la cuenta corriente, y tipo de cambio, entre otros aspectos, como veremos a continuación.

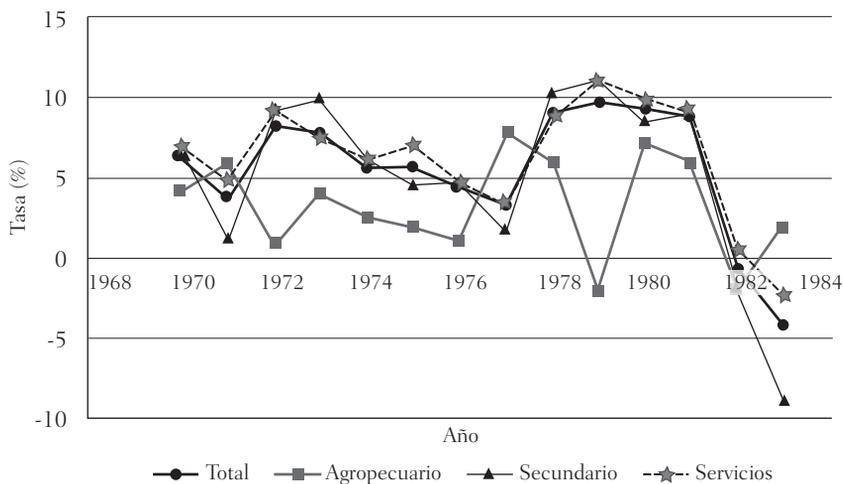
La bonanza del modelo de “desarrollo estabilizador”

Conjuntando los modelos económicos, en la época de oro de México, el país manifestó un crecimiento anual del 6 por ciento y sin crisis, durante cuarenta años, de 1933 a 1973, y mediante un instrumento de la política selectiva de crédito, que significaba que una parte del incremento de la captación de la banca privada se orientaba, aplicando políticas bien definidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, a los sectores nacionales clave para el desarrollo: manufacturas, exportaciones, vivienda, equipamiento industrial, pequeña y mediana industrias (Suárez, 2019).

Respecto de ello, en la gráfica 1 se muestran las tasas anuales por sector, de 1970 a 1983, donde se aprecian los puntos máximos de crecimiento en los setenta y, posteriormente, los puntos de inflexión hacia los ochenta.

Respecto de la política fiscal, se propuso, como fundamento de la estrategia estabilizadora, disminuir los fuertes procesos inflacionarios que durante las primeras tres décadas del siglo xx había padecido la economía mexicana por los desequilibrios fiscales, ya que alentaban la inflación, el alza de las tasas de interés y castigaban, consecuentemente, las inversiones productivas, especialmente las vinculadas con proyectos de inversión de largo plazo. En otras palabras, dicho desequilibrio afectaba negativamente de manera directa la formulación y ejecución de los proyectos de inversión industrial (Huerta y Chávez, 2003).

GRÁFICA 1
TASAS ANUALES DEL PIB POR SECTORES
(1970-1983)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2000) y Nafin (1990).

Durante todo ese periodo, el gasto público impulsó la industrialización del país, siendo facilitador de la incorporación de los bienes y procesos manufactureros en los servicios que debía prestar; apoyó la capacitación de la mano de obra, coadyuvó a formar las circunstancias profesionales que demandaban la industria y los demás sectores de la economía; atendió la demanda de salud para el sector laboral, facilitó el acceso a la vivienda para la clase trabajadora, construyó la infraestructura carretera demandada por la industria y la creciente clase media, y, mediante la política de precios de garantía, permitió que “los bienes-salarios fuesen bajos, propiciando que los empresarios pagaran bajos salarios nominales sin afectar el poder adquisitivo de los trabajadores” (Huerta y Chávez, 2003).

En lo que se refiere a la política monetaria en la etapa del “milagro mexicano”, el objetivo principal fue el combate a la inflación regulando la liquidez, aplicando el encaje legal a los bancos de manera rígida, a la vez que se mantenían controladas las presiones inflacionarias, lo que permitió financiar los déficits fiscales y crear “cajones preferenciales de crédito” o “créditos preferenciales” para el sector industrial y agropecuario. La política financiera apoyó a estos dos sectores nacionales con créditos a tasas de interés y plazos

de amortización preferenciales, y fomentó el ahorro interno mediante tasas de interés administradas que otorgaban rendimientos superiores a quienes más ahorraban (Huerta y Chávez, 2003).

Por el lado del endeudamiento externo, permitió cubrir el déficit en cuenta corriente al avanzar la industrialización del país, así como, financiar el déficit de capital del sector gubernamental y respaldar las reservas internacionales de México, lo que posibilitó mantener estable el tipo de cambio del peso frente al dólar (Tello, 1993).

Por dicho grado de proteccionismo industrial, que se puede considerar elevado, al “desarrollo estabilizador” también se lo llama “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI), por lo que en los años cincuenta y sesenta, los apoyos encaminados a la sustitución de importaciones permitieron crear una planta industrial productiva de bienes de consumo y, posteriormente, se pasó a una segunda fase sustitutiva enfocada en la producción de manufacturas más complejas (Tello, 1993); sin embargo, la elevada protección otorgada a la planta productiva nacional terminó estrangulando al propio modelo porque favoreció el aumento de los precios y la disminución de la calidad de los bienes y servicios producidos internamente, como resultado de la falta de competencia interna y externa, ya que las unidades económicas de los sectores oligopólicos podían incrementar sus beneficios injustificadamente en una proporción mayor a la de sus costos, por lo que la inflación tendió a incrementarse más que proporcionalmente al aumento de la demanda de bienes y servicios (Tello, 1993).

El camino del “desarrollo compartido” al agotamiento

La economía nacional empieza a mostrar signos de debilitamiento en sus tasas de crecimiento entre 1968 y 1972 por lo que se propone el modelo de “desarrollo compartido”, el cual transformó radicalmente la política fiscal y monetaria con el propósito de que el eje de la inversión nacional estuviera en el sector público (Huerta y Chávez, 2003); así, la nacionalización de la banca fue el último esfuerzo del Estado interventor mexicano por controlar una acelerada fuga de capitales y replantear la relación con los empresarios. En ese contexto, el gasto público fue el principal motor del crecimiento económico; sin embargo, “los mayores ingresos públicos provenientes del petróleo y

de la recaudación generada por el crecimiento económico del país fueron insuficientes para financiar su expansión; en razón de ello, se empleó una política monetaria expansiva y se contrataron importantes montos de deuda pública externa, como forma de financiar los crecientes y elevados niveles de déficit fiscal alcanzados” (Huerta y Chávez, 2003).

Después del “milagro mexicano”, de un crecimiento económico muy alto, la economía tuvo que enfrentar, en el muy corto plazo, cambios drásticos en los mercados financieros internacionales, el inicio de la declinación de los precios del petróleo, así como cambios en la economía y la política internacionales, que culminaron con las devaluaciones de 1982. El ciclo de expansión económica había llegado a su fin y puso de manifiesto el agotamiento del modelo, que se agudizó por fenómenos externos, magnificando los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en México, lo que llevó a la revisión de la estrategia macroeconómica (Tello, 1993).

Hasta los límites del modelo neoliberal

Ante tal situación económica, era necesario plantear un nuevo modelo para generar las condiciones que impulsaran un crecimiento autosostenido de la economía mexicana y corrigiera las limitaciones generadas por las estrategias anteriores en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno; es decir, se recurrió al “crecimiento hacia afuera” o neoliberalismo.

Este nuevo modelo implicaba un cambio de rumbo hacia un programa cuyos ejes rectores fueron otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar drásticamente la participación de los agentes privados en decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial con la premisa de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional (Huerta y Chávez, 2003).

Para la instrumentación del nuevo modelo, se definieron dos vertientes complementarias a fin de actuar de forma simultánea: la estabilización macroeconómica y la modernización de la economía nacional. La primera se enfocó en reducir la inflación y corregir los precios relativos mediante la contención de la demanda agregada, por lo que se buscó reducir el gasto público, incrementar los ingresos, moderar el crecimiento salarial y fomentar el

ahorro interno. Al mismo tiempo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, para reducir las importaciones y los desequilibrios en el comercio exterior (Huerta y Chávez, 2003).

El ajuste fiscal en el modelo neoliberal se llevó a cabo en forma gradual (Huerta y Chávez, 2003): del lado del gasto implicó una disminución de los subsidios y transferencias que no tuvieran un claro beneficio económico y social, la racionalización de las erogaciones mediante la caída del gasto en administración, la implantación de medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y la jerarquización del gasto de inversión, favoreciendo los proyectos con periodos cortos de maduración.

Por el lado de los ingresos, se buscó su fortalecimiento a través de “reformas” fiscales orientadas a promover el aumento de los ingresos públicos que no provinieran del sector petrolero y elevar la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano, a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal.

Es así como con el modelo de “crecimiento hacia afuera”, paulatinamente, se fue planteando una agenda de reformas que buscaban configurar una estrategia de cambio estructural para la economía mexicana. Éstas, conocidas como las “reformas estructurales de 1991”, eliminaron la política selectiva de crédito, por medio de la desregulación financiera, que dio amplias libertades a los bancos, y se eliminó el sistema de reservas obligatorias de liquidez. El Banco de México, en su carácter autónomo, adoptó un solo objetivo: la estabilidad de precios, determinando las tasas de interés por mecanismos de mercado y de compra-venta de valores gubernamentales (Suárez, 2019).

El financiamiento del sector público se realizó a través de operaciones de mercado abierto mediante la colocación de valores gubernamentales con tasas de interés reales, competitivas, entre el público ahorrador para favorecer la permanencia del ahorro interno en el país y estimular la captación de inversión extranjera directa (IED). Con la apertura comercial, la eliminación de controles no arancelarios y firma de tratados comerciales, se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios, por lo que fue considerado como un elemento destacado en el combate a la inflación en ese momento (Huerta y Chávez, 2003).

Respecto del incremento de la deuda externa, al comenzar el nuevo milenio, la mexicana estaba próxima a los 160 mil MDD (entre deuda pública y

privada), colocándose en segundo lugar entre las más voluminosas de países en vías de desarrollo. Con el paso del tiempo, fueron revelándose los límites del modelo de “desarrollo hacia afuera”, que se resumen en tres características: desarticulación, concentración y baja aportación tributaria (Guillén, 2013).

La desarticulación de los eslabones de las cadenas globales que generan valor se explica debido a que para la producción local mexicana orientada a la exportación se dependía cada vez más de insumos importados, con el efecto negativo de impedir la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, condición indispensable para insertar la economía nacional en un sendero de crecimiento de largo plazo mediante el valor agregado de dichas cadenas globales. La exagerada concentración del total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos demostró que el crecimiento mexicano dependía cada vez más de su integración a cadenas productivas estadounidenses globalizadas, haciendo así que el país fuera fuertemente dependiente del ciclo de la economía estadounidense, como quedó manifestado con las repercusiones económicas que sufrió México por la recesión económica de 2001 y la crisis de 2008 (Guillén, 2013).

Por último, un crecimiento basado en las exportaciones tiene una incidencia negativa en materia de tributación debido a que las exportaciones no pagan el impuesto al valor agregado (IVA), por lo que no se generan ingresos tributarios con este estilo de crecimiento y, por el otro lado, las importaciones de maquila están exentas de aranceles y el resto paga unos muy bajos gracias al TLCAN. El resultado es que México tiene una de las más bajas cargas tributarias del mundo, lo que acarrea consecuencias negativas esperadas en la formación de capital (Guillén, 2013).

Por otro lado, la baja recaudación impositiva volvió al sector público muy dependiente de otras formas de financiamiento, sobre todo del ingreso de Pemex, que en 2001 y junto con otras fuentes diversas aportaron un 5.1 por ciento del PIB a los ingresos públicos; concretamente, el petróleo aportó aproximadamente el 26 por ciento de tales ingresos en el periodo 1999-2001. Dicho comportamiento se agravó en la primera década de este siglo, donde la paraestatal contribuyó con el 40 por ciento de los ingresos del Estado, lo que representó el 8 por ciento del PIB (Guillén, 2013).

En este repaso por los modelos económicos, se observa cómo se transitó de una debilidad estructural, caracterizada por una baja capacidad exportadora, una insuficiente integración industrial y una monoexportación basada

en el recurso del petróleo, a otra vulnerabilidad, ahora definida por la concentración y dependencia de nuestras relaciones comerciales con Estados Unidos. Es así como en México el modelo de “crecimiento hacia fuera” o “neoliberal” ha dejado ver cada vez más sus límites debido a una apertura comercial excesiva y precipitada, mientras los problemas estructurales de la economía persisten: un crecimiento lento, bajo coeficiente de inversión, baja carga tributaria y empeoramiento de la distribución del ingreso.

La economía mexicana antes de la cuarta transformación (4T)

Han pasado más de veinticinco años de la adopción del neoliberalismo en México y de nuevo el sector externo se presenta como un factor que contribuye fuertemente a la inestabilidad y a la falta de crecimiento, situaciones contrarias a las ideas y promesas de los creyentes del dogma neoliberal.

En los primeros tiempos de su gobierno, Ernesto Zedillo (1994-2000) se enfocó en reestructurar la economía. Para salir de una gran crisis y entrar a la globalización, Estados Unidos otorgó a México un préstamo por 20 000 MDD y, al mismo tiempo, instituciones financieras internacionales se asignaron otro préstamo adicional por 30 000 MDD, con el fin de evitar el contagio de la crisis a otros mercados. Para identificar las medidas neoliberales que se fueron adoptando en los últimos cinco años del siglo pasado, hay que resaltar que México debió seguir una política económica restrictiva a cambio de estos préstamos: se redujo el gasto público, hubo incrementos en el precio del servicio de electricidad y de la gasolina, y el IVA aumentó del 10 al 15 por ciento (Martínez, 2017).

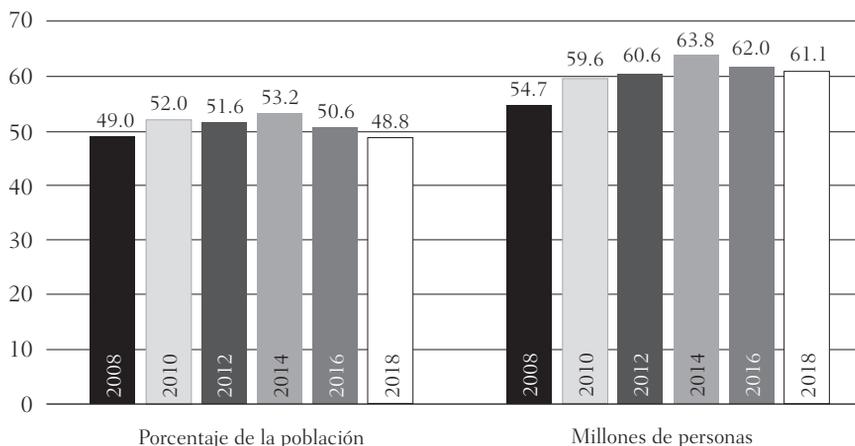
Del 2000 al 2006, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), el PIB tuvo un crecimiento anual de sólo un 2.3 por ciento a causa de los escasos estímulos que se ofrecían a los inversionistas y al pobre poder adquisitivo de la población. Al final del sexenio, el país se encontraba estancado y el desequilibrio socioeconómico había aumentado, junto con el atraso en educación, seguridad, empleo y poder adquisitivo de los mexicanos (Martínez, 2017).

En 2006, México tenía 46 500 000 habitantes en pobreza patrimonial, y con el mandatario Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), esa cifra aumentó

a 61 400 000 para 2012. En lo que se refiere al crecimiento promedio anual del PIB, durante ese gobierno fue de apenas un 1.66 por ciento, mientras que la tasa de inflación se mantuvo en alrededor del 4 por ciento anual y se estimaba “un promedio de incremento de los precios sólo del 4.3 por ciento, existiendo además reservas internacionales superiores a los 160 000 MDD; por otro lado, la deuda externa aumentó en un 250 por ciento, pasando de ocupar el 3.1 por ciento del PIB en 2007 al 10.4 por ciento en 2011, uno de los más grandes endeudamientos de los últimos sexenios” (Martínez, 2017: 769-770).

El número de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasó de 54 700 000 a 61 100 000 entre 2008 y 2018 (véase la gráfica 2), es decir, del sexenio de Calderón Hinojosa al de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

GRÁFICA 2
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE POBREZA



FUENTE: Armenta (2019a).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto, se apostó fuertemente por la reforma energética con la consigna de impulsar el desarrollo nacional y terminar con la crisis de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); sin embargo, en los primeros tres años esa reforma fue un fracaso rotundo, pues ninguna de sus metas ha sido alcanzada (Martínez, 2017).

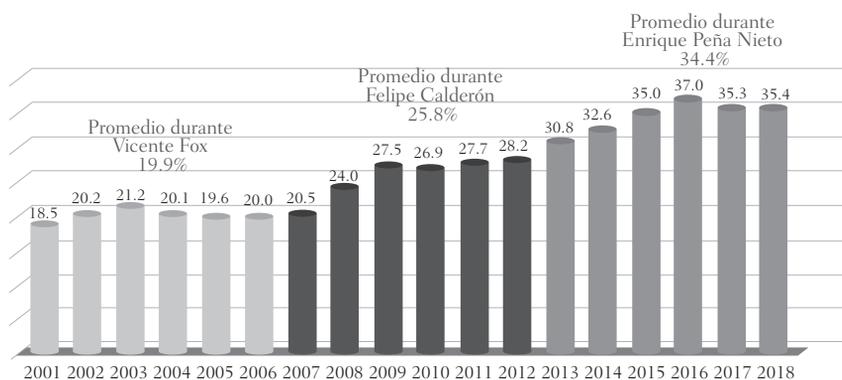
En materia macroeconómica, el indicador de la balanza comercial, es decir, el registro de importaciones y exportaciones, presentó déficit comercial

en los sexenios de los tres expresidentes inmediatamente anteriores, de la siguiente manera: Vicente Fox, de -3580.5 MDD (en 2001); Felipe Calderón Hinojosa, de -3934.9 MDD (en 2007), y Enrique Peña Nieto, de -2937.4 MDD (en 2013) (Armenta, 2019a).

Por otro lado, el consumo privado mide el gasto de los hogares, es decir, lo que se consume en el país en los rubros de importado contra nacional. Y en el primer trimestre de cada inicio de año, en los tres sexenios anteriores, la variación porcentual del consumo privado de bienes importados más alto fue registrado en el arranque de Fox (2001) del 42.5, seguido de Enrique Peña (2013) del 11.5 y Felipe Calderón (2007) del 2.2.

Respecto a la deuda pública, cabe recordar que puede ser estudiada como *stock* o saldo como porcentaje del PIB; en este sentido, al 2018, representó el 35.4 por ciento del PIB (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
TOTAL DE LA DEUDA BRUTA COMO PORCENTAJE DEL PIB EN TRES SEXENIOS
(2001-2018)



FUENTE: Armenta (2019a).

México es el segundo país de América Latina con la mayor deuda pública, donde a cada ciudadano le tocaría pagar 2827 dólares (unos 53 713 pesos al tipo de cambio de 19 por dólar) de ese monto. Entre sus características, se sabe que la deuda pública:

1. Ascendió 10.55 BDP al cierre de 2018.
2. Registró un aumento anual del 5.18 por ciento.

3. En 2018, el gobierno pagó 615 041 MDP en intereses, comisiones y otros gastos.
4. Creció un 15.4 por ciento más que en 2017, su mayor alza desde 2016 (Armenta, 2019a).

En la gráfica 4, se aprecia ese histórico de la deuda pública desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (iniciado en 1988) hasta el final del de Enrique Peña Nieto (2018) (Armenta, 2019a).

GRÁFICA 4
DEUDA PÚBLICA POR SEXENIO (1988-2018) EN PESOS



FUENTE: Armenta (2019a).

Un fenómeno que ha contribuido a la baja recaudación tributaria es que entre 2007 y 2018 se condonaron impuestos a 108 contribuyentes, equivalentes a 400 902 MDP a valor actual (unos 11 100 MDD), cifra que concentró el 54 por ciento del monto total de las condonaciones fiscales. Para conseguir estas exenciones fiscales de parte de los gobiernos anteriores, las grandes empresas implicadas establecían convenios de regularización de aplicación general (Armenta, 2019b).

De acuerdo con los datos desglosados que proporcionó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre 2007 y 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, hubo condonaciones por unos 8500 MDD estadounidenses para 18 300 beneficiarios, mientras que con Enrique Peña Nieto, de

2013 a 2018, la cifra ascendió a 12 500 MDD para 135 000 contribuyentes. En 2013, el SAT condonó a treinta y seis empresas el pago de impuestos, que sumaban 80 000 MDP. Aunque desde 2014 se ha ordenado al órgano tributario, por medio del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI) que, por su alto interés público, informe qué empresas son las deudoras, la entrega de este reporte se ha mantenido en la opacidad. Entre 2015 y 2016, las condonaciones a tan sólo quince empresas ascendieron a 15 000 MDP. En los cuadros 1 y 2 se aprecian estos datos (Armenta, 2019b).

CUADROS 1 Y 2
LOS PRIVILEGIADOS POR FELIPE CALDERÓN Y ENRIQUE PEÑA NIETO

Condonaciones fiscales, 2013-2018 Millones de pesos de 2019		135 228 contribuyentes	Condonaciones fiscales, 2007-2012 Millones de pesos de 2019		18 302 contribuyentes
Año	Total		Año	Total	
2013	219 612		2007	55 159	
2014	798		2008	85 122	
2015	2 519		2009	4 404	
2016	4 456		2010	1 968	
2017	2 209		2011	13 446	
2018	9 377		2012	1 831	
Total	238 971		Total	161 931	
Total histórico: 192 238		153 530 contribuyentes	Total histórico: 104 836		

Total: 2007-2018 (valor actual): 400 902 MDP

Total: 2007-2018 (valor histórico): 297 074 MDP

FUENTE: Armenta (2019a).

Es evidente que México presenta grandes altibajos, debido a situaciones que han hecho mella en nuestras reservas económicas, por lo que es necesario empezar a tomar medidas para el futuro con base en una política macroeconómica proactiva para la hacienda pública mexicana.

Los ejes para el desarrollo económico del gobierno de la 4T

En el nuevo gobierno de México, la ruta elegida está encaminada a reestructurar el gasto público con un programa de austeridad republicana enfocado a abolir gastos innecesarios, para obtener recursos de arranque con los cuales financiar objetivos sociales y revivir la inversión pública, sin tocar, por ahora, los otros componentes de la política fiscal —que son la cuestión tributaria y la deuda pública—, como lo ha manifestado el presidente Andrés Manuel López Obrador desde el principio de su gestión.

La estrategia de desarrollo exportador ya deja ver las consecuencias de la caída del comercio internacional, así como de las políticas proteccionistas estadounidenses, que han afectado el crecimiento económico.

Por tanto, tenemos enfrente el primer reto macroeconómico de nuestro gobierno: de qué forma pueden prevalecer y fortalecerse las fuerzas impulsoras del desarrollo y el consumo interno o será que los factores recesivos nos puedan superar. Veamos.

CUADRO 3
COMPORTAMIENTO DE LA LIF Y PEF (2012-2019)

	<i>Estimación LIF/PEF (Millones de pesos)</i>	<i>Variación (%) vs. Año previo</i>
2012	3 706 922.20	
2013	3 956 361.60	6.7
2014	4 467 225.80	12.9
2015	4 694 677.40	5.1
2016	4 763 874.00	1.5
2017	4 888 892.50	2.6
2018	5 279 667.00	8.0
2019	5 838 059.70	10.6

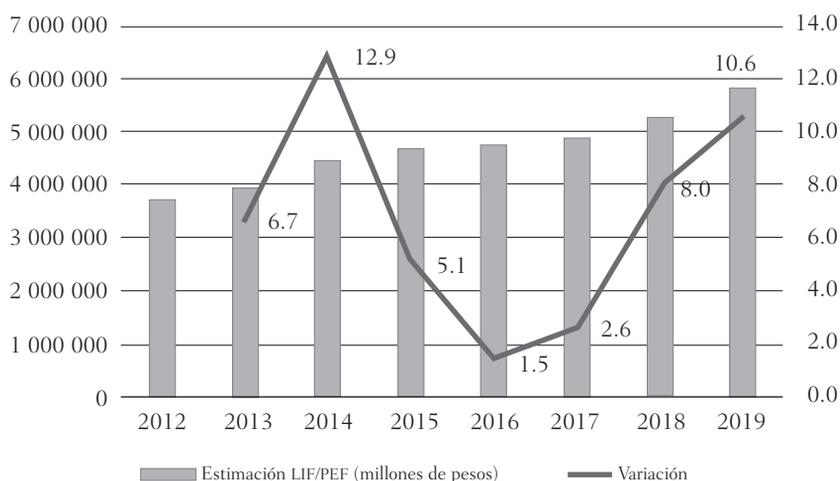
FUENTE: Armenta (2019a).

SIGLAS: Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En ese sentido, al tema de que la carga tributaria de México es una de las más bajas del mundo, sobre todo hasta 2018, como se aprecia en el cuadro 3

y en la gráfica 5, se suma que los ingresos impositivos federales apenas ascienden al 17 por ciento del PIB, pero sólo al 13 por ciento si se excluyen impuestos y derechos de Pemex y otras empresas públicas; esto, frente a las cifras recaudatorias de alrededor del 25 por ciento en Estados Unidos, del 34 por ciento en la Unión Europea, de más del 30 por ciento en Brasil y Argentina, y más del 20 por ciento en Uruguay o Chile (Banxico, 2019).

GRÁFICA 5
LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
(2012-2019)
(MILLONES DE PESOS Y VARIACIÓN [%])



FUENTE: Armenta (2019a).

Así, los rezagos del sistema tributario mexicano se explican, en parte, por los grandes diferenciales en el grado de desarrollo y debido a que la recaudación mexicana representa un 63 por ciento de la prevaleciente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De ella, el 22 por ciento corresponde a la seguridad social, el 58 por ciento al IVA y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y apenas un 16 por ciento de los gravámenes a la propiedad (Ibarra, 2019).

Se debe tener en cuenta que, desde 1980, en México, junto con haberse eliminado casi todos los gravámenes al comercio exterior, la competencia impositiva mundial y las preferencias ideológicas de la política propia del país

han llevado a reducir la progresividad del Impuesto sobre la Renta (ISR), del 55 al 30 por ciento, como tasa máxima a las personas físicas, y del 40 al 30 por ciento a las empresas. Ello se complementa con otras medidas relacionadas con la repatriación de utilidades o la exención completa de la inversión empresarial, que comprimen de nuevo el nivel y la progresividad impositiva nacional, mientras, en el otro sentido, siguen creciendo las demandas por transferencias correctoras de las graves desigualdades en el bienestar de la población (Ibarra, 2019).

En el caso del fisco mexicano, significa mucho el gran descenso de los ingresos fiscales de origen petrolero, los que, de constituir más del 8 por ciento del PIB en 2004, en 2017 se desplomaron al 3.9 por ciento, obligando a crear o incrementar los gravámenes sobre producción y servicios (Banxico, 2019).

Por todo ello, es urgente implementar una política industrial de fomento, al tiempo que se reconstruye a Pemex financiera y productivamente, comenzando por reducir sus excesivos gravámenes.

La escasez presente de ingresos públicos también se explica por el ascenso de la deuda gubernamental, ante lo cual se ha procurado, en lo posible, su contratación en pesos, no en moneda extranjera, a fin de protegerse frente a los efectos de posibles devaluaciones y tropiezos de acceso al crédito internacional, aunque el costo del servicio se incrementa por el diferencial habitual entre las tasas de interés externas e internas.

En el ámbito global, además de la supresión casi completa de los gravámenes al comercio exterior, impuestos principalmente por Estados Unidos, se ha reducido deliberadamente la ponderación de los impuestos directos, y, en cambio, se ha elevado el peso del IVA y de otros impuestos regresivos, sobre todo en los países en desarrollo.

De este modo, la competencia fiscal desencadenada por la globalización, ahora intensificada por las reformas de Trump, ha obstaculizado el avance de políticas sociales redistributivas y la corrección fiscal vía impositiva o del gasto público; por ello prevalece una aguda polarización distributiva en casi todos los países.

Una medida para ir frenando estos efectos debe ser incrementar la carga tributaria a los altos ingresos y atenuarla en segmentos de menores ingresos y, luego, ampliar los parámetros del gasto social básico, por lo que se debe reconocer que, en esta estrategia, nuestra nueva administración ha comenzado a avanzar con el principio de combatir la corrupción mediante el decreto

presidencial que elimina las condonaciones de impuestos a las grandes empresas que contaban con tales privilegios fiscales, esto con base en la consigna de “que pague más el que tiene más”.

Cabe señalar que el crecimiento de México depende en parte de los ingresos provenientes del exterior, fundamentalmente a través de dos vías: el comercio exterior y las remesas; los flujos adicionales son aportados por las instituciones financieras internacionales, y para México han servido como soporte para aminorar los efectos de las crisis financieras (Calderón, 2017).

La política económica debe pugnar por sortear los efectos de la vulnerabilidad financiera global, evitar que los desequilibrios externos se acumulen y procurar un mejor uso de los recursos en periodos de ascenso del ciclo productivo. Por eso mismo, las medidas deben estar diseñadas de manera integral y comprender los ámbitos fiscal, monetario y cambiario, y con esta composición tratar de mantener un crecimiento equilibrado, mediante la regulación y la supervisión eficientes de los flujos financieros en el mercado de capitales nacional (Calderón y Carbajal, 2015).

Por lo anterior, en el ámbito de la hacienda pública, el gobierno debe establecer una regla que propicie que el presupuesto sea flexible frente a los choques externos, pero prudente en los periodos de auge del ciclo económico, es decir, que busque establecer un equilibrio estructural acorde con las necesidades de la economía mexicana.

En el periodo neoliberal, de 1988 a 2018, el gobierno federal sostuvo que una política fiscal expansiva tenía efectos adversos sobre la economía, como el aumento de las tasas de interés e inflación, y que, aun cuando puede combatir el desempleo y fomentar la inversión, en el largo plazo propicia un estancamiento de la actividad productiva. La argumentación es falsa, pues todos y cada uno de esos presuntos efectos se fundan en un supuesto: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva y se encuentra en pleno empleo de sus factores productivos o muy cerca de ello, pero, al menos en el caso mexicano, hay sectores operando muy por debajo de su capacidad instalada y se hallan muy lejos del pleno empleo (Calderón y Carbajal, 2015).

Es decir, un mayor gasto público no aumentará las tasas de interés ni desplazará la inversión privada, tampoco se incrementará la inflación debido a que induciría la activación de la capacidad ociosa de la planta productiva nacional; sin embargo, con base en esas percepciones antes mencionadas

se han difundido dos supuestos falsos. El primero es que un mayor gasto público sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual es infundado porque, para buscar recursos, también hay que considerar la vía tributaria, sobre todo su eficacia recaudatoria. El segundo supuesto es que el gasto público está determinado por las mismas razones que la inversión privada y esto también es falso: no existe competencia entre la inversión pública y la privada por los recursos crediticios, pues tienen motivaciones de inversión distintas.

De la misma manera, tampoco es cierto que un incremento moderado en el gasto público necesariamente apreciará el tipo de cambio real o deteriorará la cuenta corriente. La idea de que el gasto produce mayor endeudamiento se basa en la creencia (falsa) de que el gobierno no puede reunir recursos por otra vía más que por la deuda financiera.

Tampoco es sostenible la insistencia en que no puede incrementarse el gasto público. Sí puede incrementarse, pero siempre se ha decidido, por motivos políticos, no hacerlo. Se trata de una decisión política, no de un impedimento técnico.

Un gobierno sensible, capaz de funcionar en el contexto global y de afrontar la crisis del modelo económico actual deberá promover una nueva economía basada en el desarrollo sostenido, sostenible e incluyente, en el marco de un proceso de gradual redistribución del ingreso; esto significa transitar de una economía dominada por los poderosos intereses financieros hacia una productiva; establecer un nuevo equilibrio entre el sector de exportaciones y el mercado interno, propiciar nuevas relaciones con el exterior y redefinir el papel del Estado y el que deba corresponder al mercado.

Instrumentar una estrategia así requiere que el poder público asuma un papel importante de regulación y promoción del desarrollo, donde el Estado proporcione rendición de cuentas y, por lo tanto, una fiscalización oportuna y transparente del ingreso, gasto y deuda públicos, que son las bases en las que se asienta nuestro gobierno actual.

Por lo anteriormente argumentado, considero necesario instrumentar una política económica integral. Las políticas monetaria y fiscal deben ser proactivas. El Banco de México debe jugar un papel activo para estimular crecimiento, generación de empleos y demás políticas que contrarresten tendencias recesivas, como las que se empiezan a manifestar en México como consecuencia del entorno global y ante las circunstancias de integración económica con Estados Unidos, que se profundizarán con el T-MEC.

El contexto económico actual exige políticas públicas activas que disminuyan la tasa de interés y donde el Banco de México juegue ese papel que facilite, desde lo monetario, una expansión económica general; desde luego, evitando caer en déficit fiscal; por ello es necesario aumentar el PIB a partir de la recaudación tributaria con impuestos progresivos.

México necesita un verdadero sistema de financiamiento del desarrollo, pues hasta 2018 no ha existido como tal. El Banco de México, eje de dicho sistema, tiene como único objetivo, hasta ahora, garantizar la estabilidad. La banca privada, mayoritariamente extranjerizada, privilegia las utilidades de sus matrices y se apoya, para ello, en los créditos al consumo. Se requiere prontamente que el Banco de México recupere su doble objetivo: estabilidad y crecimiento para que así la banca privada se vincule, mediante políticas gubernamentales, al desarrollo productivo; que la banca de desarrollo se convierta en instrumento de auténticas políticas sectoriales (Suárez, 2019).

En resumen, los instrumentos para la verdadera “Cuarta Transformación” deben ser así, unos donde la política monetaria, la financiera y la de ingreso y gasto públicos sean proactivas, instrumentadas e integrales, para que, en equilibrio, garanticen un desarrollo productivo incluyente.

Por ello, es correcta la propuesta del senador Ricardo Monreal, coordinador del grupo parlamentario de Morena y presidente de la Junta de Coordinación Política, de explorar la posibilidad de dar un mandato dual al Banco de México para que no sólo busque controlar la inflación, sino que, además, impulse el crecimiento económico y la generación de empleos.

El Senado de la República, junto con asesores del Banco de México (Banxico) y las secretarías de Hacienda y de Economía, han sostenido reuniones para revisar tanto los pros como los contras de ampliar el mandato de esa institución, el cual, según declaración del senador Ricardo Monreal al periódico *El Financiero*, el 24 de julio de 2019, en la actualidad, tiene únicamente el objetivo de evitar que la inflación se dispare, manteniéndola en alrededor del 3 por ciento (más/menos 1 punto porcentual) (Ortega, 2019).

Hay que estudiar esa posibilidad porque la política monetaria de México debe jugar un rol proactivo junto con la fiscal y la de gasto público en la expansión del crecimiento ante los retos de la globalización que implica el T-MEC.

Reitero que es necesario aumentar la recaudación para elevar el desarrollo de manera sana, estable y sin incurrir en mayor déficit, con impuesto moderados y equilibrados, pero favoreciendo la equidad fiscal.

Examinar las posibles adecuaciones a la política económica de México puede concebirse como ir pensando en estrategias con miras a un futuro cercano, y es el camino que ha planteado el presidente Andrés Manuel López Obrador: un estudio de reforma fiscal, tal vez hacia 2021 o 2022, que permita alcanzar la equidad, elevar la recaudación y hacer, desde ahora, un cálculo de sus efectos positivos. En esa misma dirección, el presidente ha puesto el ejemplo al apoyar al secretario de Hacienda, Arturo Herrera, quien ha notificado que la dependencia que encabeza reorientará recursos por el orden de 485 000 MDP para la creación de infraestructura, impulsar la inversión física y el consumo privado, así como para adelantar los procesos de licitación del gobierno federal del ejercicio fiscal 2021.

Podemos interpretar y distinguir como el inicio de los resultados positivos de carácter macroeconómico proactivo e integral el decreto del presidente Andrés Manuel López Obrador de eliminar la condonación de impuestos a las grandes empresas, aunado al combate a la evasión fiscal y al hecho de levantar por completo ese velo corporativo que cubría a muchas “empresas fantasma”, para evitar que se sigan cometiendo ilícitos y fraudes mediante falsa facturación, por ejemplo, por la cual el gobierno deja de percibir entre 200 y 400 MDP que se destinarían al gasto público, con lo que se avanza en el proyecto y proceso de transformación de la 4T de acabar con la corrupción y las malas prácticas en contra de la hacienda pública (Armenta, 2019c).

Así, junto al aumento de la recaudación fiscal y las medidas que está proponiendo nuestro presidente mediante la austeridad republicana, resultará conveniente para la economía mexicana el diseño de una reforma fiscal integral y proactiva, que se podría debatir en los próximos años, porque, y esto también lo ha dicho, antes del 2021 no van a incrementarse los impuestos.

Por todo lo anterior, reitero que las políticas monetaria, financiera, así como de ingreso y gasto públicos deben ser proactivas, porque, ante la profunda integración económica que implica el T-MEC, en México debe apostarse a la inversión en educación, ciencia y tecnología, así como, en infraestructura de puertos, aeropuertos, refinerías, caminos, carreras, ferrocarriles, etcétera, como medio para una inserción en los procesos de la globalización en mejores condiciones y de manera acertada dados los retos que nos impone.

Es aquí donde, en medio de una recesión global, las políticas monetaria y financiera, y el Banco de México deben jugar un papel muy activo y prepararse con estudios económicos y políticos serios, y establecer un diálogo

con la sociedad hacia una profunda reforma fiscal integral que pueda elevar de manera sostenida, estable y sólida la recaudación, de tal manera que la meta podría ser que los ingresos públicos constituyan el 30 por ciento del PIB.

Concluyendo, es importante formar cuanto antes una alianza desarrollista entre Estado, empresariado y sindicatos que, con sentido democrático, innovador y libre de corrupción, posibilite diseñar la política económica con mayor grado de autonomía nacional.

Debemos ser conscientes de que, en un futuro no tan distante, más bien cercano, y desde el gobierno de la 4T, será indispensable recurrir a la gama completa de componentes e instrumentos: política monetaria, política financiera y política de ingreso y gasto públicos con un marco integral y proactivo.

En conveniente reducir el superávit primario para incrementar el gasto programable, ya que dicho superávit es la parte del presupuesto que se destina al pago de intereses de la deuda pública. Este objetivo podría lograrse refinanciando algunos vencimientos de la deuda pública, sin aumentar el monto global de la misma; esto permitiría aumentar el gasto programable en infraestructura y programas sociales, lo cual, unido a los ahorros por combate a la corrupción, política de austeridad y reducción de la evasión fiscal, permitiría contrarrestar las tendencias recesivas de la economía con el efecto multiplicador del gasto público en sectores estratégicos: energía, comunicaciones, ferrocarriles, aeropuertos, hospitales, escuelas, agricultura y otros.

La mejora en la recaudación fiscal, el combate a la corrupción y la austeridad en el gasto permitirán instrumentar una política económica tal que permita a México competir adecuadamente en las nuevas condiciones derivadas de una mayor integración a la economía estadounidense con el T-MEC y ante las amenazas recesivas internacionales, así como asegurar la atención de demandas, no sólo mejorando la asignación de recursos, sino en ampliándolos para fortalecer el nivel de vida del pueblo de México y favorecer el incremento de las tasas de crecimiento económico.

Fuentes

ARMENTA MIER, A.

- 2019a “Proceso hacendario de México”, conversatorio “México integración económica mundial y política comercial del gobierno de la 4T y su impacto en la hacienda pública”, México, Senado de la República, 20 y 21 de agosto.
- 2019b “El combate a la corrupción no es una simulación, vamos en contra de las ‘empresas fantasma’”, secc. “Opinión”, *El Financiero*, 25 de julio, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/colaborador-invitado/el-combate-a-la-corrupcion-no-es-una-simulacion-vamos-en-contra-de-las-empresas-fantasma>>.
- 2019c “Logros macroeconómicos en el gobierno de AMLO”, *Expansión*, 11 de julio, en <<https://politica.expansion.mx/voces/2019/07/11/columnainvitada-logros-macroeconomicos-en-el-gobierno-de-amlo>>.

BANXICO

- 2019 “La balanza de pagos en 2018”, comunicado de prensa, 25 de febrero, en <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BA65604E9-3B54-BF9A-281B-470E86B9176D%7D.pdf>>.

CALDERÓN, J. S.

- 2017 “Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN”, *Economía Informa*, no. 407 (noviembre-diciembre), en <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/407/01CalderonSalazar.pdf>>.

CALDERÓN SALAZAR, J. y R. C. CARBAJAL

- 2015 “La crisis económica en México. Vulnerabilidad y condicionalidad externa”, en J. León-Manríquez, ed., *Crisis global, respuestas nacionales. La gran recesión en América Latina y Asia Pacífico*. Montevideo: ALADI/CAF/CEPAL, 157-187.

GUILLÉN ROMO, H.

- 2013 “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo eco-

nómico”, *Comercio Exterior* 63, no. 4 (julio-agosto): 34-60, en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf>.

HUERTA, H. y M. P. CHÁVEZ

2003 “Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años”, *Análisis Económico* XVIII, no. 37: 55-80.

IBARRA, D.

2019 “La política tributaria/Tax policy”, *Economía UNAM* 16, no. 46 (enero-abril): 73-78, en <<http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/432/510>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2000 “Estadísticas históricas de México” I, 4ª ed., en <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%201.pdf>.

MARTÍNEZ ARELLANO, D.

2017 “Evolución de la economía mexicana, 1960-2017”, ponencia, II congreso virtual internacional “Desarrollo económico, social y empresarial en Iberoamérica”, junio, en <<https://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2017/desarrollo-empresarial/64-evolucion-de-la-economia-mexicana-1960-2017.pdf>>.

NACIONAL FINANCIERA (NAFIN)

1990 “La economía mexicana en cifras”, México.

ORTEGA, EDUARDO

2019 “Senado explora facultar a Banxico para impulsar crecimiento y creación de empleos”, *El Financiero*, 24 de julio, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-explora-facultar-a-banxico-para-impulsar-crecimiento-y-creacion-de-empleos>>.

SUÁREZ DÁVILA, F.

2019 “El sistema mexicano de financiamiento del desarrollo: retrocesos y retos”, *Economía UNAM* 16, no. 46 (enero-abril): 79-88, en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v16n46/1665-952X-eunam-16-46-79.pdf>>.

TELLO, C.

1993 *La política económica de México*. México: Siglo XXI.

Integración económica en América del Norte

POLÍTICAS PROTECCIONISTAS DE ESTADOS UNIDOS: SU IMPACTO EN LOS DESEQUILIBRIOS GLOBALES Y EN EL T-MEC

*Jorge Alfonso Calderón**

La confrontación económica, geopolítica, militar e ideológica entre la Unión Soviética y Estados Unidos se mantuvo hasta los años ochenta del siglo xx, así como el activo papel de los países del tercer mundo y la lucha de los no alineados en la búsqueda de una tercera vía, aunque no ganaran nada en este conflicto más que el dudoso privilegio de ser el escenario de la demostración de fuerza de los polos hegemónicos o bien la “víctima propiciatoria” causante de los supuestos riesgos para la seguridad global.

El contexto de la segunda posguerra, típico de la guerra fría, cambió drásticamente a principios de los noventa con la desaparición de la URSS y las economías centralmente planificadas de Europa oriental, y la emergencia de otros polos en la dinámica mundial, como Japón, China, India, Corea del Sur, las economías del sudeste asiático, así como por la gradual, pero consistente, expansión y fortalecimiento de la Unión Europea (Calderón, 2000).

Desigualdades sociales y regionales por la mundialización y la vulnerabilidad a las crisis

Al analizar el proceso de globalización, Octavio Ianni sostiene que “desde que el capitalismo retomó su expansión por el mundo después de la segunda guerra mundial, muchos comenzaron a reconocer que el mundo se estaba volviendo el escenario de un vasto proceso de internacionalización de capital” (Ianni, 2004: 31). Y añade:

Esa internacionalización se tornó más intensa y generalizada, o propiamente mundial, con el fin de la guerra fría, la desagregación del bloque soviético y los

*Profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México; <calderonsalazarj@gmail.com>.

cambios de las políticas económicas en las naciones de los regímenes socialistas. A partir de ese momento, las economías de las naciones del exmundo socialista se transforman en fronteras de negocios, inversiones, asociaciones de capitales, transferencias de tecnologías y otras operaciones que expresan la intensificación y la generalización de los movimientos y de las formas de reproducción del capital a escala mundial” (Ianni, 2004: 31).

Nuevas formas de confrontación económica han aparecido en los últimos tiempos. Se fortalecen bloques regionales de comercio y emerge China como nueva potencia en ese rubro, lo que, a juicio de algunos autores, configura un escenario internacional caracterizado por una nueva bipolaridad. Otros destacan una creciente multipolaridad definida por la existencia de países y bloques de importancia asimétrica y cambiante en la dinámica económica: Estados Unidos, República Popular China, Unión Europea (particularmente Alemania), Japón, Rusia e India.

SITUACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL Y LOS DESEQUILIBRIOS GLOBALES¹

La economía global presenta importantes desequilibrios, siendo uno de los más importantes el gran déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, del orden de los 600 000 MDD, cubierto con el excedente de numerosos países de Asia y Europa, incluyendo a los exportadores de petróleo (ONU, 2005a).

Desde principios del siglo XXI, Estados Unidos ha acumulado pasivos externos por alrededor de 3 BDD, convirtiéndose en el mayor deudor del mundo. La reducción del ahorro y sus crecientes necesidades de inversión extranjera originan que ahí se canalice el 80 por ciento de los ahorros que los demás países no invierten en su mercado interno.

Una particularidad del sistema monetario internacional es que la divisa estadounidense es la de reserva mundial y el más importante instrumento de pago a ese nivel; esto significa que aquel país puede tener persistentes déficits externos y que los financie con su propia moneda sin necesidad de recurrir a divisas extranjeras.

También se beneficia de su rol como el banquero del mundo, pues cubre una gran parte de sus necesidades financieras con las reservas acumuladas

¹ En este apartado se amplían y actualizan tesis expuestas en un libro de mi autoría (Calderón, 2015).

en su propia moneda por otros países, que le suministran efectivo y recursos a corto y largo plazos con intereses relativamente bajos, mientras que los activos de Estados Unidos se basan en préstamos de largo plazo e inversiones en acciones en otros países, pero con altas tasas de retorno. Así, a pesar de su condición de deudor internacional, continúa teniendo flujos de ingresos netos positivos por sus inversiones en el exterior; sin embargo, tres factores elevaron su déficit externo durante la primera década del siglo XXI: primero, dicho déficit financió consumo más que inversión; segundo, la inversión en Estados Unidos se orientó a sectores no comerciales; tercero, el déficit es financiado, cada vez en mayor medida, por flujos de corto plazo, lo que los hace menos sustentables; además, en el periodo reciente, son los bancos centrales quienes están proporcionando el financiamiento, no inversionistas privados.

Los desequilibrios globales, particularmente los déficits gemelos de Estados Unidos, continúan generando serias preocupaciones por el riesgo para la economía internacional; no obstante, algunos observadores apuntan que el déficit en cuenta corriente de la Unión Americana en realidad no debiera ser motivo de inquietud, pues en el largo plazo es viable seguirlo financiando; aunque en 2005 la ONU expresó que suele aceptarse hasta un 5 por ciento del PIB como límite de sustentabilidad del financiamiento del déficit (2005a), pero se rebasó en 2004, cuando dicho déficit comercial de Estados Unidos pasó de 550 000 MDD a 600 000 MDD.

La expansión previa a la crisis internacional de 2009 fue resultado de la fusión de varias “burbujas”. Las economías asiáticas, dependientes de las exportaciones, crecieron gracias a burbujas de exportación que, a su vez, estaban supeditadas a la burbuja de consumo de Estados Unidos. Para hacer competitivas sus exportaciones, aquellos países, en especial China, optaron por mantener sus divisas baratas, lo que suponía reciclar enormes cantidades de reservas de moneda, originadas en sus abultados superávits comerciales, adquiriendo activos en dólares. Esta compra masiva, en particular la de bonos del Tesoro estadounidense por parte de China y otros países emergentes, convenía a nuestro vecino del Norte, que así financió a bajo costo su déficit fiscal, incluyendo la “factura” de las guerras de Irak y Afganistán, al mantener bajos los tipos de interés; de esa manera, también se alimentaron las “burbujas” de crédito y de activos que impulsaban el crecimiento económico en Estados Unidos.

En lo tocante a las economías de Asia —en particular China—, este modelo también era funcional para sus objetivos: impulsarían las exportaciones, mantendrían la estabilidad cambiaria y se protegerían de la inestabilidad económica internacional y las eventuales crisis en la balanza de pagos. Tras la experiencia traumática de la debacle asiática de 1997-1998, estas economías prefirieron utilizar las reservas de divisas como “blindaje”, en vez de recurrir al FMI, debido a que, por sus políticas, eso habría significado recibir pocos recursos y un agravamiento de la situación con grandes costos sociales, además de percibirse como una intromisión de Washington en su soberanía. En suma, se optó por fijar unilateralmente un tipo de cambio subvaluado y acumular grandes volúmenes de reservas, principalmente en dólares, que posteriormente se reciclaban adquiriendo activos en esa moneda, particularmente bonos del Tesoro.

La crisis financiera ha roto ese ciclo que estaba llegando a niveles insostenibles. A finales de 2007, Estados Unidos alcanzó un déficit comercial de alrededor del 6 por ciento del PIB; necesitaba más de 2 000 MDD diarios en financiamiento externo, y China había acumulado más de 2 BDD en reservas, parte de las cuales —hasta 1 BDD, incluyendo 730 000 MDD en bonos del Tesoro— se invirtieron en deuda estadounidense.

En los últimos años, como se indicó, el país del Norte ha dependido cada vez más del ahorro externo para financiarse: entre 1996 y 2006, la proporción de títulos de deuda del Tesoro en manos de extranjeros pasó del 22 al 55 por ciento del total; por todo ello, los superávits de los países emergentes y el “déficit gemelo” (*twin deficit*) fiscal y comercial estadounidense, en tanto desequilibrios globales, se han entrelazado a través de un modelo de crecimiento que a la larga era insostenible y entrañaba riesgos de inestabilidad de naturaleza sistémica. En realidad, más allá de las explicaciones convencionales centradas en la crisis hipotecaria, estos desequilibrios deben considerarse una de las causas últimas de dicho desastre.

Cuando estalló la crisis en 2008, para evitar la caída del dólar, que significaría tanto menores exportaciones, como pérdidas multimillonarias en sus reservas, los países asiáticos y, de nuevo, en particular China, continuaron financiando el déficit de Estados Unidos que, debido a los paquetes de rescate y el estímulo fiscal, alcanzó la estratosférica cifra de 1.4 BDD en 2009, tres veces más que en el último año del gobierno de Bush. Esa relación de interdependencia ha dado lugar a que se hable de un G-2 integrado por

ambos países, que sería uno de los pivotes de la economía política mundial (Sanahuja, 2009).

En el punto más álgido de la crisis, a fines de 2008 y principios de 2009, paradójicamente los capitales fluyeron hacia Estados Unidos como resultado de consideraciones de riesgo por parte de los inversionistas; esto fue contradictorio porque los capitales, animados por la aversión al riesgo, fueron precisamente al país con una crisis bancaria, una política fiscal expansionista, una postura monetaria laxa y con grandes déficits tanto en cuenta corriente como en su balance fiscal. Es difícil imaginar un incremento de los flujos de capital hacia un país con tales características, pero eso sucedió en el caso de Estados Unidos dada su fortaleza institucional, su riqueza, y debido a la percepción de que su gobierno tiene suficientes grados de libertad para manejar esas circunstancias (como hasta ahora ha sucedido). Pero este mismo fenómeno —el flujo de capitales hacia Estados Unidos en búsqueda de seguridad— ha impedido una depreciación real y sustancial del dólar, la cual habría disminuido los costos de transición para salir de la crisis y podría haber aliviado las presiones provenientes de los desequilibrios globales, incluso podría haber acelerado su corrección. En este sentido, dichos flujos de capital inutilizaron uno de los principales mecanismos de ajuste de los desequilibrios. En efecto, a lo largo de la historia ha sido precisamente un ajuste abrupto en el tipo de cambio el principal mecanismo de corrección en aquellos episodios de crisis en países que han acumulado grandes déficits a causa de desequilibrios fiscales, expansión monetaria y colapsos en sus sistemas bancarios (Carstens, 2011).

Después de la crisis de 2008 y 2009, los niveles de desequilibrio global se redujeron significativamente, pero ello parece haber sido principalmente una respuesta de corto plazo, dado que las tendencias han vuelto a su patrón habitual previo a la crisis. Respecto de las contrapartes del balance de cuenta corriente de Estados Unidos, las tres mayores economías después de la estadounidense (China, Alemania y Japón) han mostrado superávits continuos (Carstens, 2011).

El desequilibrio comercial de Estados Unidos se agudizó hasta alcanzar 621 000 MDD en 2018, un 12.5 por ciento más que en 2017. El déficit en los intercambios de bienes y servicios registrado en 2018 es el más alto desde 2008: 710 000 MDD. Un año después, en 2009, se desplomó hasta los 384 000 MDD, para después estabilizarse en casi medio billón; además, es 119 000 MDD más elevado de lo que recibió Donald Trump de su predecesor, Barack Obama. El panorama es peor si se descuentan los servicios que Estados Unidos ofrece en el extranjero y cuya balanza es positiva en 270 200 MDD; sin embargo, en la balanza comercial, el déficit creció un 10 por ciento hasta

los 891 250 MDD, con lo que se marca un nuevo récord. Si se lo compara con el conjunto de la economía, el déficit global representa el 3 por ciento del PIB, dos décimas más que en 2017.

La fortaleza del dólar también contribuye a incrementar el déficit: al abaratare los bienes importados, aumenta el incentivo para adquirir productos manufacturados en el exterior, y viceversa en el caso de los bienes exportados, a las empresas estadounidenses les es más complicado vender su producción más allá de sus fronteras. La expansión fiscal derivada de la rebaja de impuestos decretada por el republicano es otro factor que debe tenerse en cuenta: impulsa el consumo y, habitualmente —como es el caso—, eso se traduce en un repunte de los volúmenes importados (Pozzi, 2019).

El déficit comercial con China fue de 419 200 MDD en 2018, un 11 por ciento más alto y el mayor entre sus grandes socios comerciales. Con México, fue de 81 520 MDD tras registrar un incremento del 15 por ciento en un año. Con Alemania alcanzó los 68 250 MDD y con Japón, 67 630 MDD. Con todos los países de la Unión Europea, el desequilibrio entre importaciones y exportaciones ascendió a 169 300 MDD, un 12 por ciento más que en 2017.

Las amenazas y los aranceles que se aplican a productos básicos para la industria, como el acero y el aluminio, tuvieron un impacto en la cadena global de suministro. Los afectados con las medidas neoproteccionistas de Trump respondieron con las propias; a esto se suma una ralentización en las economías perjudicadas, y todo, combinado, hizo disminuir la demanda de productos estadounidenses (Carstens, 2011).

La conflictiva interdependencia chino-estadounidense tiene consecuencias desestabilizadoras para la economía mundial, pues crea volatilidad en los mercados financieros por los elevados flujos internacionales de capital requeridos para financiar la deuda soberana de Estados Unidos. En 2019, el Banco Popular de China atesoró 3.9 BDD en reservas, de los cuales, 1.1 corresponden a bonos del Tesoro. Si esta nación asiática instrumentara una estrategia de desinversión en esos documentos, podría generar severas presiones en Estados Unidos para financiar su déficit fiscal y lograr un superávit en balanza de capitales que le permita solventar su déficit comercial (Vidal-Folch, 2019). El 11 de agosto de 2019, Luis Doncel, al analizar la guerra comercial entre China y Estados Unidos, desmenuzó su conflictiva interdependencia económica en los siguientes términos:

“¿Cómo negocias con mano dura con tu banquero?”, se preguntaba en 2009 la entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton. Esta frase, recogida en un cable revelado por WikiLeaks, resumía la complicada relación de Washington con China, que controlaba deuda pública de la mayor potencia mundial por valor de un billón de dólares. Una década después, el país asiático ha aumentado ligeramente su cartera de bonos estadounidenses. Pero eso no ha impedido que el hoy presidente Donald Trump use todas las armas contra su gran competidor global, que además sigue siendo su mayor banquero.

Y continúa:

En el fondo, esta nueva disputa chino-americana —que fue acompañada de la denuncia de Washington a Pekín por manipular su divisa y del cese por parte de China de compras de productos agrícolas estadounidenses— muestra que el conflicto global está lejos de resolverse. Y que amenaza con contagiar a una economía global ya en desaceleración y sobrada de riesgos [...]. Tres de los cuatro motores del mundo —Estados Unidos, China y Alemania— ya se acercaban al fin de ciclo alcista y los últimos acontecimientos elevan la probabilidad de que este frenazo de las supereconomías sea más brusco que lo esperado. Las reverberaciones del terremoto se notarían en todo el mundo. En Europa, además, se suman los mayores riesgos por un Brexit fuera de control y la preocupante situación de Italia [...] A China, por su parte, no le interesan grandes fluctuaciones [...]. Busca estabilidad por encima de todo. Y es consciente de que en una guerra de divisas todos saldrían perdiendo. Pero también tiene claro que si es golpeado, tendrá que responder (Doncel, 2019).

La paralización de las actividades productivas —derivada de las medidas de confinamiento decretadas por los gobiernos para combatir la expansión de la pandemia por Covid-19—, la política neoproteccionista del gobierno de Donald Trump, la agudización de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como los conflictos entre el primero y la Unión Europea, especialmente con Alemania, han agudizado estos desequilibrios.

Robert D. Kaplan, por su parte, expone lo siguiente:

Al igual que los ataques del 11 de septiembre y la Gran Recesión, la pandemia por coronavirus es un *shock* económico y geopolítico que permanecerá vivo en nuestras mentes mucho después de que pase, pero es algo más: el coronavirus es el marcador histórico entre la primera fase de la globalización y la segunda.

En la primera fase, que duró desde el final de la guerra fría hasta hace muy poco, la globalización se centró en los acuerdos de libre comercio, la construcción de cadenas de suministro globales, la creación y ampliación de clases

medias, al mismo tiempo que se alivió la pobreza extrema, se expandió la democracia y se incrementaron enormemente las comunicaciones digitales y la movilidad global.

La segunda fase de la globalización es diferente. La globalización 2.0 se trata de agrupar el mundo en bloques de grandes potencias [...] y cadenas de suministro separadas.

Las crisis colosales, como las guerras, aceleran la historia. Los procesos que normalmente tardan media década o más en desarrollarse en un país ocurrirán en sólo un par de años.

Las relaciones (entre China y Estados Unidos) empeorarán en la medida en que se intensifique la competencia por la venta de la red 5G de cada país en todo el mundo, particularmente porque la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China no sólo son rutas terrestres y marítimas en Eurasia, sino también un corredor de alta tecnología. En la medida en que aumenten la desconfianza y los malentendidos, la guerra fría entre Estados Unidos y China, por decir lo menos, causará otra fractura a la globalización. Estamos a punto de presenciar una rivalidad multidimensional entre grandes potencias en una era de demonios globales: pandemias, catástrofes relacionadas con el clima, ciberataques (Kaplan, 2020).²

Mi opinión es que la globalización contemporánea ha generado una irreversible automatización e internacionalización del proceso productivo, y el neoproteccionismo tardío de Trump no modificará esta tendencia. No regresarán a Estados Unidos ni se recuperarían los 6 000 000 de empleos manufactureros perdidos en las últimas décadas.

La relación entre China y Estados Unidos se ha fundado en un elevado consumo interno del segundo, en parte financiado por un fuerte endeudamiento público y privado, y grandes volúmenes de exportaciones chinas con el apoyo de un tipo de cambio artificialmente bajo. El gobierno chino prefiere mantener un alto —aunque inestable— crecimiento dependiente del comercio internacional, en lugar de la lenta e incierta expansión basada en el mercado interno. Los estadounidenses no tienen voluntad política para equilibrar sus finanzas públicas por miedo a afectar su recuperación económica (Tétreau *et al.*, 2009).

China es la segunda economía del mundo, la primera exportadora de manufacturas y posee un enorme superávit comercial con Estados Unidos que le ha permitido contar con recursos para ser su principal acreedor, pues,

² La traducción de esta y otras citas es propia.

como hemos explicado, el financiamiento de los déficits fiscal y comercial en gran medida depende del país asiático. Las sanciones comerciales a China, generarían mayores desequilibrios y podrían desencadenar una crisis del sistema financiero internacional si Estados Unidos no tuviera suficientes recursos externos para solventar los mencionados déficits.

El gigante asiático, por la dimensión de su PIB, su base territorial, recursos naturales, población, nivel de industrialización y avance tecnológico, dispone de un mayor margen para impulsar políticas que sostengan el crecimiento y puede resistir un escenario en el que la guerra comercial evolucionara hacia una de índole económica global.

El TLCAN y el T-MEC

En los años noventa del siglo XX, la respuesta de Estados Unidos a la creciente competencia internacional, especialmente de China y la Unión Europea, fue impulsar la celebración de tratados de libre comercio con sus vecinos inmediatos, particularmente el TLCAN, instrumento que, a partir de 1994, permitió la libre circulación de bienes, servicios y capitales, pero restringió la de mano de obra; bajaron las barreras arancelarias de los países signatarios, las diferentes ramas agrícolas e industriales se integraron a la hegemonía de Estados Unidos y, con el tiempo, los consorcios de esa nación profundizaron su dominación sobre México y algunos países de Centroamérica y el Caribe.

En el caso de México, se aceleraron los procesos de apertura comercial y desregulación de la inversión extranjera iniciados en los años ochenta del siglo XX; esto hizo más rápida la transnacionalización de nuestra economía y acentuó su vulnerabilidad externa. Los desequilibrios de la balanza de pagos son testimonio de ello.

El TLCAN impuso importantes desventajas comerciales y productivas para México: por mencionar algunas, en este lapso se redujeron el financiamiento a la reconversión productiva y el cambio tecnológico; se desreguló la inversión extranjera y se le dio trato de nacional, a lo que se sumaron las dos serias crisis económicas (1994-1995 y 2008-2009), cuyos efectos negativos se agudizaron por la eliminación de controles a flujos de capital especulativo especificada en ese tratado. Adicionalmente, la ausencia de políticas públicas

activas en materia de reconversión industrial y cambio tecnológico dificultó un reajuste ordenado de la planta productiva del país.

Las políticas de ajuste estructural, habitualmente denominadas políticas neoliberales, instrumentadas durante los años de vigencia del TLCAN, profundizaron el control de sectores estratégicos de la economía mexicana por parte de empresas transnacionales. Al acentuarse esta dinámica, se generó una crisis agrícola en el sector de granos básicos, ya que puso a competir a los campesinos mexicanos con la agricultura más importante de mundo que, a diferencia nuestra, al menos en ese lapso, además se beneficia de altos subsidios.

En sus poco más de veinticinco años de vigencia, se ahondaron la vulnerabilidad externa de nuestra economía, los desequilibrios sociales y regionales, se contrajo el mercado interno, además de agudizarse la crisis social por inseguridad pública, la ya de por sí elevada concentración de exportaciones en Estados Unidos (alrededor del 80 por ciento) y la crónica dependencia de los flujos de inversión extranjera —directa, en cartera y créditos— provenientes de ese país.

México tiene un superávit comercial con Estados Unidos, pero es necesario destacar que su déficit comercial global, en particular con China, Corea del Sur, Japón y la Unión Europea, anula este superávit, y esto es causado por las cadenas de suministro de insumos, equipos y tecnología provenientes de esos países, que se utilizan en los autos, equipos electrónicos y otras manufacturas que se exportan a Estados Unidos.

PROCESO DE RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Desde el inicio de su mandato, Donald Trump (2016-2020) pretendió imponer elevados aranceles a las exportaciones mexicanas, renegociar el TLCAN, deportar a compatriotas indocumentados y construir un muro en la frontera.

El 18 de mayo de 2017, con fundamento en el artículo 2202 del tratado, activó oficialmente el mecanismo para renegociar el TLCAN. Este proceso inició en agosto de ese año y concluyó, en el ámbito bilateral México-Estados Unidos, el 27 de agosto de 2018 y, en el trilateral, el 30 de septiembre del mismo año.

A Donald Trump también le interesaba finiquitar el tratado antes de las elecciones legislativas del 6 de noviembre de 2018, en las que se renovó

la tercera parte del Senado y la totalidad de la Cámara de Representantes. Con el nuevo instrumento renegociado con México y Canadá, mandó una señal doble: de victoria política y de cumplimiento de sus promesas hacia un electorado más duro, así como de permanencia de una relación comercial que ha traído grandes beneficios a este socio.

Desde mediados de 2017, el gobierno de ese país dejó en claro que su objetivo era que México mantuviera la apertura del sector energético, las telecomunicaciones y el sector financiero a la inversión transnacional, así como desregular en mayor grado el comercio electrónico y el sector servicios.

El documento base que expresa estos planes fue enviado a su Congreso el 17 de julio de 2017; se denominó “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN” (Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation) y fue elaborado por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos y la Oficina Ejecutiva del presidente Donald Trump (Office of the United States Trade Representative, 2017).

En él, se responsabilizó al intercambio comercial entre los socios del TLCAN de que los déficits comerciales se hayan disparado, soslayando los elevados desajustes comerciales de Estados Unidos con China, Alemania y otros países. Además, presentó la desindustrialización de Estados Unidos como resultado exclusivo del TLCAN al sostenerse que “miles de fábricas se han cerrado y millones de estadounidenses se han quedado varados, incapaces de utilizar las habilidades para las que han sido entrenados” (Office of the United States Trade Representative, 2017).

Expresado con mayor detalle, el objetivo de ese gobierno era imponer a México varias medidas:

1. la eliminación de preferencias arancelarias, establecer restricciones no arancelarias y colocar, unilateralmente, obstáculos a las exportaciones mexicanas, incluidas las agropecuarias;
2. eliminar el capítulo 19 sobre solución de controversias para subordinar las disputas comerciales a la legislación interna de Estados Unidos y tener la libertad de instrumentar medidas *antidumping*, restricciones cuantitativas y sanciones comerciales unilaterales;
3. mayor control y dominio del sector energético, las telecomunicaciones y el sector financiero;
4. desregular, en mayor grado, el comercio electrónico y el sector servicios.

Durante trece meses trató de que el gobierno mexicano lo aprobara, advirtiéndole que, de no ser así, con base en el artículo 2205 del tratado, Estados Unidos se retiraría.

Las reiteradas presiones de los negociadores de ese país lograron, el 27 de agosto de 2018, que los representantes del gobierno federal mexicano acataran dichas exigencias, y, el 30 de septiembre, México y Canadá aceptaron firmar el Tratado entre México Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA, o Accord Canada-États Unis-Mexique, ACEUM),³ incluyendo, en lo fundamental, las condiciones de Estados Unidos, excepto que, por presión de Canadá, se mantuvo el capítulo 19, hoy 31, sobre solución de controversias.

El 30 de noviembre de 2018, los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump, así como el primer ministro Justin Trudeau, firmaron en Buenos Aires el tratado, el cual, en la práctica, plasma la renegociación de la totalidad de los capítulos de su antecesor.

Desafortunadamente, en los trece meses que esto duró, nuestro gobierno federal no definió una propuesta integral para defender el interés nacional. Faltó diálogo y consulta con organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios. Una vez más, como en el periodo de 1991 a 1993, los únicos consultados fueron los representantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Un atento examen de la información disponible, contenida en declaraciones de los negociadores mexicanos, y un análisis preliminar de contenidos de capítulos del T-MEC muestran que, ante la perspectiva de que el nuevo gobierno pudiera modificar la política económica instrumentada en los últimos veinticinco años, la administración del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) negoció acuerdos comerciales internacionales con cláusulas mediante las cuales se buscó impedir que el gobierno entrante, que iniciaría sus funciones el 1° de diciembre de 2018, pudiera revertir la privatización del sector energético y la apertura a la inversión transnacional en telecomunicaciones y sector financiero, por ello incluyeron los puntos centrales de las llamadas “reformas estructurales” en varios de esos instrumentos negociados en 2018.

Esto explicaría la precipitación con la que se aprobó en el Senado de México el tratado TPP-11 el 24 de abril de 2018⁴ y el sorpresivo anuncio, el 21 de

³ En adelante, sólo se usarán las siglas en español. [N. de la ed.]

⁴ El 8 de marzo de 2018, en Santiago de Chile, el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo

abril del mismo año, del fin de las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio con la Unión Europea;⁵ sería también la causa de que el gobierno mexicano tratara de culminar la renegociación del TLCAN antes de las elecciones federales del 1° de julio. Si bien esto último no se logró, el 27 de agosto se dio a conocer, de manera inesperada, que la negociación bilateral México-Estados Unidos había concluido. Durante más de un mes, continuaron las pláticas entre los representantes de Estados Unidos y Canadá, y el 30 de septiembre de 2018 se concretó el T-MEC. La noche de ese día, el subsecretario mexicano de Comercio Exterior, Juan Carlos Baker, fue el encargado de llevar al Senado de la República el texto en inglés del tratado (Blanco, 2018).

Con estos tres tratados, el gobierno federal en el periodo de Enrique Peña Nieto pretendió asegurar que los contratos con empresas transnacionales en materia energética no pudieran ser cancelados por reformas legislativas y/o por decisión presidencial. Se hizo lo necesario para que, en caso de pretender revertir estas reformas, México tuviera que retirarse de estos acuerdos comerciales o se viera obligado a renegociarlos, con el subsecuente

Villarreal, participó en nombre de México en la ceremonia de firma del Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), junto a los ministros de Comercio de Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El CPTPP incorpora el contenido del TPP original, cuyo texto no sufrió cambio alguno, con excepción de una lista de veintidós disposiciones que quedarían suspendidas.

En México, el texto fue enviado inmediatamente por el Ejecutivo federal al Senado de la República para su análisis y aprobación. El 24 de abril de 2018, ratificó el acuerdo con diez países de la región Asia-Pacífico. Tras una ardua discusión, en la que algunos senadores alzaron la voz en defensa de las industrias textil y del calzado, la Cámara Alta ratificó, con 73 votos a favor y 24 en contra, el CPTPP, siendo así el primer país en hacerlo.

El 30 de diciembre de ese año, entró en vigor para México y cinco países que concluyeron sus procesos jurídicos internos para la aprobación (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Singapur). Vietnam se incorporó el 14 de enero de 2019 (SE, 2018a; Gobierno de México, 2018). El 21 de abril de 2018, México y la Unión Europea (UE) firmaron un principio de acuerdo para la actualización de su pacto comercial. Las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía, así como el Gobierno de México, anunciaron la conclusión de las negociaciones de un nuevo acuerdo global con la Unión Europea que incluye aspectos políticos, económicos y de cooperación. La entrada en vigor, no obstante, sólo sería efectiva hasta recibir el visto bueno de los legislativos a ambos lados del Atlántico. “Los negociadores”, subraya la Secretaría de Economía mexicana en un comunicado, “continuarán su trabajo para resolver las cuestiones técnicas pendientes y finalizar el texto legal” (SRE, 2018).

Los capítulos de inversión y contratación pública están prácticamente concluidos. La Secretaría de Economía declaró que en el nuevo TLCUEM se “amplía también la cobertura en el comercio de servicios, al incorporar telecomunicaciones, entrada temporal de personas y servicios relacionados con la economía digital, y se refuerzan las disposiciones para la protección de las inversiones, incluyendo un moderno mecanismo de solución de controversias” (SRE, 2018).

costo económico y político. El objetivo era —y se cumplió en el caso del TPP-11— que los tratados fueran negociados, firmados y ratificados por el Senado antes de que concluyera el gobierno de Peña Nieto, a fin de que el presidente Andrés Manuel López Obrador, quien tomó posesión el 1° de diciembre de 2018, tuviera un mínimo margen de maniobra y se dificultara el cambio de política económica. El resultado muestra que esta pretensión en gran medida se cumplió.

PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL T-MEC

El 1° de octubre de 2018, antes de iniciar su gestión como presidente de la República, en conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato, Andrés Manuel López Obrador dio a conocer su respaldo a los términos en que se aprobó el tratado comercial entre los países de América del Norte, porque consideró que México podría decidir de manera soberana sobre sus recursos naturales y aumentar paulatinamente los salarios del sector automotriz (AMLO, 2018a).

Quizá lo más destacado de su postura es que, en su opinión, el T-MEC: “genera certidumbre macroeconómica, [...] se dan garantías a inversionistas, se evitan riesgos y se promueven los equilibrios macroeconómicos que permitan mayor inversión y más empleos en nuestro país. Es un acuerdo que da confianza a los inversionistas, un acuerdo de mediano y largo plazos” (AMLO, 2018a).

Estas declaraciones son testimonio de que los asesores económicos del presidente consideraron que el impacto de las medidas neoproteccionistas de Estados Unidos y la eventual retirada de éste del TLCAN serían significativos para la economía mexicana, al provocar desequilibrios macroeconómicos, fuga de capitales y, quizá, devaluación.

Durante octubre y noviembre de ese año, el entonces presidente electo y su equipo de expertos en asuntos económicos y de relaciones exteriores afirmaron que respetarían el tratado negociado por Enrique Peña Nieto.

El 21 de julio de 2018, Marcelo Ebrard, actual secretario de Relaciones Exteriores, informó que a partir del 26 del mismo mes Jesús Seade participaría en la renegociación del TLCAN; sin embargo, el problema fundamental de su designación es que se incorporó de manera tardía, cuando los capítulos

principales estaban prácticamente concluidos y sólo faltaba definir la cláusula de terminación, reglas de origen del sector automotriz, eliminación del capítulo 19 y estacionalidad agrícola. Todo lo demás estaba finiquitado.

Pese a esto, Estados Unidos cedió en las cláusulas de terminación, estacionalidad y en el capítulo ocho de energía y aceptó, por presión de Canadá, mantener el capítulo 19 del TLCAN, convertido en capítulo 31 en el T-MEC, pero en todo el capitulado obtuvo grandes ventajas en inversión, agricultura y otros asuntos muy importantes, y, en los hechos, impuso reglas de origen que obligan a elevar sustancialmente las compras de autopartes producidas en su territorio.

El 1° de diciembre de 2018, en su mensaje a la nación después de rendir protesta, la única referencia del presidente Andrés Manuel López Obrador al nuevo tratado comercial fueron las siguientes palabras:

Quiero destacar que, desde el día primero de julio, desde el día de mi elección, he recibido un trato respetuoso del presidente Donald Trump, a quien agradezco que en plan de amistad haya enviado a esta ceremonia a su hija Ivanka.

La misma atención he recibido del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau. Con ellos, con los dos mandatarios, con el presidente de Estados Unidos y con el primer ministro de Canadá, estoy hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y también del nuestro, y enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio (AMLO, 2018b).

Del 12 al 13 de abril de 2019, en Mérida, Yucatán, tuvo lugar la cumbre de empresarios del Consejo Coordinador Empresarial de México y de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. En ella, se abordaron temas económicos, de seguridad y energía. Participaron cuatro secretarios de Estado mexicanos (Relaciones Exteriores, Gobernación, Energía y del Trabajo) para explicar a los empresarios estadounidenses la viabilidad de sus inversiones en el sureste de México. La iniciativa privada de Estados Unidos buscó, principalmente, la permanencia de los contratos y las subastas petroleras. Asimismo, se abordó el futuro del T-MEC.

El encuentro coincidió con la aprobación en la Cámara de Diputados de la reforma laboral, que fue una de las condiciones que los negociadores estadounidenses y canadienses habían señalado para seguir adelante con la aprobación del T-MEC. Al participar en esta reunión, el presidente Andrés

Manuel López Obrador afirmó que su gobierno respetaría y cumpliría los contratos con empresas extranjeras, así como los compromisos pactados en la negociación del tratado (AMLO, 2019).

Respecto de la crisis migratoria presente tanto en la frontera norte como en la del sur de México, en un contexto en que el presidente Trump había amenazado con cerrar los puestos fronterizos con México, se destacó que el gobierno de Estados Unidos reconoce los esfuerzos de su contraparte mexicana para contener los flujos migratorios.

Tras la firma del T-MEC, el tratado pasó a los Congresos de los tres países para su ratificación. El Senado mexicano lo hizo el 19 de junio de 2019, con la aprobación de todos los grupos parlamentarios, con cinco votos en contra y seis abstenciones, y el 29 de julio de ese año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2019).

El dictamen aprobatorio del T-MEC en el Senado de México reproduce, punto por punto, la visión neoliberal presente en los documentos de la Secretaría de Economía del sexenio de Enrique Peña Nieto (Senado de la República, 2019).

En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, elegida en noviembre de 2018, tuvieron mayoría los demócratas. La ratificación del T-MEC en la Cámara de Representantes, a lo largo de 2019, fue un proceso complejo. Su aprobación se enfrentó al tortuguismo legislativo e incluso al bloqueo por parte de los demócratas en la Cámara de Representantes.⁶

LA ENTRADA EN VIGOR DEL T-MEC

El 1° de julio de 2020, entró en vigor el T-MEC, tres años después de que el presidente Donald Trump pidiera la renegociación del TLCAN, consolidándose la visión neoproteccionista de Estados Unidos.

⁶ Al respecto, James Politi (2019) expuso: “La Casa Blanca y los demócratas del Congreso se dirigen a un enfrentamiento por la ratificación del TLCAN revisado, lo que plantea la posibilidad de un encono prolongado y posiblemente nuevas negociaciones con Canadá y México. Apenas unas semanas después del nuevo Congreso, los demócratas más prominentes dicen que quieren cambios en el acuerdo [...]. Algunos demócratas creen que no incluye disposiciones lo suficientemente fuertes para hacer cumplir las normas laborales y ambientales [...]. Sin aquellas, advierten que el ‘nuevo TLCAN’ podría no obtener los votos suficientes para su aprobación en el Congreso”.

Para lograr el cierre del proceso, México debió sentarse una segunda vez a la mesa de discusión, donde los demócratas demandaron homogenizar dos estándares laborales: salarios y derechos sindicales; no obstante, después de concluidas las negociaciones, en noviembre de 2018, Estados Unidos, a través de los legisladores demócratas, reiteró a México la exigencia de elevar las condiciones laborales.

En diciembre de 2019, nuestro gobierno aceptó incorporar al T-MEC, ya aprobado, una adenda para garantizar el visto bueno al texto final en el Congreso estadounidense; el liderazgo demócrata había insistido en hacer cambios con miras a fortalecer las normas laborales y ambientales. A las empresas y a los sindicatos estadounidenses les preocupaba encontrarse en desventaja ante la posibilidad de que en México se aplicaran reglas más laxas en estos campos o de que éstas se incumplieran; por ello, las negociaciones entre los legisladores demócratas, la Casa Blanca y México derivaron en normas más estrictas sobre los derechos de los trabajadores, destinadas a reducir la presunta ventaja mexicana basada en los bajos salarios.

El principal reclamo de los sindicatos de Estados Unidos y Canadá fue que en México hubiese garantía de democracia sindical, negociaciones colectivas, aumento al salario mínimo y creación de un sistema de tribunales que resuelva las disputas laborales.

En el T-MEC se fijó que México debe cambiar sus leyes para facilitar la sindicalización de los trabajadores. El gobierno de Trump presionó con fuerza para que esto ocurriera porque haría menos atractivo para las empresas trasladar sus fábricas al sur de la frontera. El T-MEC también estipula que los camiones mexicanos que cruzan la frontera deben cumplir con normas de seguridad más estrictas.

Tras las presiones de los demócratas para garantizar la homologación de los esquemas laborales, México reformó su Ley Federal del Trabajo y aumentó el presupuesto para rediseñar los sistemas de justicia laboral.

Los demócratas y los sindicatos estadounidenses insistieron en una aplicación más rígida para garantizar que México cumpla con sus compromisos. Habrá un comité formal para monitorear a nuestro país en temas laborales, así como “agregados laborales” radicados aquí. Además, hay puntos de referencia que debe alcanzar en los próximos años o enfrentará sanciones.

En las discusiones, Estados Unidos proponía que se realizaran inspecciones laborales en las fábricas o negocios mexicanos, algo a lo que se opuso

nuestro gobierno. La solución de compromiso que se consiguió fue establecer mecanismos para forzar la aplicación de las obligaciones laborales del tratado, junto con la verificación de su cumplimiento por parte de expertos en la materia independientes; no obstante, el subsecretario y negociador comercial de México para América del Norte, Jesús Seade, subrayó que no habrá tales “inspectores” sino paneles, algo “normal en acuerdos comerciales” (Seade, 2019).⁷

El capítulo ambiental del T-MEC tiene treinta páginas y hace una serie de avances, especialmente en la protección de ballenas, peces y otros animales marinos de la contaminación y la sobrepesca. México acuerda mejorar el monitoreo para detener la pesca ilegal, y los tres países, dejar de subsidiar la de especies sobreexplotadas. También hay una verificación para garantizar que sólo se acepten productos cosechados legalmente.

El 10 de diciembre de 2019, los negociadores del T-MEC —Robert Lighthizer, representante de Comercio de Estados Unidos; Jesús Seade, subsecretario para América del Norte por parte de México, y Chrystia Freeland, viceprimera ministra de Canadá— firmaron en Palacio Nacional las modificaciones que contemplan nuevas condiciones en materia laboral, medioambiental, en biomedicina e industria automotriz. El presidente Andrés Manuel López Obrador asistió como testigo.

El 12 de diciembre, el pleno del Senado de México ratificó el protocolo modificadorio del T-MEC con 107 votos a favor y uno en contra, y con ello culminó el proceso de revisión en la Cámara Alta. Dicho protocolo aborda lo tocante al medio ambiente, lo laboral, biomedicamentos, acero y aluminio, y el Banco de Desarrollo de América del Norte. También se aprobaron dos acuerdos paralelos referentes a los temas ambiental y aduanero.

En el caso de Estados Unidos, el TLCAN fue un tratado con leyes de implementación que aprobaron en 1993 la Cámara de Representantes y el Senado de ese país, y el T-MEC sigue siendo para ellos un acuerdo; su nombre en inglés así lo indica.

El 19 de diciembre, el pleno de dicha Cámara de Representantes aprobó, con abrumadora mayoría, el nuevo tratado bajo la forma jurídica de ley

⁷ El funcionario comentó lo siguiente en Twitter: “Gusto decir q/tras negociación muy compleja Mx, EU y Can llegamos a acuerdo. Se cubre laboral sin inspectores: será vía páneces, normal en acuerdos comerciales. Otras mejoras importantes a favor de ciudadanos en biomedicinas y ‘bloque de páneces’, de lo más importante. ¡T-MEC va!”. Para abundar sobre el tema, puede verse *El Financiero* (2019a). [N. de la ed.]

de implementación (HR5430). El texto legislativo se aprobó con el apoyo de 193 congresistas demócratas y 192 republicanos, en una decisión bipartidista que contrasta con el choque frontal vivido un día antes por el proceso de destitución (*impeachment*) del presidente Donald Trump. Esta ley se envió al Senado de esa nación, y el 16 de enero de 2020 aprobó por 89 votos contra 10 el nuevo tratado trilateral.

Por su parte, el Parlamento canadiense aprobó el 13 de marzo de 2020 el proyecto de ley presentado por Justin Trudeau para la ratificación del T-MEC. El documento pasó enseguida al Senado, donde también recibió luz verde. Julie Payette, gobernadora general de Canadá, otorgó el consentimiento real a la iniciativa, convirtiéndola así, oficialmente, en ley.

El presidente Trump firmó el 29 de junio de 2020 el decreto por el que se promulga el T-MEC, documento necesario para su entrada en vigor. Se publicó el 1° de julio de 2020 en el Registro Federal de Estados Unidos (Federal Register o FR), órgano oficial de dicho gobierno (2020).

En México, el decreto se publicó el 29 de junio en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que incluye el tratado firmado en noviembre de 2018 con sus seis anexos, así como el protocolo modificatorio al tratado que firmaron representantes de los tres países el 10 de diciembre de 2019.

Análisis de algunos capítulos del T-MEC⁸

REGLAS DE ORIGEN DEL SECTOR AUTOMOTRIZ

Durante veinticuatro años, la norma de origen del sector automotriz ha sido que haya un 62.5 por ciento de contenido de los tres países integrantes del TLCAN. Esto significaba que los autos que México exporta a Estados Unidos debían cubrir este porcentaje en las autopartes, aunque desde el principio de la negociación, Estados Unidos buscó que se elevara al 80 u 85 por ciento (Elker, 2018).

⁸ Para este análisis, se consultó lo publicado por el Gobierno de México (2019), la Secretaría de Economía (2018b), así como varios estudios sobre la renegociación del TLCAN elaborados antes de su conclusión, particularmente el del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (Senado de la República, 2018), además de artículos difundidos en diversos medios, particularmente en *The Economist* (2018), Fariza y Pozzi (2018), Paletta y Werner (2018), Politi (2019), Sampathkumar (2018) y Withnall (2018).

Para nuestro vecino, el objetivo del nuevo tratado es que más automóviles y piezas de camiones sean fabricados con sus insumos. A fin de calificar para aranceles cero, el 75 por ciento de los componentes de un automóvil o camión deberán ser fabricados en Canadá, México o Estados Unidos, un aumento sustancial respecto del anterior requisito. El aumento del porcentaje será gradual hasta completarse en 2023. Además, el 70 por ciento del acero y aluminio de un vehículo también debe ser norteamericano.

Washington espera que este nuevo requisito incentive la propia producción automotriz, sus exportaciones a México, permita que retorne parte de la producción de componentes perdida en las dos últimas décadas y limite las importaciones de insumos asiáticos y europeos.

Además, se acordó que entre el 40 y el 45 por ciento de las autopartes fabricadas en los países del tratado deben ser manufacturadas por trabajadores que ganen 16 dólares la hora, o sea, aproximadamente tres veces lo que gana el típico trabajador automotor mexicano. En resumen, al menos el 30 por ciento del trabajo presente en el vehículo debe haberse realizado por trabajadores así pagados; esto aumentará gradualmente hasta llegar al 40 por ciento para los automóviles, en 2023.

INVERSIÓN

El capítulo 11 del TLCAN introdujo una profunda desregulación de la inversión extranjera en beneficio de empresas de Estados Unidos y Canadá, e impidió establecer requisitos de desempeño y códigos de comportamiento, al prohibir medidas regulatorias y de control de los flujos financieros y de utilidades, dando incluso oportunidad a que las empresas demandaran al gobierno mexicano por políticas económicas o ambientales que afectaran sus utilidades (Calderón, 2015).⁹

Estados Unidos buscó ampliar los derechos de las empresas de ese país al declarar que haría lo necesario para fijar reglas que redujeran o eliminaran barreras a su inversión en todos los sectores en los países del TLCAN; objetivo logrado en el capítulo 14 del T-MEC.¹⁰

⁹ En el capítulo tres de Calderón (2015), se analiza de manera detallada el capítulo 11 del TLCAN.

¹⁰ Véase el capítulo 14, "Inversión", en Gobierno de México (2019a).

Dicho capítulo, en sus artículos 14.4, 14.5, 14.8, 14.9 y 14.10, establece con toda precisión disposiciones de carácter obligatorio que ya estaban en el capítulo 11 del TLCAN. La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN, mantenida en el T-MEC, es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico, lo mismo que la vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como lo demostraron las crisis de 1995-1996 y 2008-2009.

REQUISITOS DE DESEMPEÑO

Se prohíben los “requisitos de desempeño”; esto es, la aplicación de medidas tendentes a regular la inversión extranjera, la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales, transferir tecnología, la permanencia mínima, la creación de empleos, entre otros.

TRATO NACIONAL

Se da a los inversionistas de los otros dos países un trato similar al otorgado a los inversionistas mexicanos.

TRATO DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA

Todo incentivo a empresas mexicanas se debe hacer extensivo a las de Estados Unidos y Canadá instaladas en México.

TRANSFERENCIAS

La libre transferencia de recursos ha sido una exigencia de las corporaciones transnacionales, y con los tratados de libre comercio prácticamente desaparece toda barrera. Con el TLCAN, al obligarse México a permitir la libre transferencia en divisas, renunció a la posibilidad de regular los flujos de capital y no se protege a la nación contra la volatilidad de las inversiones bursátiles.

El artículo 1109 del TLCAN estableció que cada una de las partes debe permitir la libre transferencia de recursos relacionados con la inversión y los enlista detalladamente. El Estado receptor debe permitir, asimismo, realizar transferencias en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales y el T-MEC mantiene estas normas.

EXPROPIACIONES

En el artículo 1110 del TLCAN, se expresa la prohibición de expropiar, nacionalizar o tomar medidas que “directa o indirectamente” tengan efectos equivalentes, salvo aspectos contemplados en nuestra legislación, por causas de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego a un debido proceso legal y previa indemnización.

El T-MEC contiene normas similares en el capítulo 14, artículo 14.8. Expropiación y Compensación.

SECTOR FINANCIERO

El T-MEC consolida e incorpora en su clausulado las reformas legales que propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México. El capítulo 17 del T-MEC mandata que se otorgue trato nacional y de nación más favorecida a las instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá, y no se les impondrá ningún obstáculo en lo referente a actividades y/o acceso al mercado mexicano; además no habrá restricciones para que éstas presten nuevos servicios financieros (SE, 2018a).

ENERGÍA

El único artículo del capítulo 8 del T-MEC subraya que México tiene el derecho soberano de modificar el marco legal de su sector energético, y Estados Unidos y Canadá reconocen “la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano sobre los hidrocarburos” (Gobierno de México, 2019a). Este artículo tiene una importancia fundamental ya que reafirma la

soberanía energética de nuestra nación; sin embargo, es necesario destacar que existen alrededor de cien empresas con contratos de extracción de hidrocarburos derivados de las rondas petroleras que, al amparo de la reforma energética, obtuvieron este derecho. Por tanto, en virtud de que el capítulo 14 en la práctica las protege con la garantía de trato nacional y otras más, aplicando un blindaje a la reforma energética y prohibiendo las expropiaciones, existe la posibilidad de que —en caso de que el Congreso de la Unión de México apruebe cambios que reviertan las reformas constitucionales de 2013 y las leyes secundarias que privatizan la energía— estas empresas exijan al nuevo gobierno continuar sus actividades con fundamento en lo establecido en los capítulos 14 y 22 del nuevo tratado (Gobierno de México, 2019a; SE, 2018b).

CLÁUSULA DE TERMINACIÓN (*SUNSET CLAUSE*)

Estados Unidos propuso una disposición según la cual el T-MEC expiraría automáticamente a los cinco años, salvo que las tres partes decidieran explícitamente mantenerlo vigente. Esto anularía, en los hechos, cualquier beneficio potencial del tratado, al sujetar sus efectos a la incertidumbre de una expiración quinquenal.

Al principio, México y Canadá se opusieron. Las renegociaciones, la bilateral del 27 de agosto de 2018 y la trilateral del 30 de septiembre de 2018, no incluyeron la cláusula, pero lo acordado es ambiguo y se presta a conflictos de interpretación.

El T-MEC estipula que las tres naciones revisarán el tratado después de seis años. Si todas las partes lo deciden, continuará por un periodo de dieciséis. Esto significa que cada seis años el tratado se someterá a revisión y que al cabo de diez más podrá darse por terminado o renovarse por otros dieciséis años. Este lapso parece muy amplio, pero, para empresas que programan sus inversiones a treinta o cuarenta años, introduce un elemento de incertidumbre negativo para México.

EMPRESAS ESTATALES

Estados Unidos exigió eliminar las últimas barreras y normas regulatorias que subsisten en Pemex y CFE a fin de que adquieran más productos suyos, al definir que ese país busca “asegurar que las empresas estatales otorguen un trato no discriminatorio con respecto a la compra y venta de bienes y servicios” (Office of the United States Trade Representative, 2017).

En el capítulo 22 del T-MEC, relativo a las empresas del Estado, se ordena que en las contrataciones de éstas (obviamente Pemex y CFE incluidas), se trate igual a las compañías de los socios que a las mexicanas; es decir, con esta medida se obliga a las empresas productivas del Estado a hacer partícipes a las de Estados Unidos y Canadá del programa de compras, contratos e inversiones en el sector energético de los próximos años.

BALANZA DE PAGOS Y TIPO DE CAMBIO DEL PESO MEXICANO

El artículo 33.4 del T-MEC, “Prácticas cambiarias”, establece lo siguiente:

1. Cada Parte confirma que está obligada conforme al Convenio Constitutivo del FMI a evitar la manipulación de tipos de cambio o del sistema monetario internacional con el fin de prevenir un ajuste efectivo en la balanza de pagos o de obtener una ventaja competitiva desleal.
2. Cada Parte debería:
 - a) lograr y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado;
 - b) abstenerse de una devaluación competitiva, incluida mediante la intervención en el mercado de divisas, y
 - c) fortalecer los fundamentos económicos subyacentes, lo cual refuerza las condiciones para la estabilidad macroeconómica y cambiaria (Gobierno de México, 2019a).

El gobierno de Estados Unidos expresó que se allegaría armas legales para imponer sanciones comerciales a México si, a su juicio, sus exportaciones afectan su balanza de pagos por supuestas ventajas derivadas del tipo de cambio. El texto que delinea los objetivos de Estados Unidos lo dice claramente:

habrá de asegurar que los países del TLCAN se abstengan de “manipular los tipos de cambio para evitar un ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal” (Office of the United States Trade Representative, 2017).

Las normas establecidas en el capítulo 33 del T-MEC titulado “Política macroeconómica y tipo de cambio” permiten afirmar que este objetivo de la administración de Trump se cumplió.

El artículo 33.4 del nuevo tratado informa de la creación del Comité Macroeconómico, cuyo principal objetivo es vigilar la política monetaria de los tres países para evitar la mencionada manipulación del tipo de cambio. Dicho comité tendrá como principal misión supervisar la implementación del capítulo 33. Si hubiera algún incumplimiento en la transparencia o presentación de informes por parte de Estados Unidos, México o Canadá, se podrá solicitar al FMI emprender una vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias, así como de las políticas de transparencia de datos e información del país requerido (Flores, 2018).

Con el T-MEC, México se obliga a lograr y mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado, y a abstenerse de la devaluación competitiva, incluso a través de la intervención en el mercado de divisas. México y sus socios comerciales deberán informar de inmediato a sus contrapartes cuando hayan realizado una intervención con respecto a la moneda de otro país miembro del tratado.

AGRICULTURA

En el capítulo 3 del T-MEC, no se establecen límites a exportaciones mexicanas para ciertos periodos del año; sin embargo, Estados Unidos conserva el acceso privilegiado que, desde hace veinticuatro años, tiene al mercado mexicano y preserva una zona libre de aranceles, lo que significa que nuestro país seguirá cubriendo el 40 por ciento de su consumo alimentario con importaciones, la mayor parte provenientes de este socio comercial.

Además, un asunto preocupante es que se incluyó en este capítulo la liberalización del comercio de biotecnología, lo que podía implicar mayor compra de productos transgénicos de aquel país y más negocios con empresas como Monsanto.

La Secretaría de Economía expone, en el resumen de este capítulo, que “se mantiene el tratamiento libre de arancel para los productos agrícolas originarios de nuestros países [...]. También se incluye una sección con disposiciones que aseguran una mayor transparencia y cooperación en ciertas actividades relacionadas con la biotecnología agrícola” (SE, 2018b).

La continuidad de la liberalización de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México, presente en el TLCAN, está claramente incluida en el punto 1 del “Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá”, que establece que lo fundamental del capítulo agrícola del TLCAN se incorpora al T-MEC (Senado de la República, 2019).

En un documento de la embajada de Estados Unidos en México (2018) se dice con toda claridad: “Bajo un acuerdo modernizado, los aranceles a productos agrícolas comercializados entre Estados Unidos y México se mantendrán en cero”. Y se añade: “El acuerdo incluye específicamente a la biotecnología agrícola para impulsar las innovaciones agrícolas del siglo XXI. El texto abarca todos los tipos de biotecnología”.

A través del T-MEC, México abdicó de su derecho a proteger a los campesinos, su biodiversidad y su salud, aceptando la importación desregulada de productos transgénicos y similares provenientes de Estados Unidos.

Perspectivas de la economía mexicana con la entrada en vigor del T-MEC

En 2020, la pandemia por Covid-19 afectó todas las actividades comerciales, industriales, de transportes y financieras del mundo. Cada país ha actuado según su capacidad, y México no ha sido la excepción.

El Banco de México previó una caída del PIB de hasta el 8.8 por ciento para 2020 y destaca el alto grado de incertidumbre sobre la duración y la profundidad de la crisis.

El Banco de México, en su informe trimestral abril-junio, advierte:

La evolución de la pandemia de Covid-19 aún está en proceso, tanto a nivel global como nacional, por lo que persiste un alto grado de incertidumbre para cualquier proyección de la actividad económica de México. En particular, aún

es incierta la duración de la pandemia, lo que, a su vez, implica incertidumbre sobre la duración y profundidad de las medidas de contención y de distanciamiento social que será necesario mantener o de sus repercusiones de mediano y largo plazos sobre la economía (Banxico, 2020: 5).

Cabe recordar que México encaró esta crisis en un momento especialmente vulnerable: su economía cerró 2019 con un -0.1 por ciento, el primer retroceso anual en una década.

Banxico contempla tres escenarios para amortiguar el golpe y lograr la recuperación. El primero, en forma de “V”, asume que los daños se concentran en el primer semestre, dando como resultado una contracción del PIB de -4.6 por ciento en 2020 y una expansión del 4 por ciento en 2021. El siguiente proyecta una caída mayor en 2020 (el 8.8 por ciento) y un crecimiento del 4.1 por ciento para 2021. Y la peor de las posibilidades, una recuperación en “U”, con un retroceso del -8.3 por ciento en 2020, que se prolongaría hasta final de 2021, que cerraría en un -0.5 por ciento (Banxico, 2020: 6).

El presidente Andrés Manuel López Obrador espera que, con el nuevo tratado, la economía mexicana tenga el empuje que necesita. En varias ocasiones ha sostenido que el T-MEC ayudará a impulsar actividades productivas y a crear nuevos empleos, y considera que entra en vigor en un momento “por demás oportuno” para el país, pues, ante la crisis económica generada por la pandemia, ayudará a traer más inversión extranjera.

Pese a ese optimismo, la realidad es que los problemas ligados a su implementación apenas comienzan. La crisis económica de 2020 ha generado cambios en la dinámica de la internacionalización de capital y en las cadenas globales de valor; esto va a impactar la evolución de las relaciones económicas de México con Estados Unidos que, en gran medida, se rigen por el T-MEC. Durante la vigencia del TLCAN, se generó una alta vulnerabilidad de la economía mexicana debido a una integración cada vez más subordinada a la economía estadounidense y al impacto de los desequilibrios financieros internacionales.

El análisis de los 34 capítulos del nuevo tratado y sus anexos permite fundamentar que esta dinámica se profundizará. Previamente se expuso que la desregulación de movimientos de capital del TLCAN se mantiene en el T-MEC lo que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y vulnerabilidad financiera y cambiaria, y no hay mecanismos en el nuevo instrumento

para que la inversión extranjera se regule y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. Además, México se obliga a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado, cancelando el derecho del Banco de México a intervenir en el mercado de divisas cuando así lo requieran la defensa del interés nacional y la estabilidad financiera del país.

Conclusiones y propuestas

Hace tres años, hice una crítica del TLCAN y la postura de los funcionarios del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto referente al proceso de renegociación (Calderón, 2017) exponiendo que:

Los negociadores de México han aplicado una política de “apaciguamiento”. La historia mostró que la estrategia seguida a finales de los años treinta del siglo XX por el primer ministro de Inglaterra, Neville Chamberlain, de ceder ante el expansionismo de la Alemania fascista sólo alentó una mayor agresividad de ese régimen y finalmente no evitó el desencadenamiento de la segunda guerra mundial.

De pretender imponer, la administración del presidente Trump, un tratado comercial que profundice la subordinación estratégica de la economía mexicana a los intereses de Estados Unidos, el gobierno federal mexicano no debe adoptar una política de “apaciguamiento” y mantenerse firme ante las amenazas de Trump.

Posteriormente, en una conferencia dictada en septiembre de 2018, sostuve que

considero absolutamente necesario que el nuevo gobierno federal, el nuevo presidente de la República, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, y el Senado de la República de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, elegido el 1º de julio, que inició sus funciones el 1º de septiembre de 2018, tengan la responsabilidad de revisar el texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, a fin de analizar qué es más lo conveniente para el país.

Tiene una importancia estratégica que el nuevo gobierno federal y el nuevo Senado revisen los puntos fundamentales de lo ya renegociado y definan una agenda propia de propuestas en todas las áreas en defensa de interés de México.

Finalizo exponiendo que

Ante el hecho de que se consumó una renegociación que considero contraria a la soberanía y el interés nacional, que va a profundizar la dependencia y subordinación de nuestro país a los intereses hegemónicos de Estados Unidos, el nuevo gobierno debiera renegociar el tratado comercial que negociaron el presidente Peña Nieto y sus ministros de Economía y Relaciones Exteriores. En última instancia, si Estados Unidos se negara a ello, México tiene el derecho soberano de regir sus relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá bajo las normas multilaterales establecidas en la Organización Mundial de Comercio [...]. La multipolaridad representa para nuestro país retos y posibilidades para reformular la dinámica de inserción de México en la economía internacional (Calderón, 2018).

A poco más de dos años de distancia, pese a que el Senado de México aprobó sin modificaciones en junio de 2019 el T-MEC negociado por la pasada administración y que el 1º de julio de 2020 entró en vigor, sigo considerando que ésa debió ser la postura del gobierno de México.

Espero que, en los próximos años, el gobierno y el Senado de la República realicen una profunda y detallada revisión del texto y los anexos, evalúen los puntos fundamentales de lo negociado y definan una agenda propia de propuestas de modificación del T-MEC en defensa del interés nacional. Ahora bien, si existiera la posibilidad de renegociar el tratado, estimo que sería conveniente que México hiciera las siguientes propuestas:

1. Renegociar del capítulo agrícola, que ha sido profundamente desfavorable para nuestro país.
2. Definir nuevas reglas de regulación de la inversión extranjera y restablecer facultades regulatorias del Estado mexicano.
3. Cancelar la norma que obliga a México a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado y reconocerle el derecho a intervenir en el mercado de divisas cuando así lo requieran la defensa del interés nacional y la estabilidad financiera.
4. Eliminar los privilegios a empresas transnacionales que representa el otorgarles, de manera genérica, trato nacional y de nación más favorecida. Esto implica modificar los capítulos de inversión, servicios financieros, telecomunicaciones y empresas estatales.

5. Reelaborar las normas en materia de inversiones (capítulo 14) con el objetivo de otorgar al gobierno de México la facultad para definir requisitos de desempeño, regular transferencias y eliminar el derecho de empresas privadas a demandar al Estado mexicano si una política gubernamental o legislativa afecta sus intereses.

El gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ante las políticas antiinmigrantes que afectan los derechos humanos de nuestros compatriotas, documentados e indocumentados, debe tener una postura firme, congruente con los principios constitucionales de política exterior, y exigir al gobierno de Estados Unidos respeto a México y a los mexicanos, a sus derechos, empleos, remesas, integridad, seguridad, educación, y rechazar deportaciones forzadas, violatorias, incluso, de la propia legislación de ese país.

El 1° de diciembre de 2018, en su discurso pronunciado en el Zócalo, el presidente expresó: “Como nos comprometimos, los 50 consulados que México tiene en Estados Unidos se van a convertir en defensorías para la defensa de migrantes. Vamos a defender los derechos humanos de nuestros paisanos” (Gobierno de México, 2019b). Es un compromiso importante, pero considero que se requiere proponer un acuerdo paralelo al T-MEC en materia migratoria para promover los derechos de connacionales.

Hay que cambiar las políticas económica y comercial, y promover, aunque sea con décadas de atraso, la diversificación de nuestras exportaciones para depender menos de Estados Unidos, así como fortalecer el mercado interno, y fomentar una nueva política económica centrada en investigación, desarrollo, competitividad, reconversión industrial, y aumento de la productividad. En suma, se requiere generar ventajas competitivas dinámicas.

Fuentes

BANXICO
2020 “Resumen ejecutivo del informe trimestral abril-junio 2020”, Banxico, 26 de agosto, en <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7BF8EFA468-B34F-B5C8-75F6-F1FA7F6E31E5%7D.pdf>>.

BLANCO, DANIEL

2018 “Pactan TLC trilateral”, *El Financiero*, 30 de septiembre.

CALDERÓN SALAZAR, JORGE

2018 “Frente a la renegociación del TLCAN, qué cambios debe impulsar el nuevo gobierno”, ponencia, Décimo Quinto Seminario de Política Fiscal y Financiera, IIEC, UNAM, 25 de septiembre.

2017 “Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN”, *Economía informa*, no. 407 (noviembre-diciembre): 4-17, en <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/407/01CalderonSalazar.pdf>>.

2015 *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*. México: Porrúa-Consejo Editorial de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Col. Conocer para Decidir.

2000 *México y el Nuevo Orden Internacional*. México: Praxis-Senado de la República, LVII Legislatura.

CARSTENS, AGUSTÍN

2011 “Desequilibrios globales”, *Nexos*, no. 400 (marzo).

CORONA, SONIA

2020 “El T-MEC, el salvavidas al que se agarra la economía mexicana”, *El País*, 1° de julio.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

2019 “Decreto por el que se aprueba el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, Argentina, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, así como los seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, celebrados por intercambio de cartas fechadas en Buenos Aires, Argentina, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho”, DOF, 29 de julio, en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566696&fecha=29/07/2019>.

DONCEL, LUIS

2019 “Los dos grandes pelean, el mundo se resfría”, *El País*, 11 de agosto.

EL FINANCIERO

2019a “Con paneles en vez de inspecciones, se evita el hostigamiento a trabajadores: Seade”, *El Financiero*, 11 de diciembre, en <<https://elfinanciero.com.mx/economia/inspecciones-laborales-planteadas-por-eu-eran-para-verificar-condiciones-de-trabajadores-no-de-plantas-seade>>.

2019b “Senado ratifica protocolo modificadorio del T-MEC”, *El Financiero*, 12 de diciembre, en <<https://elfinanciero.com.mx/nacional/senado-ratifica-protocolo-modificadorio-del-t-mec-pasa-al-ejecutivo>>.

ELKER, JHAAN

2018 “Los Estados Unidos, México y Canadá acordaron reemplazar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con un nuevo plan que cambia múltiples industrias”, *The Washington Post*, 1° de octubre.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

2018 “Fortalecimiento del TLCAN para la agricultura”, en Embajada y consulados de Estados Unidos en México, 27 de agosto, en <<https://mx.usembassy.gov/es/fortalecimiento-del-tlcan-para-la-agricultura/>>.

FARIZA, I. y S. POZZI

2018 “Un acuerdo que esquivo el peor escenario y mantiene las reglas del juego”, *El País*, 2 de octubre, en <https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html>.

FEDERAL REGISTER (FR)

2020 “To Take Certain Actions Under the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act and for Other Purposes”, proclamación 10053 del 29 de junio de 2020, Federal Register, 1° de julio, en <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/01/2020-14448/to-take-certain-actions-under-the-united-states-mexico-canada-agreement-implementation-act-and-for>>.

IANNI, OCTAVIO

2004 *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.

KAPLAN, ROBERT

2020 “Coronavirus Ushers in the Globalization We Were Afraid”, *Bloomberg*, 20 de marzo, en <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-20/coronavirus-ushers-in-the-globalization-we-were-afraid-of>>.

LÓPEZ OBRADOR, ANDRÉS MANUEL (AMLO)

2019 “Versión estenográfica. Firma del Acuerdo entre sectores privados de México y Estados Unidos, en Mérida, Yucatán”, AMLO (sitio), 12 de abril, en <<https://lopezobrador.org.mx/2019/04/12/version-estenografica-firma-del-acuerdo-entre-sectores-privados-de-mexico-y-estados-unidos-en-merida-yucatan/>>.

2018a “Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá: AMLO” León, Guanajuato, AMLO (sitio), Comunicado 033, 1° de octubre, en <<https://lopezobrador.org.mx/2018/10/01/apoyamos-la-renegociacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-y-canada-amlo/>>.

2018b “El discurso íntegro de AMLO al tomar posesión como presidente”, *Expansión*, 1° de diciembre, en <<https://expansion.mx/nacional/2018/12/01/discurso-integro-de-lopez-obrador-como-presidente>>.

MILENIO

2020 “Inicia la era T-MEC... TLCAN ‘se despide’ tras 26 años en vigor”, *Milenio*, 1° de julio, en <<https://www.milenio.com/negocios/t-mec-entra-vigor-1-julio-mexico-26-anos-tlcan>>.

MOMENTO FINANCIERO

2020 “Tendremos la peor contracción desde 1932: Banxico”, *Momento Financiero*, 26 de agosto, en <<https://momentofinanciero.mx/1932-contraccion/#:~:text=Econom%C3%ADa%20y%20finanzas-,M%C3%A9xico%20tendr%C3%A1%20este%202020%20su%20peor%20contracci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20desde%201932,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>>.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

2017 “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”, Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President, 17 de julio, en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>, consultada el 15 de agosto de 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2005a “World Economic and Social Survey 2005. Financing for Development”, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Nueva York.
2005b “World Economic Situation and Prospects 2005”, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Nueva York.

PALETTA, D. y E. WERNER

2018 “Trump Says USMCA Trade Deal with Mexico and Canada Proves Tough Talk and Tariffs Work”, *The Washington Post*, 1º de octubre, en <https://www.washingtonpost.com/business/economy/2018/10/01/cae5b7fa-c588-11e8-b1ed-1d2d65b86d0c_story.html>.

PIZ, VÍCTOR y GUILLERMO CASTAÑARES

2020 “Banxico advierte que será insuficiente la recuperación”, *El Financiero*, 26 de junio, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-tendra-su-peor-contraccion-economica-desde-1932-segun-nueva-estimacion-de-banxico>>.

POLITI, JAMES

2019 “US Democrats Seek Changes to Revamped NAFTA Deal”, *Financial Times*, 22 de enero, en <<https://www.ft.com/james-politi?page=26>>.

POZZI, SANDRO

2019 “El déficit comercial de EE.UU. se dispara a máximos de 10 años pese al proteccionismo de Trump”, *El País*, 6 de marzo, en <https://elpais.com/economia/2019/03/06/actualidad/1551882537_433526.html>.

SALDAÑA, IVETTE

- 2020a “Donald Trump firma decreto promulgatorio del T-MEC”, *El Universal*, 29 de junio.
- 2020b “Goodbye TLCAN... Welcome T-MEC”, *El Universal*, 1° de julio.

SAMPATHKUMAR, M.

- 2018 “USMCA: What Donald Trump’s NAFTA Replacement Trade Deal Means and How It Will Work”, *Independent*, 2 de octubre, en <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/usmca-nafta-trump-us-canada-trade-deal-what-mexico-trudeau-a8564211.html>>.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO

- 2009 “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en vías de desarrollo”, en Manuela Meza, coord., *Anuario Ceipaz 2009-2010. Crisis y cambio en la sociedad global*. Madrid: Ceipaz, en <<https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/sanahuja.pdf>>, 27-62.

SEADE, JESÚS

- 2019 Mensaje vía Twitter, @JesúsSeade, 10 de diciembre, en <https://twitter.com/JesusSeade/status/1204426738413035520?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1204426738413035520%7Ctwgr%5Eshare_3&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.elsoldemexico.com.mx%2Ffinanzas%2Ft-mec-no-habra-inspectores-laborales-como-pedia-eu-jesus-seade-4567172.html>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

- 2018a “México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)”, Gobierno de México, Comunicado 024/18, 8 de marzo, en <<https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-firma-el-tratado-integral-y-progresista-de-asociacion-transpacifico-cptpp>>.
- 2018b “Resultados de la modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI” (entregado por la SE al Senado de la República el 1° de octubre de 2018), Gobierno de México, en <<https://>>

www.senado.gob.mx/64/pdfs/Acuerdo_Comercial_Mexico-EUA-Canada.pdf>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2018 “Concluyen las negociaciones para un nuevo Acuerdo Integral entre México y la Unión Europea”, Gobierno de México, 21 de abril, en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/concluyen-las-negociaciones-para-un-nuevo-acuerdo-integral-entre-mexico-y-la-union-europea>>.

SENADO DE LA REPÚBLICA

2019 “Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá”, 30 de noviembre, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465881/T-MEC_Protocolo.pdf>.

2018 “Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión”, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 14 de mayo, en <<https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto/nc-limites-tlcan-140518/viewdocument>>.

TÉTREAU, ÉDOUARD, JEAN-PAUL TRAN THIET y FRÉDÉRIC BONNEVAY

2009 “Entre G2 et G20 l’Europe face à la crise financière”, Institut Montaigne, en <<https://www.institutmontaigne.org/publications/entre-g2-et-g20-leurope-face-la-crise-financiere>>, consultada en mayo de 2013.

THE ECONOMIST

2018 “The Renegotiation of NAFTA Is a Relief. But it Is Not A Success”, *The Economist*, 4 de octubre, en <<https://www.economist.com/leaders/2018/10/04/the-renegotiation-of-nafta-is-a-relief-but-it-is-not-a-success>>.

VIDAL-FOLCH, XAVIER

2019 “Los chinos tienen la bomba atómica”, *El País*, 9 de agosto.

WITHNALL, A.

2018 “US and Canada Reach Last-minute Deal to Replace NAFTA with New Trade Agreement New Deal Will Be Called the United States-Mexico-Canada Agreement, or USMCA”, *Independent*, 1° de octubre, en <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nafta-us-canada-trade-deal-trump-trudeau-mexico-usmca-a8562531.html>>.

LOS AVANCES DE CHINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LOS RETOS PARA LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE DONALD TRUMP

*Elisa Dávalos**

Introducción

En el presente artículo, se analizará el contexto internacional en el que han tenido efecto las políticas nacionalistas y proteccionistas del presidente Donald Trump,¹ justo cuando comienzan a cristalizar esfuerzos de China por constituirse en la economía líder, rivalizando directamente con Estados Unidos.

De entre la gran cantidad de asuntos que podrían elegirse, el foco estará en dos importantes variables de índole económica: el avance tecnológico chino y su papel como acreedor mundial, mediante inversiones extranjeras directas a través de sus empresas transnacionales y como prestamista de países del hemisferio sur. Cabe señalar que estos dos factores fueron esenciales en la consolidación de la hegemonía económica de Estados Unidos a mediados del siglo pasado y ahora se analizan a fin de observar cómo, habiendo comenzado como un país maquilador, China ha dado un salto cualitativo al convertirse en generador de tecnología de punta en industrias medulares, lo que la ha colocado a la cabeza de las transformaciones recientes en ese campo.

El conocimiento es el insumo más relevante para la economía actual, y China ha hecho grandes inversiones en ello, al tiempo que, como se mencionó, se ha vuelto la gran acreedora de los países del hemisferio sur buscando controlar recursos naturales clave para las nuevas industrias. En esta reflexión, se verá el caso de un sector en profunda evolución: el automotriz, para mostrar cómo el Estado chino ha ido construyéndose un sitio preponderante. En ese contexto, se explican las estrategias comerciales del presidente de Estados Unidos, quien ha actuado unilateralmente pretendiendo

*Investigadora del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <elisadavalos@yahoo.com>.

¹ Agradezco la colaboración de Alejandrina Ortega Campos y Erick A. Jiménez Santiago para elaborar este artículo.

“proteger” su economía nacional, incluso a costa de la regional; no obstante, sus políticas arancelarias no han sido las correctas, pues, entre otras razones, pertenecen a la estructura económica del siglo pasado.

No olvidemos que, en el entorno económico mundial, han brotado tendencias proteccionistas y nacionalistas tanto en países desarrollados, como emergentes y en desarrollo (De Bolle y Zettelmeyer, 2019). La OMC ha declarado que tan sólo de 2017 a 2018 se ha duplicado el número de restricciones al comercio en el G-20. En este proceso, Estados Unidos ha sido precursor y el líder del proteccionismo. Para entender a fondo estas políticas promovidas por el presidente de esa nación, presentes tanto en el T-MEC como en todas las medidas arancelarias y sus constantes declaraciones intimidatorias, es indispensable conocer la situación por la cual atraviesa el liderazgo económico de su país. Los aranceles establecidos y el proyecto encarnado en la divisa “America first” son respuestas a las cambiantes condiciones económicas mundiales en las que vemos a China como un actor cada vez más relevante, ejerciendo presión en diversos aspectos.

Los factores económicos mediante los cuales el desarrollo chino ha puesto en jaque el liderazgo estadounidense han sido variados, pero destacan, sin duda, sus avances tecnológicos, el dólar como reserva de valor, el crecimiento de las transnacionales propias como instrumentos para captar tecnología y ejercer control a nivel internacional, además de su rol como nuevo acreedor mundial.

No olvidemos que éstos fueron algunos de los pilares sobre los cuales Estados Unidos había fundado su hegemonía,² pero ésta hace tiempo que dejó de ser tal; en los setenta estalló la crisis con la ruptura del patrón oro-dólar y sobrevino el déficit de la balanza comercial estadounidense como resultado de la pérdida de competitividad relativa, especialmente, pero no sólo, frente a Japón.³ Luego, en los años ochenta, cristaliza un esquema de economía mundial conformado por la tríada Estados Unidos, Alemania y Japón, con liderazgo compartido, nichos de especialización tecnológica y espacios geoeconómicos

² El término hegemonía es entendido aquí en el sentido gramsciano, el cual incluye tanto el consenso como la coerción.

³ Los inicios de la pérdida de liderazgo de Estados Unidos se podrían ubicar en la convergencia en productividad entre este país y las grandes economías europeas. Un excelente estudio es el de Baumol *et al.* (1994). Dicha convergencia entró en crisis con el sorprendente crecimiento y desarrollo de Japón, y tras el consecuente déficit comercial de Estados Unidos con aquél durante los años setenta.

de influencia distintos, pero compartidos (Omhae, 1990). Todo esto, sin embargo, no niega que en la década de los noventa Estados Unidos fuera la cuna de la tercera revolución tecnológica y que sus empresas transnacionales siguen desempeñando un rol central en ese rubro a nivel global.⁴

Desde entonces, el entorno se ha venido transformando. De mediados de los noventa hasta 2019, año en el que se definiría el T-MEC, vimos cambios considerables en la economía mundial.

A principios de los noventa, la preocupación económica de Estados Unidos era la consolidación y transformación del Mercado Común Europeo en la Unión Europea, así como el nacimiento del euro como divisa rival; esto sin duda lo incentivó a impulsar una integración formal en América del Norte, que derivó en el TLCAN. En ese entonces, las cadenas globales/regionales de valor (CGV/CRV) no eran un tema en la agenda de las negociaciones, pues, si bien ya existían, no tenían el alcance ni la profundidad actuales. Un aspecto clave es que cuestiones como la tercera revolución tecnológica, la disminución en los costos de transporte que los contenedores crearon y la disminución del precio del petróleo incentivaron un desarrollo acelerado de dichas cadenas, al facilitar la fragmentación de las fases del proceso productivo.

A diferencia de esos años, hoy Estados Unidos enfrenta como principal rival a China, quien lidera elementos clave de la economía mundial, y todo ello en un contexto en el cual la producción internacional está organizada predominantemente en cadenas globales (CGV) y regionales (CRV) de valor. Además, una serie de innovaciones tecnológicas de gran trascendencia comienzan a incorporarse en los procesos productivos⁵ y, en ellos, el gigante asiático ha participado activamente mediante políticas estatales cuidadosamente planificadas.

⁴ Un excelente análisis del rol de las transnacionales de Estados Unidos en perspectiva comparada puede encontrarse en Ornelas (2012).

⁵ La gran cantidad de innovaciones que se están desarrollando puede dar lugar a una nueva revolución tecnológica en la medida en que aquéllas se apliquen de manera generalizada a la producción de bienes, servicios y procesos productivos. Pueden generar núcleos de tecnologías nuevas que transformen al conjunto de la estructura productiva con efectos de largo plazo y dar lugar a nuevos patrones industriales, es decir, a nuevos grupos de industrias y servicios líderes que se constituyan en los más dinámicos del proceso industrial. Las revoluciones tecnológicas preceden a las industriales, y, cuando éstas se suceden, generan cambios profundos en la economía, la sociedad, el Estado, las instituciones y en el contexto internacional. Las dos subestructuras básicas del sistema capitalista —paradigma tecnoeconómico y sistema socioinstitucional, con diferentes ritmos de cambio— se ven transformadas. Al respecto, véase Rivera (2005).

Estados Unidos, liderado por Trump, respondió a este entorno con políticas nacionalistas y proteccionistas mediante las cuales las cadenas globales y regionales de valor fueron impactadas por medidas que coartaron la libre circulación de insumos intermedios necesarios para alimentar los procesos productivos globales enlazados por medio de las cadenas globales y regionales de valor (Robinson, 2013) (véase el cuadro 1).

CUADRO I
CONTEXTO ECONÓMICO MUNDIAL AL INICIO DEL TLCAN
Y EN LAS NEGOCIACIONES DEL T-MEC

<i>En las negociaciones del TLCAN</i>	<i>En las negociaciones del T-MEC</i>
Principal rival de Estados Unidos a nivel mundial: la Unión Europea. La respuesta: TLCAN. Se consolida la “tríada”.	Principal competidor: China.
Las CGV/CVR no figuraban en las negociaciones, pues su peso cuantitativo y cualitativo no lo ameritaba.	Las CGV/CVR conforman la estructura generalizada de la producción internacional liderada por las transnacionales (ETN).
Contexto tecnológico: inicio de la tercera revolución tecnológica. Posibilitó el desarrollo de las CGV/CVR.	Contexto tecnológico: inicio de la cuarta revolución tecnológica. Se espera una reconfiguración de la producción, el comercio y las CGV/CGV.
Sobre la integración <i>de facto</i> en América de Norte, se formaliza una integración “comercial” que da lugar a una de tipo regional, profunda: globalización del proceso productivo.	La integración económica profunda (CGV o producción internacional integrada) es puesta en entredicho por el nacionalismo económico de Estados Unidos.

FUENTE: Elaboración propia.

Hace apenas unas décadas, China era un exportador con muy bajo contenido de valor agregado nacional. Al ser el maquilador de las grandes transnacionales,⁶ no representaba realmente un reto para las economías líderes, pero, paso a paso y con la metodología común de varios países de Oriente, esto

⁶ Véase, por ejemplo Ma y Van Assche (2011).

fue sólo un escalón en su desarrollo económico de largo plazo y ha ascendido velozmente en las cadenas de valor incrementando notablemente el valor agregado nacional de su producción, creando industrias de clase mundial, concentrándose en las de más alto contenido tecnológico, estratégicas para las recientes innovaciones tecnológicas (como la inteligencia artificial y la tecnología 5G) (Dominic *et al.*, 2017), en las que se ha vuelto uno de los centros mundiales, invirtiendo enormes cantidades en investigación y desarrollo (i&D), e igual ha procedido con la biotecnología, la electrónica y la computación, la industria químico-farmacéutica, la aeronáutica y la automotriz eléctrico-autónoma.

Si bien China comenzó con la piratería, la ingeniería inversa y los requisitos a las transnacionales de transferir tecnología a cambio de autorizaciones para invertir en su territorio, paralelamente su gobierno ha hecho, como se mencionó, enormes inversiones en investigación y desarrollo, y esto ha dado frutos. En cifras absolutas, dentro del *ranking* mundial, la inversión en investigación y desarrollo en China en 2018 fue de 370 600 MDD, sólo por debajo de Estados Unidos, con 476 500 MDD.⁷

La reciente lucha con la empresa Huawei pareció perturbar al gobierno de Estados Unidos y le generó temores de que pudiese debilitar su liderazgo tecnológico (Gewirtz, 2019). El avance 5G de China pareció haber tomado por sorpresa a aquel país, más afín a una visión cortoplacista y limitada por la lógica de los cabildeos electorales cuatrianuales. De hecho, el gobierno de Trump declaró que el comercio de alta tecnología de China estaba amenazando su competitividad económica y su seguridad nacional (Donilon, 2019).

Dentro de la lista “*Fortune* 500” (*Fortune*, 2020), se puede encontrar a ciento diez empresas chinas, de las cuales cerca de dos terceras partes son de propiedad estatal, administradas según planes quinquenales evaluados rigurosamente. Las de propiedad privada también se rigen por estos planes, y poseen apoyos y beneficios contenidos en ellos. En cambio, las formas de organización industrial y de propiedad de las empresas estadounidenses son muy diferentes, pues desde hace décadas en ellas predominan los accionistas y sus intereses, como criterios de decisión sobre lo que digan el gobierno y la dirección de las empresas, priorizando así los pagos rápidos y cuantiosos

⁷ En tercer lugar está Japón, con 170 500 MDD, Alemania con 109 800 MDD y en quinto lugar Corea del Sur, con 73 200 MDD (Desjardins, 2018). Estas cifras se basan en las publicadas en UIS.Stat (s. a.). Todas están medidas en paridad de poder de compra (PPC).

a los accionistas por encima de la planeación de mediano plazo en inversiones y desarrollo tecnológico. Esto, a la larga, mina la eficiencia productiva (Palladino, 2019), pues está enfocado en maximizar los beneficios en el corto plazo y en los requerimientos trimestrales de las ganancias para los accionistas,⁸ en esta dinámica, que ha sido incentivada por la financiarización corporativa,⁹ que ha venido incrementándose notablemente en las últimas décadas, siendo una desventaja productiva para estas corporaciones occidentales con criterios cortoplacistas frente a las estrategias estatales de largo aliento del Estado autoritario chino.

China en busca del liderazgo tecnológico mundial

El “Made in China 2025” es un plan para garantizar la supremacía de ese país en industrias de alta tecnología. Inició en 2015 como una estrategia de desarrollo en actividades productivas clave y de alto valor agregado como la robótica, las telecomunicaciones, las industrias aeroespacial, eléctrica y autónoma (Hopewell, 2018). El Estado chino destina enormes cantidades de recursos a la investigación y el desarrollo, y a políticas industriales que incluyan la transferencia tecnológica extranjera. En un modelo de economía mundial cuyo insumo central es el conocimiento, en el que el manejo y dominio de los desarrollos tecnológicos de punta son la clave para ser competitivo y líder, este plan es trascendente. China realmente está trabajando en ello. Debido a que este proceso está empezando a fraguar, nos encontramos en un punto de inflexión en el que comienza a manifestarse como líder,

⁸ No sólo China tiene una estructura de organización industrial muy distinta de la occidental; también Japón y Corea del Sur funcionan a través de grandes conglomerados. Por ejemplo, Corea del Sur tiene cinco *chaebols* (nombre dado a la organización industrial de los grandes corporativos coreanos, como LG o Samsung) controlados por familias que poseen la mitad de las acciones del mercado accionario, mientras que Japón tiene seis enormes *keiretsu* (modelo característico japonés de organización industrial en el que existe un entrelazamiento de negocios centralizado) con un peso similar en el mercado accionario local. En estos casos, con el control accionario de una familia, del fundador de la empresa o del Estado, es más fácil tener perspectiva de más largo plazo (Tonby *et al.*, 2019).

⁹ La financiarización corporativa se manifiesta en incrementos del porcentaje de sus activos financieros en relación con los activos fijos de corporaciones no financieras, un creciente endeudamiento, que en sus hojas de balance no se refleja con transparencia, y un cambio en el rol de las acciones, pasando de generadora de dividendos para alentar la inversión productiva a ser una fuente para alimentar la recompra de acciones del mismo corporativo.

no sólo por el poder de su mercado interno, el peso de sus exportaciones, su rol creciente como inversor internacional, sino también por su desempeño en una economía vertebrada por la innovación y en la que, como se señaló, el conocimiento es el insumo estratégico.

Las contiendas de Estados Unidos contra Huawei y otras empresas chinas de vanguardia por los mercados mundiales de telecomunicaciones han sido elocuentes y, además, ocurren en un momento de transición global en el ramo, lo que da un mayor margen de acción e inserción a China.

Con una perspectiva muy lúcida, el presidente Xi Jinping se ha planteado hacer de su nación un líder mundial en ciencia para llegar a constituirse en el centro mundial de la innovación y el poder tecnológicos, mediante reformas profundas que fortalezcan los empeños en este sentido. Para ello, señaló que es necesario hacer cambios estructurales y holísticos, y ésta es la respuesta china a la nueva ronda de revoluciones en esos sectores que están reconfigurando el dominio mundial de la innovación y la estructura económica global en la que el impacto de la ciencia y la tecnología, en el futuro de un país y en el bienestar de su gente, nunca había sido tan profundo como hoy, pues actualmente la innovación debe ser considerada la fuerza básica del desarrollo.

Consideró que en China debe ser fundamental la integración de la internet, los *big data* y la inteligencia artificial con la economía real, y señaló que llevará a las industrias locales hacia el extremo medio-alto de la cadena de valor mundial, al situarse en lo más alto de la ciencia y la tecnología mundiales. Enfatizó que la innovación tecnológica debe ir acompañada de la institucional, e hizo un llamado para que los científicos chinos se involucren en la gobernanza mundial de la ciencia y la tecnología, profundizando intercambios, así como la cooperación internacional, para afrontar desafíos comunes, por ejemplo, el cambio climático (Liangyu, 2018).

Julian Gewirtz señala que esa búsqueda no es exclusiva del actual presidente. Desde los tiempos del presidente Mao Tse-Tung (1893-1976), China tiene estas ambiciones tecnológicas y se ha tratado de llevar a cabo el *ganchao*, término que alude a “actualizarse y superar(se)”. Según este autor, el *ganchao*, mediante el cual se busca supremacía tecnológica, económica y militar, no es sino una variante china de los objetivos tecnológicos soviéticos (Gewirtz, 2019). Hua Guofeng y Deng Xiaoping, sucesores de Mao, intentaron dar el “gran salto hacia adelante” y promovieron las reformas de mercado

buscando el *ganchao* a través de una economía abierta, importando bienes tecnológicos, incentivando la economía de mercado, políticas industriales, inversiones extranjeras, financiamiento de la investigación y el desarrollo, etcétera. En ese tiempo surgieron empresarios muy importantes, como Liu Chuanzhi, quien posteriormente creó Lenovo, y el fundador de Huawei, el cual comenzó importando y llevando a cabo ingeniería inversa en computadoras (Gewirtz, 2019).

Como resultado de sus programas, el país ha logrado avances considerables en el diseño y producción de microprocesadores, bioingeniería, telecomunicaciones, inteligencia artificial, autos alternativos, entre otros. Una industria que ha generado gran revuelo recientemente es la de quinta generación o 5G. Estas tecnologías son clave para todas las innovaciones recientes y por venir. Si bien puede considerársela una industria más evolucionaria que revolucionaria, su alcance crecerá conforme desarrolle sinergias con otras nuevas tecnologías, lo que acrecentará su potencial e importancia productiva y social.

Este avance chino despertó en el gobierno de Estados Unidos una sensación de amenaza, por lo que, para empezar, prohibió a los contratistas usar componentes hechos por Huawei, ZTE u otras compañías chinas en sistemas de telecomunicaciones, para, posteriormente, prohibir abiertamente el uso de componentes de Huawei en cualquier red de telecomunicaciones de ese país, así como el comercio y la revocación de la licencia Android de Huawei (*The Verge*, 2019). Con estas medidas, buscó no sólo frenar las transferencias tecnológicas, sino restringir mercados al dominio y venta de sus propias tecnologías 5G.¹⁰

Frente a los avances chinos en materia de innovación y tecnología, Keith Alexander, exdirector de la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (National Security Agency, NSA), señaló que China ha recurrido al robo de secretos comerciales a través de espionaje tradicional, pero también mediante ciberdelitos, lo cual ha derivado en “la mayor transferencia de riqueza en la historia”.¹¹ Esta declaración refleja el sentir del gobierno frente a las incursiones chinas en alta tecnología.

¹⁰ Al respecto hay avances considerables: AT&T ha lanzado su red 5G en una docena de mercados estadounidenses. Verizon también se ha instalado en varias de sus ciudades y la asociación comercial CTIA espera estar en 92 ciudades más de Estados Unidos, y todo esto sin que, hasta el momento de escribir este artículo, haya salido a la venta un teléfono 5G (García, 2019).

¹¹ Véase “Gen. Alexander: Greatest transfer of wealth in history”, YouTube, 9 de julio de 2012, en <<https://www.youtube.com/watch?v=JOFk44yy6lQ>>, citado en Gewirtz (2019).

Pero en el contexto de la globalización del proceso productivo actual mediante las cadenas globales de valor (Robinson, 2013), al frenar Estados Unidos a Huawei y ZTE,¹² deberá recurrir a posibles proveedores alternativos de equipos 5G, como Nokia y Ericsson, cuyos componentes se fabrican en China, con socios ligados al Partido Comunista. Empresas como Vodafone, de Gran Bretaña; Telekom, de Alemania, y Telecom, de Italia, han usado redes y equipo de Huawei para tecnologías 4G y son favorables a seguir usándolas en la 5G (Slayton, 2019). En este contexto, es complejo mantener a un Estados Unidos fuerte y protegido dentro de sus “murallas” (*America fortress*).

Industria automotriz eléctrica y autónoma: avance tecnológico planificado

La industria automotriz china empezó a forjarse con el ascenso del Partido Comunista Chino, aunque, se producían sobre todo camiones y algunos autos para ciertos líderes. En los ochenta, se desarrolla más activamente a través de *joint ventures* (asociaciones) con empresas extranjeras cuidadosamente reguladas por el Estado chino.¹³ Desde sus inicios, esta industria, diseñada por el gobierno, ha funcionado a través de empresas estatales como ejes de acción.

En los últimos años del siglo xx (entre 1986 y 1990), se da un salto cualitativo, cuando se designó al sector automotriz como industria pilar, por lo que el gobierno decidió abrir a las transnacionales del ramo la posibilidad de colaborar con las empresas estatales mediante inversiones extranjeras y *joint ventures*, a fin de allegarse tecnologías. Como parte de este plan, se establece que esta industria debe ser controlada por el Estado, por lo que se apoya a empresas estatales chinas (FAW, SAIC, Beijing Jeep, Tianjin

¹² ZTE además fue señalada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos presuntamente por no respetar la prohibición comercial, al violar las sanciones contra Irán y Corea del Norte. Esta empresa dependía de componentes estadounidenses, especialmente de *hardware* producido por Qualcomm y *software* de Android (Kastrenakes, 2018).

¹³ Véase Nieuwenhuis y Lin (2015). Por ejemplo, la Volkswagen (VW), la Shanghai Auto Industry Corporation (SAIC) y FAW. Más adelante, en 1979 un departamento del gobierno, el National Mechanic Industry Committee (NMIC), se organizó para controlar la industria, creando una compañía propiedad del Estado, la cual monopolizó la cadena de abastecimiento completa de autos en China. Un resultado directo fue la caída del producto automotriz.

FAW Xiali [TJFAW] y Guangzhou Peugeot), se establece como reglas de funcionamiento que los autos de pasajeros serían la prioridad y se fijan aranceles a la importación de autos, que se relajarán con la política para la industria emitida en 1994, para atraer más inversión extranjera.

Como resultado, las empresas estatales comandaron el proceso, pero aún no había desarrollo tecnológico ni diseño propios. Las piezas clave, como los motores y las transmisiones, se importaban; tampoco había marcas locales realmente exitosas, así que se fomentaron más sociedades.

En 2001, con el ingreso de China a la OMC, hay otro cambio importante, pues se permite el acceso de empresarios privados chinos a la producción automotriz; así se integran compañías como Chery, Geely, Hafei y Brilliance. En 2003, el fabricante de baterías BYD también se estrenó en la fabricación de autos y llegó a ser muy relevante; todo ello mientras siguen proliferando las *joint ventures*; ejemplos de ello son Changan-Ford (2001), Beijing-Hyundai (2002), Brilliance-BMW (2001) y Dongfeng-Nissan (2002).

Como parte del proceso de entrada a la OMC, el gobierno chino hace modificaciones importantes a la política industrial de 2004, entre las que destacan: quitar requerimientos de desempeño para la industria en el proceso exportador y balanza comercial, así como reducir y simplificar los procedimientos administrativos. Dentro de este esquema, las importaciones tecnológicas, las *joint ventures* y la protección de las empresas estatales seguían siendo fundamentales, pues se privilegiaba a estas últimas por sobre las privadas chinas. En este momento, lo destinado a investigación y desarrollo era sólo del 1.5 por ciento del total de la inversión, y las tecnologías clave seguían siendo extranjeras.¹⁴

A la par de estas políticas con los autos de motor de combustión interna, el gobierno chino visualizó la importancia de los vehículos eléctricos dentro del esquema mundial de cambio de la industria y le dio un enorme peso en sus planes de desarrollo, especialmente en los gastos en investigación y desarrollo, dentro de los planes quinquenales 2001-2005, 2006-2010 y 2011-2015, estos son sus rasgos esenciales:

¹⁴ En 2012, la inversión en investigación y desarrollo de todas las compañías chinas juntas era de 6500 MDD, inferior a la de VW (11 000 MDD) (Nieuwenhuis y Lin, 2015).

1. X Plan quinquenal (2001-2005)

Por primera vez, se integra la producción de vehículos eléctricos a un plan quinquenal, a través del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo de Alta Tecnología (Programa 863), el cual incluía vehículos eléctricos, híbridos y pilas combustibles. En una primera etapa, se hace énfasis en el ensamble. No se logró tener éxito comercial, pero sí se afianzaron las empresas BYD y Dongfeng, las cuales establecieron sus centros de inversión en investigación y desarrollo.

2. XI Plan quinquenal (2006-2010)

Esta fase se centró en el desarrollo de componentes clave. Se aumentaron los fondos gubernamentales para la inversión en investigación y desarrollo en autos eléctricos, aunque la mayoría se destinaron a la batería eléctrica y, en menor medida, a la transmisión y a la plataforma de apoyo.

3. XII Plan quinquenal (2011-2015)

Para este momento, la idea era dedicarse a los vehículos eléctricos, siguiendo una detallada estrategia elaborada en 2009: el Auto Industry Restructuring and Revitalization Plan, según el cual la producción debía alcanzar el medio millón en 2011.

Dentro de estas estrategias, están incluidos los vehículos autónomos. El Estado chino está trabajando en hacer líderes a varias de sus empresas en este segmento, debido a su enorme potencial para convertirse en el mayor productor y consumidor mundial de vehículos autónomos, con todos los cambios en las reglas de producción y consumo que este tipo de autos traerá aparejadas, pues harán que la automotriz se transforme en una “industria de la movilidad” en la que la propiedad del auto en sí misma será poco relevante. En ella, el *software* será un factor clave, así como los servicios de datos, que serán el eje de la industria, más que la manufactura y la venta de vehículos, como hasta ahora. Las empresas creadoras y prestadoras de servicios de alta tecnología serán fundamentales también (Pizzuto *et al.*, 2019).

La producción de pilas de litio es fundamental para autos eléctricos y autónomos, y este recurso natural está dominado por China, pues además

de explotar sus propios yacimientos, ha comprado minas en Australia, así como en Bolivia, Chile y Argentina (el llamado triángulo del litio por sus enormes reservas). En 2019, China produjo el 60 por ciento del litio mundial según *Benchmark Mineral Intelligence* (citado en Sanderson, 2019). De hecho, actualmente, es el primer productor de tierras raras; tan sólo en 2018, produjo casi el 71 por ciento de esos minerales estratégicos, y en cuanto a baterías de coches eléctricos goza de una hegemonía que preocupa especialmente a Europa.¹⁵ China ya tiene intereses en Groenlandia, pues es el principal accionista de la empresa australiana Greenland Minerals, a través de Shenghe Resources, que posee el 11 por ciento de las acciones.

Las declaraciones de Trump sobre su intención de adquirir Groenlandia tuvieron como móvil, además de la geopolítica, poseer los enormes recursos naturales subyacentes. Y es que el Ártico está siendo muy afectado por el cambio climático, lo que ha propiciado la apertura de nuevas rutas acuáticas y la explotación de sus recursos naturales, pues posee grandes yacimientos de gas y petróleo, además de tierras raras, especialmente litio.

De este modo, el país asiático está controlando insumos estratégicos en las cadenas de valor de la industria de autos eléctricos.¹⁶ A diferencia de lo que ocurre en la industria automotriz china, la producción del litio está a cargo de empresarios privados. Las compañías más grandes son Ganfeng Lithium y Tianqi Lithium. La primera compró el 30 por ciento de Bacanora Minerals, que está enfocada en el litio en el norte de México. En China, la ciudad de Xinyu abastece a Tesla, BMW y VW. De acuerdo con Henry Sanderson, “las empresas chinas se convertirán en las administradoras del mercado global del litio; su objetivo no era ser jugadores chinos sino globales” (Sanderson, 2019).

En ese país, la industria petrolera, lejos de obstaculizar, ha apoyado la fabricación de las pilas de litio como fuente alternativa de energía para la industria. La Asociación China de Manufactureros automotrices (junto

¹⁵ “El dominio que tiene China en la cadena de abastecimientos de autos eléctricos genera una creciente preocupación en Occidente. En Estados Unidos se propuso en mayo una ley bipartidaria para impulsar la producción nacional de minerales vitales como el litio; en Europa, el Banco de Inversión Europeo respaldó a Northvolt una *startup* sueca para producir baterías de litio” (Sanderson, 2019).

¹⁶ Es importante considerar que el litio se usa no sólo en las baterías de los coches eléctricos, sino también en casi cualquier aparato electrónico con baterías, desde los celulares hasta las centrales eólicas, pasando por sistemas de defensa militares.

con las empresas SAIC, Dongfeng, GAC, BAIC, Brilliance, Chery, JAC y otros diez fabricantes de autos) firmaron la “New Energy Development Joint Action”. Algunos inversores petroleros chinos en esta industria son China National Offshore Oil (con cinco billones de yuanes en la Tianjin Lishen Battery Company, una manufacturera de baterías de litio) y Petro China y Huaneng Power, signatarios de un acuerdo de cooperación en proyectos de generación de energía (Nieuwenhuis y Lin, 2015: 120). Por el contrario, en Occidente, los intereses del sector petrolero han impulsado que los motores de combustión interna sigan pareciendo los más viables pese a los problemas de contaminación observados desde mediados del siglo pasado.

Dentro del XII Plan quinquenal, en 2012 se emite otro específico, el “Plan de Desarrollo Industrial y Nueva Energía Automotriz Ahorradora de Energía”, en el que se proponen metas claras para la producción y ventas de vehículos eléctricos, y se sostiene que para 2020 la producción debería alcanzar los 2 000 000, y las ventas acumuladas, los 5 000 000.

El gobierno chino también estimula la cooperación internacional mediante la “Guidance on the Promotion of International Development of Strategies Emerging Industries 2011”, cuyo objetivo es motivar a las empresas locales a participar, competir y establecer colaboración internacional en este tipo de industrias emergentes, incluyendo las inversiones extranjeras directas, pero el gobierno decide en qué partes y procesos de los vehículos movidos por energías alternativas pueden participar los empresarios extranjeros, y es en aquello en lo que busca desarrollar y captar tecnologías, como las pilas y el tren motriz mixto, dos de los componentes centrales, junto con el motor de accionamiento, para dichos autos (pilas de combustible y trenes motrices mixtos) (Nieuwenhuis y Lin, 2015: 120).

Además de fomentar la oferta, este gobierno estimula la demanda, haciendo que los servicios públicos, como los taxis, utilicen vehículos eléctricos; también los transportes empleados por el gobierno en general, dentro de las ciudades consideradas por el gobierno como impulsoras de esta industria. Las empresas extranjeras no pueden participar en el abastecimiento automotriz gubernamental. En el caso del consumidor particular, el gobierno chino ha recurrido al subsidio y estímulos al consumo, de esta manera, la administración central ha desarrollado programas tanto para incentivar la producción como el consumo de vehículos movidos por energías alternativas. Con estas medidas, China se coloca en el centro del cambio de paradigma

en el sector automotriz, no únicamente por el poder que da el tamaño del mercado, como una vez lo vivió Estados Unidos, sino a través de la inversión en investigación y desarrollo, en infraestructura y en baterías de litio, además de impulsar la producción programada de autos eléctricos. Estos planes dan certeza a los empresarios y, con esa confianza —y a sabiendas de que los consumidores han recibido apoyo y programas gubernamentales de promoción—, muchas compañías privadas han impulsado la producción de dichos autos: FAW, DFG, Changan Group, SAIC; incluso los fabricantes extranjeros de vehículos eléctricos, como el Honda (HEV) y el Lexus (CT HEV).

El liderazgo del gobierno chino en esta industria de autos alternativos no se ha manifestado aún a nivel internacional, pues se trata de un área incipiente que, en ciertas ciudades piloto, sobrevive en gran medida con los subsidios estatales (Nieuwenhuis y Lin, 2015: 124) y con estímulos a la demanda mediante compras gubernamentales destinadas al transporte público; no obstante, debe acelerarse la fase de transición en el mundo dados los enormes problemas ecológicos y sociales que el viejo patrón de producción está enfrentando, y en ese entorno China será nuevamente la mejor preparada.

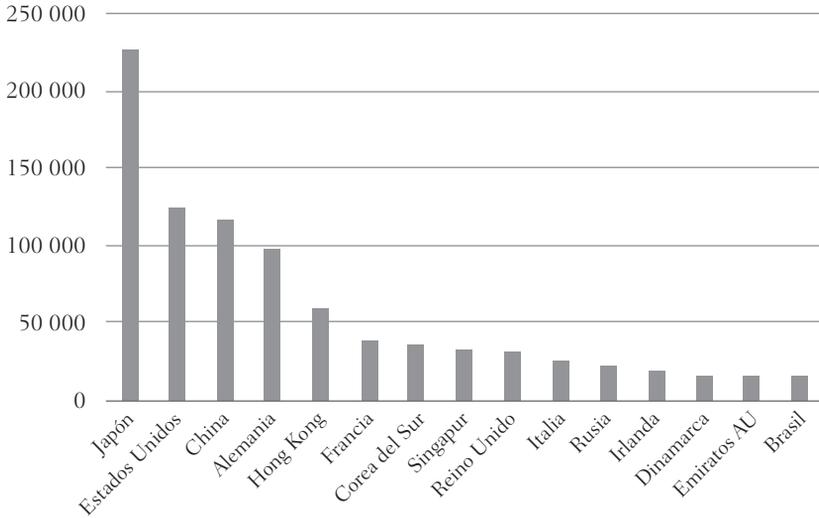
El crecimiento de los ingresos en ciertos sectores de la población ha dado un dinamismo al sector, que permite a China ser un actor cada vez más determinante del curso de los patrones de consumo mundiales. Para 2040, se espera que Asia produzca el 50 por ciento del PIB mundial y 40 por ciento del consumo mundial, lo cual implica “un cambio fuerte del centro de gravedad de la economía mundial” (Tonby *et al.*, 2019). Cuando Occidente despierte, China estará lista para proveer a las cadenas globales/regionales de la industria automotriz de todo el mundo, así como a los consumidores de los diversos continentes, autos de vanguardia tecnológica amigables con el medio ambiente.

La IED en China y el desarrollo de sus empresas transnacionales

Uno de los factores en los que se ve el acierto de la política de China es en la inversión extranjera directa (IED) mundial. Conforme ha desarrollado sus capacidades productivas, también ha fomentado el crecimiento de sus empresas por el mundo. Cabe recordar que las transnacionales fueron uno de

los pilares en los que Estados Unidos basó su hegemonía durante la posguerra; por ello, es muy significativo que China ocupe el tercer lugar mundial en flujos de salida de IED, como se puede observar en la gráfica 1.

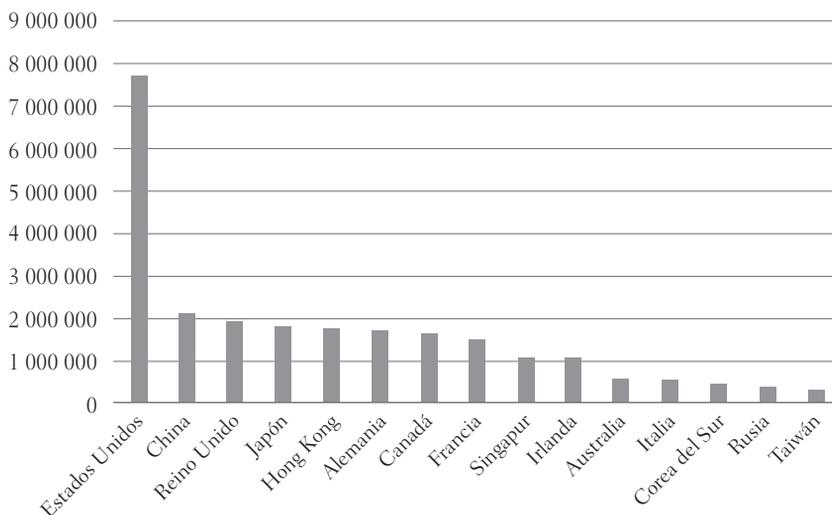
GRÁFICA 1
FLUJOS DE SALIDA DE IED MUNDIAL EN 2019
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborada con datos de UNCTAD (2020).

En términos generales, es mucho más destacado el rol de inversor internacional que el de receptor, pues aquél exige fortaleza productiva, contar con transnacionales fuertes que penetren mercados extranjeros y le permitan absorber recursos, mercados, ventajas y tecnologías productivas de los países que las hospedan. El proceso de creación de las empresas transnacionales chinas, a pesar de ser tan reciente, ha sido muy acelerado, pues ha logrado colocarse en el segundo lugar en la reserva de inversión extranjera directa mundial, sólo después de Estados Unidos, como se aprecia en la gráfica 2, donde vemos también que Hong Kong, con una larga tradición de participación en la economía capitalista como articuladora de flujos productivos y financieros entre Asia y Occidente, ocupa el quinto lugar en la lista mundial.

GRÁFICA 2
STOCK DE SALIDA DE IED MUNDIAL EN 2019
(MILLONES DE DÓLARES)



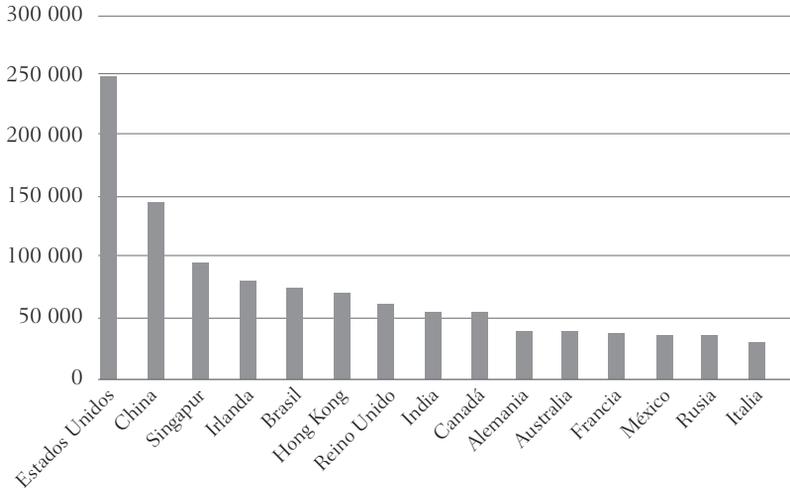
FUENTE: Elaborada con datos de UNCTAD (2020).

Desde el punto de vista de la recepción de flujos de IED o flujos de entrada, en la gráfica 3 vemos que China desempeña también un papel muy preponderante, sólo después de Estados Unidos y seguida por Singapur. Ha sabido ser un receptor de inversiones muy activo, pues ha implementado políticas industriales de captación de tecnologías y *know how*, así como de otras que fortalecen su mercado interno; esto ha hecho que la recepción de inversiones extranjeras directas tenga una enorme importancia como fuerza que coadyuva al desarrollo económico y no sólo al crecimiento, y ha estimulado que se construyan sinergias con actores nacionales, a través de las cuales ha dado continuidad a los proyectos de desarrollo tecnológico y económico, que, para el caso de China, están íntimamente asociados con el poder y la guía económica planificada de un Estado centralizador y autoritario.

En el *stock* de IED de entrada (véase la gráfica 4), China también tiene un desempeño muy relevante, pues décadas antes de su ingreso a la OMC, aceleró notablemente su participación como receptora de inversiones extranjeras, al inicio como proveedora de mano de obra barata para las transnacionales extranjeras. Debido precisamente a sus programas industriales, ha pasado

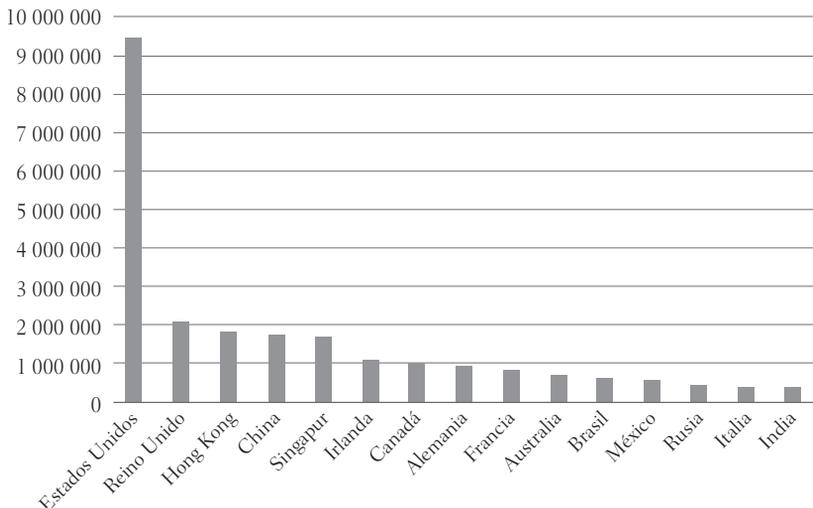
de ser una sede que ofrece trabajo barato a convertirse en un sitio dinámico y creador de tecnología de vanguardia.

GRÁFICA 3
FLUJOS DE ENTRADA DE LA IED MUNDIAL EN 2019
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborada con datos de UNCTAD (2020).

GRÁFICA 4
STOCK DE ENTRADA DE IED MUNDIAL. PRINCIPALES PAÍSES EN 2019
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborada con datos de UNCTAD (2020).

Si analizamos las inversiones chinas por regiones del hemisferio sur para 2019, encontramos que, de las primeras cinco economías receptoras de flujos de IED de Asia en desarrollo (excluyendo a la propia China), es decir, Hong Kong, Singapur, India e Indonesia, aquélla ocupa el primer lugar como inversora, seguida por Hong Kong, Estados Unidos, Japón, Singapur, Reino Unido, Holanda, Alemania, Sudáfrica y Corea del Sur. Y de las primeras cinco economías receptoras de inversiones directas en África, es decir, Sudáfrica, Egipto, la República del Congo, Marruecos y Etiopía, encontramos que China ocupa el quinto lugar, después de Francia, Holanda, Estados Unidos y Reino Unido (UNCTAD, 2020).

Entre los principales países inversores en las primeras cinco economías receptoras de flujos de IED de las economías en transición (Rusia, Serbia, Kazajistán, Ucrania y Turkmenistán), China ocupa el cuarto lugar, precedida por Holanda, Chipre y Francia, y seguida por Alemania, Italia y la Federación Rusa. En el caso de América Latina, si bien han crecido de manera considerable, sobre todo las economías ricas en recursos naturales, su rol global es menos relevante que en las zonas previamente señaladas (UNCTAD, 2020).

China se ha comportado como inversora, pero también como prestamista en países del hemisferio sur y se ha hecho presente invirtiendo especialmente en los que son ricos en recursos naturales, cumpliendo así dos cometidos: aumentar su presencia y control en África, Latinoamérica y Asia, garantizarse abastecimiento de recursos naturales clave, controlar espacios geoestratégicos, hacer inversiones líderes y establecer alianzas políticas; y todo esto entretejido con las alianzas y dependencias construidas a lo largo de la llamada “Nueva Ruta de la Franja y de la Seda” (Monck, 2018).

El Instituto Kiel para la Economía Mundial ha investigado los préstamos de China en el extranjero, los cuales superan los 700 000 MDD, por lo que se afirma que es el mayor acreedor del mundo (con más del doble de lo que el Banco Mundial y el FMI juntos tienen prestado). Este organismo señala que, además, no son préstamos transparentes ni se divulgan. Por ejemplo, el Banco de Pagos Internacionales ha declarado que China no ha revelado lo tocante a ningún préstamo a Irán, Venezuela o Zimbabue, a pesar de saberse que les ha concedido muchos en los últimos quince años, y señala, además, que alrededor del 60 por ciento se concede a tipos de interés más altos y con

plazos de vencimiento más cortos;¹⁷ sin contar con que, a menudo, tienen como garantía los ingresos por los productos básicos (*The Economist*, 2019).

Palabras finales

Quizá en este escenario estemos viendo lo que Parag Khanna señala sobre el predominio de Asia en el siglo XXI (así como el siglo XIX fue europeo y el siglo XX estadounidense) y lo entendamos como un momento en el que ese continente, no sólo China, emerge dentro de un sistema engranado con sinergias poderosas, como parte de un periodo civilizatorio de largo aliento en el que los modelos económicos y gubernamentales están siendo transformados y, a su vez, cambiando a las empresas y a la cultura (Khanna, s. a.). En todo esto, China ha logrado un liderazgo innegable, por lo que la Ruta de la Franja y de la Seda y sus implicaciones en la construcción de las infraestructuras redundarán en sinergias que beneficiarán a la región asiática, aun cuando este proyecto aún presenta enormes dificultades y retos, como el financiamiento y el endeudamiento.

El mundo está reaccionando ante esto, y el presidente Trump eligió como su estrategia fundamental el proteccionismo y el nacionalismo, cerrando fronteras al comercio y la migración, y restringiendo el libre comercio no sólo con su gran rival económico, sino incluso con sus más cercanos e importantes socios regionales. Estas medidas sólo han fortalecido las cadenas regionales de valor asiáticas, debido a que las transnacionales han respondido a la incertidumbre abasteciéndose y creando nexos en otros países de Asia dinámica (Tonby *et al.*, 2019). Asimismo, las políticas arancelarias poco resuelven la vulnerabilidad estadounidense, pues el insumo que determina el liderazgo de la economía actualmente es el conocimiento y ése no se frena con aranceles.

Este contexto internacional no sólo ha movilizadado al presidente Trump; recientemente, Alemania ha hecho público un documento dictado también en gran medida por la nueva situación mundial y el crecimiento de China. Ese país, que depende fuertemente de las exportaciones para su crecimiento, y que además había tenido un fuerte compromiso con el multilateralismo, planteó recientemente una Estrategia Nacional Industrial para 2030, donde se propone:

¹⁷ Desde 2005, China ha prestado a América Latina más de 141 000 MDD a través del China Development Bank y el China Export-Import Bank. Para conocer los préstamos por país, sector e institución, véase *The Dialogue* (s. a.).

1. Elevar el porcentaje de manufactura en el PIB, del 23 a un 25 por ciento, y, en la Unión Europea, del 14 al 20 por ciento.
2. Cuidar que las cadenas de valor de la Unión Europea se conserven dentro de sus fronteras, limitando el uso de insumos importados extrarregionales.
3. Designar y promover a ciertas compañías alemanas como “campeonas”.
4. Modificar la legislación de la Unión Europea para facilitar la formación y promoción de empresas líderes europeas, a pesar de que esto afecte la competencia.
5. Permitir que el Estado alemán compre acciones de empresas clave para evitar que sean adquiridas por extranjeros.
6. Dar un amplio apoyo a sectores industriales clave para la economía (De Bolle y Zettelmeyer, 2019).

Con esto, Alemania busca fortalecer no sólo su economía, sino también a la Unión Europea como región, frente a los avances de China y las presiones proteccionistas de Estados Unidos. La nación asiática se consolida como líder de la economía mundial y no la está deteniendo nuestro vecino del Norte. Alemania trabaja en promover y proteger la economía nacional y regional; en cambio Trump actúa unilateralmente pretendiendo “proteger” sólo su economía nacional, incluso en contra de la norteamericana.

Estas circunstancias hacen que nuestra realidad económica requiera más que nunca no sólo una política de apertura comercial y de inversiones, como lo han sido el TLCAN y ahora el T-MEC, sino observar que, en la nueva era, el liderazgo económico de Asia tiene como rasgo distintivo el importante papel del Estado dirigiendo los temas industrial y económico, fomentando un desarrollo, no sólo cifras de crecimiento que bien pueden esconder una economía desestructurada y completamente guiada por las transnacionales, sin generar sinergias que beneficien el entorno económico nacional.

Ante este escenario, México parece no tener otro camino que complementar su política comercial con una estrategia de desarrollo industrial guiada y promovida por el Estado, para estar en mejores condiciones y afrontar los grandes cambios en la economía mundial, por tanto, el T-MEC, si bien era necesario, deberá ir acompañado de políticas de desarrollo nacional.

Fuentes

- BAUMOL, WILLIAM, RICHARD NELSON y EDWARD WOLFF
1994 *Convergence of Productivity. Cross-National Studies and Historical Evidence*. Nueva York: Oxford University Press.
- BOLLE, MONICA DE y JEROMIN ZETTELMEYER
2019 “19-15 Measuring the Rise of Economic Nationalism”, Peterson Institute for International Economics (PIIE), documento de trabajo, agosto, en <<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-15.pdf>>.
- BUCKLEY, PETER, JEREMY CLEGG, NICOLAS FORSANS y KEVIN T. REILLY
2003 “Evolution of FDI in the United States in the Context of Trade”, *Journal of Business Research*, no. 56: 853-857.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA)
s. a. “International Transactions, International Services, and International Investment Position Tables”, en <<https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=62&step=1#reqid=62&step=9&isuri=1&6210=4>>.
- DABAT, ALEJANDRO, MIGUEL ÁNGEL RIVERA y JAMES WILKIE
2004 *Globalización y cambio tecnológico*. México: UdeG-UNAM-UCLA-Profmex-Juan Pablos.
- DÁVALOS, ELISA
2015 “Goeconomía de las multinacionales de Estados Unidos: globalización, intrarregionalidad e interregionalidad”, en Elisa Dávalos, ed., *Tendencias económicas emergentes en América del Norte*. México: CISAN, UNAM.
- DESJARDINS, JEFF
2018 “Visualizing How Much Countries Spend on R&D”, *Visual Capitalist*, 13 de diciembre, en <<https://www.visualcapitalist.com/money-country-puts-r-d/>>.

DICKEN, PETER

2003 *Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nueva York: The Guilford Press.

DOMINIC, BARTON, JONATHAN WOETZEL,

JEONGMIN SEONG y QINZHENG TIAN

2017 “Artificial Intelligence: Implications for China”, McKinsey Global Institute, informe, 27 de abril, en <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/artificial-intelligence-implications-for-china>>.

DONILON, TOM

2019 “Trump’s Trade War Is the Wrong Way to Compete with China. Focus on Renewal, Not Protectionism”, *Foreign Affairs*, 25 de junio, en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-06-25/trumps-trade-war-wrong-way-compete-china>>.

FORTUNE

2020 “Fortune 500”, en <<https://fortune.com/fortune500/2020/search>>.

GARCÍA, AHIZA

2019 “Who’s Winning the 5G Race?”, *CNN Business*, 2 de abril.

GEWIRTZ, JULIAN BAIRD

2019 “China’s Long March to Technological Supremacy. The Roots of Xi Jinping’s Ambition to ‘Catch Up and Surpass’”, *Foreign Affairs*, 27 de agosto, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-27/chinas-long-march-technological-supremacy?utm_medium=news-letters&utm_source=fatoday&utm_content=20190827&utm_campaign=FA%20Today%20082719%20China's%20March%20to%20Tech%20Supremacy%2C%20The%20Internet%20Free%20League%2C%20Iran's%20Foreign%20Policy%20Priorities&utm_term=FA%20Today%20-%20112017>.

HOPEWELL, KRISTEN

2018 “What is ‘Made in China 2025’ and Why Is It a Threat to Trump’s Trade Goals?” *The Washington Post*, 3 de mayo, en <<https://www>>.

washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/05/03/what-is-made-in-china-2025-and-why-is-it-a-threat-to-trumps-trade-goals/>.

INSTITUTE FOR STATISTICS (UIS.STAT, UNESCO)

s. a. <<http://data.uis.unesco.org/>>.

KASTRENAKES, JACOB

2018 “Senate Votes to Reinstate ZTE Ban That’s Nearly Shut Down the Company”, *The Verge*, 18 de junio, en <<https://www.theverge.com/2018/6/18/17477170/zte-ban-senate-vote-reinstate>>.

KHANNA, PARAG

s. a. “The Future Is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century”, en <<https://www.paragkhanna.com/home/ourasianfuture>>.

LIANGYU, ed.

2018 “China Focus: Xi Calls for Developing China into World Science and Technology Leader”, *Xinhua*, 29 de mayo, en <http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/29/c_137213175.htm>.

MA, ALYSON C. y ARI VAN ASSCHE

2011 “China’s Role in Global Production Networks”, *SSRN Electronic Journal*, 12 de octubre, en <https://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/tpr_2011_gvc/07_ma_and_van_assche_e_final.pdf>.

MELTZER, JOSHUA y DANY BAHAR

2017 “NAFTA under Trump. The Myths and the Possibilities”, Brookings, 23 de febrero, en <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/23/nafta-under-trump-the-myths-and-the-possibilities/>>.

MONCK, ADRIÁN

2018 “The Choice Facing a Declining United States”, *The Atlantic*, 28 de agosto, en <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/08/americas-global-influence-is-declining/568708/>>.

NIEUWENHUIS, PAUL y XIAO LIN

2015 “China’s Car Industry”, en Paul Nieuwenhuis y Peter Wells, *The Global Automotive Industry*. Sussex Occidental, Inglaterra: John Wiley & Sons.

OMHAE, KENICHI

1990 *El poder de la Triada*. México: McGraw Hill.

ORNELAS, RAÚL

2012 “La crisis capitalista ¿Fin de la hegemonía estadounidense? Un estudio desde la competencia entre empresas transnacionales”, *Foro Internacional* LII, no. 1 (enero-marzo): 192-236, en <<http://let.iiec.unam.mx/sites/let.iiec.unam.mx/files/OrnelasForoInternacional.pdf>>.

PALLADINO, LENORE

2019 “Ending Shareholder Primacy in Corporate Governance”, Roosevelt Institute, documento de trabajo, 8 de febrero, en <<https://rooseveltinstitute.org/ending-shareholder-primacy-corporate-governance/>>.

PIZZUTO, LUCA, CHRISTOPHER THOMAS, ARTHUR WANG y TING WU

2019 “How China Will Help Fuel the Revolution in Autonomous Vehicles”, McKinsey and Company, artículo, 25 de enero, en <<https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/how-china-will-help-fuel-the-revolution-in-autonomous-vehicles>>.

RIVERA, MIGUEL ÁNGEL

2005 *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*. México: UNAM-udeg-UCLA-Profmex-Juan Pablos.

ROBINSON, WILLIAM

2013 *Una teoría sobre el capitalismo global*. México: Siglo XXI.

RODRÍGUEZ, IVET

2017 “Trump y el diluvio”, *Manufactura* 22, no. 252 (febrero): 19-20.

SANDERSON, HENRY

2019 “China se hace fuerte en litio y preocupa a Occidente”, *El Cronista*, 27 de mayo en <<https://www.cronista.com/financialtimes/China-se-hace-fuerte-en-litio-y-preocupa-a-Occidente-20190527-0008.html>>.

SLAYTON, REBECCA

2019 “Trump Says ‘America Must Win’ the 5G Race”, *The Washington Post*, 18 de abril, en <<https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/18/trump-says-america-must-win-g-race-heres-what-you-need-know/>>.

THE DIALOGUE

s. a. “China-Latin America Finance Database”, en <https://www.thedialogue.org/map_list/>.

THE ECONOMIST

2019 “A New Study Tracks the Surge in Chinese Loans to Poor Countries”, *The Economist*, 13 de julio, en <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/07/13/a-new-study-tracks-the-surge-in-chinese-loans-to-poor-countries>>.

THE VERGE

2019 “Huawei vs. Trump: All the News about the Chinese Phone Maker’s Messy Relationship with the US”, *The Verge*, en <<https://www.theverge.com/2019/5/21/18634046/huawei-donald-trump-us-trade-war-china-android-google-ban-5g-future>>.

TONBY, OLIVER, JONATHAN WOETZEL, WONSİK CHOI,

JEONGMIN SEONG y PATTI WANG

2019 “Asia’s Future is Now”, Mckinsey Global Institute, documento de análisis, 14 de julio, en <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/asias-future-is-now#:~:text=Asia%20is%20on%20track%20to,the%20world's%20center%20of%20gravity.>>.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

2020 “Foreign Direct Investment: Inward and Outward Flows and Stock”, 20 de julio, en <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>>.

ZETTELMAYER, JEROMIN

2019 “The Troubling Rise of Economic Nationalism in the European Union”, Peterson Institute for International Economics (PIIE), documento de trabajo, 29 de marzo, en <https://piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/troubling-rise-economic-nationalism-european-union?utm_source=update-newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=2019-04-03>.

PERSPECTIVAS DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR EN EL T-MEC

*Antonia Correa**

La relación de México con Estados Unidos ha sufrido grandes transformaciones a partir de su mayor vinculación económica. El que esté marcada por diferencias en sus niveles de desarrollo ha conducido a una mayor dependencia de la economía mexicana respecto de la de nuestro socio, relacionada, en parte, con la entrada en vigor del TLCAN, su evolución en la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPN) y ahora con el T-MEC.

Esta integración económica trilateral ha gravitado en torno a la relación que Canadá y México mantienen con Estados Unidos, de ahí que se hable de dos bilateralismos, aunque con un trato diferenciado hacia cada socio, lo cual fue más visible durante la negociación del T-MEC, cuando el gobierno de Donald Trump hizo desaparecer el concepto de región y enfatizó el papel de México como país fronterizo para la seguridad de América del Norte.

Los veinticinco años de vida de su antecesor, el TLCAN, permiten afirmar que en la integración económica, que fue sectorial, ha habido ganadores vinculados con las cadenas globales de valor (CGV) y perdedores, afectados tanto por la apertura y liberalización del mercado, como por la ausencia de una política industrial que favoreciera la producción para el mercado interno, de ahí que la integración haya generado una mayor articulación de los procesos productivos de sectores globalizados, como el automotriz y el de tecnologías de la información, los cuales se verán altamente favorecidos con el incremento de las reglas de origen e implicará un crecimiento de las importaciones de mercancía mexicana desde Estados Unidos y una protección de este mercado frente a la competencia china, con lo cual se aseguran las ganancias en las CGV integradas en los tres países.

*Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco; <acorrea@correo.xoc.uam.mx>.

Pese a ello, la evaluación del TLCAN muestra resultados poco satisfactorios para México en términos de crecimiento económico, desarrollo social y reducción de las asimetrías en la región. De hecho, no sólo estas últimas persisten, sino que, además, en nuestro país se profundizó la desigualdad económica de los territorios, generada por la redistribución geográfica de las inversiones y el comercio de cara al mercado estadounidense y como consecuencia de la nueva dinámica que desde entonces tendrían las inversiones en los sectores globalizados, por lo que la integración planteada en el tratado no sólo no fue incluyente, sino que además sigue sin instrumentarse algún mecanismo o política que ayude a que los países resuelvan sus diferencias y reduzcan la enorme brecha salarial entre ellos, lo que los llevaría a una mejor y más justa integración.

Esta brecha, así como las transformaciones en el empleo, son consecuencia de la producción en CGV, de ahí que no sean externalidades negativas propias de la economía mexicana; es un fenómeno que también prevalece en la estadounidense y que se agudizó con la normativa del TLCAN, que durante veinticinco años redituó beneficios a los grandes corporativos, pero también ha servido como pretexto para ejercer presiones comerciales sobre los aranceles, como los que Trump impuso a México y China, principalmente, como consecuencia del fuerte déficit comercial que sus propias empresas globalizadas están generando en su economía.

La normativa del T-MEC, lejos de crear mecanismos institucionales regionales para reducir las externalidades negativas relativas a empleos y salarios, fortalece la producción en CGV, ya que, si bien se habla de reducir la brecha salarial regional, no hay nada que obligue al cumplimiento de las normas, como sí lo hay para el comercio, las inversiones, los derechos de propiedad intelectual y las reglas de origen, pilares de las cadenas regionales de valor (CRV).

El objetivo de este artículo es destacar cómo la propuesta de un proteccionismo nacional y no trilateral, a través del incremento del porcentaje de origen estadounidense, asegura un fortalecimiento de las CGV, pero generaría un mayor desempleo en México y una intensificación de la ruptura de los encadenamientos locales de industrias, como la automotriz.

En primer lugar, se aborda la situación económica de Estados Unidos, a la cual aludió Trump en su campaña electoral, cuando culpó a sus principales socios del desempleo y el déficit comercial durante su gobierno, lo que le permitió avanzar en el endurecimiento de las reglas de origen en la relación

con México. A continuación, se analiza el papel de las CGV y las transformaciones que han generado en el empleo en Estados Unidos. Luego, se describe la normativa del T-MEC que favorece la producción en CGV, detallando la estrategia de negociación y el paso de un acuerdo trilateral a un reforzamiento de los bilateralismos, ya presentes desde el TLCAN. Hacia el final, se analizan los sectores en CGV, sus inversiones en México, el éxito exportador y la redistribución geográfica que ello generó durante el TLCAN.

Situación económica de Estados Unidos en la negociación del T-MEC

Uno de los problemas estructurales que debe afrontar Estados Unidos es el crecimiento de los déficits gemelos: el comercial y el fiscal, los cuales se retroalimentan desde los años setenta, después de más de dos décadas de superávit comercial, las cuales nutrieron la hegemonía de aquel país, desde la firma de los Acuerdos de Bretton Woods en 1945, y brindaron soporte a la expansión del comercio y las inversiones a nivel mundial.

La época de auge llega a su fin cuando nuestro vecino experimenta su primer déficit comercial, en 1971, y crece la preocupación por contener la inflación, por lo que resulta evidente que dicho déficit es un problema estructural y consecuencia de

1. su debilitamiento económico desde la década de los setenta;
2. la instrumentación de las políticas anticíclicas, y
3. las estrategias de producción de las empresas en CGV.

Los mencionados acuerdos crearon las condiciones para la expansión económica de Estados Unidos, es decir, originaron las instituciones que dotaron de la regulación que la hegemonía unilateral del periodo 1945-1971 requería: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), cuyas funciones han sido retomadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) desde 1994. Éstas sentaron las bases, desde el punto de vista normativo, para los flujos de comercio y el financiamiento de los déficits de balanza de pagos, en un contexto de tipos de cambio fijos, patrón oro-dólar y convertibilidad de las monedas a nivel mundial,

lo que impulsó el crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos, gracias a la demanda de una Europa devastada a fines de la segunda posguerra.

La década de los sesenta, los años dorados del crecimiento y la estabilidad económica de Estados Unidos, poco a poco se fue eclipsando cuando los países de Europa contrajeron la demanda de importaciones como consecuencia de la recuperación de sus economías y el proteccionismo que trajo consigo la creación de la Unión Europea. La contracción económica de Estados Unidos se profundizó por el fuerte gasto público que significó la guerra de Vietnam y la incapacidad de la Reserva Federal para hacer frente a la convertibilidad de su divisa en oro y que los países europeos le empezaron a exigir, situación que resolvió el entonces presidente Richard Nixon (1969-1974) con el cierre de la ventanilla de convertibilidad de la Reserva Federal en 1971, lo cual rompió con la dinámica de crecimiento económico y marcó el inicio de una fase de instrumentación de políticas anticíclicas para contener la inflación en Estados Unidos.¹

Para algunos analistas, ello significó el comienzo de la erosión de esa hegemonía, mantenida desde la segunda posguerra y que se sostuvo con la creación de las instituciones como el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy Banco Mundial (BM) para la recuperación de Europa, en un escenario en el cual Estados Unidos era el único acreedor y el que poseía las mayores reservas de oro, lo que lo situaba como el guardián del libre mercado frente al ascenso de la Unión Soviética (Guillén, 2009).

A más de cuarenta y cinco años de concluidos los acuerdos de Bretton Woods, ese país no sólo no ha experimentado un crecimiento sostenido como el de las dos primeras décadas de la segunda posguerra, se ha reducido el crecimiento de la manufactura y ha habido un ensanchamiento del sector servicios, principalmente los financieros y el comercio al menudeo, con fuertes impactos en la ocupación laboral. Las transformaciones en esta última son consecuencia del cambio en la política económica instrumentada desde el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) y sus promotores del libre mercado, de acuerdo con cuya retórica sólo se acepta la participación del Estado

¹ Estados Unidos aceleró el crecimiento monetario sin respaldo en oro; dicho incremento automático tuvo como consecuencia el aumento de la inflación tanto en su territorio como en el extranjero, debido a que los bancos centrales tenían que comprar la moneda de reserva para mantener su tipo de cambio fijo, lo que también los llevó a un proceso de expansión monetaria (Krugman y Obstfeld, 2006: 553).

en la actividad económica para corregir las fallas del mercado, función que han desempeñado las políticas anticíclicas instrumentadas para suavizar los efectos negativos de los ciclos económicos en esa nación.

Desde los años ochenta, la política económica instrumentada en este país “no implica nada más el predominio de ciertas ideas sobre el funcionamiento de la economía. Produce cambios en la propia estructura económica y su mantenimiento se debe también al fortalecimiento de los grupos económicos que se han beneficiado por su ejecución” (Vidal, 2016: 22), de ahí que la reducción del Estado o su sustitución por el mercado sean elementos culturales que permean al conjunto de las elites políticas (públicas y privadas), y forman parte de los valores de esa sociedad desde la fundación de las trece colonias (McDougall, 2006).

Políticas anticíclicas

Se pensaba que el debilitamiento del crecimiento económico de Estados Unidos en la década de los setenta sería coyuntural, incluso que se podría mantener sin caer en recesión, gracias al desarrollo tecnológico, que incrementaría la productividad en el largo plazo.

El ciclo largo, de cerca de diez años en los noventa, liderado por las empresas de tecnología de la información, dio cuenta de ello, e incluso para algunos autores dicho crecimiento fue más pronunciado que los ciclos registrados durante la segunda posguerra; desafortunadamente, esto mismo se pudo evidenciar tras su caída en 2001 en un escenario de desregulación del mercado financiero, al derogarse la Ley Glass Steagal creada en 1933, cuyo objetivo fue, desde entonces, controlar la especulación mediante la separación entre la banca de depósito y la banca de inversión (Stiglitz, 2004).

La recurrencia a las políticas anticíclicas por ese gobierno tienen el doble objetivo de controlar la inflación y estimular el crecimiento económico; sin embargo, el incremento de la tasa de rentabilidad, que implicó el alza de la tasa de interés y su efecto en un tipo de cambio atractivo para la afluencia de capitales a la economía estadounidense, si bien ha logrado contener la inflación, también ha acarreado un alto costo para la planta productiva estadounidense, como consecuencia de la concentración de las grandes ganancias

en el mercado financiero,² las cuales pasaron de representar el 10 por ciento de las ganancias corporativas en 1980 al 40 por ciento en 2007, con una mayor participación de las acciones de sociedades financieras en el valor del mercado accionario, el cual pasó del 6 al 19 por ciento (Guillén, 2009), de ahí que el costo de una menor inflación haya sido un bajo crecimiento económico y una mayor fragilidad de los mercados financieros desregulados.

Después de la crisis de 2008, la Reserva Federal mantuvo reducidas las tasas de interés a fin de estimular la producción y el crecimiento económico, al tiempo que los flujos de capital a Estados Unidos se conservaron pese a la reducción de las tasas de interés, gracias a la confianza en el dólar por su estatus de divisa por excelencia para las transacciones internacionales. El resultado fue la contención de la crisis de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) y el financiamiento a las empresas y a las familias.

Por otro lado, durante la crisis, el gobierno puso en marcha un programa de rescate y evitó la quiebra de la banca comercial y de los grandes corporativos que operaron en la desregulación y bursatilización de los mercados hipotecarios con grandes ganancias para un nutrido grupo de participantes en el mercado financiero (Guillén, 2009). Después de ello, el gobierno federal creó un nuevo plan de estímulo fiscal que incluyó la reducción de impuestos a las empresas, lo cual permitió incentivar la producción y el consumo, otorgando créditos con tasas de interés bajas, gracias a los depósitos de los ahorradores externos.

De igual manera, Barack Obama (2009-2017) pudo apoyar el Programa de Estabilización Económica con 787 000 MDD y el gasto militar de 612 000 MDD en 2009 gracias a los depósitos en los mercados financieros y la compra de bonos desde el exterior, principalmente de China, que en ese entonces ya era el principal acreedor externo de Estados Unidos con 1205 MDD (Correa, 2014); sin embargo, las políticas expansivas tienen efectos en la economía estadounidense debido a que, por un lado, el gobierno experimenta un déficit fiscal como consecuencia del incremento del gasto para mantener la inversión y el consumo y, por el otro, experimenta un déficit comercial provocado

² También confrontó un proceso de desintermediación en el cual los bancos comerciales perdieron terreno frente a los fondos institucionales, los que otorgaban mayores tasas a los depositantes comprando títulos en el mercado de obligaciones, pero además se incrementaron los competidores con la emisión de títulos de las corporaciones, las cuales dependieron cada vez menos de los bancos, a la vez que hubo un proceso de diversificación e innovación constante de los instrumentos financieros (Guillén, 2009).

por el incremento de la demanda nacional de importaciones, procedente de países con bajos salarios; de ahí que los periodos de mayor déficit comercial se corresponden con el auge de las TIC, que también dinamizó las acciones en el mercado financiero y fueron causa y efecto de la crisis financiera de 2008, centrada en la burbuja inmobiliaria (2001-2006), cuya apreciación del dólar, como consecuencia de la demanda que sobre él ejercen la compra de bonos y de activos financieros, también profundizó el déficit comercial hasta un 6 por ciento del PIB y siguió siendo una preocupación para la administración Trump, pues, si bien tuvo un periodo de recuperación de 2006 a 2010, comenzó a crecer en 2011 y para 2018 ya representaba el 3.8 por ciento del PIB (Banco Mundial, s. a.).

Por todo ello, la instrumentación de las políticas anticíclicas requieren una alta participación del Estado en el mercado y un fuerte gasto del sector público para corregir las fallas de dicho mercado, según la ortodoxia neoclásica,³ de ahí que el programa de rescate instrumentado por la administración de Obama, en 2009, y la implementación de una política monetaria expansiva,⁴ combinada con una fiscal expansiva de largo plazo, tuvieron un impacto positivo en la generación de empleo. Durante cerca de diez años, esa economía mantuvo el impulso a la inversión con bajas tasas de interés y la reducción de impuestos, lo que se reflejó en una tasa de desocupación de alrededor del 4 por ciento a finales de 2017, muy por debajo de la de los primeros años de este siglo.

La administración Trump comenzó con bajos niveles de desempleo; sin embargo, se siguieron inyectando grandes recursos a la inversión y el estímulo al consumo, con tasas de interés entre el 1 por ciento, en marzo de 2017, y el 2.5 por ciento en septiembre de 2018 (Krugman, 2019). Dichos

³ Sin embargo, las economías en desarrollo no cuentan con la capacidad financiera para instrumentar políticas expansivas en periodos de crisis, por lo que operan de forma contraria; es decir, tienen que incrementar impuestos y subir la tasa de interés para atraer capitales del exterior, lo cual requiere también mantener la confianza de los ahorradores externos, a fin de evitar la salida de capitales y el desplome del tipo de cambio. Estos elementos sin duda llevan a los tomadores de decisiones a mantener una política exterior cautelosa y a veces de repliegue, sobre todo si no se toman en cuenta las interdependencias en las economías, como consecuencia de la producción integrada en CGV.

⁴ La Reserva Federal anunció una baja de las tasas de interés, que se mantenían en 5.25 por ciento en agosto de 2008, a un rango de entre el 0 y el 0.25 por ciento en diciembre de ese año, porcentaje que permaneció durante 7 años, hasta octubre de 2015, para luego subir al 0.50 por ciento. En diciembre de 2016, la tasa de interés aún se mantenía por debajo del 1 por ciento (Morales, 2018).

estímulos incidieron en la demanda de importaciones, más allá del incremento de la inversión, cuyas tasas de crecimiento del PIB estuvieron cercanas al 2 por ciento entre 2017 y 2019, aun cuando la Reforma Fiscal de 2018 implicó una reducción de la tasa impositiva para las corporaciones del 35 al 21 por ciento y se fijó un tope para el impuesto sobre la renta del 37 por ciento para los ingresos más altos, lo que representó recortes en la recaudación de alrededor 1.5 BDD y un incremento del déficit fiscal de 3.5 por ciento del PIB, esto último como resultado del apoyo a la inversión, lo que da cuenta de que el Estado sigue teniendo una alta participación en la economía estadounidense, la cual está muy lejos de sostenerse con el mecanismo de eficiencia de mercado.

Entonces, ¿por qué Donald Trump, desde su campaña, acusó a México y a China de robar el empleo a sus ciudadanos? La respuesta tiene que ver, por un lado, con el discurso que tenía que ofrecer a sus potenciales votantes y, por el otro, con que, si bien el empleo se ha mantenido en crecimiento en Estados Unidos, ha sufrido una serie de transformaciones como resultado de los cambios operados en la producción globalizada y fragmentada por las CGV, aprovechando las ventajas comparativas de costos, principalmente los laborales, en los eslabones de la cadena productiva intensivos en mano de obra. Ello ha reducido el empleo en la manufactura y lo ha incrementado en el sector servicios y el comercio, con una pérdida salarial, lo cual es un problema estructural de la forma en la cual han diseñado la producción los grandes corporativos.

CGV y transformaciones en el empleo en Estados Unidos

Desde los ochenta, las transformaciones sectoriales en el empleo en ese país obedecen a la especialización de la producción a nivel mundial, como parte de la estrategia de los corporativos transnacionales, que, con base en la ventaja comparativa, aprovechan la diferencia en la dotación de factores y las economías de escala que se generan al producir en mercados integrados, para lo cual la definición de la normativa regional es fundamental, de ahí que los acuerdos regionales sean parte de dicho abordaje centrado en atender los intereses de las transnacionales por encima de los de las economías receptoras.

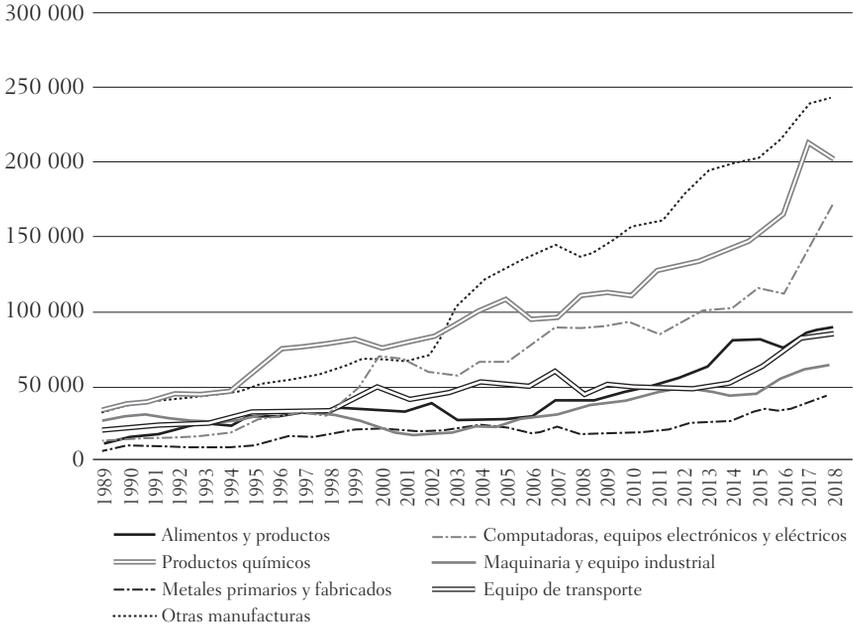
En los veinticinco años del TLCAN, nunca se vieron en México los efectos positivos de la integración en lo tocante a la transferencia de tecnología y la generación de empleos bien remunerados, en tanto consecuencia del libre comercio y el crecimiento de la inversión. Por el contrario, la normatividad del tratado inhibió la transferencia de tecnología y, si bien el empleo se ha incrementado, tiene un sesgo sectorial y una remuneración mucho menor comparada con la de los asalariados de los otros dos socios, por lo que existen grandes limitaciones para la difusión del conocimiento, tanto en el plano de la política comercial, la normatividad internacional, como en la estructura organizativa de las cadenas globales de valor, que hacen que el desarrollo tecnológico, lejos de ser una mercancía que se consigue libremente en el mercado, como lo postula la ortodoxia neoclásica, sea parte de los activos de una empresa, lo que restringe las posibilidades de apropiación y transferencia tecnológica en los países en desarrollo. La estructura jerárquica de la producción en las empresas otorga a éstas el control sobre la tecnología, el diseño y los procesos productivos (Gereffi, 1994; Correa, 2016).

Las empresas de Estados Unidos, con el apoyo de su gobierno, desde fines de la década de los setenta, emprendieron la internacionalización de sus capitales, con un crecimiento de las inversiones a nivel mundial, como un mecanismo para frenar la caída de la tasa de ganancia.⁵ A principios de los noventa, ya se observaba el despegue de las industrias electrónica, automotriz y la de maquinaria y equipo industrial en la IED de ese país en el exterior, al competir con las industrias tradicionales, como la química⁶ y la de alimentos en cuanto a flujos de inversión mundial (véase la gráfica 1).

⁵ Los países emergentes se ajustaban al proceso de globalización, para lo cual era indispensable la apertura y liberalización de los mercados, a fin de lograr la libre movilidad de mercancías, destacando no sólo su capacidad exportadora, sino, primordialmente, la de importación de bienes intermedios y bienes de capital, por lo que la globalización económica se entiende como el gran auge comercial y productivo que simultáneamente da cabida a una gigantesca expansión de los flujos de capital (Rozo, 2010: 373).

⁶ Los principales bienes primarios para la industria química son el petróleo y el gas, que permiten producir una gran variedad de productos, desde materiales de uso generalizado hasta otros de alto contenido tecnológico para su uso en otras industrias. “Es una industria clave para integrar cadenas productivas, ya que demanda insumos de más de 30 ramas industriales y provee a más de 40 ramas industriales, de las cuales se pueden mencionar algunas como: automotriz, textil, vestido, construcción, agricultura, electrodomésticos, entre otras. En 2015, esta industria en México ocupó el 3er. lugar en valor del PIB dentro de las manufacturas con 10.7 por ciento, sólo detrás de la industria alimentaria con 20.8 por ciento y la de fabricación de equipo de transporte con 19.1 por ciento” (Gobierno de México, s. a.).

GRÁFICA 1
 EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO. PRINCIPALES INDUSTRIAS 1989-2018
 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la BEA (s. a.).

En la medida en que la internacionalización del capital fue cobrando fuerza, se fue generando una nueva división internacional del trabajo, con fragmentación de los procesos productivos y una profundización de las desigualdades salariales, tanto en Estados Unidos como en los países receptores de la inversión, causando una creciente interdependencia entre las economías nacionales y un proceso de integración en ese campo.

En los últimos años, se han acelerado la fragmentación de los procesos productivos y la dispersión internacional de tareas y actividades. En el último decenio, cerca del 80 por ciento del comercio mundial corresponde al flujo de bienes y servicios intermedios que se incorporan, en diversas etapas, a los procesos de producción destinados al consumo final (UNCTAD, 2014, citado por CEPAL, 2018). La deslocalización industrial generó una amplia red de alcance regional o mundial conformada por subsidiarias propias y proveedores independientes, impulsada por la disminución de los costos del

comercio internacional, principalmente del transporte, así como la progresiva y generalizada liberalización de las políticas comerciales, y el rápido desarrollo y proliferación de las TIC. De este modo, las cadenas globales de valor se convirtieron en canalizadoras y articuladoras cada vez más importantes de la producción, el comercio y la inversión mundiales. “Aunque las cadenas globales de valor no son una novedad en el escenario económico mundial, su tamaño, escala y complejidad son elementos nuevos que irrumpen con fuerza a principios de la primera década del presente siglo” (CEPAL, 2018: 81).

Por otro lado, la internacionalización de las inversiones con procesos productivos altamente fragmentados tuvo grandes efectos en la demanda de empleo en Estados Unidos, debido a que las empresas debieron prescindir de actividades no esenciales, como la manufactura y los servicios de apoyo, a fin de concentrarse en procesos vinculados con la generación de conocimiento, que involucran actividades de investigación y desarrollo, pues son también los que concentran las mayores ganancias (Dabat y Ordóñez, 2009: 230), lo cual trajo desempleo en la manufactura, como consecuencia de la deslocalización de las industrias estadounidenses.

Todo ello tuvo como resultado un descenso en los números: la manufactura constituyó sólo el 14 por ciento del total de la producción y la población económicamente activa (PEA) adscrita a ella pasó de representar el 20.7 por ciento en 1980, al 14.7 por ciento en 2000 y a sólo el 10.2 por ciento en 2014 (Stiglitz, 2004; U.S. Census Bureau, s. a.), con un total de 17 400 000 de trabajadores en el sector, quienes, en promedio, reciben 77 000 dólares al año; en tanto el sector servicios fue posicionándose como el principal generador de empleos, hasta lograr concentrar el 78.8 por ciento del total en 2019 (Statista, s. a.).

Esta concentración del empleo en el sector servicios se explica por la desregulación financiera y su impacto en el aumento de la inversión fija en el sector financiero y en el incremento, más que proporcional, de las ganancias directamente capturadas por ese sector en relación con el total de las obtenidas por las corporaciones, el aumento de las ganancias recibidas del resto del mundo por las empresas de Estados Unidos, el fortalecimiento y creación de compañías de finanzas con un peso cada vez mayor en la propiedad de las grandes corporaciones, entre otros (Vidal, 2016: 29-30).

Por tanto, el argumento de Trump de que el TLCAN dejó sin empleo a la manufactura estadounidense es una verdad a medias, debido a que es un

problema estructural agudizado por la relevancia que han cobrado otros sectores, como el financiero, en la generación de empleo y la reducción de la importancia de la manufactura, cuyo nivel de desocupación, en el periodo de mayor desindustrialización (1998-2009), fue del 32 por ciento, como consecuencia, se reitera, de la deslocalización industrial y las estrategias de los corporativos de ese país basadas en una producción en CGV.

Por otro lado, la innovación en el sector manufacturero de alto contenido tecnológico está avanzando hacia la especialización de la biomanufactura, la optoelectrónica, con aplicaciones en diversos rubros como las telecomunicaciones y los equipos electrónicos de consumo, así como la nanotecnología y la robótica, actividades industriales que exigen altos conocimientos e intercambios sostenidos entre diseñadores y productores articulados entre los diversos espacios geográficos con altas concentraciones de la nueva manufactura. “Financiar estas actividades no es necesariamente compatible con las estructuras crediticias y de capital de riesgo que dominan en esta economía. Como en el pasado, los tiempos de maduración de las inversiones pueden ser largos, no compatibles con el objetivo de incremento de los dividendos de los accionistas” (Vidal, 2016: 38).

Los bajos niveles de crecimiento de la economía estadounidense, la mencionada desocupación y un sector financiero en constante crecimiento de ganancias⁷ da cuenta de que las políticas monetarias expansivas no convencionales de la Reserva Federal, desde la crisis de las TIC, inflaron los activos a niveles sin precedentes, situación que se mantuvo después de la crisis de 2008 evitando que la economía mundial experimentara una depresión como la de los años treinta y siguieran aumentando las tasas de desempleo abierto; sin embargo, no lograron reactivar sustancialmente la inversión ni el crecimiento económico, no sólo en Estados Unidos, sino a nivel mundial (Guillén, 2015); de ahí que la necesidad de crear expectativas que favorecieran la ganancia y mantuvieran el consumo en ese país fue capitalizada por Donald Trump desde su campaña y en la renegociación del TLCAN. Su estrategia de culpar a México se materializó en una serie de presiones con el argumento de asegurar los intereses nacionales.

⁷ Con aproximadamente 5 BDD de un total de 17.6 BDD de activos; el Banco Central Europeo (BCE) con cerca de 3.5 BDD, mientras que el Banco de Japón suma 4.1 BDD. Estos títulos, afirma Guillén, siguen en sus balances, sin perspectivas de que puedan venderlos, ya que de hacerlo, derumbarían los precios de los bonos y acabarían con cualquier tentativa de normalización monetaria (Guillén, 2019).

Su estrategia ha sido presionar al máximo a la contraparte para obtener el mayor beneficio. Esto inició con el anuncio de la construcción de un muro en su frontera sur, el incremento de los aranceles al acero y al aluminio, la exigencia de apoyo de México para contener la migración desde Guatemala, El Salvador y Honduras, conocidos como el “Triángulo del Norte”, entre otras medidas de presión, lo que llevó a la apresurada ratificación del T-MEC por el Senado mexicano, el 19 de junio de 2019, instrumento que, como se aprecia en su capitulado, profundiza la integración de las CGV, respaldando los intereses de las elites económicas y políticas de los tres países, pese a la oposición de diversos actores, quienes, al igual que en 1994, “consideraban que con la firma del acuerdo se afectarían las pequeñas y medianas empresas, los empleos, los derechos laborales, el medio ambiente y la soberanía nacional” (Tirado, 2012: 3).

La participación de las elites públicas y privadas de los tres países en la negociación del TLCAN en 1994 favoreció la inclusión de aspectos fundamentales “para facilitar el comercio en la región y articular la producción fragmentada por las CGV [...], que tenía como objetivo lograr una mayor competitividad y la reducción de costos. Por lo que las empresas transnacionales estadounidenses buscaron una estrategia de largo plazo que articulara las capacidades específicas de cada componente de la cadena productiva en la región de América del Norte” (Correa, 2016: 147), lo cual, al final, frenó el objetivo de desarrollo que prometía Carlos Salinas de Gortari con la firma del acuerdo, debido a que la normatividad aprobada, también por su gobierno, dejó un mínimo margen de maniobra para el establecimiento de políticas que impulsaran el desarrollo nacional.

En cambio, los intereses corporativos lograron legitimidad entre las elites gubernamentales de los tres países, mayormente estadounidenses, al influir ampliamente en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, de ahí que la gobernanza generada con el acuerdo tenía como objetivos prioritarios garantizar la inversión, reducir los costos para las empresas, ganar fluidez en el comercio y favorecer la estructura de las cadenas globales de valor (Correa, 2016).

Sectores ganadores en el TLCAN

El saldo dejado por la gobernanza del TLCAN veinticinco años después se refleja tanto en la economía estadounidense, como en la mexicana. En Estados

Unidos, si bien, como se anotó antes, los problemas son de carácter estructural, también son muestra de la intensidad del comercio entre los dos países, liderado por los corporativos transnacionales, por lo que se evidencia:

1. una mayor participación de México en el déficit comercial de Estados Unidos, y
2. una agudización de la pérdida de empleos en la manufactura en Estados Unidos.

Del lado mexicano se muestra:

1. el fortalecimiento de las CGV en sectores como el automotriz y el de las tecnologías de la información;
2. el crecimiento del comercio intraindustrial, como consecuencia de las CGV;
3. el déficit comercial y la pérdida de empleos del sector agrícola, como consecuencia de la competencia, y
4. el incumplimiento del TLCAN como presunto impulsor del crecimiento económico, entre otros (Vázquez, 2016).

Para el caso de México, sólo me referiré a los aspectos que conciernen a las industrias en CGV, atendiendo al tema de este artículo.

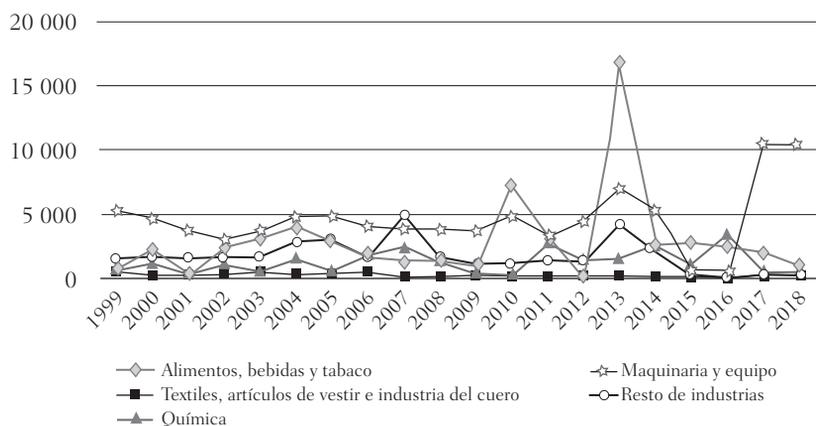
El éxito exportador de México, iniciado en los ochenta e intensificado con la entrada en vigor del TLCAN, ha servido para mostrar al mundo las ganancias de la apertura y la liberalización de los mercados, pero también, en los últimos años, ha sido utilizado por el gobierno de Washington para acusarnos de lo mencionado en párrafos anteriores, lo que, desde su perspectiva, ha justificado el endurecimiento de la normativa en el T-MEC, principalmente la referente a las reglas de origen, la propiedad intelectual y las inversiones, pilares sobre los cuales descansa el éxito de las CGV en la región.

Los principales sectores exportadores son también los grandes importadores, representados por las empresas estadounidenses, de ahí el escaso valor agregado de las exportaciones de alrededor del 18 por ciento en el periodo del TLCAN. La participación de la IED de Estados Unidos es del 50 por ciento de los flujos de 1993 a 2018, con una reducida participación del 5.5 por ciento

de inversionistas canadienses,⁸ porcentajes que se mantienen si se toma el total acumulado de IED en México, 562 108 MDD (SE, 2017), con un mayor crecimiento en los flujos en el último sexenio de alrededor 35 500 MDD, promedio anual (2013-2018), explicado por el crecimiento de las inversiones en la división de maquinaria y equipo (véase la gráfica 2), principalmente la industria automotriz y la eléctrico-electrónica.

La industria automotriz recibió 60 677 MDD y representó el 12 por ciento de la IED que llegó a México en el periodo 2000-2017. Otros sectores beneficiados en el mismo tiempo fueron la industria de telecomunicaciones inalámbricas (16 328 MDD), la de bebidas (39 365 MDD), el comercio al menudeo (16 017 MDD) y el inmobiliario (11 240 MDD), además de la minería cuyos ingresos por IED fueron de 22 190 MDD (AMIA, s. a.).

GRÁFICA 2
IED EN MÉXICO. PRINCIPALES DIVISIONES DE LA MANUFACTURA 1999-2018
(MILLONES DE DÓLARES)



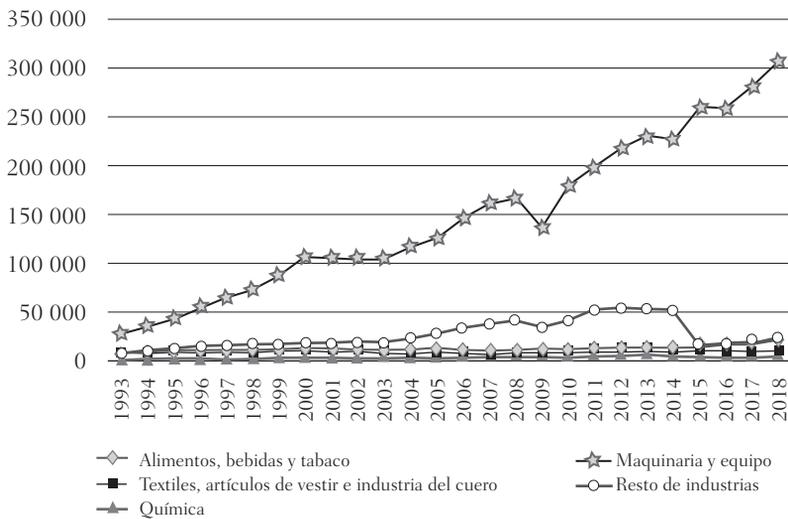
FUENTE: Elaboración propia con datos de la SE (s. a.).

La IED concentrada en la división de maquinaria y equipo ha generado un sector exportador dinámico y un incremento en el desarrollo tecnológico

⁸ España participa con el 12 por ciento de la IED en México, los Países Bajos, con el 11 por ciento, Bélgica, con el 4 por ciento, Alemania y Japón, con un 3 por ciento, respectivamente, lo cual da cuenta del efecto dinámico de la integración de México en el TLCAN, que es el de espacio de atracción de IED desde terceros países. Si bien en el periodo no aparece China, a partir de 2012 cobra importancia su participación en los flujos.

de las exportaciones (véase la gráfica 3). Después de la crisis de 2008 y el crecimiento de los flujos de inversión hacia México, lograron una rápida recuperación, “incluso a una tasa mayor que la de sus socios comerciales del TLCAN, sustentada en el dinamismo del sector manufacturero y en la creciente contribución de actividades intensivas en investigación y desarrollo (I&D) de medio-alto y alto nivel” (CEPAL, 2018: 84). A partir de 2010, las exportaciones con mayor contenido tecnológico pasaron del 11.5 al 14 por ciento respecto del total en 2016; después de que en el periodo 1990-2008 se señalaba que México mostraba un estancamiento y una falta de diversificación en sus exportaciones (Dingemans y Ross, 2012, citado por Vázquez, 2016).

GRÁFICA 3
PRINCIPALES EXPORTACIONES POR DIVISIONES DE LA MANUFACTURA EN MÉXICO
1993-2018 (MILLONES DE DÓLARES)

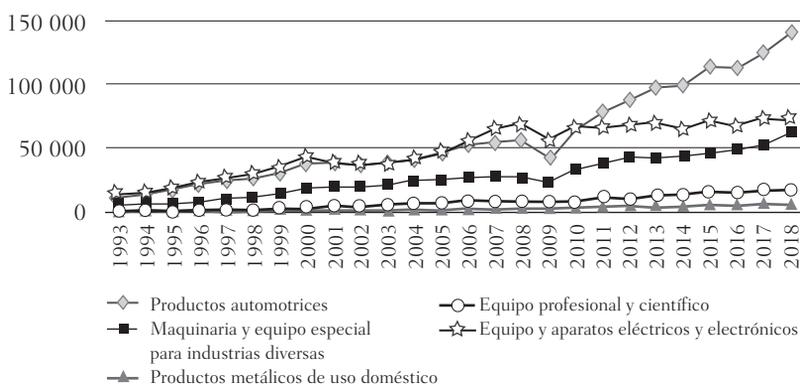


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (s. a.).

Sin embargo, este avance en la composición exportadora tiene como soporte las cien grandes empresas extranjeras en las cuales se concentra el desarrollo tecnológico (Vázquez, 2016: 92), principalmente las de la industria automotriz y las de equipo y aparatos eléctrico-electrónicos, maquinaria y equipo especial para industrias diversas, que explican alrededor del 50 por ciento de las exportaciones (véase la gráfica 4); de ahí que los sectores exportadores

más dinámicos consiguieran que entre 1993 y 2017 las exportaciones se multiplicaran casi por ocho —al pasar de 52 000 MDD a 409 000 MDD—, convirtiendo a México en el decimotercer exportador a nivel mundial y el primero, por amplio margen, de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018: 84).

GRÁFICA 4
PRINCIPALES INDUSTRIAS DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO 1993-2018
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (s. a.).

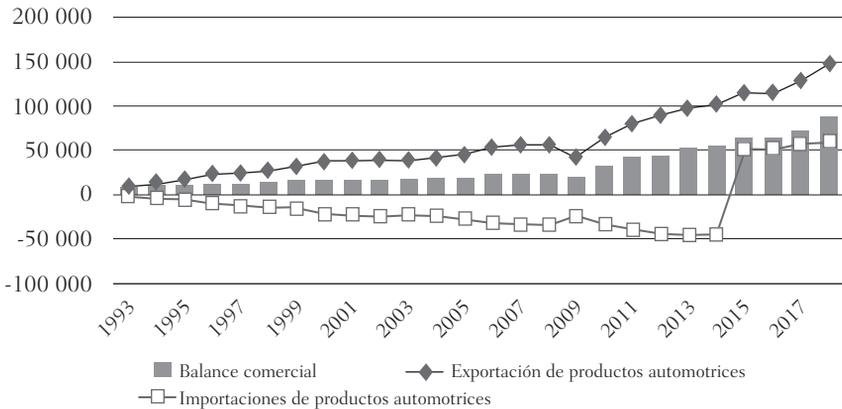
El despegue de México en la composición de sus exportaciones, como la maquinaria y el equipo de transporte, que en total pasaron del 25 al 62 por ciento, nos situó en la posición 21 de la clasificación por complejidad económica, superando a España, Canadá y la Federación Rusa en 2016 (CEPAL, 2018).

La industria de automóviles se ha posicionado como una de las más dinámicas y competitivas a nivel mundial, logrando ser la séptima productora mundial y la primera en América Latina durante 2017. De cada cien vehículos producidos en el mundo, 4.2 fueron ensamblados en México, con una producción de 4 090 000 piezas en 2017, un incremento del 13 por ciento respecto del año anterior y un superávit de 70 766 MDD (véase la gráfica 5), el doble de los ingresos por remesas ese mismo año (AMIA, 2018).

México se ha convertido en la sede latinoamericana, por excelencia, de la industria automotriz gracias a las exportaciones al mercado estadounidense, de ahí que durante la negociación del nuevo T-MEC, el gobierno de Trump propusiera una cuota para la reducción de exportaciones, debido a que México

exportó 4 080 000 vehículos, lo que duplicaba las de Canadá (2 200 000), situación que finalmente se resolvió con el incremento de las reglas de origen, pensando que la industria de autopartes de Estados Unidos se reactivará con el incremento del 62 al 75 por ciento de contenido regional; entonces, ¿cuáles son los beneficios para la economía mexicana de las grandes exportaciones de las industrias de la división de maquinaria y equipo, pues si bien reportan saldos favorables en la balanza comercial, para su producción requieren un alto porcentaje de importaciones?, y éste es el caso de la industria del automóvil, lo que hace que por un lado se incremente el comercio intrafirma, pero, por el otro, las industrias de insumos generen un constante déficit, como ocurre con la de autopartes, que antes del TLCAN era superavitaria (Correa, 2016).

GRÁFICA 5
BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ 1994-2018
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (s. a.).

Esta misma situación se observa en la industria de equipo eléctrico-electrónico, que, para producir, requiere de un alto componente de importaciones. Por ejemplo, en 1993, las exportaciones representaban el 30 por ciento del total de la manufactura; las importaciones en ese mismo año correspondían al 25.3 por ciento y para 2000 habían llegado al 28 por ciento. Este comportamiento se mantuvo hasta 2010 (véase el cuadro 1), año desde el cual la industria se mantiene en déficit como consecuencia de la caída de

las exportaciones, resultado, en parte, de una escasa demanda en Estados Unidos y el impacto de la competencia china en ese mercado. De 1993 a 2016, las industrias más integradas en CGV eran las de equipos eléctrico-electrónico (con un índice promedio de 0.97), de equipo profesional científico (0.90) y de transporte y telecomunicaciones (0.75).

CUADRO 1
COMERCIO DE LA INDUSTRIA DE EQUIPO ELÉCTRICO-ELECTRÓNICO
1993-2018

<i>Año</i>	<i>Exportaciones (% del total)</i>	<i>Importaciones (% del total)</i>
1993	30.2	25.3
2000	30	28
2005	26	24
2010	28	28
2015	18	24
2018	20	23

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (s. a.).

China ha jugado un papel importante en la desintegración productiva regional. Su presencia en el comercio de América del Norte pasó del 3.42 por ciento en 1994 al 14.91 por ciento en 2017 debido a que las importaciones se incrementaron del 4.87 por ciento en 1994 al 20.10 por ciento en 2017 (Dussel, 2018), sobre todo desde su entrada a la OMC en 2001, y las exportaciones de medio y alto contenido tecnológico constituyen un mayor porcentaje del total de la manufactura (Correa, 2014). Por otro lado, la presencia del país asiático en América del Norte no sólo ha desplazado del mercado estadounidense a los socios del TLCAN, sino, además, las importaciones de ellos desde China están impactando sus exportaciones hacia Estados Unidos (Mendoza, 2018), por lo que, en términos de la geopolítica de ese país en la región, podría afirmarse que, con el nuevo acuerdo, Estados Unidos busca la protección de su mercado, y el desempeño de México como exportador en estos sectores nos obliga a revisar algunos impactos en el desarrollo, por ejemplo, el empleo y los salarios, como consecuencia de la redistribución geográfica de la inversión, gracias a la especialización de la producción en estas cuatro industrias, las cuales siguen aprovechando las capacidades de infraestructura heredadas de la industria maquiladora en las zonas noroeste,

norte y noreste, y las de la manufactura en el Centro, además de los nuevos espacios industriales en el Occidente, por lo que el establecimiento de las industrias globalizadas toma en cuenta la infraestructura, las comunicaciones con su principal destino de exportación, la existencia de industrias afines y auxiliares y la especialización de la mano de obra, entre otros factores, de ahí que en la redistribución geográfica de la IED no se incluya al sureste mexicano, que, hasta el momento de escribir este artículo, carece de impulso para atraer inversiones en manufactura.

La zona metropolitana de Guadalajara como productora de TIC, Guanajuato con su industria automotriz y Querétaro con la nueva producción en aeronáutica han conformado un *cluster* con veintiséis empresas manufactureras, cinco compañías de procesos especiales y ocho organizaciones de la industria aeroespacial (Celis, 2018). En particular, la automotriz involucra a cuatro zonas del país y se ha instalado en doce entidades federativas en las cuales se encuentran sus veinte complejos productivos de vehículos ligeros y motores, y once plantas armadoras, esto en ocho entidades;⁹ sin embargo, pese a su auge exportador, si bien genera 1 900 000 empleos y contribuye con el 2.9 del PIB nacional y el 18.3 por ciento del PIB de la manufactura, mantuvo salarios de alrededor 19 dólares por día en las zonas noroeste y noreste, mientras que en el Occidente eran de alrededor 17 y en el Centro, de 23, en el periodo 2010- 2017 (INEGI, s. a.).

Los bajos resultados en valor agregado y salarios no son imputables sólo a la dinámica de la economía mexicana; es una característica de los países que producen con base en CGV. Ciertas estimaciones indican que entre el 24 y el 28 por ciento de las exportaciones mundiales corresponden, en valor agregado, a las importaciones de insumos que varios países han incorporado en productos o servicios que se reexportan (UNCTAD, 2014, citado por CEPAL, 2018), por lo que el crecimiento del comercio en las CGV ha llevado a una reducción sostenida del valor agregado de exportación a nivel mundial.

⁹ En Baja California (Noroeste), Toyota; en Chihuahua (Norte) y Sonora (Noroeste), Ford; en Coahuila (Norte), Fiat Chrysler Automobiles (FCA) y General Motors; en Nuevo León (Norte), Kia; en San Luis Potosí, General Motors; en el Occidente, Aguascalientes, Nissan; en Guanajuato, General Motors, Honda, Volkswagen y Mazda, y en Jalisco, Honda; en la zona centro, en el Estado de México, FCA, General Motors y Ford; en Puebla, Audi y Volkswagen, y en Morelos, Nissan (AMIA, 2018).

La gobernanza del T-MEC para las ccv

Según la normativa del T-MEC, el incremento del 62 al 75 por ciento de contenido regional causará una reducción del déficit comercial de Estados Unidos en su relación con México (7 por ciento del total en el periodo 1999- 2017), debido a dos requisitos presentes en el instrumento: la producción del 40 por ciento de valor agregado en zonas geográficas que paguen salarios de 16 dólares la hora y que los fabricantes de vehículos obtengan al menos el 70 por ciento de su acero y aluminio de los tres signatarios.

El endurecimiento de las reglas de origen tiene un doble objetivo: por un lado, acrecentar las importaciones de insumos desde Estados Unidos y, por el otro, proteger la región de la competencia china, que no sólo es el principal origen del déficit comercial en la región del TLCAN, sino que, además, el crecimiento de las exportaciones chinas hacia México, en el sector manufacturero, está modificando el contenido de origen de quienes no son socios, debido al aumento del comercio intraindustrial en la relación con México.¹⁰ Durante el TLCAN, el nivel máximo de contenido de origen de quienes no eran socios era de 7 por ciento. Si bien el comercio entre México y China es principalmente interindustrial, ya existe un 17.4 por ciento que puede considerarse intraindustrial en el sector de autopartes, maquinaria y equipo, en textiles e, incluso, en la minería (Mendoza, 2018).

Históricamente, en la geopolítica regional, México y Canadá han jugado un papel importante en la protección del mercado estadounidense, tal y como sucedió en la negociación del TLCAN, época en que el principal socio importador de nuestro vecino era Japón.¹¹ La política comercial de aquel país con Japón pasó de la restricción voluntaria de exportaciones a la devaluación del dólar, a fin de contener la pérdida de competitividad de las exportaciones estadounidenses en el mercado internacional. La negociación

¹⁰ Existen cuatro criterios para determinar la procedencia de los productos: 1. porcentaje de contenido regional; 2. cambio en la clasificación arancelaria; 3. transformación sustancial, y 4. determinación de procesos productivos específicos, utilizando el método de valor de transacción que toma como base el precio del bien y el método del costo neto que sustrae costos por regalías, promoción, empaque y embarque.

¹¹ El superávit de Japón representaba alrededor del 48 por ciento del déficit estadounidense entre 1985-1990. Las presiones fueron desde la revaluación del yen hasta la devaluación del dólar en el Acuerdo de Plaza en Nueva York, el 22 de septiembre de 1985. Si bien se buscaba intervenir de manera conjunta el mercado de divisas para conseguir la devaluación del dólar (Krugman y Obstfeld, 2006), también fue un intento de reducir su déficit comercial y frenar la competitividad de las exportaciones japonesas con la apreciación del yen.

del TLCAN y la implementación de las reglas de origen protegieron el mercado estadounidense y evitaron la triangulación del comercio generada a través de las empresas japonesas, que importaban desde México hacia el mercado estadounidense (Correa, 2007).

El T-MEC va más allá de un incremento de las reglas de origen, pues su normativa tiene un sesgo “antiChina”, evidente en el capítulo 32.10, a través del cual se excluye la posibilidad de que alguno de los miembros negocie un acuerdo de libre comercio con un país que no practique el “libre mercado”, por lo que es claro que la renovación del acuerdo tuvo como objetivo la protección de los intereses estadounidenses y la contención de China. La estrategia de la nación asiática será incrementar la IED en México a través de las fusiones y adquisiciones, tal como opera en los países desarrollados a fin de ingresar en la manufactura, principalmente en autopartes, sin descuidar las inversiones en el sector primario, como consecuencia de su demanda de energéticos.

El capítulo de Inversiones, que en el nuevo T-MEC es el 14, quedó intacto en lo referente a Trato nacional, Nivel mínimo de trato, Cláusula de nación más favorecida, Requisitos de desempeño, Expropiación y Compensaciones; sin embargo, sí se transformó la relación que para la solución de controversias se tenía con Canadá, otorgándole un trato más favorable respecto del que mantiene con México.

En caso de controversia y demanda de parte de una empresa contra el Estado mexicano,¹² este gobierno se seguirá sometiendo al arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial o a las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), ambos con sede en Estados Unidos. Sus paneles de expertos son quienes emiten los laudos de cumplimiento obligatorio para los países integrantes del tratado.¹³

¹² Tras la aprobación del T-MEC por el Senado, México tiene en curso ocho demandas de las empresas Lion Mexico Consolidated LP, B-mex, LLC y otros, Tele Fácil México, Dal-Tile Corporation y Dal-Tile International, Legacy Vulcan y Calizas Industriales del Carmen, Oro Negro, Vento Motorcycles, Primero Mining Corp. (aviso de intención). Estas controversias no se verán afectadas por la entrada en vigor del T-MEC, pues, según el artículo 3° del Anexo 14-C, las demandas que surjan en el lapso de tres años, contados a partir de la fecha en la que quede sin efecto el TLCAN, podrán iniciarse bajo los auspicios del actual capítulo XI de este tratado. Sólo después de ese plazo y en las condiciones del nuevo T-MEC, todas las controversias se tramitarán con las reglas del nuevo capítulo 14 (Cruz y Reyes, 2019).

¹³ Con la introducción del tema de la solución de controversias en el TLCAN se pretendió solucionar la falta de acuerdo en lo tocante a la propuesta del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), en el seno de la OCDE, en 1998, y a la cual se opusieron los países desarrollados, así como China, India,

En la renegociación, Canadá logró recuperar para sí el derecho de soberanía en ese rubro, a fin de que las controversias sean resueltas en tribunales nacionales, según sea el caso, retomando el importante precedente que sentó a nivel internacional el gobierno de ese país, en cuanto a la autonomía para establecer las medidas regulatorias que considere apropiadas para proteger los intereses nacionales. En la negociación del acuerdo, apeló a la defensa que hizo el gobierno en el caso de la demanda de la farmacéutica Eli Lilly,¹⁴ en el cual se logró que la controversia se resolviera en sus propios tribunales, con lo que Canadá quedó fuera del procedimiento arbitral del CIADI y de la CNUDMI.

México no defendió su derecho de autonomía ante las empresas, por lo que tendrá que seguir enfrentando el pago de indemnizaciones con recursos del Estado, de ahí que el capítulo de las Inversiones haya sido uno de los más cuestionados por los problemas que ha acarreado, dado el nivel de competencia que se otorgó a las empresas, como que éstas pueden demandar al Estado cuando alguna de las disposiciones gubernamentales reduzca sus ganancias.

Igualmente, se ha cuestionado el derecho otorgado a las empresas de transferir hasta 100 por ciento de sus ganancias, dividendos, intereses, pagos por regalías, gastos por administración, entre otros, así como la autonomía que no permite al Estado fijar requisitos de desempeño para impulsar el desarrollo tecnológico y aprovechar la inversión extranjera directa. Estos tres elementos en los cuales el Estado perdió la autonomía son fundamentales para impulsar el desarrollo y establecimiento de una política industrial favorable a los encadenamientos locales.

Otro aspecto fundamental para proteger la producción en CGV es la propiedad intelectual en el T-MEC, cuyo capítulo 20 sustituye al 14, sin grandes cambios; no obstante, la inclusión del comercio de productos de la biotecnología agrícola en el capítulo de Agricultura, vinculante con el de Propiedad

Brasil, en vías de desarrollo. porque, desde su perspectiva, les significaba pérdida de soberanía nacional. Como esta propuesta no pudo fructificar, se pasó a los tratados de protección de inversiones (TPI) bilaterales y a la creación del CIADI, patrocinado por el Banco Mundial, para resolver las controversias que pudiesen presentarse en esta materia, "ello logró el libre flujo de inversiones y, además, la eliminación de las restricciones así como comprometer jurídicamente a los países mediante mecanismos de solución de diferencias de carácter vinculante y obligatorio" (Umaña, 2010).

¹⁴ La disputa entre el Estado canadiense y la empresa fue por la titularidad de una patente; el gobierno solicitaba que se invalidara la patente, obtenida cinco años antes de su expiración, pues la farmacéutica no reportó los beneficios, cosa que contraviene la legislación canadiense. Ely Lilly argumentó que se trató de una expropiación de su derecho de propiedad intelectual y exigió el pago de 100 MDD; sin embargo, el fallo fue a favor del gobierno, en sus propios tribunales. Al respecto, puede consultarse Cruz y Reyes (2019).

intelectual, justifica la protección de todos los organismos vivos, incluyendo las obtenciones vegetales, las patentes sobre la biodiversidad (semillas) y los productos farmacéuticos elaborados a partir de conocimientos de medicina tradicional, por lo que el T-MEC refuerza su carácter vinculatorio con el capítulo de Inversiones y agricultura, además de que mantiene su carácter punitivo, que prevé la privación de la libertad en caso de que se incurra en una falta contra los derechos de propiedad intelectual; de ahí que, la propuesta de renegociar y renovar el TLCAN estuvo enfocada a avanzar en todo aquello de interés para las CGV, como el endurecimiento de las reglas de origen, dejando intactos los capítulos de Inversión y Propiedad intelectual, pero asegurándose de profundizar la vinculación del capítulo de Agricultura con el comercio de productos de biotecnología, rubro en el cual Estados Unidos es el principal oferente a nivel mundial (Correa y Catalán, 2018).

Perspectivas

Renegociar el TLCAN para devolver el empleo perdido en Estados Unidos, como consecuencia de la deslocalización industrial, es una promesa más que una posible realidad, debido a que las transformaciones en ese rubro revelan un proceso más profundo, resultado del impulso que ha tomado el sector financiero desde la desregulación, en detrimento de la economía real. “La búsqueda de retornos altos en los mercados financieros, con el objetivo de maximizar beneficios, se explica en virtud del estancamiento del proceso de inversión y de las menores expectativas de ganancia en la esfera productiva de la economía” (Guillén, 2019), lo que repercute en los bajos niveles de crecimiento económico de Estados Unidos desde la crisis de 2008, a pesar de las políticas expansivas.

En tanto se mantenga esta desvinculación entre la economía real y el sector financiero, como generadores de ganancias, las empresas productivas buscarán mejores espacios para preservar sus beneficios, con base en la ventaja comparativa que ofrece producir con menores costos salariales. Aunque el presidente Trump introdujo como parte importante de la renegociación producir en zonas geográficas con salarios de 16 dólares, esto no se cumplirá, al menos en el mediano plazo, debido a que el menor costo es parte del atractivo de producir en México.

La cuestión salarial habrá que tomarla como parte de las presiones para avanzar en el núcleo de la negociación, que fue el endurecimiento de las reglas de origen y el fortalecimiento de la presencia corporativa en CGV en su zona de influencia natural, a fin de contener a China en la geopolítica regional. En ese sentido, Trump logró la aprobación en el Congreso gracias a su estrategia de presionar para obtener el máximo beneficio, a fin de proteger los intereses de los grandes corporativos, procedimiento que también se observó en la inclusión del comercio de productos biotecnológicos dentro del capítulo de Agricultura, de ahí que tanto empresarios como agricultores estadounidenses agrupados en la Cámara de Comercio presionaban al Congreso para la aprobación del tratado, pues, argumentaban, “es fundamental para nuestro futuro económico porque preservará y fortalecerá los lazos comerciales con México y Canadá. Más de 12 000 000 de empleos dependen de la relación de Estados Unidos con sus vecinos; se exportan más productos manufacturados hechos en Estados Unidos a México y Canadá que a los 11 mercados más grandes de exportación combinados y las exportaciones agrícolas representan a ambos países casi un tercio del total” (*Expansión*, 2019).

Del lado mexicano, la renegociación mostró la fragilidad de los actores públicos en la estrategia negociadora, la cual respondió más a las presiones de Washington que a la necesidad de revisar cada asunto en términos del interés nacional, reconociendo, sin duda, que la relación histórica de comercio e inversión con Estados Unidos ha generado una interdependencia económica para la producción en CGV, por lo que los beneficios deben ser mutuos, sobre todo cuando el interés de nuestro vecino es asegurar su zona de influencia natural.

El gobierno mexicano requiere una política de Estado que tome en cuenta tanto dicha circunstancia como su papel geoestratégico en la defensa de los intereses estadounidenses en la región, de la cual es frontera, a fin de que en las negociaciones se logren beneficios en términos de desarrollo tecnológico, capacitación de la mano de obra, escalamiento en su capacidad exportadora con bienes de alto contenido tecnológico y mayor valor agregado, cuyas bondades puedan transferirse a los sectores de baja productividad del mercado interno a través de una banca de desarrollo que también impulse el progreso social.

Fuentes

ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (AMIA)

s. a. “Diálogo con la industria automotriz 2018-2024/versión 2018. Agenda automotriz”, en <https://www.amda.mx/wp-content/uploads/asociaciones_2018-2024_180724.pdf>.

BANCO MUNDIAL (BM)

s. a. “Agricultura y desarrollo rural”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador?tab=all>>.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA)

s. a. “Foreign Direct Investment in the U.S.: Balance of Payments and Direct Investment Position Data”, en <<https://www.bea.gov/international/di1fdibal>>.

CELIS, FERNANDA

2018 “Esto hace de Querétaro el orgullo aeronáutico de México”, *Forbes México*, 20 de marzo, en <<https://www.forbes.com.mx/queretaro-el-orgullo-aeronautico-de-mexico/>>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2018 “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, informe, agosto, en <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018>>.

CORREA SERRANO, MARÍA ANTONIA

2016 “Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos”, en María Antonia Correa y Federico Manchón, coords., *Gobernanza de las integraciones regionales*. México: UAM-Xochimilco-Ítaca, 112-138.

2014 “El impacto de China en los desequilibrios económicos de América del Norte”, en Ricardo Buzo de la Peña, Víctor Cuevas Ahumada y Ernesto Turner Barragán, coords., *Los grandes desequilibrios de la economía mundial*. México: UAM-Azcapotzalco, 535-583.

2007 “Del Tratado de Libre Comercio a la Alianza de Seguridad y Protección para América del Norte”, *Producción económica: Anuario de investigación 2007*. México: UAM-Xochimilco, 1-42.

CORREA SERRANO, MARÍA ANTONIA y ENRIQUE CATALÁN S.

2018 “La apertura comercial al sector agrícola y empresas transnacionales. Implicaciones para el desarrollo”, en Juan Manuel Corona Alcántar y Angélica Buendía Espinosa, coords., *Desigualdad y pobreza*. México: UAM-Xochimilco.

CRUZ BARNEY, ÓSCAR y CARLOS H. REYES DÍAZ

2019 “La protección de inversiones en el T-MEC”, en Óscar Cruz Barney y Carlos H. Reyes Díaz, *El T-MEC/USMCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*. México: IJ, UNAM, en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/6.pdf>>.

DABAT, ALEJANDRO y SERGIO ORDÓÑEZ

2009 “Globalización, conocimiento y nueva empresa transnacional: desafíos y problemas para los países en desarrollo”, en Alejandro Dabat Latrubesse y José de Jesús Rodríguez Vargas, coords., *Globalización, conocimiento y desarrollo*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 223-260.

DINGEMANS, ALFONSO y CÉSAR ROSS

2012 “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”, *Revista Cepal*, no. 108 (diciembre): 27-50, en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11558/108027050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

DUSSEL PETERS, ENRIQUE

2018 “The New Triangular Relationship between Mexico, The United States, and China: Challenges for NAFTA”, en Enrique Dussel Peters, ed., *The Renegotiation of NAFTA. And China?* México: FE, UNAM, 87-98.

EXPANSIÓN

- 2019 “Empresarios y agricultores de EU piden al Congreso ratificar el T-MEC”, *Expansión*, 23 de julio, en <<https://expansion.mx/economia/2019/07/23/empresarios-de-eu-piden-al-congreso-ratificar-el-t-mec>>.

GEREFFI, GARY

- 1994 “The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks”, en G. Gereffi y M. Korzeniewicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger.

GOBIERNO DE MÉXICO

- s. a. “Industria química”, Sector Industria Química, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133111/Sector_Industria_Quimica.pdf>.

GUILLÉN, ARTURO

- 2019 “USA’s Trade Policy in the Context of Global Crisis and the Decline of North American Hegemony”, *Brazilian Journal of Political Economy* 39, no. 3 (julio-septiembre): 387-407.
- 2015 *La crisis global en su laberinto*. Madrid: Biblioteca Nueva-UAMI.
- 2009 “The party is over. La crisis global y la recesión generalizada”, *Economía* 6, no. 16 (enero-abril): 23-47, en <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/16/02arturoguillen.pdf>>.

KRUGMAN, PAUL

- 2019 “El hombre de los aranceles es ahora el hombre del déficit”, *El País*, 19 de marzo, en <https://elpais.com/economia/2019/03/08/actualidad/1552045986_900916.html>.

KRUGMAN, PAUL y MAURICE OBSTFELD

- 2006 *Economía internacional*. México: Pearson.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- s. a. Banco de Información Económica (BIE), en <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.

MC DOUGALL, JOHN N.

2006 *Drifting Together. The Political Economy of Canada-US Integration*. Ontario: Broadview Press.

MENDOZA COTA, JORGE EDUARDO

2018 “Possibilities for the Expansion of Intra-industry Trade between China and Mexico”, en Enrique Dussel Peters, ed., *The Renegotiation of NAFTA. And China?* México: FE, UNAM, 65-72.

MORALES, YOLANDA

2018 “Reserva Federal lleva tasa de interés a niveles de precrisis”, *El Economista*, 19 de diciembre, en <<https://www.economista.com.mx/economia/Reserva-Federal-lleva-tasa-de-interes-a-niveles-de-precrisis-20181219-0058.html>>.

ROZO, CARLOS A.

2010 *El caos en el capitalismo financiero global*. México: Océano-UAM-Xochimilco.

2000 “La globalización: propuesta y paradojas. La experiencia de los países industriales”, *Investigación Económica* LX, no. 234 (octubre-diciembre): 73-114, en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v60n234/0185-1667-ineco-60-234-73.pdf>>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

s. a. “Información estadística de la Inversión Extranjera Directa”, en <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>>.

2017 “Información estadística de la Inversión Extranjera Directa”, en <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>>.

STATISTA

s. a. “Porcentaje de población empleada en los distintos sectores económicos de Estados Unidos de 2004 a 2018”, en <<https://es.statista.com/estadisticas/600540/distribucion-de-la-fuerza-de-trabajo-en-todos-los-sectores-economicos-en-estados>>.

STIGLITZ, JOSEPH

2004 *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. México: Taurus.

TIRADO SEGURA, RICARDO

2012 “Las elites de América del Norte en la génesis del TLC”, en Alejandra Salas-Porras y Matilde Luna, coords., *¿Quién gobierna América del Norte?* México: UNAM-Sitesa, 77-113.

UMAÑA MENDOZA, GERMÁN

2010 “La trampa del bilateralismo”, *Revista de Economía Institucional* 12, no. 23, en <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41915521013>>.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

2014 “World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan”, Nueva York y Ginebra: ONU, 3 de mayo, en <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf>.

U.S. CENSUS BUREAU

s. a. “Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics Survey National”, en <<https://www.census.gov/prod2011pubs/12statab/pop.pdf>>, consultado en febrero de 2016.

VÁZQUEZ RUIZ, MIGUEL ÁNGEL

2016 “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en María Antonia Correa Serrano y Federico Manchón Cohán, coords., *Gobernanza de las integraciones regionales*. México: UAM-X-Ítaca, 87-113.

VIDAL, GREGORIO

2016 “Estados Unidos: economía, manufactura y ganancia financiera” en Gregorio Vidal, coord., *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM, 19-40.

IMPACTO FISCAL DE LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO DESPUÉS DEL TLCAN

*Ernesto Bravo**

Introducción

La globalización ha estrechado los nexos comerciales entre las naciones integrándolas crecientemente, incluso formando bloques económicos, aunque existen otros instrumentos de asociación como los acuerdos de libre comercio, los acuerdos marco y los acuerdos comerciales preferenciales y, como este proceso no está exento de fricciones, para dirimir las controversias, se crearon instituciones multilaterales.

Existe una amplia discusión teórica y aplicada respecto del comercio internacional, las cadenas globales de valor (CGV), así como sobre sus implicaciones fiscales, todo lo cual sirve para orientar la política fiscal-comercial de los países a fin de implementar medidas razonables. Esto es particularmente importante cuando la integración comercial involucra países con distinto nivel de desarrollo, fue ocurrido al conformarse la Unión Europea y con el TLCAN; sin embargo, en este último caso, la profundización del proceso, con la puesta al día de dicho tratado mediante el T-MEC, se vio entorpecida por el proteccionismo (vía aranceles compensatorios) y las amenazas de abandonar las negociaciones y el propio tratado, del entonces presidente Donald Trump.

Con ese telón de fondo, México debe tener muy presente la defensa del interés nacional ampliamente puntualizada en nuestra Constitución Política, pero también acudir a organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) e, incluso, a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

* Investigador adscrito a la Unidad de Investigación en Estudios Hacendarios y del Sector Público, IIEC, Universidad Nacional Autónoma de México; <ebravobentez@yahoo.com.mx>.

(PNUD), con la finalidad de contribuir al crecimiento armónico de economías en vías de desarrollo como la nuestra *versus* las desarrolladas; en este sentido, las autoridades federales responsables de la negociación por parte de México debieron prever las consecuencias económicas, comerciales y fiscales, así como las medidas paliativas y compensatorias que amortiguarían los efectos perniciosos de esta nueva etapa de la relación trinacional.

Otro elemento subsidiario de la integración es su aporte en términos de recursos fiscales, los cuales, en algunos países, devienen un factor importante de tributación al representar, incluso, casi una quinta parte de sus ingresos totales, siendo éste el caso de México, que recibe ingresos por concepto de impuestos indirectos aplicados al comercio exterior, como el impuesto global a las importaciones (en adelante IGI), el pago de derechos aduaneros y el único impuesto a las exportaciones vigente en México, aplicado a la exportación de hidrocarburos; no obstante, no son los más importantes en lo tocante a este rubro, pues más del 90 por ciento de los ingresos tributarios que captamos por concepto de comercio exterior lo aportan el impuesto al valor agregado (IVA), el especial sobre producción y servicios (IEPS) y otros conceptos, los cuales deben considerarse explícitamente en las políticas comerciales, pues de no ejercerse un control de ellos podrían desincentivar una integración justa y equilibrada o generar un boquete fiscal que afecte a las finanzas públicas, en cuyo caso se dificultaría el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano hacia los ciudadanos, por lo que ante dicho escenario las autoridades fiscales deberían buscar alternativas de compensación, contemplando la posibilidad de recurrir a medidas arancelarias espejo en relación con las implementadas por los socios.

Este trabajo aborda la compleja relación comercial que inició con el TLCAN y que hoy se ha actualizado en un contexto demasiado complejo para las relaciones comerciales internacionales, en virtud de la guerra comercial que recientemente empezó entre China y Estados Unidos.

Referentes teórico-conceptuales

Existen diversos enfoques para analizar el entramado de temas del sector público, entre los más importantes se encuentran la nueva economía política, la nueva economía del desarrollo, el institucionalismo, el neoinstitucionalismo

económico y la economía pública,¹ que, en mi opinión, representa el esfuerzo intelectual más acabado por abordar, desde una perspectiva global e integradora, los asuntos económicos de carácter público. Desde el punto de vista teórico, el aparato de análisis de la economía pública está integrado por tres subdisciplinas: la economía del bienestar, la teoría de elección pública —conocida como de las constituciones— y el análisis convencional de finanzas públicas (ingreso, gasto, deuda pública y federalismo fiscal), más una técnica de análisis costo-beneficio (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
ECONOMÍA PÚBLICA



FUENTE: Tomado de Ayala (1997).

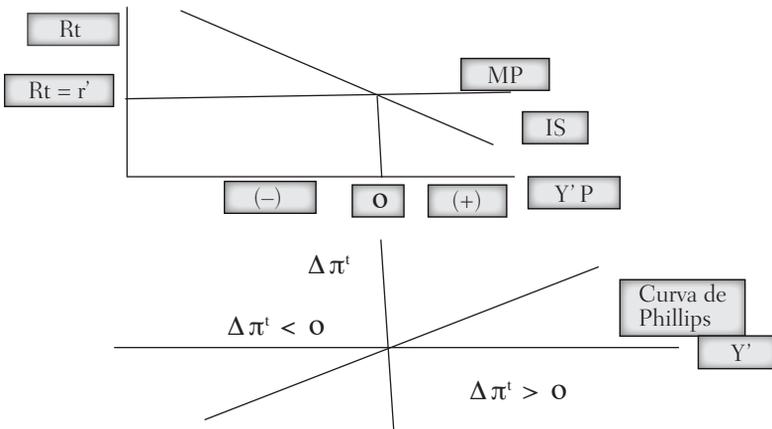
¹ Estas aproximaciones son las más importantes debido a su rigor analítico.

Intervencionismo económico estatal

La economía pública, junto con el institucionalismo, aborda en positivo la agenda de temas relativos al intervencionismo estatal en la materia, a los cuales se vienen a sumar perspectivas tan diversas como las nuevas economías política y del desarrollo, e incluso el evolucionismo neoschumpeteriano; sin embargo, existen enfoques que se oponen a un mayor protagonismo del Estado, como el Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM) y la escuela austriaca, por mencionar los más importantes.

A este escenario, se suman, como marco analítico, el enfoque institucionalista y su derivación neoinstitucionalista, afín a la teoría neoclásica marginalista, los cuales explicitan el papel de las instituciones en el proceso económico (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
EL MODELO CONVENCIONAL IS-MP



VALORES: IS: liquidez de inversión • MP: política monetaria • Rt: tasa de interés real • r: tasa de interés nominal • Y: Ingreso nominal • P: nivel de precios.
FUENTE: Tomado de Villegas (2014).

Comercio internacional y ccv

Existe una amplia discusión sobre las bondades del comercio internacional, como la tesis de las *ventajas absolutas*, surgida tras los planteamientos de Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776), a lo que posteriormente

se sumaría la de las *ventajas comparativas*, presente en la reflexión de David Ricardo (2003). Posteriormente, a fines del siglo xx, se esgrimió la idea de las *ventajas competitivas*, expuesta por Michael Porter (1985) que finalmente se complementó con las *ventajas competitivas sistémicas medioambientales y socioculturales* (de los economistas Esser, Hillebarnd, Messner, Meyer-Stamer [1996]). Entre estas últimas se encuentran las que particularmente denominó *institucionales y administrativas*, muy importantes para las relaciones económico-comerciales con el extranjero.

Es necesario que las naciones cuenten con organismos administrativos encargados de hacer cumplir las reglas de manera eficiente, pues, aun contando con buenos marcos constitucionales y una burocracia bien preparada, muchos países subdesarrollados son incapaces de asegurar el adecuado apego a la normativa, quedando ésta en letra muerta, lo que los coloca en desventaja en las negociaciones y disputas comerciales internacionales.

Cadenas globales de valor (cgv)

Las CGV son el conjunto de actividades necesarias para la producción de un bien o servicio, que tienen lugar en distintas localidades (regiones, países, etcétera); en este sentido, las CGV tienen varios efectos positivos sobre la economía mundial, entre los que se encuentran el que:

1. permiten aprovechar las ventajas comparativas entre países. Por ejemplo, China puede aprovechar su mano de obra relativamente más barata mientras Alemania se beneficia de su ventaja en el desarrollo de nuevas tecnologías;
2. reducen los movimientos migratorios: los trabajadores pueden permanecer en su lugar de origen mientras trabajan para una empresa extranjera;
3. aumentan la renta de los países menos desarrollados, que pueden ofrecer mano de obra más barata;
4. facilitan reducir los precios: al reducir sus costos de producción y fomentar la competencia, las CGV posibilita que los consumidores accedan a mejores precios (Roldán, 2019).

Existen restricciones importantes para los países en vías de desarrollo, que dificultan su plena incorporación, destacando entre ellas:

1. una deficiente capacidad productiva (por ejemplo, capital humano, sistemas de innovación, certificación de empresas locales);
2. una infraestructura y servicios relacionados débiles o inadecuados;
3. restricciones en la política comercial y de inversión;
4. las deficiencias en el entorno empresarial;
5. una insuficiente institucionalización dentro de la industria (por ejemplo, presencia y relevancia de asociaciones industriales y asociaciones público-privadas) (Dussel, 2018).

Globalización

Este fenómeno ha sido definido de múltiples maneras, pero una caracterización muy certera afirma que

no es solamente ni aun primariamente un fenómeno económico. Tampoco es la simple extensión y conexión de las economías en el mundo a través de las inversiones y el intercambio comercial, lo cual ha ocurrido en mayor o menor grado a lo largo de muchos años. Por el contrario, la globalización es un nuevo proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio del desarrollo económico tal como se conocían en los años cincuenta. Esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, lo cual ha permitido acceder a grandes bancos de información, a la difusión acelerada de ésta, pero también a su control por unos cuantos gobiernos y corporaciones. La globalización es también la entrada a lo que T. Sakaiya denomina la sociedad del conocimiento² basado en la producción de conocimientos (Ayala, 2002: 38).

Ifigenia Martínez define la globalización basándose en el “Informe sobre desarrollo humano 1999” del PNUD, como un proceso que puede ser incluyente, pero sólo si cumple con premisas como las siguientes:

Hay que reconocer como un factor de esperanza que la globalización del inicio del siglo XXI, al permitir una comunicación rápida y directa, no sólo entre los

² Taichi Sakaiya (Osaka, 1935-2019) analizó y popularizó ese concepto a través de su libro *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, publicado en español en 1995. [N. de la ed.]

gobiernos sino entre los miembros de la sociedad civil, rebasa los movimientos de mercancías, capitales y tecnología y presenta una enorme potencialidad para erradicar la pobreza mundial y obtener un progreso generalizado, siempre y cuando existan los compromisos y mecanismos para construir una comunidad internacional no sólo interdependiente, sino incluyente, con valores compartidos en derechos humanos, sustentabilidad del planeta y democracia como forma de gobierno y de convivencia social. Mundialización con ética, equidad, inclusión, seguridad humana, sostenibilidad ecológica y desarrollo (Martínez, 2001: 272).

Revaloración de Abba Lerner

Abba Lerner fue un economista moldavo-estadounidense, de orientación keynesiana, que se suma a autores afines de la talla de P. Samuelson, J. R. Hicks, R. Harrod, E. Domar y A. Hansen, entre otros. Con su concepto de hacienda funcional (HF), especifica cómo deben implementarse las políticas fiscales y monetarias (Lerner, 1943), y este planteamiento, de principios de los cuarenta del siglo XX, ha sido revalorado (Arestis y Sawyer, 2004a y b; Vaz, 2010; Randall, 2018; Soares, 2018). La hacienda funcional juzga las medidas fiscales por su función o papel en la economía, con la finalidad de reducir la inseguridad que amenaza a la civilización democrática, y se basa en dos leyes:

1. *Primera responsabilidad financiera del Estado.* Ya que nadie más que él puede asumir tal obligación, debe mantenerse el gasto total del país en bienes y servicios en un nivel que, a precios corrientes, permita adquirir todos los bienes que sea posible producir. Si se deja que el gasto total supere esa cifra, habrá inflación; si se permite que sea inferior, habrá desempleo.
2. *Segunda responsabilidad financiera del Estado.* Sólo ha de pedir prestado cuando sea deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del Estado, pues éstos son los efectos de los empréstitos públicos. Cuando la tributación, el gasto, el endeudamiento y el préstamo (o reembolso de empréstitos) están dirigidos según los principios de la hacienda funcional, cualquier exceso de los pagos monetarios sobre los ingresos, si no puede cubrirse desatesorando, ha de compen-

sarse con la emisión de nuevo dinero, y, asimismo, cualquier exceso de cobros sobre pagos puede ser destruido o destinado a engrosar el atesoramiento.

Este economista se manifiesta a favor de la expansión monetaria y en contra de la hacienda saneada (HS), base de los presupuestos equilibrados. En su lugar, y sobre la base de la HF, propone las siguientes medidas de política económica:

1. el ajuste del gasto global (incluyendo al Estado), a fin de eliminar tanto el desempleo como la inflación, realizando gasto público cuando el gasto total sea demasiado bajo e imponiendo tributos cuando sea demasiado elevado;
2. el ajuste de las tenencias de dinero y bonos del Estado, mediante nuevo endeudamiento o amortización del mismo, para conseguir el tipo de interés que dé como resultado el nivel de inversión deseable;
3. la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero que sea preciso para llevar a término las dos primeras partes del programa.

Estrategias de desarrollo económico en México

Al término de la Revolución, la dinámica macroeconómica del México contemporáneo estuvo enmarcada por la estrategia de desarrollo conocida como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), la cual fue prácticamente abandonada desde 1983, debido a la crisis de la deuda externa, y fue sustituida por la estrategia de apertura económica (EAE), formalizada en 1986 con la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy OMC, consolidándose en 1994 con el TLCAN (Ros y Moreno-Brid, 2010);³ sin embargo, los resultados en términos de crecimiento y desarrollo económico no fueron los esperados ni por sus entusiastas impulsores neoliberales ni por múltiples sectores de la sociedad mexicana

³ El contexto histórico del TLC y su discusión, en términos de su evolución hacia el T-MEC, se remontan a 1947 (Mora y Álvarez, 1967) y 1980 (Mares, 1985), cuando México declina oficialmente formar parte del GATT a través de negativas de los presidentes Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y José López Portillo y Pacheco (1976-1982).

que, con ello, esperaban incorporarse plenamente a la globalización y ascender económicamente; en este sentido, a continuación se ofrece un breve ejercicio de economía comparada alrededor de los principales indicadores macroeconómico de ambas estrategias de desarrollo (véase el cuadro 3), esperando encontrar algunas de las causas del pobre desempeño de ese modelo de apertura.

CUADRO 3
DESEMPEÑO ECONÓMICO DEL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES
Y DE LA ESTRATEGIA DE APERTURA ECONÓMICA (MSI-EAE)

Tasas de crecimiento anual promedio						
<i>Periodo</i>	<i>PIB</i>	<i>PIB por habitante</i>	<i>Consumo del gobierno</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Inversiones</i>
1960-1980	6.6	3.2	8	3.5	9.4	6.4
1980-2010	2.5	0.8	1.2	1.2	8.9	3.4
1960-2010	4.3	1.9	5	5	9.2	4.5

Participación porcentual del PIB sectorial en el PIB Nacional (%)					
<i>Años</i>	<i>Agropecuario*</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Industria*</i>	<i>Servicios*</i>	<i>Sueldos y salarios como % del IVA</i>
1960	13.3	20.3	24.2	62.5	26
1980	7.1	22.1	27.6	65.1	34
2010	3.6	17.4	30.1	66.3	30

* Incluye agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

** Incluye minería, electricidad, gas y agua, construcción y manufacturas.

*** Incluye comercio, transporte y servicios.

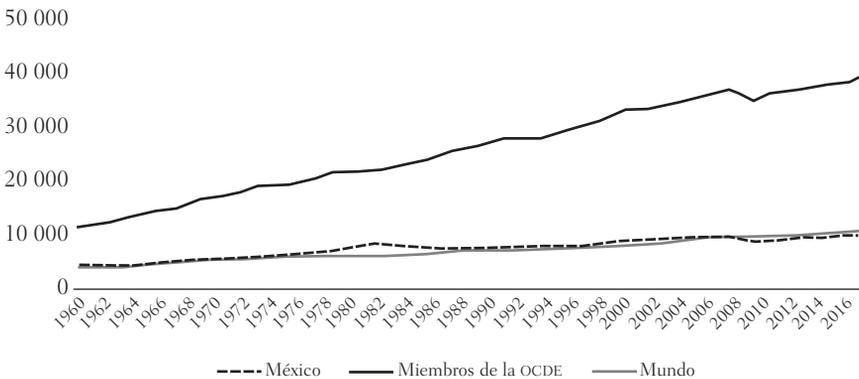
FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas históricas del INEGI (2014) y del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI (s. a. a).

En este cuadro se observa el desempeño económico de la última etapa de la ISI (1960-1980), así como la de apertura en 2010, en términos de crecimiento económico, medido por el PIB y el PIB per cápita, así como por la desagregación en términos de valor agregado (VA) del primero, en donde se puede observar que las tasas de desempeño económico agregado fueron mejores en la ISI que en la EAE. Asimismo, se advierte un patrón de comportamiento similar, pero ahora en términos de la desagregación sectorial de la economía, sucediendo prácticamente lo mismo en términos de la participación de los sueldos y salarios dentro del PIB; en este sentido, resalta que esta

proporción crece en la etapa de la ISI, al pasar del 26 al 34 por ciento del PIB, mientras que en la EAE dicho indicador entre 1980 y 2010 baja, al pasar del 34 al 30 por ciento del PIB.

Este resultado se confirma en un contexto internacional en términos de la evolución histórica del PIB per cápita mexicano, en comparación con el mundial y el de los países integrantes de la OCDE, el cual, hasta 1982, seguía una senda de crecimiento permanente posicionándose por encima del mundial y reduciéndose la diferencia en relación con los países de la OCDE (véase la gráfica 1). Esta tendencia, se revierte con posterioridad a dicha fecha, ampliándose la brecha que los separaba en relación con la de la OCDE, en este sentido, y con motivo de la crisis económica internacional de 2009, el PIB per cápita mexicano desciende por debajo del mundial incrementándose la brecha que lo separaba del de la OCDE, no obstante la filiación de México a dicha organización desde 1994.

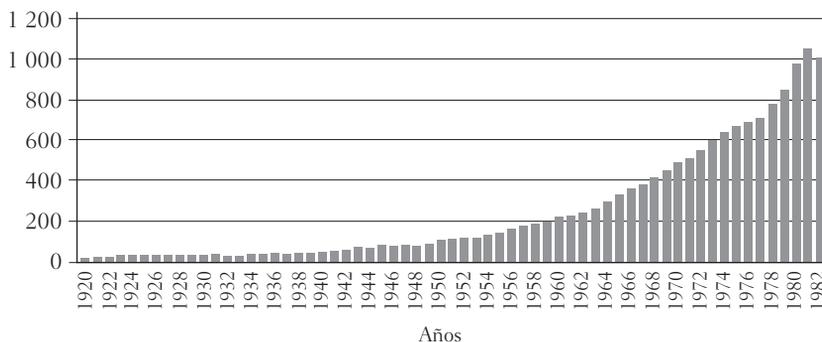
GRÁFICA 1
PIB PER CÁPITA
(DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



FUENTE: Elaboración propia con datos del BM (s. a. a).

Otro elemento que permite hablar de desarrollo económico en México en términos históricos es el índice de industrialización, el cual, en tiempos de la ISI, mostró un crecimiento exponencial, impactando positivamente el de otras áreas (véase la gráfica 2), salvo en 1982, cuando dicho índice se contrae con motivo de la crisis sistémica detonada por la deuda externa.

GRÁFICA 2
 ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN MÉXICO
 (BASE 1950 = 100)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2014).

Otro elemento presente durante esta etapa, que apuntalaba el crecimiento económico general y el industrial en particular, fue la robustez del sector paraestatal en términos de empleo, inversión y valor agregado, la cual en 1982 alcanzó su máximo en número de entidades (véase el cuadro 4), comenzando a disminuir sensiblemente a partir de 1983, debido a la privatización de sus empresas.

CUADRO 4
 EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (1970-1982)

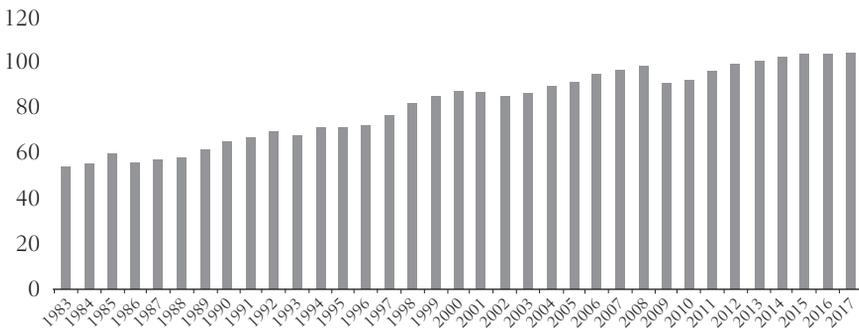
Entidades paraestatales	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1982
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	127	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	518	754
Empresas de participación estatal minoritaria	-	27	24	28	36	41	55	63	75
Fideicomisos públicos	-	48	167	383	387	325	211	195	223
Total	84	277	428	703	770	806	845	903	1155

FUENTE: Tomado de Martínez *et al.* (1996: 118).

Por su parte, la EAE pretendía integrar aceleradamente los segmentos productivos locales con las cadenas internacionales de valor, lo cual se hizo según la premisa de que la economía mexicana había seguido una ruta au-

tárquica de desarrollo que la había marginado de los relevantes cambios científico-tecnológicos en marcha desde mediados de los setenta y que impactaban de manera directa la producción haciéndola más flexible, lo cual le restó competitividad a nuestra economía por los bajos niveles de productividad de los factores involucrados, en particular de la mano de obra; sin embargo, tanto el crecimiento económico (véase la gráfica 1) como el índice de producción industrial (véase la gráfica 3), además de ralentizarse se hicieron más volátiles, causando en múltiples ocasiones caídas del PIB y del propio índice de industrialización, lo que implicaba procesos de desindustrialización, en comparación con el tiempo de la ISI, cuando creció de manera exponencial hasta 1982, al finalizar dicha estrategia.

GRÁFICA 3
ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL MEXICANA
(2008 = 100)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos indicador mensual de la actividad industrial del INEGI (s. a. b).

El volátil comportamiento de la producción industrial se explica, en parte, por la contracción del sector paraestatal, producto de la bizarra privatización de empresas públicas iniciado en 1983 con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), que prosiguió sexenio tras sexenio hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), inclusive, en donde con motivo de las reformas estructurales se gestaron las condiciones para privatizar el sector energético al cambiar el estatus jurídico de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de paraestatales a empresas productoras del Estado, dejando el sector paraestatal y de empresas públicas con sólo 200 organismos para 2018 (véase los cuadros 5 y 6); todo ello evidenció un irrefrenable

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (1983-2000)

<i>Entidades paraestatales</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Organismos descentralizados	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	81	81	76	76	75	75	79	79
Empresas de participación estatal mayoritaria	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	94	106	129	129	136	136	145	101
Empresas de participación estatal minoritaria	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fideicomisos públicos	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	31	28	23	23	23	23	23	23
Total	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	206	215	228	228	234	234	247	203

FUENTE: Elaboración propia con base en datos indicador mensual de la actividad industrial del INEGI (s. a. b).

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (2001-2018)

<i>Entidades paraestatales</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Organismos descentralizados	80	80	87	88	90	93	98	98	97	99	99	105	104	95	99	101	101	101
Empresas de participación estatal mayoritaria	100	101	101	101	101	101	91	91	77	77	77	78	75	75	64	63	63	45
Empresas productivas del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Empresas productivas subsidiarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	16	16	15
Fiduciosos públicos	21	22	21	20	21	21	21	21	21	21	19	19	12	13	19	19	19	37
Total	201	203	209	212	212	215	210	210	195	197	196	202	198	189	191	201	201	200

FUENTE: Elaboración propia con base en información de Trejo (2012).

deseo de los gobiernos de orientación neoliberal (1983-2018) por reducir a toda costa el papel interventor del Estado en la economía, aunque con eso se ralentizaran el crecimiento y la industrialización nacionales.

Soporte institucional en comercio exterior y su fiscalidad en México

México ha construido un sólido soporte institucional y administrativo que rige sus relaciones con el extranjero, sean éstas de orden político, social, militar, cultural o económico. Dentro de estas últimas destacan las comerciales, regidas por acuerdos internacionales y normas constitucionales de carácter federal, y, aunque México es una república federal, los estados subnacionales y sus constituciones locales quedan, en materia comercial, supeditados a las disposiciones de orden federal; en este sentido, es importante destacar que ningún ordenamiento extraterritorial se sitúa por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en lo referente a la protección de los derechos humanos, materializada en la agenda 2030 para el desarrollo (ONU, 2015).⁴

Elementos institucionales y programas fiscales de impulso al comercio exterior

El capítulo económico de la Constitución (artículos 25 al 28) obliga al Estado mexicano a conducir con criterios rectores el desarrollo económico. Destaca el 28, que fija los lineamientos para la protección del sector industrial con respecto a la competencia internacional. Hay más relacionados con el tema: el artículo 31 le permite al gobierno federal el cobro de impuestos para el financiamiento del gasto público, el 73 faculta al Congreso de la Unión para establecer impuestos al comercio exterior, el 89 faculta al presidente de la República en materia de políticas exterior y para la celebración de tratados

⁴ México signó en 1948, en el marco de la ONU, la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero será en 1990 cuando se cree en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible está integrada por 17 objetivos y 169 metas, y fue adoptada en 2015 por 193 Estados miembros de la ONU (2015).

y acuerdos internacionales, el 94 señala las facultades del Poder Judicial de la federación, el 117 prohíbe a los gobiernos subnacionales (estados y municipios) celebrar tratados, alianzas o coaliciones con países o potencias extranjeras, así como imponer tributos a la importación de bienes provenientes del exterior, y la circulación y consumo de los mismos, y el 131 expresa la facultad privativa de la federación para gravar las mercancías importadas o exportadas o que transiten por el territorio nacional.

Los acuerdos y tratados comerciales de carácter internacional tendrán el orden de prelación siguiente:

1. acuerdos multilaterales (GATT, luego OMC);
2. acuerdos de libre comercio (TLC: Constitución de los Estados Unidos-Ley de Comercio-Departamento de Comercio y Comisión de Comercio Internacional, Acta Constitucional de Canadá-Plan de Acción sobre Mercados Mundiales-Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio internacional);
3. acuerdos marco;
4. acuerdos comerciales preferenciales;
5. otros acuerdos comerciales (T-MEC y TPP).

La multiplicidad de tratados comerciales, como los mencionados en el listado anterior, muestra el grado de activismo que en materia de apertura económica han tenido los gobiernos mexicanos desde tras la incorporación al GATT en 1986.

El tercer sitio en el orden de prelación jurídica, en materia de relaciones comerciales con el exterior y de carácter impositivo, lo ocupan las leyes y los reglamentos secundarios y reglamentarios, destacando los siguientes:

1. Ley de Comercio Exterior
2. Código de Comercio
3. Ley Aduanera
4. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
5. Ley del IVA e IEPS
6. Derecho de Trámite Aduanero
7. Derecho de Almacenaje

En 2007, el gobierno federal creó, para fines de fomento a la producción y a la exportación de bienes y servicios, el Programa de Promoción Sectorial (Prosec)⁵ que fija aranceles preferenciales para la importación de insumos y maquinaria con el objetivo de permitir a los productores nacionales mantenerse competitivos en los mercados internacionales; en este sentido, los más importantes programas oficiales en la materia, que hoy son administrados por la Dirección General de Comercio Exterior, dependiente de la Secretaría de Economía, son los siguientes (SE, s. a.):

1. Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación⁶
2. Empresas altamente exportadoras⁷
3. Empresas de comercio exterior⁸
4. Devolución de impuestos de importación a los exportadores⁹

Fomento al comercio exterior y su fiscalidad en México

El entramado gubernamental para cumplir con la institucionalidad en comercio exterior descansa en entidades dependientes de los tres poderes federales; de esta manera, el Poder Ejecutivo federal cuenta con las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, Economía, Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional, Marina, de la Defensa Nacional,

⁵ Las entidades administrativas encargadas principalmente del Prosec son las secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Relaciones Exteriores (SRE) (SE, s. a.).

⁶ Programa mediante el cual se permite a los productores de mercancías de exportación o empresas que prestan servicios destinados a la exportación, importar temporalmente bienes (materias primas, insumos, componentes, envases y empaques, así como maquinaria y equipo) para utilizarse en la elaboración de productos de exportación, sin pagar el IGT, el IVA ni las cuotas compensatorias, en su caso.

⁷ Permite a personas físicas y morales la devolución del IVA a favor por concepto de exportación de mercancías en un plazo máximo de veinte días hábiles.

⁸ Programa de promoción a las exportaciones mediante el cual las comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo, con el propósito de conjuntar la oferta nacional de mercancías para posicionarla en el extranjero, de acuerdo con la demanda internacional.

⁹ Programa de apoyo que reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación y posterior exportación de materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado; por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas, y mercancías importadas para su reparación o alteración.

Seguridad Pública, Educación Pública, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de la Función Pública, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Energía, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Fiscalía General. Por su parte, el Poder Legislativo se apoya en el Senado y sus comisiones de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores con América del Norte, Economía, entre otras, así como en la Junta de Coordinación Política. En lo que respecta al Poder Judicial, para todo lo relacionado con las controversias comerciales, éste se sustenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interviene en todo lo referente a la constitucionalidad de los tratados internacionales signados por el titular del Ejecutivo federal, entre los que se encuentran los de carácter comercial, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, así como los órganos jurisdiccionales de primera instancia.

Finalmente, la estructura institucional y administrativa enumerada en párrafos anteriores se replica en el territorio de los socios norteamericanos, con sus especificidades; de esta manera, en México, el T-MEC sólo es ratificado por la Cámara de Senadores de la República, en Estados Unidos, por dos Cámaras,¹⁰ mientras que en Canadá, por el Parlamento; en este sentido, la agenda de los tres países estuvo sujeta a consideraciones políticas en virtud de los procesos electorales en Canadá (2019) y Estados Unidos (2020).

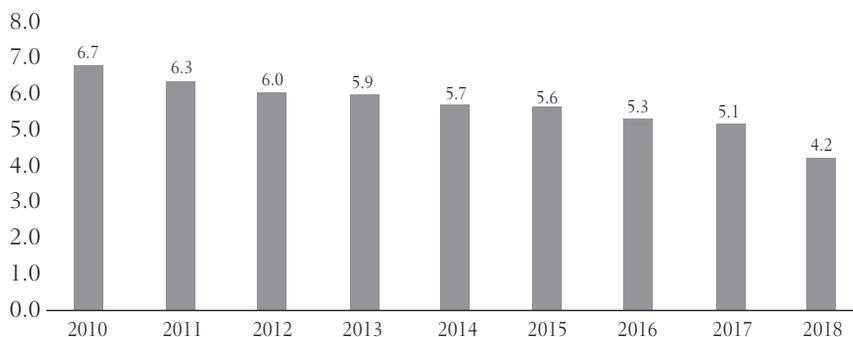
Impacto fiscal del comercio exterior en el TLCAN para México

La economía mexicana es una de las más abiertas del mundo, según se constata en los múltiples acuerdos de libre comercio signados con países y regiones, como el Tratado Comercial con la Unión Europea (TLCUE) y el TLCAN, pero también lo es en términos del índice arancel promedio ponderado (véase la gráfica 4) que aplica a las mercancías de importación proveniente de naciones con las que no se tiene acuerdo comercial; en este sentido, puede afirmarse que dicho índice ha tenido un comportamiento descendente de 2010 a 2018, lo

¹⁰ Al igual que en Estados Unidos, para la aprobación del T-MEC en México habría sido deseable incorporar a la Cámara de Diputados a su aprobación; sin embargo, eso habría ameritado una reforma constitucional.

cual es una muestra inobjetable del compromiso que las autoridades mexicanas tienen con la apertura económica y el libre comercio en particular.

GRÁFICA 4
ARANCEL PROMEDIO PONDERADO DE MÉXICO 2010-2018 (%)



FUENTE: BM (s. a. b).

La región de América del Norte es una de las más importantes a nivel mundial en términos de su PIB (18.23 por ciento), de su población (6.4 por ciento) y de su territorio (17.1 por ciento), es decir, su peso específico no es nada despreciable, pues aquí se determina cerca de una quinta parte del PIB mundial, en ella vive una quinceava parte de la población mundial y los tres países abarcan, en conjunto, una sexta parte del territorio que ocupan todos los países (Wikipedia, s. a.); sin embargo, no hay que olvidar que se trata de naciones disímolas en términos de desarrollo, las cuales, desde 1994, en el marco del TLCAN, optaron por integrarse comercialmente; en este sentido, de las tres, Canadá presenta el mayor índice de desarrollo humano (0.926), lo sigue Estados Unidos (0.924) y después está México (0.774) (PNUD, 2018).

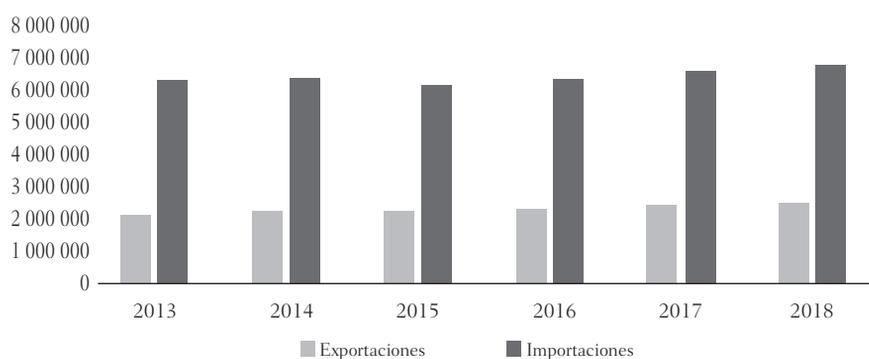
Durante 2018, las tres naciones negociaron entre sí bienes y servicios por un monto total de 1.16 BDD, cantidad muy cercana al PIB mexicano, que en año ascendió a 1.20 BDD, lo que muestra el dinamismo de dicha vinculación.

El creciente dinamismo comercial entre estos países tiene su principal explicación en el exitoso comportamiento del sector automotriz, como parte del sector industrial-manufacturero, y cuyas ventas en 2018 fueron cercanas a los 140 000 MDD, destacando en particular los segmentos productores de autos compactos, pesados y de autopartes, cuyo desempeño, después de la crisis internacional de 2009, ha mejorado en gran medida. Otro sector

muy dinámico en términos de comercio exterior en los últimos años ha sido el agroalimentario, que en 2018 registró ventas por 50 700 MDD (SE, 2019a).

Este compromiso con la apertura comercial ha propiciado un crecimiento permanente de las operaciones de nuestro país con el mundo (véase la gráfica 5), las cuales, en 2018, ascendieron a casi 9 000 000.

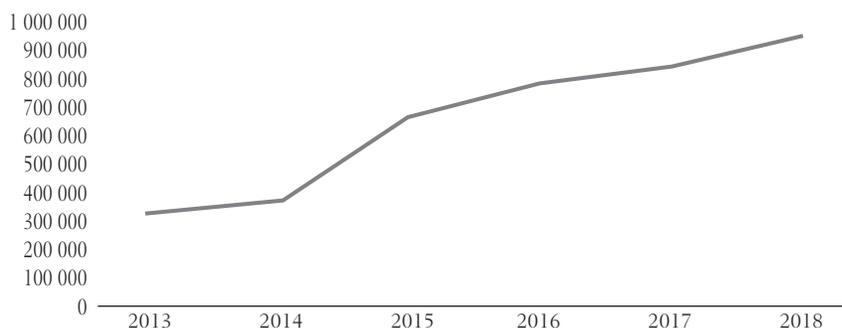
GRÁFICA 5
NÚMERO DE OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SE (2019a).

Estas operaciones dan lugar a una recaudación por concepto de aranceles aduaneros, es decir, impuestos y demás fracciones arancelarias, que han crecido de manera importante en los últimos años (véase la gráfica 6), pues tan sólo en 2018 llegaron a casi 1 BDP y con tendencia a crecer.

GRÁFICA 6
RECAUDACIÓN FISCAL POR OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO
(MILLONES DE PESOS)



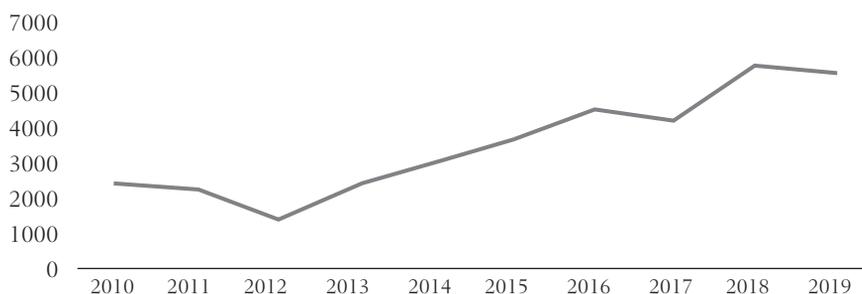
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SE (2019a).

Los ingresos anteriores se desagregan en fracciones arancelarias diversas relacionadas con tributos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto general a la importación (IGI), los derechos de trámite aduanero (DTA), y otras fracciones arancelarias. Entre ellos destaca el IVA, que constituye 75 por ciento de dichos ingresos, siguiéndole en importancia el IEPS, con el 16 por ciento, y el IGI.

Los ingresos por operaciones de comercio exterior mencionados en el párrafo anterior forman parte sustancial de la estructura tributaria del gobierno federal, ya que representan casi un quinta parte de la recaudación general, cuyo monto es superado sólo por el ISR.

En este escenario, es importante mencionar que los impuestos generales a la importación, si bien es cierto que no son los más importantes, han crecido de manera notoria en los últimos años (véase la gráfica 7), no obstante que las autoridades federales comerciales de México han reducido el arancel promedio ponderado, particularmente después de 2014.

GRÁFICA 7
RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE IGI A LA IMPORTACIÓN EN MÉXICO
(MILLONES DE PESOS)



NOTA: El dato de recaudación de impuestos a las importaciones abarca hasta julio de 2019.

FUENTE: Elaboración propia.

Como pudo observarse, el aporte tributario de las operaciones comerciales de México con el exterior es muy relevante, pues constituye cerca de una quinta parte de los ingresos presupuestarios del país y han crecido mucho en los últimos años, como sucede con los IGI, motivo por el cual se atendieron las contingencias en materia de diferendos con nuestros socios en el TLCAN; sin embargo, deben preverse diversos escenarios, sobre todo a la luz de los últimos acontecimientos en materia de política comercial en estos países.

Los escenarios comerciales y fiscales que debieron considerarse en el marco de las negociaciones del T-MEC fueron tanto su aprobación como lo contrario,¹¹ lo cual daría paso a dos tipos de acciones por parte de las autoridades mexicanas, esto es, a políticas proactivas comerciales multilaterales (PPCM) o a políticas pasivas (PP); en este sentido, el impacto comercial y fiscal de los diversos escenarios de la negociación habría dependido del tipo de medidas previsoras y proactivas tomadas.

CUADRO 7

Escenarios				Tasas arancelarias de EE.UU hacia México			
Impuestos	Aprobación del T-MEC	Disolución con PPCM ¹	Disolución sin PPCM	5%	10%	J y A 17.5%	25%
IVA							
IGI							
DTA							
IEPS							
Otros impuestos							

PPCM: Políticas de Promoción Comercial Multilateral.

FUENTE: Elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones en materia de política fiscal-comercial

De no haberse aprobado el T-MEC, las consecuencias habrían sido negativas para México afectando el desempeño de industrias como la automovilística o el sector agroalimentario, entre otros, los cuales han sido muy dinámicos en los últimos años y, por lo mismo, los efectos se habrían dejado sentir también en la recaudación fiscal global por concepto de IVA, IEPS, IGI y otros impuestos; sin embargo, la posible caída se podría haber compensado, en parte, con un incremento potencial del IGI y el DTA, por ejemplo, así como a través de políticas proactivas de impulso al comercio multilateral que implicarían, incluso, políticas arancelarias espejo hacia nuestros exsocios comerciales.

¹¹ Se requiere de un modelo econométrico para pronosticar el impacto fiscal de la profundización comercial que traerá el T-MEC y lo que habría sucedido de haberse cancelado.

Por lo anterior, tener un plan B por parte de las autoridades federales previendo la no aprobación del T-MEC habría implicado negociar con fuerza, desde el punto de vista comercial, aprovechando la coyuntura, pero teniendo siempre como telón de fondo la defensa del interés nacional, tipificado muy claramente en nuestra Constitución Política, ya que cualquier incremento arancelario por parte de Estados Unidos afectará directamente a sus propios consumidores, lo que habría pesado bastante, por ejemplo, en las pasadas elecciones federales de noviembre. En este sentido, se recomienda acercar nuestras posturas a las de Canadá, sin que ello implique concesiones inadmisibles; fortalecer la presencia mexicana en organismos multilaterales como la OMC, explotar proactivamente los TLC que México tiene con muchos países, dado su carácter abierto como nación; aprovechar la experiencia de las negociaciones para otras, en puerta, con la UE, el TPP, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, etcétera.

Por último, pero no menos importante: se deben tener opciones fiscales internas de compensación ante la posible caída de la recaudación por concepto de comercio exterior, en caso de que el T-MEC se cancelara en futuras revisiones; en este sentido, se deben estudiar cuantitativa y cualitativamente, por sector, las afectaciones productivas y de carácter fiscal debidas a la imposición aduanera, así como pugnar porque el estatus jurídico del T-MEC sea similar en los tres países, pues en México dicho ordenamiento tiene un carácter superior a las leyes federales, sólo por debajo de la Constitución, lo que no se observa en las otras dos naciones, donde dicho instrumento comercial quedó, desde que se negoció el TLCAN, por debajo de sus leyes secundarias.

Fuentes

ARÉSTEGUI, R.

2019 *El TLCAN veinte años después*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

ARESTIS, P., G. GOODWIN y M. SAWYER

2007 “¿Funciona en la práctica la consolidación fiscal?”, en María Guadalupe Mántey de Anguiano y Noemí Ornah Levy Orlik, coords.,

Políticas macroeconómicas para los países en desarrollo. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

ARESTIS, P. y MALCOLM SAWYER

2004a “Sobre la efectividad de la política monetaria y de la política fiscal”, *Revista de Economía Social* 62, no. 4: 441-463.

2004b *Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century*. Londres: Edward Elgar.

AYALA, J.

2002 *Fundamentos institucionales del mercado*. México: UNAM.

1997 *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México: FE, UNAM.

BANCO MUNDIAL (BM)

s. a. a “PIB per cápita (US\$ a precios actuales”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>.

s. a. b “Tasa arancelaria, aplicada, promedio ponderado, todos los productos (%) – México”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/tm.tax.mrch.wm.ar.zs?page=6&locations=MX>>.

s. a. c “Indicadores del Desarrollo Mundial”, Banco de Datos, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.LND.TOTL.K2?view>>.

BRAVO, E.

2015 “Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012”, tesis de doctorado, IIEC, UNAM.

CAMPUZANO, O. y N. BELLO

2017 “La evolución constitucional del comercio exterior mexicano en su centenario”, *Digital ciencia@UAQro*: 10, no. 1: 16 pp., en <https://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v10-n1/Arti.5.pdf>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

s. a. *Diario Oficial de la Federación*, Segob, en <<https://www.dof.gob.mx/>>.

DUSSEL, E.

2018 *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*. México: FE, UNAM.

ESSER, KLAUS, WOLFGANG HILDEBRAND, DIRK MESSNER

y JÖRG MEYER-STAMER

1996 “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”, *Revista CEPAL*, no. 59: 39-52.

GAMBRILL, M.

2006 *Diez años del TLCAN en México*. México: CISAN, UNAM.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

s. a. a “Sistema de Cuentas Nacionales de México” (SCNM), en <<https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825003341>>.

s. a. b “Indicador Mensual de la Actividad Industrial”, en <<https://www.inegi.org.mx/temas/imai/>>.

2014 “Estadísticas históricas de México”, en <https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/EHM2014.pdf>.

LERNER, A.

1943 “Functional Finance and the Federal Debt”, *Social Research* 10, no. 1 (febrero): 38-51, en <https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LIScenter/pkrugman/lerner-function-finance.pdf>.

MÁNTEY, G.

2010 “Políticas financieras para el desarrollo de México: ¿qué hemos aprendido de 1958 a 2008?”, en Guadalupe Mántey de Anguiano y Noemí Levy Orlik, eds., *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*. México: UNAM-Plaza y Valdés.

MARES, D. R.

1985 “Explaining Choice of Development Strategies: Suggestions from Mexico 1970-1982”, *International Organization* 39, no. 4: 667-697.

MARTÍNEZ, R., I. MANRIQUE y J. BAUTISTA

1996 *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?* México: Ediciones El Caballito-IEEC, UNAM.

MARTÍNEZ, IFIGENIA

2001 *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*. México: Miguel Ángel Porrúa.

MORA, G. y M. ÁLVAREZ

1967 “México ante el GATT”, *El Trimestre Económico* 34, no. 133: 59-82.

MUSGRAVE, R.

1995 *Hacienda pública teórica y aplicada*. México: McGraw Hill.

NOVELO, F.

2018 “América del Norte después del TLCAN”, *Economía* 15, no. 44: 54-69.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, 21 de octubre, en <https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

s. a. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), en <www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXagreements_s.asp>, consultado el 15 de agosto de 2019.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICOS (OCDE)

2012 “Perspectivas OCDE: México, reformas para el cambio”, OCDE, en <<https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>>.

ORTIZ, O.

2002 *El dinero, la teoría, la política y las instituciones*. México: FE, UNAM.

PORTER, M.

1985 “Tecnología y ventaja competitiva”, *Revista de Estrategia Empresarial* 5, no. 3.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2018 “Human Development Indices and Indicators: 2018 statistical updates”, Human development reports, PNUD, 1º de octubre, en <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-and-indicators-2018-statistical-update-spanish>>.

1999 “Informe sobre desarrollo humano 1999”, PNUD-ONU, Nueva York, en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf>.

RAMÍREZ, C.

1979 “El ingreso en el GATT, autoinmolación”, *Proceso*, no. 160: 97.

RANDALL WRAY, L.

2018 “Functional Finance: A Comparison of the Evolution of the Positions of Hyman Minsky and Abba Lerner”, enero, documento de trabajo no. 900, Levy Economics Institute of Bard College, 40 pp., en <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_900.pdf>.

2003 “Functional Finance and US Government Budget Surpluses in the New Millennium”, en E. Nell y M. Forstater, *Reinventing Functional Finance*. Londres: Edward Elgar.

RICARDO, DAVID

2003 *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Pirámide.

ROLDÁN, P. N.

2019 “Cadenas globales de valor”, en *Economipedia*, <<https://economipedia.com/definiciones/cadena-global-valor.html>>.

ROS, J.

2018 “La economía mexicana en 2018: saldos y retos”, *Revista de Economía Mexicana*, no. 4: 3-52.

ROS, J. y J. C. MORENO-BRID

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

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

s. a. “Fomento a la producción y a exportaciones”, en <<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones>>.

2019a “Reporte T-MEC”, no. 2, 17 de junio, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/470408/Reporte-TMEC_n02-esp_20190617_b.pdf>.

2019b “Reporte T-MEC”, no. 3, 24 de junio, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471380/Reporte-TMEC_n03-esp_20190624_.pdf>.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)

s. a. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019”, Gobierno de México, en <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PEEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf>.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

2018 “Informe tributario y de gestión. Cuarto trimestre”, en <http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG%204to%20trimestre%202018.pdf>.

SOARES DE CARVALHO, M.

2018 “Abba Lerner à sombra e à luz de John Maynard Keynes: convergência e divergência em teoria e política econômica”, *Economia e Sociedade* 27, no. 3: 743-769, en <https://www.researchgate.net/publication/329349454_Abba_Lerner_a_sombra_e_a_luz_de_John_Maynard_Keynes_convergencia_e_divergencia_em_teoriam_e_politica_economica>.

TREJO, RUBÉN

2012 *Despojo capitalista y privatización en México, 1982-2010*. México: Ítaca.

VAZ GARCÍA, R.

2010 “Política fiscal e dívida pública: uma abordagem teórica a partir de Keynes e Abba Lerner”, *Problemas del Desarrollo* 41, no. 161 (abril-junio): 59-79.

VILLEGAS HERRERA, C.

2014 “Del Modelo IS-LM al Nuevo Consenso Macroeconómico”, *Tiempo Económico* XI, no. 28: 5-80.

WIKIPEDIA

s. a. “Anexo: Países y territorios dependientes por población”, en <https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_y_territorios_dependientes_por_poblaci%C3%B3n>, consultado en agosto de 2019.

WITKER, JORGE y LAURA HERNÁNDEZ

2002 “Organismo de control y apoyo al comercio exterior”, en *Régimen jurídico del comercio exterior de México*. México: IJ, UNAM, en <<https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/179/11.pdf>>.

Dinámicas políticas subnacionales y actores emergentes

DINÁMICAS POLÍTICAS DETRÁS DEL T-MEC (USMCA) EN ESTADOS UNIDOS

*Paz Consuelo Márquez-Padilla**

Introducción

En la primera parte de este trabajo expondré en términos numéricos el significado del TLCAN (NAFTA) —antecedente del T-MEC (USMCA)— para las economías de Estados Unidos y México. Esto nos permitirá entender su impacto en dicha relación bilateral. En la segunda parte, analizaré las consecuencias económico-sociales del tratado —y otros factores— en ciertas regiones de Estados Unidos para, finalmente, explicar el contexto político de su ratificación en ese país.

Los efectos del TLCAN (NAFTA)

El comercio liberalizado con Canadá y México a partir del NAFTA es sumamente importante para la economía de Estados Unidos, pues, entre los tres países, dicha actividad aumentó un 390 por ciento, al pasar de 300 000 MDD en 1993 a 1.3 BDD en 2017 (Wayne, 2019). De gran relevancia es el número de empleos creados en la región de Norteamérica con este tratado, aproximadamente 12 MDD, todos ligados al comercio. Resulta impresionante saber que Estados Unidos tiene más intercambios con sus vecinos que con los veintiocho integrantes de la Unión Europea juntos y 1.9 veces más que con China.

Particularmente, el comercio con México creció seis veces, alcanzando los 616 000 MDD en 2017, lo que implica operaciones de 1 MDD por minuto. Nuestra nación es el tercer mercado para productos agrícolas provenientes

*Investigadora del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <paz@unam.mx>.

de Estados Unidos, pues junto con Canadá adquiere más de la tercera parte de dichos insumos.

Se puede decir que el tratado también tuvo un importante impacto en el mercado laboral estadounidense, ya que al intercambio comercial se asocian 5 000 000 de empleos, y es importante subrayar que no sólo las grandes empresas se beneficiaron, también 120 000 PYMES de la Unión Americana comercian productos con México y Canadá.

En resumen, esas transacciones significan, como mencionamos, una ganancia de 1.3 BDD anuales y un incremento notable por concepto de servicios, pues mientras que en 1994 el ingreso fue de 27 000 MDD, para 2017 fue de 97 000 MDD (Wayne, 2019).

Efectos en México

Gracias al TLCAN, México se convirtió en una potencia exportadora tanto de manufacturas como de productos de los sectores agropecuario y agroindustrial. Esto vino de la mano de la modernización de una parte del sector agrícola, el relativo a frutas y vegetales, de tal suerte que nuestro país exporta dos billones en jitomates al año, lo que representa 1 000 000 de empleos, sin contar con que es el principal productor de aguacate, gran parte de éste destinado a exportación. En 1993, previo a la firma del TLCAN, Estados Unidos era el origen del 71.5 por ciento de nuestras importaciones, cifra que a más de veinte años de iniciada la dinámica de alianza con nuestros vecinos cambió en beneficio de México, pues para 2017 el volumen ya representaba sólo el 46.3 por ciento gracias a la diversificación que trajo la firma de acuerdos con Asia, Europa y otras naciones de Latinoamérica.

Entre los beneficios para México podemos mencionar que, durante el primer bimestre de ese año, nuestro país se ubicó como primer socio comercial de Estados Unidos, y el valor de las exportaciones e importaciones entre ambos fue de 97 418 MDD. Asimismo, la balanza comercial arrojó un superávit de 7402 MDD a favor nuestro. México pasó de un 5 a un 15 por ciento de participación en el mercado estadounidense. Por su parte, China escaló de un 3 a un 20 por ciento, aunque recientemente se ubica en el 13 por ciento. Japón sufrió una baja drástica al pasar del 20 al 6 por ciento, lo mismo que Canadá, que pasó del 19 al 13 por ciento de participación.

En este 2020, el comercio total —que incluye exportaciones e importaciones— entre México y Estados Unidos ascendió a 290 628 MDD, haciendo de nuestro país el primer socio comercial de su vecino del Norte; esto a pesar de que, debido a la pandemia de Covid-19, el intercambio comercial se vio seriamente afectado (Usla, 2020: 10).

La estrategia para hacer frente a la globalización consistió en crear cadenas productivas. México, por su parte, centró sus esfuerzos en la producción y venta de vehículos, aparatos electrónicos, equipos médicos y maquinaria. Así, Norteamérica se convirtió en la región más competitiva del mundo.

Antes del tratado, México era mayormente exportador de petróleo. Según Jaime Serra Puche, desde hace años ese insumo sólo representa el 15 por ciento de las exportaciones, mientras que el 80 por ciento lo constituyen las manufacturas, que se incrementaron en gran medida con el instrumento comercial (Márquez-Padilla, 2014: 228).

Sin duda, los datos nos muestran que hubo beneficios para las economías de Estados Unidos y México, pero este país tuvo que afrontar grandes costos. Por un lado, la regionalización como respuesta al proceso de globalización fue exitosa en tanto que Norteamérica se convirtió, como se dijo, en la región más productiva del mundo; sin embargo, no se crearon las instituciones y redes sociales necesarias para proteger a los “perdedores”, es decir, a los afectados negativamente por este acuerdo.

Pese a lo sucedido con las importaciones y la mencionada modernización de los sectores agrícola y agroindustrial, al abrir nuestro mercado a los productos agrícolas de Estados Unidos muchos pequeños productores del campo mexicano sufrieron la consecuencia de una competencia asimétrica. Además, un año después de la firma, en 1995, las ayudas de Procampo que el gobierno en turno había prometido (Ernesto Zedillo Ponce de León, del PRI [1994-2000]) se redujeron a la mitad debido a la crisis económica originada en diciembre de 1994 y, más aún, nunca se realizaron las obras de infraestructura también prometidas, lo que incrementó el desempleo y la migración hacia Estados Unidos (Calle Pardo, 2019).

Si bien la meta del TLCAN era aumentar el comercio entre los tres países, lo que sin duda se logró con creces, no se esperaban las mencionadas consecuencias, sobre todo el aumento de la migración, pues el incremento salarial sólo se otorgaría en los estados fronterizos, pero, además, únicamente en algunos de éstos se crearon empleos. De acuerdo con Serra Puche, las compañías

exportadoras pagan salarios 30 por ciento superiores al promedio nacional (Márquez-Padilla, 2014: 233).

Simultáneamente, se observó que algunos estados registraban un crecimiento similar al de los países asiáticos —Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y Quintana Roo—, mientras que otros, como Campeche, casi no crecían. En general, los estados del Sur no recibieron grandes frutos del TLCAN.

La regionalización se puede entender como una respuesta ante la globalización. Para que Estados Unidos, Canadá y México fueran competitivos en el mercado mundial, era necesario que se unieran aprovechando así sus ventajas particulares. Sin duda, la globalización ha ayudado a disminuir la pobreza mundial, sobre todo en China e India, donde hubo gran crecimiento de las clases medias; sin embargo, al mismo tiempo, ha propiciado la concentración de la riqueza, el aumento de la desigualdad y la inseguridad. Ésta es la paradoja de la globalización.

Los Estados-nación se han visto rebasados por la ola globalizadora. El poder económico de las grandes multinacionales supera en gran medida el de muchos países. Esto llevó a que la soberanía de dichos Estados se viera afectada por la presión económica de esas entidades; asimismo, distintos actores sociales internacionales y nacionales, con intereses muy diversos, pero que entraron a participar en la economía global, han impactado la toma de decisiones.

Para Rodrik, resulta indispensable que los Estados-nación recuperen el poder para que, en el contexto de sus democracias, defiendan el arreglo social que ellos han construido (Rodrik, 2011: 280); no se trata de seguir simplemente los lineamientos de los tecnócratas de los organismos internacionales o de las mencionadas multinacionales, también debe analizarse qué tipo de desarrollo resulta más adecuado para cada nación. Sabemos que en muchas ocasiones las directrices de los organismos internacionales han sido muy duras para los países en desarrollo y muy ventajosas para los desarrollados que dirigen tales instituciones; por tanto, toca a México aprender de la experiencia del TLCAN y tomar las medidas pertinentes para que el T-MEC resulte un acuerdo incluyente al redistribuir los beneficios tanto entre los grupos sociales como entre los estados.

Ésa, sin duda, sería la gran deuda que, de ser posible, se debería pagar al aprobarse el T-MEC: crear las instituciones y redes sociales necesarias para incluir al mayor número de estados posibles y a la mayoría de la población

en México, a fin de gozar de los beneficios y lograr una mejor distribución del ingreso.

Entre el rechazo y la aceptación de los tratados comerciales

Estados Unidos fue el hegemón que después de la segunda guerra mundial promovió la globalización y el libre mercado, en tanto se pensaba que con ello habría una mayor cooperación entre naciones y se crearía un mercado global. Poco a poco, los países socialistas abandonaron sus modelos y fueron incorporándose al mercado mundial; especialmente China y Rusia lograron grandes transformaciones y avances. Años después, sorpresivamente, el candidato republicano Donald Trump cimenta su campaña en un discurso que promueve una política nativista, proteccionista y nacionalista, y fue precisamente esto lo que le facilitó la llegada a la Casa Blanca.

Sin lugar a duda, se venía agudizando una falta de representatividad de los partidos y sus bases. La narrativa de la globalización fue vista por los trabajadores en distintos países como propia de las elites, algo que generaba un proceso económico excluyente para muchos de ellos. Por esta razón, el candidato Trump evitó hablar de la región de América de Norte y de libre mercado (Ciuriak, 2019). Cabría preguntarse qué provocó este rechazo a la narrativa de la globalización al analizar los antecedentes sociopolíticos y socioeconómicos en Estados Unidos.

El caso de Estados Unidos: los antecedentes

Hay ciertos factores sociopolíticos y socioeconómicos que fueron entrelazándose hasta crear un contexto de profunda polarización en Estados Unidos frente al tema de la globalización. Para empezar, la llegada a la presidencia de un candidato afroamericano, la crisis de 2008, las paradojas de la globalización y la llamada cuarta revolución industrial. Todo esto, al combinarse, generó una reacción populista de la población hacia el *establishment*.

Podemos decir que la crisis de 2008 desenmascaró la cara fea de la globalización: por un lado, la paulatina desregulación financiera que inició a

principios del siglo XXI permitió la creación de los derivados, instrumentos financieros de alto riesgo que llevaron a la quiebra a muchas instituciones financieras, por el otro, la burbuja inmobiliaria, en medio de la cual muchos ciudadanos con poca o nula educación financiera se endeudaron con grandes hipotecas y acabaron perdiendo sus casas debido al desproporcionado aumento de intereses y a que no contaban con los recursos económicos necesarios para pagarlos o, peor aún, estaban desempleados.

Esta debacle dejó claro que los costos y beneficios de la cooperación social no eran repartidos de forma equitativa en Estados Unidos. El gobierno gastó un billón de dólares para salvar bancos mientras los trabajadores y las clases medias perdían sus hogares. Esto creó otra gran crisis: de legitimidad. La percepción fue que el gobierno no trabajaba para todos, pues el mayor esfuerzo se concentró en salvar a las instituciones financieras y a compañías que eran demasiado grandes como para entrar en bancarrota (*too big to fail*).

Dentro de la lógica de la globalización, las grandes corporaciones para ser más competitivas buscan países cuyos gobiernos acepten salarios bajos para sus ciudadanos, lo que, a su vez, significa el cierre de fábricas en el país de origen de dichas empresas. Esto provocó que corporaciones estadounidenses, para aumentar ganancias, emigraran a China y a México, por ejemplo, lo que acrecentó desempleo en Estados Unidos, sobre todo en los estados del llamado *midwest* (medio Oeste) incrementando la inequidad económica en la zona.

Como bien lo han señalado Noam Chomsky (2016), Thomas Piketty (2014) y Joseph Stiglitz (2012) en múltiples análisis, la globalización ha promovido la acumulación del 50 por ciento de la riqueza en manos del 1 por ciento de la población; sin embargo, ha sido mucho mayor el impacto de la llamada cuarta revolución industrial (o industria 4.0), pues con ella se han ido eliminando muchos puestos de trabajo debido a que las actividades asociadas a ellos pueden ser realizadas por robots en forma incluso más eficiente.

En opinión de Schwab (2017), no se trata de si las diferentes industrias van a ser o no afectadas por la inteligencia artificial, sino cuándo. Ésta se presenta, entonces, como un elemento disruptivo y entraña grandes cambios auspiciados por este proceso de modernización a los que ni el gobierno federal ni los estatales de la Unión Americana respondieron adecuadamente.

Una posible estrategia habría sido la formulación de políticas públicas para afrontarlos, por ejemplo, dando cursos de capacitación y actualización

a los trabajadores que quedaron desempleados. Sin duda, es necesario que todos los gobiernos asuman su responsabilidad en torno a estos cambios tecnológicos de tal forma que beneficien a la población y no propicien un incremento de las desigualdades económicas. Se trata de ver las oportunidades que vienen con la tecnología implementando las políticas públicas necesarias para beneficiarse y no verse rebasados por esa transformación, tomando el control de la tecnología que, finalmente, es creada por humanos.

Otro factor que afectó al sector manufacturero de ese país fue el aumento en la producción de mercancías a bajo costo por parte de China debido a los bajos salarios en ese país y que entraron al mercado estadounidense, lo cual además ocasionó el cierre de fábricas en el país receptor. No se puede ignorar, sin embargo, que estos productos al mismo tiempo beneficiaron a los consumidores al incrementarse su capacidad de compra.

Estas transformaciones económicas generan, además de desempleo, desintegración social, y algunas de sus manifestaciones más visibles son el incremento de la violencia y el abuso en el consumo de sustancias como el alcohol y las drogas (Vance, 2016). En 2017, 70 000 personas murieron por causas relacionadas con las drogas, en particular opiáceos, muchas veces obtenidos de forma legal (con receta médica), creando miles de adictos estadounidenses para beneficio de las grandes farmacéuticas.

Es importante resaltar que ya no estamos hablando únicamente de los sectores tradicionalmente perjudicados en tiempos de inestabilidad económica como las minorías integradas por latinos, afroamericanos, asiáticos, etc., sino también del trabajador blanco que, al sentirse olvidado por las elites tanto económicas como políticas, se percibió incluido, escuchado, en el discurso del candidato Donald Trump, paradójicamente un miembro del 1 por ciento más rico de la sociedad, quien se enfocó en ese sector vulnerable.

El salario de los trabajadores se mantuvo sin incrementos durante muchos años, al tiempo que los beneficios sociales propios de la jubilación resultaban insuficientes. Así, como señala Joseph Stiglitz (2012), el perseguido “sueño americano” se desvanece al aumentar la desigualdad en este otrora próspero país donde la meritocracia en la que siempre se había creído se ve progresivamente sustituida por el peso de las fortunas, por lo que la igualdad de oportunidades es cosa del pasado.

Luce argumenta que no sólo los trabajadores se vieron golpeados por la concentración de la riqueza, sino también las clases medias, base para sostener

la democracia, y afirma: “Cuando los grupos pelean por los frutos del crecimiento, es fácil mantener las reglas de juego político. Cuando desaparecen o son monopolizados por unos cuantos afortunados, las cosas se ponen feas” (Luce, 2017: 13).¹

Se reducen a juegos de suma cero en los que sólo uno puede ganar. La sociedad se polariza y no hay consensos que produzcan beneficios para todos. Y la clase media así, disminuida, decepcionada porque la democracia no ha conducido a una mayor equidad, ignora los desplantes autoritarios y las amenazas a la democracia con tal de que se produzca un cambio.

A lo largo de toda su campaña, Trump se pronunció en contra del TLCAN/NAFTA, al que llamó “el peor acuerdo comercial” de Estados Unidos, y con un discurso populista culpaba a los migrantes de todos los problemas nacionales, configurando así un claro enemigo y una solución: construir un gran muro en la frontera con México para frenar a los “*bad* hombres” y “violadores”, de acuerdo con el imaginario del republicano. Como en todo movimiento populista, a un problema complejo se plantea una solución simple.

Volviendo al tema de la tecnología, el venezolano Moisés Naím pondera la importancia de los cambios asociados con la llegada y el uso de la internet. Desde su perspectiva, este recurso ha permitido el surgimiento de nuevos actores económicos y políticos que rápidamente se han vuelto muy poderosos, como las compañías Amazon, Uber, eBay, entre otras, que lograron un posicionamiento impactante en pocos años (Naím, 2014). Sólo así podemos explicar que en la campaña presidencial de 2016 Donald Trump (populista de derecha) y Bernie Sanders (populista de izquierda) compitieran con la poderosa maquinaria del Partido Demócrata. El segundo constituyó una amenaza para la postulación de Hillary Clinton, mientras que el republicano venció a esa poderosa candidata demócrata.

Donald Trump, más allá de su conocida trayectoria como empresario, condujo un *reality show* en televisión, por lo que, además de ser conocido por gran parte de la población, tenía (y tiene) un magnífico manejo de los medios de comunicación. Como buen comunicador sabía que debía ser quien impusiera la agenda (lo que hizo con gran habilidad), no importando si los medios hablaban bien o mal de él, lo esencial era ser la noticia principal. Por otro lado, previó que serían los nuevos medios (las redes sociales) los

¹ La traducción de todas las citas textuales es propia.

que lo ligarían directamente con el pueblo. Es decir, ya no se necesita a los partidos como intermediarios; el líder moviliza a las masas para legitimar sus decisiones.

Crisis de identidad y modernización acelerada

Los demócratas desestimaron la fuerza del liberalismo de Locke que pugna por los derechos del individuo. Empezaron hablando de multiculturalismo y se volcaron hacia una política de la identidad. Esto llevó a que se viera a los grupos étnicos como enemigos y a que se concibiera la ganancia de un sector social como una pérdida para el otro, lo que derivó en un tribalismo (Luce, 2017).

El trabajador blanco, en concreto, empezó a percibir en las acciones de Barack Obama un cierto favoritismo hacia las minorías y comenzó a sentirse excluido. Más aún, para esa población, que un afroamericano llegara a la presidencia era prueba de que el sistema trabajaba sólo en favor de las minorías. Obama había ido a las mejores universidades de Estados Unidos, precisamente por ser un miembro muy brillante de una minoría.

Paradójicamente, la política de identidad propugnada por la izquierda estadounidense ha dado paso a su contraparte de la derecha, por lo que los distintos grupos pelean cada cual por sus beneficios. Un grupo de los blancos empezó a percibir el peligro que significaba que, de acuerdo con proyecciones estadísticas, para el año 2040 pasarían a ser minoría en su propio país, esto motivó el resurgimiento de organizaciones supremacistas como *Alt-right* (Derecha alternativa) con gran fuerza, y estas agrupaciones también se montaron en la ola de la internet para aumentar el número de seguidores.

Con el ascenso del primer presidente afroamericano, se empezó a gestar un movimiento de clases medias blancas llamado Tea Party, cuya principal propuesta era el rechazo al aumento de impuestos, y en su manifiesto se señala directamente al migrante como una de las causas de la disminución de sus beneficios sociales, pues, en su opinión —respaldada ampliamente por el académico de Harvard Samuel Huntington—, el Estado se ve rebasado al atender el tema de los indocumentados, por lo que debe aumentar los impuestos ante el déficit presupuestal que ocasiona.

Huntington concibe a la migración mexicana como la principal amenaza a su cultura, sus costumbres, al idioma inglés y a una parte importante de

su identidad. Explica que se está formando una sociedad diferente dentro de Estados Unidos y esto es debido a las grandes oleadas de migrantes mexicanos (Huntington, 2006).

Además, el hombre blanco estadounidense que comparte esa idiosincrasia siente amenazada su identidad por una serie de cambios sociales, como el movimiento feminista (en particular cuando la mujer juega un nuevo papel, compitiendo con el varón en el mercado laboral y en ocasiones recibiendo un salario más alto que él), el movimiento LGTBTTIQ+ y el matrimonio entre personas del mismo sexo o igualitario, la legalización de la marihuana, la despenalización del aborto, entre otros temas.

De acuerdo con estas personas afines a la derecha, dichos cambios están provocando la pérdida de los valores tradicionales que ellos defienden. Podemos decir que la comunidad imaginaria compuesta por estos grupos es muy diferente de la comunidad imaginaria de la elite política liberal estadounidense que pugna por el multiculturalismo, la aceptación de la migración incluyendo la indocumentada, el matrimonio igualitario, la despenalización del aborto, el consumo libre de la marihuana y la proscripción de la religión del ámbito de las escuelas públicas. Todos estos acelerados cambios asociados con la modernización han contribuido a que no existan puentes de comunicación entre estas dos comunidades imaginarias que ambos grupos sostienen, ya que en la integrada por el trabajador blanco el varón tiene un rol dominante y gana más que la mujer, no se acepta la inmigración indocumentada, la religión debe estar dentro de las escuelas, el matrimonio debe ser en su concepción tradicional (heterosexual), hay que defender los derechos de los bebés a nacer y la marihuana debe continuar siendo ilegal.

Si bien los medios de comunicación no han creado la polarización, sí han ayudado a magnificarla. Se han formado burbujas autocontenidas de grupos que comparten los mismos valores y que sólo reciben aquella información afín a su manera de ver el mundo, aumentando los sentimientos de enojo y odio de los opositores (Vaidhyanathan, 2018).

Esas personas ven a quien piensa diferente como enemigo, no están interesados en comprender sus posiciones y creen en las noticias falsas (*fake news*) que se reproducen en cascadas cibernéticas. Parece desvanecerse la posibilidad de un debate racional entre estos grupos para construir un destino común a partir de encontrar soluciones aceptables para ambos a los problemas compartidos, pues no hay empatía entre ellos.

Al mismo tiempo, también fueron las nuevas tecnologías las que en la campaña de 2016 permitieron a Trump utilizar los *big data* para asegurarse el triunfo, también gracias al sistema del Colegio Electoral, ya que, a pesar de que la candidata perdedora Hillary Clinton obtuvo 3 000 000 de votos populares, no llegó a la presidencia. También se ha hablado mucho de la intervención cibernética del gobierno ruso en la elección. De hecho, la compañía Cambridge Analytica ha presumido abiertamente que tanto el Brexit como el triunfo de Trump fueron fruto de su esfuerzo al mandar mensajes a los electores para incidir en su comportamiento; sin embargo, su trabajo no consistió en hacer que los ciudadanos fueran a sufragar por un candidato determinado, sino en desincentivar el voto afroamericano por la candidata Clinton al mandar videos de la demócrata haciendo comentarios desafortunados sobre distintos grupos.

Finalmente, es innegable que fue Donald Trump quien escuchó el descontento que se venía expresando desde el Tea Party, y con una agilidad política excepcional se mostró afín a sus demandas en su campaña con su narrativa populista, nativista, nacionalista —centrada en los estadounidenses blancos protestantes (WASP)—, proteccionista, antiinmigrante, antisistema, antiglobalización y antielite. Fue así como dio esperanzas a ese sector de trabajadores blancos de más de sesenta y cinco años, desempleados, de recuperar su estatus, empleo e identidad, y a las clases medias la expectativa de recuperar su nivel económico.

Del TLCAN/NAFTA al T-MEC/USMCA

En este contexto de polarización, sorpresivamente se logra presentar un tratado con el fin de modernizar el TLCAN/NAFTA. El T-MEC/USMCA, firmado por los presidentes, fue finalmente aprobado y ratificado por el poder Legislativo de los tres países. El Senado mexicano llevó a cabo una importante reforma laboral conforme a la cual se sube el salario de los trabajadores a 16 dólares la hora para equiparlo con los de Estados Unidos. A su vez, este gobierno, siguiendo su política de quitar fuerza a los organismos internacionales sobre sí, para resguardar su soberanía, limitó el poder de los mecanismos de resolución de conflictos presentes desde el TLCAN/NAFTA. Además, estableció unas reglas de origen más estrictas aumentándose el porcentaje de contenido

norteamericano al 75 por ciento, del cual el 45 por ciento debe provenir de lugares donde se pague a 16 dólares la hora. Dotó de mayor fuerza a los paneles *antidumping*, pues suelen señalar que el precio de los productos mexicanos no es realmente el del mercado debido a los subsidios gubernamentales. El T-MEC/USMCA contiene doce capítulos más que su antecesor enfocados en el trabajo, el medio ambiente, la corrupción y competitividad, el comercio digital y la propiedad intelectual.

En Estados Unidos, la toma de decisiones del Legislativo se facilitó gracias a que el Partido Republicano tiene mayoría en el Senado (53 escaños), mientras que 45 son demócratas y 2, independientes. Por su parte, el Demócrata lidera en la Cámara de Representantes al contar con 435 representantes más 6 delegados y un comisionado residente de Puerto Rico. Poseen 235 escaños y los republicanos, 199.

Tradicionalmente, el Partido Republicano ha sido favorable al libre mercado y a los acuerdos comerciales, en cambio, los demócratas se han opuesto a este tipo de alianzas debido a que parte importante de su base está integrada por los sindicatos, quienes ven en estos instrumentos una amenaza a sus empleos y salarios. Paradójicamente, el candidato Trump se apropió de esa narrativa robándose con ello, como se mencionó, el apoyo de los trabajadores blancos que tradicionalmente respaldaban al Partido Demócrata. Es importante recordar que el TLCAN/NAFTA fue propuesto por el republicano George Bush (1989-1993), pero ratificado durante el gobierno de William Clinton (1993-2001), es decir, se requirió un consenso bipartidista para implementarlo.

En 1989, se logró el Consenso de Washington y, al menos en el discurso, se aseguraba que al promoverse el comercio mundial, la estabilización macroeconómica, la liberalización económica, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado se lograría el crecimiento de la economía global y todos los países se beneficiarían.

El candidato Trump inició el ataque a este consenso y a todos los acuerdos económicos. Se opuso rotundamente al TTP (Tratado de Asociación Transpacífica) sin siquiera entender su propósito, que era limitar el gran poder expansivo de China.

Paradójicamente, y debido a la fuerte presión de los grupos internos beneficiados por el TLCAN/NAFTA, siendo ya presidente, Donald Trump se vio obligado a promover el T-MEC/USMCA, logrado después de una difícil negociación entre los tres países. Siempre subrayó su afán de llegar a acuerdos

con México y Canadá, pero de manera independiente, todo esto conforme a su hábil estrategia como negociador. Finalmente, México y Canadá aceptaron concretar el tratado, pese a que significaba pérdidas para ambos países.

El presidente Trump, a pesar de su retórica de campaña, se volvió el más importante defensor del instrumento logrando finalmente su aprobación en el Senado estadounidense el jueves 16 de enero, con ochenta y nueve votos a favor y diez en contra. Posteriormente, el miércoles 29 de enero, el mandatario lo firmó para hacerlo ley.

Argumentos republicanos

Los mismos republicanos ejercieron presión sobre el presidente para que antes de aprobarlo eliminara ciertos aranceles, como el 30 por ciento al acero y el 10 por ciento al aluminio, gravamen impuesto por el presidente Trump en forma unilateral. Aplicó esta medida con base en la sección 232 de aranceles argumentando que lo hacía para contrarrestar una “amenaza a la seguridad nacional”. Conforme a dicha sección, no se requería de la aprobación del Congreso para gravar esos productos, por lo tanto, el presidente lo usó para amenazar tanto a México como a Canadá. Los empresarios del sector manufacturero mostraron su oposición al impuesto argumentando que el costo se trasladaría a los consumidores, lo que finalmente se tradujo en un factor negativo para la economía estadounidense.

Los republicanos no estuvieron muy de acuerdo con la petición de que la paga mínima en México fuera de 16 dólares la hora, pues, en su opinión, la medida iba en contra del libre mercado y puede tener efectos muy negativos en la competitividad. Resulta obvio que el presidente Trump buscaba con ello desincentivar la inversión estadounidense en México, pues así nuestro país no representaría una ventaja comparativa. Su meta principal era, como lo dijo, recuperar la grandeza de Estados Unidos (*Make America Great Again*) provocando que las grandes corporaciones optaran por regresar a invertir en su patria.

Argumentos de los demócratas

Nancy Pelosi —líder del Congreso— tradicionalmente ha estado en contra de este tipo de tratados. En la época de George W. Bush no apoyaron los

acuerdos (TLC) con Colombia y Corea del Sur (2007); sin embargo, hay por lo menos catorce representantes demócratas de California, Texas, Nevada, Oklahoma y Nueva York que urgieron a someter el T-MEC/USMCA a votación.

Los demócratas trataron de presionar retrasando la aprobación para que la inversión en infraestructura prometida por el candidato Trump se efectuara. En relación con el tema laboral, aunque se dieron importantes pasos, como la reforma en el Congreso mexicano, no están seguros de que éstos se vayan a ejecutar realmente. En su opinión, no hay forma de supervisarlos, por lo que solicitaron mecanismos que les permitieran comprobar su cumplimiento, postura que compartió la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL/CIO).

Lo que otras voces plantearon

En materia de medio ambiente, activistas y grupos ambientalistas —como la neoyorquina Alexandria Ocasio-Cortez y el movimiento Grassroots— argumentan que en México los estándares ambientales no son lo suficientemente altos en términos de contaminantes, como el bióxido de carbono (CO₂) y los desperdicios tóxicos, por lo tanto, muchas corporaciones podrían optar por traer sus fábricas a este país y dañar los ecosistemas. Según los ambientalistas, se registra una “carrera hacia el fondo”, es decir, las compañías emigran hacia donde los estándares ambientales son más bajos, aunque las repercusiones inevitablemente son sufridas por todos los países.

Hubo mucha oposición a que se otorgara protección durante diez años a las farmacéuticas para el manejo y resguardo de los datos clínicos de medicamentos biotecnológicos y biológicos, porque consideraban que les confiere demasiadas ventajas y mantiene los precios altos.

¿Cómo se llevó a cabo la ratificación del tratado?

La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (United States International Trade Commission, USITC) elaboró un reporte para el Congreso conforme a lo estipulado en la sección 105c de la Comisión Bipartidista de Comercio y Rendición de Cuentas, que entregó en abril, a fin de empezar la

deliberación. En su página dieciséis, dicho informe concluyó que el tratado tendría un efecto positivo en el producto interno bruto y el empleo de Estados Unidos; esto ayuda a reducir la incertidumbre en el comercio digital, aumenta el contenido de los productos en las reglas de origen y limita aún más el ámbito de los mecanismos de solución de controversias. También traería beneficios a los sectores manufacturero, industrial y de servicios. Asimismo, advierte que el comercio entre los tres países aumentará un 5 por ciento, mientras que el de Estados Unidos con el resto del mundo será menor (USITC, 2019: 6).

Se decidió aprobar por vía rápida, por lo que, una vez presentado a la Cámara de Representantes, no se le pueden hacer cambios; o se aprueba o se rechaza, y sólo se requiere de mayoría simple. Nancy Pelosi, como presidenta de la Cámara, pudo evitar que se acudiera a la vía rápida imponiendo una regla para frenar el tratado (la mayoría simple); sin embargo, permitió que se aprobara por *fast-track*. Una vez que se presentó el tratado, el Congreso tuvo un máximo de treinta días para someterlo a votación. Si bien los demócratas no le querían regalar un triunfo fácil al presidente Trump en plena campaña, recibieron presión por parte de los sectores económicos demócratas beneficiados por el TLCAN/NAFTA para aprobar el nuevo tratado.

Trump amenazó continuamente con dar por concluido el TLCAN (lo cual pudo haber hecho tan sólo avisando seis meses antes) en caso de no aprobarse el T-MEC/USMCA; no obstante, esto no habría sido tan fácil porque el Congreso podía bloquear la conclusión del TLCAN en los tribunales argumentando que el acuerdo es producto de las dos ramas del gobierno y no sólo del Ejecutivo, pero el costo de que la decisión llegara a esas instancias era muy alto para todos.

Panorama político actual

A pesar de que la sociedad estadounidense está muy polarizada y los dos mayores partidos se han ido a los extremos —los demócratas más liberales y los republicanos más conservadores— se logró aprobar el T-MEC/USMCA.

El informe del fiscal especial Robert Mueller, conocido como reporte o informe Mueller, y que versa sobre cómo se condujo Trump durante su campaña, provocó más antagonismo entre esos dos partidos, de tal manera que el Ejecutivo se sintió atacado por los demócratas. Finalmente se recurrió al

juicio político (*impeachment*), justo en tiempos de campaña presidencial y a unos meses de que se eligieran a nuevos representantes (2020).

A pesar de que la líder de la Cámara Baja, Nancy Pelosi, estaba en contra de esa estrategia política sabiendo que, debido a que los republicanos controlaban el Senado, no había forma de concretarlo, se vio obligada a iniciar el procedimiento. Aunque el proceso se llevó a cabo, el Senado lo declaró inocente.

La campaña presidencial de 2020 había iniciado un año antes, lo mismo que la de los representantes, lo cual complicó bastante la negociación en el Congreso. Mientras unos utilizaban el tratado para atacar a Trump, otros usaban a los sindicatos contra los representantes que apoyaran dicho instrumento. Es decir, el escenario no facilitó una rápida aprobación.

Candidatos como Joe Biden, Bernie Sanders y Elizabeth Warren se oponían abiertamente al tratado y algunos grupos ambientalistas radicales promovieron la firma de una carta también en contra, orillando a los candidatos a asumir una postura más definida.

Ignorando al propio TLCAN/NAFTA aún vigente, Donald Trump amenazó a México con subir un 35 por ciento los aranceles a productos mexicanos si no frenábamos la migración centroamericana. Por fortuna, se logró evitar la aplicación de esta medida al costo de obligar a México a jugar un papel muy desafortunado como guardián de la frontera norte. Como dice Richard Hass, Estados Unidos no debe hacer “de su política económica un arma con un exceso de sanciones y aranceles” (Hass, 2019: 127), pues lo único que podría lograr sería una guerra comercial con pérdidas para todos, algo que no ha frenado a Trump en su beligerancia con China.

Conclusiones

A pesar de la polarización vivida en Estados Unidos en los tiempos en que se llevó a cabo la ratificación del T-MEC/USMCA, existen vasos comunicantes de índole económica y social muy profundos entre los tres países, como las cadenas productivas, las redes sociales y el comercio digital, todos ellos fundamentales para lograr dicho objetivo.

Según el grupo de expertos que integran el Consejo de Asuntos Globales de Chicago (Chicago Council on Global Affairs), hacia 2017, el número de personas en Estados Unidos que percibían el T-MEC como un instrumento

positivo subió del 53 al 70 por ciento. Cuarenta y seis de los cincuenta estados de la Unión Americana tiene a Canadá o a México como su principal o segundo socio comercial. Seiscientas cámaras de comercio enviaron cartas a sus respectivos congresos para lograr su rápida aprobación. La labor de los “ganadores” (beneficiarios) del TLCAN/NAFTA fue fundamental para ese fin al ejercer presión a través de sus representantes.

Republicanos y demócratas trabajaron arduamente para hacer las modificaciones necesarias que facilitarían su aprobación. El 3 de diciembre de 2019, el Senado recibió la iniciativa de ley H.R. 5430, que se envió a los distintos comités del Congreso 116: de Finanzas del Senado, de Comercio, Salud, Medio ambiente, Medios y arbitrios (*Ways and Means*) de la Cámara Baja.

El T-MEC/USMCA es una actualización del TLCAN/NAFTA. A saber:

1. Se hicieron cambios en materia de propiedad intelectual, estableciendo que los derechos quedarían protegidos hasta setenta años después de fallecido un autor.
2. También facilita el comercio digital entre los tres países y fomenta la colaboración en seguridad cibernética y protección de datos personales.
3. Se introdujeron paneles integrados por tres expertos de los tres países independientes que aseguren el cumplimiento de las leyes laborales que protegen la formación y funcionamiento de los sindicatos, medida apoyada por Richard Trumka, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), la federación laboral más grande en ese país.
4. Se introdujo la Cláusula de expiración (*Sunset Clause*), que establece que el tratado terminará al cabo de dieciséis años, además de que puede ser revisado cada seis.
5. En el apéndice laboral Anexo B del Capítulo 4, como mencioné, exige que el 75 por ciento de los componentes de los coches hayan sido manufacturados en la región norteamericana. Antes la exigencia era sólo del 62.5 por ciento. Esto con el fin de evitar que países no signatarios del tratado, como China, se beneficien injustamente. Además, entre el 40 y el 45 por ciento de las autopartes deben ser construidas por trabajadores que para 2023 ganen, al menos, 16 dólares la hora. En este contexto, la reforma laboral de México tuvo que incluir leyes que faciliten la organización de los trabajadores en sindicatos.

El tratado fue aprobado en la Cámara de Representantes por 385 votos a favor y 41 en contra; mientras que, en el Senado, 51 republicanos, 37 demócratas y 1 independiente apoyaron su aprobación. El presidente Trump lo firmó el 29 de enero de 2020 y entró en vigor el 1° de julio.

Es importante recordar que, conforme al federalismo estadounidense, no necesariamente lo mandado en el T-MEC/USMCA siendo de carácter federal está por encima de las leyes estatales, sino que su validez se podría decidir en tribunales. Es decir, la supremacía de la ley federal frente a la estatal no se establece automáticamente.

Desde mi perspectiva, el tratado se aprobó en la medida en que demócratas y republicanos dejaron de lado sus posiciones partidistas e hicieron una lectura adecuada de lo importante, en términos económicos, que ha resultado este instrumento comercial para los tres países a pesar de sus limitaciones. Paradójicamente, el presidente Trump, contrario a los tratados comerciales, fue el mayor promotor de la firma.

Sin duda, la concreción del T-MEC/USMCA fue presentada como el mayor triunfo en su discurso al aceptar la candidatura republicana con el fin de buscar la reelección; no obstante, nada nos asegura que olvidará sus instintos proteccionistas y respetará los términos del tratado.

Richard Trumka, el poderoso líder sindical estadounidense, está planeando presentar quejas laborales contra México, mientras el secretario de Comercio, Robert Lighthizer, habla de sus intenciones de presionar respecto de algunos productos perecederos para proteger a los agricultores estadounidenses; además, se menciona la posibilidad de imponer gravámenes al aluminio de México ignorando los términos del T-MEC/USMCA.

Jen Kirby ha señalado que, pese al riesgo que entraña que Lighthizer sea un experto en leyes comerciales, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha compactado los equipos de negociación, por lo que las asimetrías de poder se dejarán sentir cada vez más en detrimento de México (Kirby, 2020).

Sin duda, la emergencia sanitaria por la Covid-19 ha afectado terriblemente la economía global; el alto nivel de desempleo y el crecimiento casi nulo se han tornado la norma en todos los países. En ese contexto, es afortunado que México cuente con el T-MEC, pues será su motor de recuperación económica.

Fuentes

CALLE PARDO, LUIS DE LA

2019 “Ventajas y desventajas del T-MEC. Será mejor que el TLCAN sólo si se mira hacia el futuro”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 19, no. 2 (abril-junio): 101-110.

CHOMSKY, NOAM

2016 *Who Rules the World*. Nueva York: Metropolitan Books.

CIURIAK, DAN

2019 “From NAFTA to USMCA and the Evolution of US Trade Policy”, Verbatim C. D. Howe Institute, 25 de junio, en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3369291>.

HASS, RICHARD

2019 “Cómo acaba un orden mundial y qué viene después”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 19, no. 2 (abril-junio): 120-128.

HUNTINGTON, SAMUEL

2006 *Who are We? The Challenges of America's National Identity*. Nueva York: Simon and Schuster.

LUCE, EDWARD

2017 *The Retreat of Western Liberalism*. Nueva York: Atlantic Monthly Press.

KIRBY, JEN

2020 “USMCA, Trump's New NAFTA Deal, Explained in 600 Words”, *Vox*, 3 de octubre, en <<https://www.vox.com/2018/10/3/17930092/usmca-mexico-nafta-trump-trade-deal-explained>>, consultada en julio de 2020.

MÁRQUEZ-PADILLA, PAZ CONSUELO

2014 “Entrevista a Jaime Serra Puche”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN, UNAM*, año 9, no. 2 (julio-diciembre), en <<http://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/204/189>>.

NAÍM, MOISÉS

2014 *The End of Power from Boardrooms to Battlefields and Churches to States. Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. Nueva York: Basic Books.

PIKETTY, THOMAS

2014 *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge, Mass./Londres: Harvard University Press.

RODRIK, DANI

2011 *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York: Norton & Company.

SCHWAB, KLAUS

2017 *The Fourth Industrial Revolution*. Nueva York: Penguin Random House.

STIGLITZ, JOSEPH

2012 *The Price of Inequality*. Nueva York: Norton & Company.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (USITC)

2019 “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors”, 18 de abril, en <<https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>>.

USLA, HÉCTOR

2020 “México recupera ‘la corona’ como principal socio comercial de EU”, *El Financiero*, 3 de septiembre, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-recupera-la-corona-como-principal-socio-comercial-de-eu>>.

VAIDHYANATHAN, SIVA

2018 *Anti-social Media. How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

VANCE, J. D.

2016 *Hillbilly Elegy. A Memoir of a Family and Culture in Crisis*. Nueva York: Harper Collins Publishers.

WAYNE, EARL ANTHONY

2019 “Supporting Prosperity and Competitiveness by Approving the New USMCA”, *American Ambassadors Live!*, 10 de mayo, en <<https://www.americanambassadorslive.org/post/supporting-prosperity-and-competitiveness-by-approving-the-new-usmca>>.

ACTORES SUBNACIONALES EN ESTADOS UNIDOS DURANTE EL TLCAN Y LA NEGOCIACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL T-MEC

*Roberto Zepeda**

En este capítulo se analiza el rol de los actores subnacionales en Estados Unidos durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y durante el proceso de renegociación y ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En la primera parte se consideran los debates teóricos sobre la globalización y las relaciones internacionales destacando la posición de los actores subnacionales. En la segunda se examinan las relaciones económicas, en particular las exportaciones, importaciones y cadenas productivas desde un ámbito subnacional en América del Norte. La tercera se concentra en el análisis y se presentan algunas recomendaciones en la relación México-Estados Unidos, sobre todo aquellos actores en los que se debe enfocar esta relación.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el rol de los actores subnacionales durante el proceso de negociación y ratificación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), pero también durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En la primera sección se analiza la globalización de la política mundial desde la década de los noventa tomando en cuenta las principales transformaciones de las esferas económica y política, pero también del sistema internacional. En este sentido, se discuten los principales debates teóricos de la globalización observando las tendencias de la integración económica mundial y, en particular, de la región de Norteamérica.

*Investigador del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <rzepeda@unam.mx>.

En la segunda parte, se advierten los impactos económicos y laborales del TLCAN para los Estados subnacionales (empleos, exportaciones e importaciones, y cadenas de suministro) en Estados Unidos. Asimismo, se resalta la dimensión económica subnacional en la región, enfatizando que algunas economías subnacionales de la Unión Americana se encuentran ubicadas entre las principales economías globales, principalmente en estados como California, Texas y Nueva York. También las principales economías subnacionales de Canadá, Ontario, Quebec y Alberta dependen fuertemente del comercio exterior con sus vecinos (Estados Unidos y México) en el marco del TLCAN.

Analizar las relaciones México-Estados Unidos desde una perspectiva subnacional es relevante, ya que nos señala hacia dónde se deben enfocar nuestras relaciones con otros actores en Estados Unidos y Canadá. Los estados, las ciudades y regiones que dependen fuertemente de la relación comercial con México, así como las cámaras de comercio y organizaciones de empresarios y las asociaciones de productores son actores importantes en la relación México-Estados Unidos.

La paradiplomacia involucra la acción internacional de los gobiernos subnacionales y de otros actores no estatales, con el objetivo de promover sus intereses en el ámbito comercial, pero también para hacer frente a problemas globales y regionales diversos como la migración indocumentada, el medio ambiente, el cambio climático y la cooperación educativa, científica y tecnológica. El gobierno mexicano debe poner en práctica una paradiplomacia transversal que involucre una variedad de temas y actores, para lo cual se requiere realizar un mapeo para detectar a los actores subnacionales más relevantes en Estados Unidos y Canadá, nuestros socios comerciales en el marco del TLCAN y ahora del T-MEC.

Resultados del TLCAN en México

En términos generales, el TLCAN no ha resuelto los problemas de México, tales como los niveles de crecimiento económico, la pobreza, la desigualdad, el empleo y los estándares laborales. Los resultados de las políticas neoliberales y del TLCAN en México han sido un bajo crecimiento económico y crisis recurrentes que han creado un ambiente caracterizado por empleos precarios, informalidad, desempleo y altos niveles de desigualdad social y económica.

Más de la mitad de la fuerza laboral trabaja en el sector informal, y alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. El crecimiento económico en las décadas del TLCAN no ha sido mayor al 2 por ciento en promedio, un nivel de crecimiento muy por debajo del periodo transcurrido entre 1940 y 1980. En síntesis, el TLCAN no ha sido la panacea para los problemas económicos de México.

No obstante, es pertinente destacar que el TLCAN ha favorecido a sectores industriales y manufactureros específicos, alentando la atracción de inversión extranjera y expandiendo las exportaciones de México a Estados Unidos y Canadá. México pasó de tener un déficit en las relaciones comerciales con Estados Unidos a tener un superávit. En 1993, año previo a la entrada en vigor del TLCAN, el comercio entre ambos países era de alrededor de 88 000 MDD, con un superávit favorable a la economía estadounidense de 2400 MDD; veinticinco años después, el TLCAN revirtió la balanza a favor de México.

Los países del TLCAN producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región casi se ha triplicado desde que entró en vigor este tratado, mientras que la inversión se ha multiplicado por seis. La relación comercial de Estados Unidos con Canadá y México representa el doble del comercio de Estados Unidos con China, y diez veces más que el comercio que mantiene Estados Unidos con Reino Unido.

En suma, el TLCAN ha construido un andamiaje que ha alentado la creación de cadenas de suministro integradas, especialmente en la industria automotriz, del cual se derivan millones de empleos directos e indirectos. Por tanto, en el corto plazo es imprescindible mantenernos en este acuerdo comercial, pero, al mismo tiempo, reducir la dependencia comercial y económica con nuestro vecino del Norte y, en el largo plazo, buscar diversificar nuestro comercio con otras regiones y países.

La economía mexicana depende, en gran medida, de la de Estados Unidos. Por ejemplo, alrededor del 80 por ciento de las exportaciones de México se dirigen a Estados Unidos, y aproximadamente la mitad de las importaciones provienen de ese país, al tiempo que Estados Unidos es el principal inversionista en México. El comercio total entre Estados Unidos y México se ha incrementado más de cinco veces como resultado del TLCAN. Se han creado cadenas productivas en algunos sectores que dependen de componentes de la región; es decir, Norteamérica se ha convertido en una zona productiva que depende del libre flujo comercial sobre todo de bienes intermedios. El sec-

tor automotriz, uno de los más activos en los últimos lustros, depende de las cadenas productivas de valor, que han significado una mayor competitividad y han hecho de América del Norte una de las plataformas manufactureras más dinámicas del mundo en el sector de automóviles y autopartes.

México se ha visto beneficiado de la integración comercial y productiva en Norteamérica, ya que ha atraído gran parte de la producción de automóviles y autopartes, la cual se ha relocalizado desde Canadá y Estados Unidos. El porcentaje de la producción regional automotriz en México ha aumentado, especialmente desde 2005, y se espera que siga. Mientras que en Estados Unidos y Canadá el nivel de producción automotriz en la región ha venido declinando.

La globalización de la política mundial

Es pertinente contextualizar brevemente los cambios en la economía y la política a nivel global que han acontecido en las últimas décadas. Por ejemplo, Baylis, Owens y Smith (2017) se refieren a la globalización de la política mundial. Mencionan que, desde 1990, se ha presentado una tendencia sin precedentes hacia una economía y una política global interconectada en la cual el rol de las comunicaciones, la tecnología, las finanzas y el transporte han sido determinantes. Es prácticamente imposible sustraernos a esta dinámica globalizadora, por lo que es necesario insertarse de manera adecuada a la globalización, obviamente especializándonos en sectores productivos, atrayendo inversión extranjera y conectándonos con las cadenas globales de valor.

El debate de la globalización

El debate de la globalización, desde la esfera académica, tiene más de dos décadas. Se cuestiona si realmente estamos en un mundo globalizado; al respecto, los hiperglobalistas afirman que nos dirigimos a un mundo sin fronteras, mientras que los escépticos cuestionan el grado de integración económica mundial, sobre todo si lo comparamos con finales del siglo XIX. Por su parte, los transformacionistas reconocen que estamos en una era sin precedentes en la economía mundial, en la cual la globalización se convierte en una fuerza

transformadora. Es decir, se niega que la globalización ha creado un mundo sin fronteras, pero a pesar de ello es casi imposible sustraerse a la dinámica global, ya que los acontecimientos económicos y políticos en cualquier punto de la geografía mundial tienen repercusiones globales (Michie, 2011).

Por su parte, los “hiperglobalistas” consideran al Estado-nación como un anacronismo. Argumentan que nos dirigimos a un mundo sin fronteras donde la actividad económica se desnacionaliza y hay nuevos patrones de ganadores y perdedores, mientras que para los escépticos es falso que los niveles recientes de interdependencia económica no tengan precedentes en la historia. La economía mundial estaba considerablemente menos integrada a finales del siglo xx comparada con la de finales del siglo xix. Más que una globalización, existe una regionalización en el mundo; por ejemplo, en Norteamérica (TLCAN), Europa (Unión Europea), Asia (ASEAN), entre otros.

Para los transformacionistas, grupo liderado por el académico británico David Held, la globalización se ha convertido en una fuerza central impulsora detrás de los rápidos cambios económicos, políticos, y sociales que están reconfigurando las sociedades modernas y el orden mundial del siglo xxi. Es decir, la globalización es una poderosa fuerza transformadora y representa un enorme sacudimiento de las sociedades, la economía y la gobernanza.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que el enfoque transformacionista es más pertinente, ya que describe de manera más exacta las tendencias contemporáneas; no obstante, es justo destacar el punto de vista de los escépticos que cuestionaban la intensidad de la globalización, y que precisamente sus argumentos cobran relevancia en años recientes cuando se ha presentado una tendencia proteccionista y nacionalista que ha puesto barreras al comercio internacional, principalmente en Estados Unidos y China.

En ese contexto, Luca D’Urbino en la revista *The Economist* se ha referido a la *slowbalization*; en un artículo señala que la globalización ha disminuido de la velocidad de la luz al ritmo de un caracol en la última década por varias razones, entre ellas, que el costo del transporte de mercancías ha dejado de disminuir, las multinacionales han descubierto que la expansión global consume dinero y que los rivales locales a menudo se lo comen vivo, la actividad se está desplazando hacia los servicios que son más difíciles de vender a través de las fronteras: las tijeras se pueden exportar en contenedores, mientras que esto no es posible hacerlo con los peluqueros; la fabricación china se ha vuelto más autosuficiente, por lo que necesita importar

menos piezas. Además, la inversión, el comercio, los préstamos bancarios y las cadenas de suministro transnacionales se han ido reduciendo o estancando en relación con el PIB mundial. En este contexto, la globalización ha dado paso a una nueva era de lentitud a la que se le ha denominado *slowbalisation*. De esta manera, las políticas proteccionistas del presidente estadounidense Donald Trump llevaron a una “desglobalización”, en donde el comercio, la inversión y las cadenas transnacionales de suministro han disminuido.

Debemos destacar que los aranceles y las políticas proteccionistas que implantó el presidente Trump no son la excepción, sino la constante en la historia de ese país. La historia de la política económica en el siglo xx de Estados Unidos revela un país que impone aranceles cuando sus sectores se ven amenazados. Con ello, se contradicen las políticas neoliberales, como el libre comercio, de parte del país que ha sido la cuna del neoliberalismo. Saad-Filho (2005) ha observado que los países más desarrollados no llegaron a ser ricos mediante la aplicación rigurosa de las políticas neoliberales; los periodos de rápido crecimiento económico, tanto en países pobres como ricos, no han coincidido con el neoliberalismo, y las políticas asociadas con el rápido crecimiento económico en Latinoamérica (1930-1982), Asia del Este (1960-1998) y China (de 1978 hasta el presente) contradicen rotundamente las prescripciones del consenso de Washington en varios aspectos (Saad-Filho, 2005).

Considerando lo anterior, podemos advertir que las naciones más prosperas en la actualidad, destacando el caso de China y Estados Unidos, se han beneficiado de la globalización económica, pero al mismo tiempo han protegido sus industrias nacionales mediante aranceles y otras medidas que van en contra del libre comercio. Es decir, existe una globalización económica, transformacionalista, de la cual ningún país se puede sustraer, pero al mismo tiempo los países pueden moldear sus políticas internas para insertarse en la economía global y, al mismo tiempo, favorecer a sus sectores productivos ante la competencia externa.

La política económica del gobierno de la Cuarta Transformación encabezada por Andrés Manuel López Obrador va en el sentido de mantener los acuerdos internacionales de libre comercio que se encuentran vigentes, pero al mismo tiempo se enfoca en una serie de políticas internas tendientes a reducir la desigualdad aumentando los salarios, los ingresos y el poder adquisitivo para fortalecer el mercado interno. De esta manera, se reduce la dependencia de políticas neoliberales (como los acuerdos de libre comercio)

para la prosperidad económica del país. Asimismo, se enfoca en el fortalecimiento del mercado interno para alentar el crecimiento económico del país mediante proyectos de infraestructura de largo alcance. El programa de Andrés Manuel López Obrador se enfoca en el robustecimiento del sector energético nacional como palanca del desarrollo económico para rescatar la industria nacional y promover un desarrollo hacia adentro. Paradójicamente, esta visión coincide con la del presidente estadounidense (Trump, en el momento de escribir este artículo) de buscar atraer y repatriar a las empresas estadounidenses que se encuentran en México y otros países de menores costos laborales, con el objetivo de crear empleos en Estados Unidos.

El enfoque dual de la globalización

Se puede analizar la globalización desde un enfoque dual: como un proceso que alienta la integración, pero también la fragmentación; es decir, se presenta un proceso que Rosenau ha denominado *fragmegración*. En primer lugar, se considera a la globalización como un proceso de integración económica. En este contexto, los Estados subnacionales se ven obligados a competir en busca de la atracción de inversión extranjera y a formar parte de cadenas productivas transnacionales para poder competir en los mercados internacionales. En segundo lugar, se observa la globalización como un proceso que ha fragmentado el poder del Estado generando al mismo tiempo diversos centros de poder que compiten entre sí. Se han creado nuevos centros de poder, algunos de los cuales han formado redes de interacción. En suma, se analiza la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora. La globalización ha propiciado una nueva forma de gobernanza donde los actores locales han recuperado poder ante la desintegración del poder del Estado-nación.

No sólo el Estado-nación ha disminuido su poder e influencia en un entorno de globalización, sino que también este poder se ha fragmentado a diversos polos, entre ellos a empresas multinacionales y organismos internacionales, además de que ha conducido a la consolidación de otros actores hacia el interior de los Estados, entre los que destacan los gobiernos subnacionales y locales, los movimientos sociales y las organizaciones civiles (Rosenau, 2002; Held, 2004).

Considerando lo anterior, los Estados subnacionales están descubriendo que, debido a su poder económico y legitimidad social, son capaces de influir en las posiciones asumidas por los gobiernos federales sobre asuntos internacionales relevantes como comercio global, seguridad, derechos humanos o problemas ambientales (Cornago, 2006).

La fragmentación del poder de los Estados concentrado en los gobiernos centrales crea polos de poder paralelos en cuya nueva reconfiguración sobresalen diversos actores subnacionales, así como organismos no gubernamentales, lo cual conduce a una nueva forma de gobernanza, la cual se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas. La gobernanza va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, organizaciones empresariales, entre otros, los cuales se constituyen en actores importantes en la gobernanza nacional y regional; no obstante, lo anterior no implica que el Estado-nación esté en proceso de extinción, sino que ya no es el único actor exclusivo en las relaciones internacionales y en las decisiones respecto de problemas globales.

Como ha quedado en evidencia durante la renegociación del TLCAN, en Estados Unidos el poder político no está concentrado en el presidente de ese país, sino que hay además una serie de pesos y contrapesos que se oponen a las decisiones del titular del Poder Ejecutivo. Además, una serie de actores organizados de la sociedad civil, cámaras empresariales y organizaciones de productores desempeñaron un rol determinante en los resultados de las mesas de negociaciones del tratado. Durante el proceso de negociación, el presidente Trump amenazó en diversas ocasiones con abandonar el TLCAN, pero la Cámara de Comercio de Estados Unidos le advirtió de las terribles consecuencias de una eventual ruptura del tratado para ese país en términos de empleos, exportaciones, importaciones y cadenas de valor.

En este sentido, es pertinente subrayar que las relaciones internacionales van más allá de los Estados-nación. Se requiere observar a una serie de actores transnacionales que influyen en el curso de los eventos. La imagen predominante de las relaciones internacionales es la de una red de diversos actores vinculados a través de múltiples canales de interacción (Baylis, Owens y Smith, 2017).

Por tanto, es fundamental identificar una serie de actores relevantes en Estados Unidos a través de los cuales México puede promover su agenda y contrarrestar las políticas adversas.

La Cámara de Comercio de Estados Unidos es el *lobby* privado más importante de ese país, pues congrega alrededor de trescientas cámaras locales y tiene representación en cada uno de los estados de la Unión Americana. Respecto del TLCAN, esta cámara ha advertido que el comercio con Canadá y México es un eje impulsor significativo del crecimiento económico de Estados Unidos, y después de dos décadas es evidente que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha generado nuevas oportunidades sustanciales para los trabajadores, agricultores, consumidores y empresas de Estados Unidos.

De igual manera, reconoce que México y Canadá son, por mucho, los mayores mercados de exportación para Estados Unidos. Destacan que uno de los beneficios más importantes es que el comercio con Canadá y México sostiene 14 000 000 de empleos en Estados Unidos. La comunidad empresarial apoyó la oportunidad de modernizar el acuerdo y, durante las negociaciones del TLCAN, la Cámara de Comercio de Estados Unidos ha resaltado en diversos informes los beneficios del tratado para su país.

La aprobación del T-MEC recae en el Congreso estadounidense, el cual está compuesto por una Cámara de Senadores (cien miembros) y una Cámara de Representantes, que cuenta con cuatrocientos treinta y cinco miembros. De acuerdo con la constitución y las leyes secundarias estadounidenses, una vez renegociado el TLCAN (ahora T-MEC), éste tiene que ser ratificado por ambas cámaras (Destler, 2005). Por ser un tratado internacional, es competencia del Senado ratificarlo y, por ser un acuerdo que implica el tema comercial, le compete hacer lo propio a la Cámara de Representantes. En 1993, el TLCAN fue ratificado en la Cámara de Representantes, donde tuvo mayor oposición, por 234 votos a favor y 200 en contra; mientras que en el Senado fue ratificado por 61 votos a favor y 38 en contra.

En el caso del T-MEC, el Senado mexicano lo aprobó en junio de 2019 y ratificó algunas enmiendas solicitadas por Estados Unidos (especialmente en lo relativo al tema laboral) en diciembre de ese año. La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el nuevo T-MEC con 385 votos a favor y 50 en contra ese mismo mes. Luego, en enero de 2020, el Senado estadounidense aprobó el T-MEC con 89 votos a favor y 11 en contra, mientras que el Parlamento canadiense hizo lo propio en el periodo marzo-abril de 2020 en ambas cámaras.

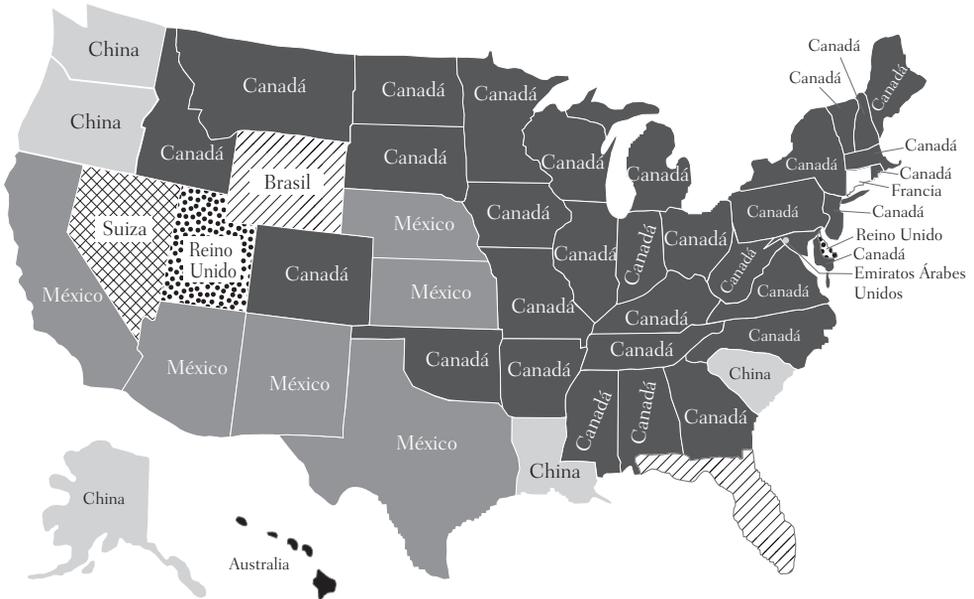
El Senado en particular representa los intereses de los Estados subnacionales y juega un rol importante en aprobación de los tratados internacionales.

De esta manera, dichos Estados tienen margen de maniobra para promover y defender sus intereses en la toma de decisiones respecto de los tratados comerciales internacionales, especialmente durante el proceso de ratificación una vez que los poderes ejecutivos los han negociado y firmado.

Finalmente, el T-MEC entró en vigor el 1º de julio de 2020, lo cual sirvió de marco para la reunión de los mandatarios de Estados Unidos y México, Donald Trump y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente, en Washington D.C. el 8 de julio. Ambos mandatarios destacaron la relevancia del acuerdo para reactivar la economía de la región en medio de los estragos generados por la Covid-19.

Estados Unidos depende del T-MEC para fomentar sus exportaciones a Canadá y México en sectores como la manufactura, la agricultura y otras industrias. De acuerdo con datos de 2017, Canadá ocupó el primer lugar para treinta y tres estados de Estados Unidos como su principal destino de exportación, mientras que siete estados de ese país (California, Texas, Arizona, Nuevo México, Kansas y Nebraska) tuvieron a México como su principal destino de exportaciones (véase el mapa 1) (Kiersz, 2017a, 2017b).

MAPA 1
PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS
POR ESTADO, 2018



FUENTE: Bob Bryan (2018).

Las exportaciones son una importante fuente de ingresos para los Estados subnacionales. Con excepción de Hawái, todas las entidades exportaron al menos 1000 MDD en bienes y servicios en 2019. La exportación más importante de cada estado revela el tipo de industrias que están en el centro de su economía. En muchos de ellos, las principales exportaciones son recursos naturales que sustentan gran parte de la economía. Por ejemplo, el carbón es el principal producto de exportación en estados como Pensilvania y Virginia Occidental, en donde la minería del carbón ha sido históricamente un sector económico importante. De igual manera, el petróleo crudo constituye la principal exportación en Dakota del Norte y Texas, estados que albergan gran parte de las reservas probadas del país.

En otros estados, la principal exportación representa la actividad productiva del estado. Por ejemplo, Michigan, sede de las tres grandes fabricantes de automóviles de Estados Unidos (General Motors, Ford y Fiat Chrysler), exportó principalmente 8300 MDD en piezas de automóviles en 2019. Asimismo, Washington, sede de la industria aeroespacial, incluyendo la empresa Boeing, exportó primordialmente aviones y partes de aviones en 2019.

En muchos casos, las importaciones de Estados Unidos derivan al final en exportaciones, ya que actualmente ese país está integrado profundamente por medio de cadenas de suministros internacionales y transfronterizas en lo relativo a partes, suministros, componentes y productos finales. Por ejemplo, el país del cual se originaron la mayor parte de las importaciones de Michigan en 2015 fue México, el cual provee a las automotrices Ford y General Motors de autopartes, equivalentes a miles de millones de dólares. Después del ensamblaje final, decenas de miles de autos son exportados de Michigan a Canadá, el principal destino de las exportaciones de este estado (Kiersz, 2017a).

Un análisis sobre el tamaño de las economías de los estados de Estados Unidos en 2015 revela que las entidades más ricas son diez: California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Carolina del Norte y Georgia, cuyas economías equivalen a la de algunos países; desde esta perspectiva, estos diez Estados subnacionales, si fueran países, se ubicarían entre las cincuenta mayores economías del mundo.

Los estados que más dependen del comercio con México, en el marco del TLCAN, son Texas y California. Si fuera un país, Texas sería la decimotercera economía del mundo, con un PIB de 1600 MDD. Económicamente, hay más en juego para Texas que para cualquier otro estado de la Unión Americana

en la relación con México. Por mucho, México es el socio comercial más importante de Texas. En 2015, este estado exportó bienes equivalentes a más de 92 000 MDD a México, más de lo que exportó de manera combinada a los siguientes diez países de sus principales destinos de exportación. Mientras que sus importaciones desde México fueron dos veces más que las provenientes de China. Los principales productos que exporta Texas son petróleo, computadoras y otros electrónicos, mientras que importa sobre todo petróleo crudo; es el estado que más exporta en Estados Unidos, siendo el monto total de esta actividad aproximadamente el 16 por ciento de su PIB subestatal, el más alto del país. Hacia 2017, Texas exportó 127 000 MDD en bienes y servicios a Canadá y México, mientras que el 72 por ciento de sus importaciones fueron insumos para producir bienes en ese año. De esta relación comercial dependen 948 900 empleos en Texas.

Por otra parte, California es el Estado subnacional más importante no sólo de Estados Unidos, sino de toda la región de América del Norte, en términos económicos y poblacionales. Si fuera un país, California sería la sexta economía del mundo con un PIB subestatal de 2746 MDD y con una población de 39 500 000 habitantes. En términos económicos, la siguen estados como Texas, Nueva York, Florida e Illinois en la Unión Americana. La prosperidad económica de ese estado depende de sus relaciones comerciales con el exterior, las cuales están ancladas a los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, como el TLCAN. La Cámara de Comercio de California apoyó activamente la creación del TLCAN a principios de la década de 1990, el cual ahora que comprende una población de 489 500 000 personas en total en sus países miembros. En 2017, las exportaciones de bienes de California ascendieron a más de 525 460 MDD, mientras que las importaciones de bienes ascendieron a casi 614 020 MDD. México sigue siendo su mayor mercado de exportación, pues recibe el 15.5 por ciento de todas las exportaciones de este estado. Las de California a México ascendieron a 26 700 MDD en 2017. Las computadoras y los productos electrónicos, que representaron el 22 por ciento de todas sus exportaciones a México, siguen siendo las mayores exportaciones de este estado. Asimismo, las de equipos y maquinaria de transporte de California a México ascendieron a más de 5000 MDD; de igual manera, los productos químicos siguen siendo un sector de exportación importante.

Los sindicatos estadounidenses se opusieron al T-MEC en la última fase de su negociación. De acuerdo con estimaciones, la terminación del TLCAN

amenazaría 556 000 empleos en California. De hecho, de los 4 900 000 empleos en Estados Unidos que dependen del comercio con México, California tiene uno de cada diez.

Históricamente, ha existido una división de poderes real en Estados Unidos, ya que tiene un sistema político de pesos y contrapesos, tanto entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como entre el gobierno central y los no centrales. En este sistema, la versión final del T-MEC no es decidida de manera unilateral por el Poder Ejecutivo, sino que tiene que ser aprobada por el Congreso en ambas cámaras debido a su carácter de tratado internacional en el ámbito comercial.

La renegociación exitosa del TLCAN, acordada con México y con Canadá en agosto y septiembre del 2018, respectivamente, significó un éxito para el presidente Trump y de su administración; incluso, el mismo presidente lo difundió como un compromiso de campaña cumplido, buscando aumentar su base política y electoral para el proceso electoral de 2020.

Antes de la ratificación del T-MEC, los legisladores del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes solicitaron que se modificaran algunos capítulos, de manera particular, en el tema laboral. Hay una preocupación de los sindicatos estadounidenses, sector estrechamente vinculado con el Partido Demócrata por el cumplimiento de los derechos laborales en México, especialmente en lo referente a la libre sindicalización, prohibición del trabajo infantil y el aumento de los salarios de los trabajadores en México. Para ello, se creó la figura de inspectores laborales de Estados Unidos, que tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento de estas disposiciones incluidas en el nuevo tratado.

Hacia una paradiplomacia transversal en la 4T

La relación económica de México con Estados Unidos es un asunto que domina la agenda de la relación bilateral y que es primordial para México. Es evidente la relación compleja entre estos países. De hecho, desde una perspectiva teórica, el enfoque de la interdependencia nos proporciona un marco para comprender esta relación. Por ejemplo, Velázquez (2011) destaca que factores como el TLCAN, las inversiones estadounidenses en México, el número creciente de mexicanos en Estados Unidos y la deuda mexicana

con bancos de Estados Unidos han contribuido a la intensificación de la interdependencia entre estos países. Asimismo, señala que “el volumen e intensidad de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales que se generan en la frontera de más de tres mil kilómetros ilustran la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores estatales y no estatales” (Keohane y Nye, citados por Velázquez, 2011).

De esta manera, en la relación México-Estados Unidos existe una serie de actores importantes que influyen y determinan el curso de los eventos. Por tanto, el gobierno de México, principalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, el mismo Senado a través de sus comisiones y grupos de trabajo, y otras secretarías importantes en esta relación (Hacienda, Economía, Agricultura, entre otras) deberían identificar a estos actores y enfocar parte de los esfuerzos diplomáticos y paradiplomáticos para incidir en las relaciones internacionales con el país vecino en temas como el comercio, la migración y la seguridad.

La paradiplomacia es una alternativa a la diplomacia tradicional que conduce el gobierno central, mientras que los no centrales llevan a cabo la paradiplomacia. La diplomacia es la práctica de las relaciones internacionales conducida por representantes de los Estados; se enfoca en una serie de temas de alta política como la seguridad, la guerra, los tratados internacionales, entre otros. Por su parte, la paradiplomacia es conducida por representantes de los Estados subnacionales y está enfocada en temas de baja política, como promoción económica, educación, ciencia, tecnología, medio ambiente, entre otros, y no se opone a la diplomacia del gobierno central, sino que la complementa; sus esquemas de colaboración son mediante acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento, pero no mediante tratados internacionales.

Los Estados subnacionales participan en la toma de decisiones respecto de la política económica adoptada por los gobiernos nacionales, por ejemplo, en la negociación e implementación de los acuerdos comerciales internacionales. La paradiplomacia económica se refiere a la participación de los Estados subnacionales en actividades internacionales para promover sus intereses económicos, es decir, las exportaciones e importaciones, así como el turismo y la especialización de actividades productivas para atraer inversión extranjera.

El gobierno de México ha realizado esa clase de actividades para promover la ratificación del T-MEC en Estados Unidos. En febrero de 2019, el gobernador de Nebraska encabezó una misión comercial en México durante

la cual se reunió con el canciller Marcelo Ebrard; ambos coincidieron en la relevancia del T-MEC y se pronunciaron por su ratificación; asimismo, “reconocieron que el TLCAN ha impulsado la economía de Nebraska, la cual tuvo un crecimiento del 1289 por ciento desde la entrada en vigor del tratado. Más de 33 900 empleos en Nebraska dependen del comercio con México” (SRE, 2019).

A principios de marzo de 2019, el canciller Ebrard se reunió con el alcalde de Los Ángeles, California, Eric Garcetti, en su tercera visita de trabajo a México para profundizar la relación de esa ciudad con nuestro país. Los Ángeles es la ciudad que alberga el mayor número de mexicanos (1 300 000), de los cuales más de medio millón son nacidos en México. En 2017, nuestro país fue el primer destino de exportación para California, mientras que cerca del 40 por ciento de las exportaciones de California a México proviene del área metropolitana de Los Ángeles, Long Beach y Anaheim (Sánchez, 2019).

En marzo de 2019, la embajadora de México en Estados Unidos, Martha Bárcena, promovió la ratificación del T-MEC ante el Congreso estadounidense y, posteriormente, se reunió con el gobernador del estado de Arizona Doug Ducey; en la reunión, Martha Bárcena y el gobernador pidieron aprobar el T-MEC e instaron a los legisladores estadounidenses a hacer lo mismo con el acuerdo comercial. La embajadora enfatizó los lazos estrechos entre los dos países en Phoenix, Arizona. México es el mayor socio comercial de Arizona, y Canadá es el tercero después de China. La relación comercial de Arizona con los dos países de América del Norte en 2018 fue de 20 400 MDD; Ducey advirtió que el acuerdo debía ser aprobado en 2019 para evitar que interviniera la política en las elecciones presidenciales de 2020.

Comentarios finales

En el marco de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, México debe promover sus intereses no solamente ante el Poder Ejecutivo del gobierno central, sino que también se debe enfocar en la relación con el Poder Legislativo (Senado, Cámara de Representantes), además de identificar a los actores subnacionales en Estados Unidos, buscar que sean sus aliados y que compartan objetivos en común; por ejemplo, a los Estados subnacionales con los que más vínculos comerciales tiene. Como hemos mencionado, México

es el primer destino de las exportaciones de seis estados, además, es el segundo socio comercial de veintitrés estados y el tercero para cuatro más de la Unión Americana.

Asimismo, es pertinente realizar un mapeo de los actores privados transnacionales más importantes en Estados Unidos, tales como cámaras de comercio, sindicatos y organizaciones de productores (agrícolas e industriales). Por ejemplo, las cámaras de comercio y organizaciones empresariales (U.S. Chamber of Commerce, Business Roundtable, entre otras); las industrias que más se han beneficiado del TLCAN (automotriz); particularmente, actores locales del estado de Michigan, que tiene una actividad preponderante en esta industria. Identificar a los estados que exportan granos a Estados Unidos (Iowa, Nebraska, Missouri y Kansas) y establecer con ellos relaciones paradiplomaticas.

Vivimos en una etapa sin precedentes en la era de la globalización económica, por lo que es imposible sustraerse a estas dinámicas globalizadoras; sin embargo, es necesaria una política económica interna que se dirija al fortalecimiento del mercado interno mediante el aumento de los ingresos y salarios. Es prioritario para México mantenerse en los acuerdos comerciales vigentes, pero al mismo tiempo tiene que explorar una diversificación comercial para reducir su dependencia económica ante Estados Unidos.

Debido a la gran dependencia comercial y económica de México con Estados Unidos, la gran lección es redirigir sus relaciones comerciales hacia otros países y regiones, lo cual es factible que se concrete en el largo plazo. A México le conviene que se mantenga el T-MEC debido a la concentración de su comercio con Estados Unidos; sin embargo, las presiones de éste para proteger sus sectores productivos y su afán en reducir el déficit comercial contribuyen a que nuestro país busque disminuir su dependencia.

La transición política democrática en México presenta una oportunidad para reformular la agenda bilateral con Estados Unidos, que se ha deteriorado justamente desde el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Los temas de comercio, seguridad y migración definirán el tipo de relación entre ambos países, aunque generan fricciones, pero pueden representar una oportunidad de reformular la agenda bilateral y reforzar la relación con Estados Unidos fomentando la cooperación bilateral en seguridad y migración, al tiempo que se busca la diversificación comercial y el fortalecimiento del mercado interno.

Fuentes

BAYLIS, JOHN, PATRICIA OWENS y STEVE SMITH, eds.

2017 *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

BROWN, DOUGLAS M.

2013 “The North American Free Trade Agreement: The Limits of Integration”, en J. Loughlin, J. Kincaid y W. Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. Nueva York: Routledge.

BRYAN, BOB

2018 “One Map Shows Why Trump’s Trade Fight with Canada Could End in Disaster”, *Business Insider*, 12 de junio, en <<https://www.businessinsider.com.au/trump-trudeau-trade-fight-map-canada-exports-to-us-2018-6>>, consultada en agosto de 2019.

CALIFORNIA CHAMBER OF COMMERCE

2018 “North American Free Trade Agreement”, en <<https://advocacy.calchamber.com/international/trade/nafta/>>, consultada en octubre de 2018.

CORNAGO, NOE

2006 “Paradiplomacy as International Custom: Sub-national Government and the Making of New Global Norms”, *Global Norms for the Twenty-First Century* 67, no. 81: 67-81.

DESTLER, I. M

2005 *American Trade Politics*. Massachusetts: Institute for International Economics.

DONNAN, SHAWN, ANDREW MAYEDA, JENNY LEONARD

y JEREMY C. F. LIN

2018 “Trump’s ‘Historic’ Trade Deal: How Different Is It from Nafta?”, *Bloomberg*, 2 de octubre.

D'URBINO, LUCA

2019 "Slowbalisation. The Steam Has Gone Out of Globalization", *The Economist*, 24 de enero, en <<https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>>.

HARVEY, DAVID

2007 *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

HELD, DAVID

2004 *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*. Londres/Nueva York: Routledge.

JARDÓN, EDUARDO

2018 "México tiene 400 mil 'ninis' menos que en 2014", *El Financiero*, 26 de enero.

KAISER, ROBERT

2005 "Sub-state Governments in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-level Governance in Europe and North America", en Stéphane Paquin y Guy LaChappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge, 90-103.

KIERSZ, ANDY

2017a "3 Maps Show Why NAFTA is so Important to the U.S.", *Business Insider*, 21 de noviembre, en <<http://www.businessinsider.com/3-maps-show-why-nafta-is-important-2017-11>>, consultada en diciembre de 2017.

2017b "This is Every US State's Biggest Trading Partner", World Economic Forum, 16 de noviembre, en <<https://www.weforum.org/agenda/2017/11/this-is-every-us-states-most-important-trading-partner/>>, consultada en octubre de 2018.

KINCAID, JOHN

1999 "The International Competence of US States and their Local Governments", en Francisco Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action*:

the Foreign Relations of Subnational Governments. Londres/Nueva York: Routledge.

LECOURS, ANDRÉ

2008 *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Países bajos: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

LOVELACE, BERKELEY

2018 “GOP Texas Governor to Trump: US needs NAFTA as Part of a ‘Reasonable Trade Policy’”, *CNBC Markets*, 10 de julio, en <<https://www.cnbc.com/2018/07/10/gop-texas-gov-greg-abbott-to-trump-america-needs-nafta.html>>, consultada en septiembre de 2018.

MICHIE, JONATHAN, ed.

2011 *The Handbook of Globalisation*. Londres: Edward Elgar Publishing.

MILLER, CLAIRE CAIN

2016 “The Long-Term Jobs Killer Is Not China. It’s Automation”, *The New York Times*, 21 de diciembre.

PAQUIN, STÉPHANE

2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, nos. 1-2: 173-197.

RIOUX OUIMET, HUBERT

2015 “From Sub-state Nationalism to Subnational Competition States: The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec”, *Regional & Federal Studies* 25, no. 2: 109-128.

ROBERTS, KEN

2018 “In Top 10 U.S. Exports for 2017, 3 Countries Keep Popping Up: China, Canada and Mexico”, *Forbes*, 28 de febrero, en <<https://www.forbes.com/sites/kenroberts/2018/02/28/in-top-10-u-s-exports->

for-2017-three-countries-keep-popping-up-china-canada-and-mexico/#44dca46060d3>, consultada en octubre de 2018.

ROGERS, JESSE, BRENDAN LACERDA y MARK ZANDI

2017 “The Anatomy of a NAFTA Deal”, *Moody's Analytics*, en <<https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2017-11-17-NAFTA.pdf>>.

ROSENAU, JAMES N.

2006 *The Study of World Politics: Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*. Londres: Routledge.

2002 “Governance in a New Global Order”, en David Held y Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 70-86.

SAAD-FILHO, A.

2005 “From Washington Consensus to Post-Washington Consensus: Neoliberal Agendas for Economic Development”, en A. Saad-Filho, *Neoliberalism: A Critical Reader*. Londres: Pluto Press, 113-119.

SÁNCHEZ, ENRIQUE

2019 “Se reúne Ebrard con el alcalde de Los Ángeles”, *Excelsior*, 6 de marzo, en <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-reune-ebrard-con-el-alcalde-de-los-angeles/1300351>>, consultada en agosto de 2019.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2019 “México y Nebraska estrechan relación”, 15 de febrero, en <<https://www.gob.mx/sre/es/articulos/mexico-y-nebraska-estrechan-relacion-191046?idiom=es>>, consultada en agosto de 2019.

STEBBINS, SAMUEL, GRANT SUNESON y EVAN COMEN

2020 “Planes, Phones and Automobiles: These are the Top-selling Products from each State in the US”, *USA Today*, 3 de septiembre.

VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL

- 2011 “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, *Norteamérica*, *Revista Académica del CISAN*, UNAM año 6, no. 2: 85-113.

WILSON, CHRISTOPHER

- 2018 “A NAFTA Update for the Border Region”, Woodrow Wilson Center for International Scholars, 18 de agosto, en <<https://www.wilsoncenter.org/article/nafta-update-for-the-border-region>>, consultada en noviembre de 2018.
- 2011 “Working Together: Economic ties between the United States and Mexico”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/working-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>>.

RETOS Y OPORTUNIDADES DEL T-MEC PARA MÉXICO: LAS TELECOMUNICACIONES

*Juan Carlos Barrón**

*Money equals power;
power makes the law;
and law makes government.*

Kim Stanley Robinson

Introducción

El acuerdo bautizado en México como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) fue alcanzado contrarreloj el 30 de septiembre de 2018, firmado el 30 de noviembre de ese mismo año en Buenos Aires, Argentina, ratificado por México el 19 de junio de 2019, y al momento de escribir estas líneas se esperan las ratificaciones de los poderes legislativos correspondientes de los otros dos países de la región.

Por un lado, el T-MEC, en sus capítulos sobre telecomunicaciones y comercio electrónico (18 y 19), actualiza el marco jurídico respondiendo a las necesidades de esos actores preponderantes y favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y Canadá. Por el otro lado, no toma en cuenta las necesidades de los pueblos de la región y no proporciona ninguna herramienta para temas altamente preocupantes como la proliferación de noticias falsas y su amenaza para los sistemas políticos de la región; no busca promover la diversidad y el mejoramiento de la producción de contenidos culturales, el uso ético del análisis de grandes datos o plantear algún lineamiento normativo para las dinámicas que traerán la internet de las cosas, la inteligencia artificial y los retos que ya nos plantea la ciberseguridad.

*Investigador del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <jbarronp@unam.mx>.

En este apartado, nos proponemos reflexionar brevemente sobre algunas de las posibilidades que este tratado podría traer para la hacienda pública mexicana en materia de los capítulos 18 y 19 buscando contextualizar los retos y las oportunidades que aquí se plantean, y haciendo especial énfasis en la posibilidad de imponer una tasa tributaria tipo GAFSA para algunas de las actividades de los grandes corporativos mediáticos, ciberespaciales y de telecomunicaciones.¹

Cabe resaltar lo que se advirtió en el Senado de la República en aquel foro de agosto de 2019 al que fuimos convocados y donde presenté la ponencia que originó este artículo: el poder político internacional necesario para diseñar y aplicar una imposición tributaria sobre el consumo por internet (y no sobre el domicilio fiscal de sus corporativos) pasa por un gran acuerdo multilateral que logre sintonizar a escala global las regulaciones en esta materia.

En este trabajo, esbozo algunas directrices que espero ayuden a tomar decisiones y muestren la importancia y la urgencia de realizar investigaciones sobre esta materia que nos permitan entrar en estos nuevos esquemas de tributación electrónica con un mayor conocimiento en beneficio de la nación y enfocados en incrementar las oportunidades de desarrollo de la gente y disminuir la brecha de desigualdad, que es cada vez más dramática.

Entorno de la problemática

En el complejo sistema de telecomunicaciones convergen el interés público y los intereses privados, y opera acoplado estructuralmente con los sistemas de energía y mediático. Actores corporativos que operan en los tres sistemas promueven la confusión para que sus intereses privados prevalezcan sobre los intereses estratégicos de los pueblos. Durante el liberalismo, se dio rienda suelta a esta confusión promoviendo tanto los intereses privados como sus ganancias y engañando sistemáticamente para que la opinión pública se enrede y de manera acrítica se suela pensar y afirmar que los intereses privados de estas corporaciones son los mismos que los de los pueblos y por supuesto que no es así.

¹ Menos de un año después de la presentación de este trabajo en el Senado de la República, el 1° de junio de 2020 entró en vigor el 16 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las plataformas de servicios y venta de productos digitales que operan en México.

Es menester ir aprendiendo a distinguir los intereses privados del interés público. Para ello, es necesario hacer investigación, pues este enredo no es fácil de comprender, y sólo comprendiéndolo se podrá ir desenredando y mover al elefante reumático y mañoso para conseguir que poco a poco se pueda regular las poderosas empresas transnacionales del sector mediático y de telecomunicaciones. ¿Cómo hacer que el T-MEC también le sirva al pueblo de México y ponerlo en la dirección de la reducción de la brecha tecnológica, que es una de las mayores desigualdades que existen en nuestro país?

Manuel Castells (2012) enfatiza que la expansión en telecomunicaciones en este siglo ha traído consigo un incremento en la capacidad de comercialización de las corporaciones mediáticas con su respectiva dinámica concentradora del poder para crear grupos empresariales y promoviendo, por lo tanto, actores desproporcionadamente preponderantes, la identificación cultural de la audiencia para crear contenidos personalizados y la interconexión de la internet para viejas y nuevas tecnologías de mediación.

En materia de telecomunicaciones, el T-MEC es un conjunto de regulaciones básicas. Conforme a la lógica liberal imperante durante su negociación, al parecer se busca regular lo menos posible y se evita mencionar el terreno geopolítico en donde se producen las relaciones sociales y comerciales que buscan regular qué es el ciberespacio. Al omitir este asunto clave no quedan claras cuestiones de vital importancia para la sociedad como la ciberseguridad y el pago de impuestos de las grandes transnacionales en nuestro país.

El sistema mediático es posiblemente uno de los sistemas sociales que más se transformó durante el periodo neoliberal, y su importancia geopolítica y económica creció exponencialmente, particularmente en este siglo (Barrón, 2018). La llamada cuarta revolución industrial ya está aquí y, a decir de muchos escritores, está a punto de tener un *boom* sin precedentes. En ella, la automatización de la producción, el intercambio de datos en tecnologías, no sólo de la información y comunicación, sino también de las manufactureras, la computación, la internet y el almacenamiento de datos van a transformar todos los aspectos de nuestras vidas: desde cómo nos informamos y cómo nos entretenemos hasta cómo y qué mercancías llegarán a nosotros transformando toda la producción humana, desde la energía hasta los productos culturales. El espacio físico en donde ocurren estas cuestiones mediáticas y ciberespaciales es el sector de las telecomunicaciones.

A diferencia del periodo neoliberal, las elites planetarias parecen estar ahora en discordia y disputándose la conducción de este final de época y para la etapa por venir. El estado de California discrepa abiertamente de las políticas federales que se le imponen desde Washington; a pesar de las medidas proteccionistas promovidas por el gobierno de Trump, las empresas automotrices estadounidenses requieren cada vez de menos obreros y empleados; las noticias falsas no pierden efectividad sin importar nacionalidad, escolaridad o edad, el espionaje denunciado por activistas como Edward Snowden no ha hecho mella en nuestros hábitos de consumo y uso de artefactos tecnológicos; Estados Unidos y Canadá hostilizan a empresas chinas como Huawei y ZTE acusándolas de estar filtrando información para el sistema de vigilancia de los países de la anglósfera (países cuyo idioma oficial principal es el inglés) y capturando datos para el gobierno de su país, entre otros ejemplos.

Además, es importante tener en mente que cuando hablamos de la región de América del Norte estamos hablando de que las decisiones que se toman para esta región afectan directamente a los casi 500 000 000 de personas que aquí vivimos, una región que genera el 28 por ciento del PIB mundial y que representa el 16 por ciento del comercio mundial (SE, 2017).

Las desigualdades y diferencias en la región son patentes, por ejemplo, en Estados Unidos, el 96.7 por ciento de los hogares cuenta con televisión, ya sea terrestre, por cable, satelital o por internet, y el funcionamiento del sistema es enteramente comercial, a diferencia de Canadá, que cuenta con redes públicas y privadas con contenidos multilingües y con un funcionamiento nacional, regional y local. En México, el 93 por ciento cuenta con un televisor, pero sólo el 73 por ciento cuenta con al menos un aparato digital, y poco más de 71 000 000 de personas de los casi 130 000 000 de habitantes de este país tienen acceso a internet (Endutih, 2017). Canadá cuenta con poco más de 31 000 000 de usuarios en una población total de 36 700 000. Mientras que en Estados Unidos hay casi 275 000 000 de usuarios en un país de 325 700 000 de habitantes (Statista, 2018). Lo anterior nos permite inferir que el mercado mexicano es el que tiene un mayor potencial de crecimiento en los próximos años en este rubro.

Lo que se aprobó en el T-MEC

Es importante recalcar que las prioridades en este tema para México durante la negociación eran, además de mantener los lineamientos de la OMC ya mencionados, incluir nuevas disposiciones para el comercio electrónico para desarrollar los servicios de telecomunicaciones y proteger la propiedad intelectual (SE, 2017). Estados Unidos, por su parte, en esta materia buscaba promover la competencia de servicios de telecomunicaciones creando un regulador regional independiente, asegurar el acceso a los mercados mexicanos y canadienses a proveedores de telecomunicaciones estadounidenses, facilitar las interconexiones y la instalación física de estas empresas, y proteger la elección de tecnología por parte de los usuarios (USTR, 2017).

Así pues, podemos inferir que la negociación en relación con las telecomunicaciones fue seguramente uno de los temas en los que se pudo avanzar con mayor facilidad y que todas las partes pudieron ver sus objetivos cumplidos, a diferencia de otros temas controvertidos como las patentes farmacéuticas o los productos lácteos. El capítulo 18 del T-MEC para telecomunicaciones y el 19 para comercio electrónico nos muestran que se han actualizado algunos conceptos clave para la jerga jurídica del sector, y que las preocupaciones de los tres países fueron claramente tomadas en cuenta, por supuesto, favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y Canadá.

Por ejemplo, se incluyó la creación de un comité regional de telecomunicaciones propuesto por Estados Unidos, la actualización de la legislación en relación con la protección de los datos personales conforme a las sugerencias de la OCDE, el incremento de cincuenta a setenta años sobre la propiedad intelectual propuesto por Estados Unidos y considerado por varios analistas canadienses como desventajoso para Canadá, pero que podría dar aún mayor auge a la interacción entre las empresas del sector de las llamadas industrias culturales. Otro tema que algunos analistas han considerado como beneficioso para los usuarios de México y Canadá es la disminución de los costos de envío a estos países de las compras hechas por internet, así como elevar la capacidad de compra de los mexicanos vía incremento de sueldos y la ampliación del acceso a servicios financieros electrónicos, entre otras cosas.

Por el otro lado, posiblemente por la innecesaria presión de tiempo que se impuso sobre las negociaciones, dejan grandes ausentes en el tema, que hubiera

sido recomendable considerar. Un ejemplo de lo anterior lo podemos ver en la insuficiente revisión de temas como la ciberseguridad, la proliferación de la desinformación a través de mecanismos como las noticias falsas, el uso ético del análisis de grandes datos o proponer alguna regulación en la llamada internet de las cosas y la inteligencia artificial, que serán temas que previsiblemente aumentarán su relevancia en las próximas dos décadas. También el tema de los productos culturales parece escasamente considerado, pues sólo se toca el tema de los derechos de autor y no parece considerar la importancia del espacio social emergente en la producción de contenidos culturales con creciente participación transnacional en la región.

Cabe resaltar que la ofensiva estadounidense en esta materia para asegurarse de ser el principal beneficiario de la expansión del sector en México y Canadá fue recibida por la prensa canadiense como intrusiva y hasta abusiva; sin embargo, en el caso de la prensa mexicana y en el marco de una ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión aprobada en México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto en 2014 claramente apegada a las sugerencias que hiciera la OCDE dos años antes (OCDE, 2012), parece considerarse este expansionismo estadounidense como una buena noticia, pues motiva la inversión extranjera y permite a los competidores extranjeros contar con el 100 por ciento de la propiedad en todos los rubros de telecomunicaciones.

Por último, la prohibición que Estados Unidos impone en el T-MEC a Canadá y a México para contratar libremente productos y servicios con países que “no tengan una economía de mercado” (es decir, que no estén autorizados por Estados Unidos) podría ser particularmente contencioso en el tema de telecomunicaciones. Por ejemplo, compañías chinas como Huawei y ZTE están teniendo una participación creciente en este sector, y el gobierno estadounidense les ha declarado la guerra abiertamente e incluso ha perseguido judicialmente a altos ejecutivos de esas empresas, como cuando solicitó a Canadá el arresto en territorio canadiense de la vicepresidente de la empresa Huawei, Meng Wanchou.

La inversión necesaria pero regulada en el tema de las telecomunicaciones

La actual agenda gubernamental de disminuir la desigualdad por la vía de incorporar a millones de usuarios a los servicios financieros y el uso de la in-

ternet puede darse en sintonía con las agendas geopolíticas de corporaciones como Facebook, Google, Huawei y Telcel, pero es necesario que prevalezca el interés nacional sobre los intereses corporativos. Por un lado, el acceso a la internet es un servicio y un mecanismo de inclusión, pero, por el otro, la internet es también un sistema de espionaje y extracción de recursos informáticos.

Así, en la actualidad la estrategia gubernamental consiste en incrementar la capacidad de conectividad de la población para ayudarla a potenciar su desarrollo y una opción es conectar a las zonas rurales con internet satelital como ya lo hace Facebook en México y otras partes del mundo.

El presidente López Obrador propuso la creación de una empresa estatal que cuente con inversión privada, que utilice la infraestructura de la CFE y en la que participen integrantes del consejo del Instituto Federal de Telecomunicaciones.² Posiblemente, en esta línea, en junio de 2019, se hizo pública una conversación entre el presidente de México con el CEO de Facebook, Mark Zuckerberg.

Lo anterior se da en el contexto de que en México hay 121 000 000 de líneas móviles, pero sólo 82 700 000 usuarios de internet, es decir, un tercio de la población aún no tiene acceso a internet, pero ya cuenta con la tecnología para conectarse. La red eléctrica es clave para ampliar la cobertura, pero también Facebook ha utilizado internet satelital a través de empresas como Viasat y Free Basics, empresas que cabe señalar no sólo conecta hogares, empresas y compañías aéreas, sino que además provee de servicios militares al ejército estadounidense. Toda la información que captura Facebook de sus usuarios es transferida para su análisis a los servidores de Menlo Park, cerca de San Francisco.

Desde luego, el interés de estas compañías es geopolítico, pero para ello las ganancias económicas tienen que fluir. Google transfirió 23 000 MDD a Bermudas en 2017 y Facebook reportó una ganancia de poco más de 40 000 MDD durante 2018, con una expansión de clientes que va al ritmo del 8 por ciento anual. Los ingresos por publicidad móvil son la clave del crecimiento de los ingresos de Facebook, representan el 89 por ciento de sus ingresos.

² Desde octubre de 2019, se encuentra en operación el “Programa de cobertura social para telecomunicaciones” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sin embargo, aún no queda claro si los avances en esta materia se deben a la CFE Telecom o a empresas privadas como Altán Redes, en convenio con AT&T, Movistar y América Móvil.

Como mencionábamos antes, el mercado potencial de los poseedores de un teléfono celular en México que no tiene acceso a internet es de casi 40 000 000 de personas, ya que 120 000 000 sí cuentan con este servicio, mientras hay más de 82 000 000 de personas con acceso, de las cuales sólo 61 000 000 de ellos usan Facebook, lo que representa un potencial de expansión enorme.

Tasa GAFA

Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA) son grandes empresas digitales que ejercen su función en casi todo el mundo. Debido a que son empresas virtuales, se dice que no tienen un lugar físico en cada uno de los países donde tienen sus consumidores, ya que su venta es a través de internet. Lo que hacen dichas empresas es recurrir a declarar sus impuestos de la mayoría de sus ganancias en los países donde tienen sus oficinas físicas (Luxemburgo, Irlanda), países que tienen tasas de impuestos bastante bajas, reduciéndose así sus saldos fiscales en comparación con sus ganancias, lo que provoca que se reduzca el pago de impuestos al resto de los países donde ofrecen sus servicios y en los cuales tienen la mayor parte de sus ganancias.

Francia es el pionero en la aplicación de este impuesto (tasa GAFA: el 3 por ciento). Las empresas a las cuales va dirigida esta política son principalmente las que pongan en contacto a los usuarios con la publicidad digital y la venta de datos con fines publicitarios, y es que la internet es una herramienta que en nuestros días es muy usual y donde la actividad económica pasa inevitablemente al navegar.

La aplicación de este arancel que impuso Francia fue a inicios de 2019 y se espera que genere alrededor de 450 MDD en el año (BBC, 2019). Desde luego, grupos políticos cercanos a estas compañías criticaron la propuesta arguyendo que el pago de dichos impuestos colocaría un freno al mercado digital, cosa que está por verse, pero que parece poco probable. Lo que sí ha afirmado la Comisión Europea es que las compañías digitales asumen menos del 9.5 por ciento de sus impuestos frente al 23.2 por ciento de las empresas convencionales, crecen al 14 por ciento a diferencia de las empresas convencionales que tienen un ritmo del 3 por ciento, y la mitad de ellas no tienen un domicilio físico (Comisión Europea, 2018).

El gobierno de Estados Unidos ha amenazado a Francia por aplicar ese impuesto porque dicen que busca perjudicar a empresas estadounidenses;

sin embargo, al mismo tiempo, Estados Unidos votó dentro del G7 y del G20 para aprobar un impuesto digital global para las compañías como Google o Facebook. Los senadores estadounidenses Chuck Grassley y Ron Wyden han dicho que esta política es claramente proteccionista y está dirigida injustamente a las empresas estadounidenses, también ellos están tomando medidas similares para el cobro de impuestos por la venta de sus productos en su país, una especie de represalia; un ejemplo de ello es aplicar impuestos al vino francés; sin embargo, con este primer paso que ha dado Francia y que la Unión Europea busca que se promueva como una sola medida que se aplique de manera estandarizada en toda Europa (Comisión Europea, 2018).

Los ministros de finanzas del G7 que lograron tener un acuerdo sobre este asunto en julio pasado, y se advierte a los países que tenga lista su “arquitectura” en enero, ya que se tomaría una decisión definitiva antes del 2020. El propósito principal del GAFA es acabar con la brecha fiscal en los países donde este producto es más consumido, este impuesto fue aprobado por el Senado y la Cámara Baja.

La era de las ventas tecnológicas está en un crecimiento acelerado, este tipo de información es algo que ni siquiera tenemos consciente al momento del consumo. Es interesante el cambio vertiginoso en la era de los monopolios digitales, las compras virtuales, el desplazamiento de ciertas empresas físicas, la desaparición física de algunas y las que deciden mover su mercado al mundo digital (*El Universal*, 2019).

Para dimensionar el monto potencial de una tasa tipo GAFA en México, podemos tomar en cuenta algunos datos. Se ha calculado que en 2015 Facebook ganaba un dólar por usuario por mes. Si en México hay 61 000 000 de usuarios de Facebook y cada uno representara un ingreso de un dólar mensual con una tasa tipo GAFA, se generarían tres centavos de dólar por usuario cada mes; es decir, un ingreso potencial de 1.83 MDD, casi 40 000 000 de pesos mensuales con el mercado actual.

Pero el potencial ingreso a la hacienda pública no sólo se daría en materia de regulación tributaria en materia de ventas de Facebook, sino que tendrían que contemplarse otras oportunidades que ya están muy cerca de materializarse como las criptomonedas. La moneda de Facebook (la libra) ha despertado preocupaciones porque esta moneda corporativa debilitará el control de los gobiernos sobre las políticas monetarias y bancarias; sin embargo, no se ha iniciado el proceso de regulación de las *stablecoins*, aunque ya se discute en la academia.

Otro tema de interés estratégico para el país es la ciberseguridad. Como es del dominio público, la ciberguerra es un factor clave de los conflictos contemporáneos y el sistema de telecomunicaciones es un elemento estratégico vital en este rubro. Cabe recordar lo que he señalado en otro escrito (Barrón, 2019) sobre la importancia que tiene este tema, particularmente para las universidades, en general, y para las de América del Norte y en nuestro país, en particular. En ese escrito, hago eco de investigaciones como la conducida por May y Lane (2006), quienes evidencian la vulnerabilidad y la importancia de las universidades por la gran cantidad de sistemas informáticos que albergan, con un alto valor de propiedad intelectual y no en pocas ocasiones de interés político y/o periodístico. Las universidades funcionan como portales, espacios de convergencia de información, centros de generación de información cuyo manejo requiere de gran cuidado y prudencia o incluso, como rutas de tránsito privilegiado para el intercambio de información sensible.

Mensaje final

El rubro de telecomunicaciones del T-MEC tiene una gran importancia geopolítica e involucra temas de interés nacional de carácter estratégico y de potencial económico. El acceso a internet y la disminución de la brecha tecnológica son temas sociales prioritarios y, por lo tanto, es entendible que el actual gobierno busque avanzar en su agenda política a través de la colaboración con transnacionales como Facebook; sin embargo, la regulación de estas empresas transnacionales es un tema de seguridad nacional, y que paguen impuestos no sólo es un tema de justicia, sino también podría repercutir en un beneficio económico para la hacienda pública.

La UNAM con su autonomía y pluralidad puede aportar a la construcción de un conocimiento confiable encaminado a disminuir la desigualdad y ampliar la cobertura de telecomunicaciones y de acceso al ciberespacio de todos los mexicanos. Para ello, es clave desarrollar una agenda de investigación regional para poder legislar con información confiable sobre el tema y poder trabajar conjuntamente conforme al supremo interés de la nación mexicana.

Fuentes

BARRÓN PASTOR, JUAN CARLOS

2019 “Geopolítica en el ciberespacio universitario: agendas internacionales “ocultas” para la captura de información”, en Egbert Sánchez Vanderkast, ed., *Agendas internacionales de información y su repercusión en estudios de información*. México: Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, UNAM.

2018 *Sociocibernética crítica: Un método geopolítico para el estudio estratégico del sistema de medios de comunicación no presencial en América del Norte*. México: CISAN, UNAM-Universidad de Zaragoza.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)

2019 “¿Más impuestos para Amazon, Google y Facebook? Cómo es el plan de Francia para gravar a los gigantes tecnológicos y por qué enfada a Trump”, *BBC*, 11 de julio, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-48950213>>.

CASTELLS, MANUEL

2012 *Comunicación y poder*. México: Siglo XXI.

CASTELLS, MANUEL y PEKKA HIMANEN, eds.

2018 *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. México: Fondo de Cultura Económica.

COMISIÓN EUROPEA

2018 “Fair Taxation for the Digital Economy”, en <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/factsheet_digital_taxation_21032018_en.pdf>.

EL UNIVERSAL

2019 “Google, Facebook y Amazon califican impuesto digital de Francia de discriminatorio”, *El Universal*, 19 de agosto, en <<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/google-facebook-y-amazon-califican-impuesto-digital-de-francia-de-discriminatorio>>.

ENDUTIH

2017 “En México 71.3 millones de usuarios de internet y 17.4 millones de hogares con conexión a este servicio: endutih 2017”, comunicado de prensa 105/18, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade prensa/boletines/2018/otrtemecon/endutih2018_02.pdf>.

MAY, LAUREN y TIM LANE

2006 “A Model for Improving e-Security in Australian Universities”, *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 1, no. 2 (agosto): 90-96, en <<http://www.redalyc.org/html/965/96510209/>>, consultada el 17 de febrero de 2018.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

2012 *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. México: OECD Publishing, en <<https://www.oecd.org/centro demexico/49528111.pdf>>, consultada el 16 de octubre de 2018.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

2017 “Informe al Senado sobre el inicio de negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, julio, en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/tlcan/InformeAlSenado.pdf>, consultada el 14 de noviembre de 2018.

STATISTA

2018 “Number of Internet Users”, en <<https://www.statista.com/statistics/325645/usa-number-of-internet-users/>>, consultada el 10 de enero de 2018.

U. S. TRADE REPRESENTATIVE

2017 “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada”, en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>.

Políticas sectoriales

DEBILIDAD ESTRUCTURAL DE MÉXICO EN SU INSERCIÓN GLOBAL: DEPENDENCIA SECTORIAL DE LAS IMPORTACIONES

*Marcos Noé Maya**

Introducción

En el tránsito de los siglos *xx* y *xxi*, el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones ha acelerado la dinámica capitalista al transformar los procesos de producción, que no sólo han impactado en el ámbito social y propiamente económico, sino que esto se ha evidenciado en la conformación y transformación del territorio. En este contexto temporal, la expansión y transnacionalización de actividades económicas incluyen a las naciones tanto desarrolladas como en desarrollo al fragmentar los procesos de producción con el fin de aprovechar las ventajas en costos que representa repartir cada fase productiva en un espacio o territorio diferente. Esto significa que, de acuerdo con la estructura —desarrollada o subdesarrollada— en la que se asienten los flujos de inversión extranjera, los impactos socioeconómicos serán diferenciados.

La concepción simple de la producción de una mercancía o un servicio implica la interacción de varias actividades económicas agrupadas en ramas o subsectores económicos que se emplazan en un país y que subsanan los requerimientos de insumos de cada eslabón de la línea de fabricación de un bien, tomando en cuenta la cercanía entre estos nodos participantes y los costos de transportar dichas materias primas. Hoy en día se sabe que quienes encabezan estas interacciones regionales a escala mundial son las corporaciones transnacionales a través de sus filiales que, por vía de la inversión extranjera directa, se instalan en varios países. En el presente trabajo se profundizará en esta última concepción, la cual vincula cadenas globales de valor y sus impactos con el desarrollo de las estructuras económicas nacionales que se anclan a esta dinámica global.

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

Ahora bien, profundizando en esta idea, en el encadenamiento productivo de un bien o servicio hay eslabones especializados en un sitio o lugar con una contribución mayor en la generación de valor, por lo que empresas transnacionales se aglomeran en dichos eslabones en diferentes espacios con el propósito de obtener ventajas competitivas en cada fase del proceso de producción global que articula regiones especializadas en dichos países y las redes de transporte que las articulan.

En los países subdesarrollados sólo algunos sectores económicos están en condiciones de insertarse en las cadenas globales debido a que la tecnología y la productividad en el tejido industrial son heterogéneas, lo que hace coexistir, pero no relacionarse, a empresas con diferentes capacidades de producción.

Lo anterior es, sin duda, una condición para la falta de cohesión en las economías nacionales con heterogeneidad en su estructura económica, es decir, que, ante la globalización económica, las afectaciones al crecimiento y el desarrollo no sólo son diferenciadas entre los actores económicos de las regiones subdesarrolladas, sino que la llegada de inversión extranjera podría ahondar más esas diferencias al perpetuar el rezago, así como la nula vinculación y transferencia tecnológicas empresariales regional.

Desde la entrada en vigor del TLCAN, estas condiciones citadas se reprodujeron en sectores como los textiles, el ensamble de electrónicos, la industria automotriz y de autopartes, de alimentos, entre otros.

Estudiar la tendencia a la economía de enclave de la industria automotriz necesariamente obliga a observar los agrupamientos principales de esta actividad y estimar los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este trabajo se aportarán otros interesantes indicadores como el cálculo de la especialización vertical y los multiplicadores de empleo de las ramas que componen la industria automotriz analizando los agrupamientos más importantes y con énfasis en los encadenamientos.

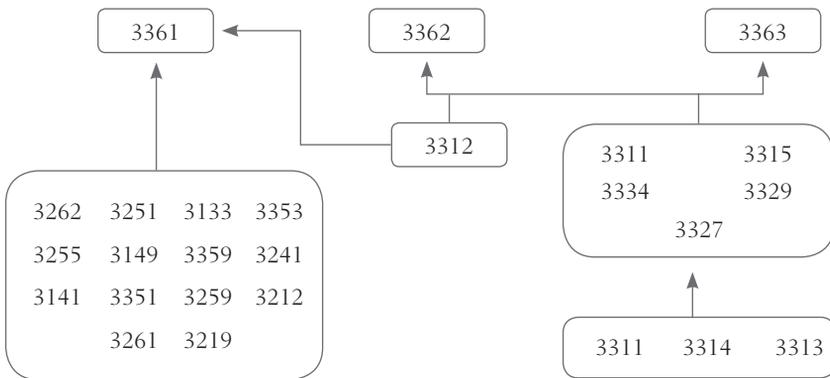
Grado de articulación con la manufactura local. Encadenamientos

La identificación de cadenas productivas, el diagnóstico de clústeres y las economías de enclave son temáticas en las que este trabajo encaja muy bien, ya que uno de sus propósitos es justamente identificar cómo las actividades

económicas líderes y que son promovidas por la política de crecimiento federal y estatal impactan en las economías locales y evidencian los efectos multiplicadores en las interacciones sectoriales en la configuración funcional de una cadena de valor global como la industria automotriz.

El objeto de estudio en esta investigación es la industria automotriz, una actividad comandada por grandes empresas transnacionales que fragmentan su producción a través de una cadena global de valor que articula varias regiones en el mundo en busca de ventajas competitivas en fases del proceso productivo. La industria automotriz está agrupada en el subsector denominado fabricación de equipo de transporte (336), y compuesta a su vez por tres ramas económicas: fabricación de vehículos y camiones (3361), fabricación de carrocerías y remolques (3362) y fabricación de partes y accesorios para vehículos automotores (3363); sin embargo, se hace menester considerar un poco más de veinte ramas manufactureras que son proveedoras en la cadena productiva automotriz, y cuya ausencia o existencia determinará la tendencia al enclave o no de la industria de estudio.

ESQUEMA 1
RAMAS DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ Y SU ENCADENAMIENTO
CON ALGUNAS MANUFACTURERAS



FUENTE: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (s. a.).

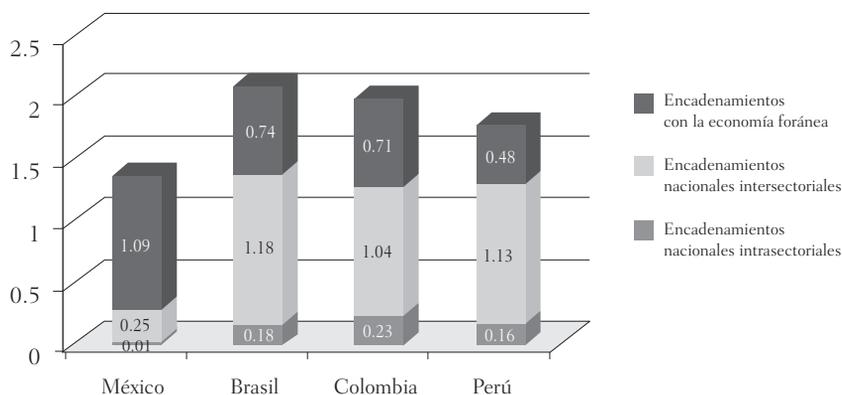
Un fenómeno evidente en actividades de exportación en México es la fuerte dependencia de importaciones de insumos y bienes de capital. Estas condiciones se deben, en gran medida, a las condiciones de una industrialización trunca o que no llegó a consolidar una integral sustitución de im-

portaciones que lograra la producción de bienes tecnológicos (Martínez y Vidal, 1996).

La pregunta que responderá este artículo es ¿qué importancia tienen las importaciones en la articulación productiva regional en el dinamismo nacional de las actividades manufactureras más sobresalientes? Para responder es menester identificar los encadenamientos de sectores como el automotriz.

Como antecedente del presente análisis, Minzer y Solís (2014) midieron a nivel nacional el bajísimo nivel de encadenamientos hacia atrás del subsector Fabricación de equipo de transporte.¹ Los resultados comparativos con otras economías latinoamericanas muestran una alarmante desvinculación entre la producción de este subsector con la economía nacional, mucho mayor que en los países tomados como punto de comparación.²

GRÁFICA 1
SUBSECTOR EQUIPO DE TRANSPORTE: COMPARATIVOS DE LOS ENCADENAMIENTOS HACIA ATRÁS EN VARIAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS, 2011



FUENTE: Elaboración propia con datos de Minzer y Solís (2014).

¹ Es importante señalar que dentro del sector de fabricación de equipo de transporte, el cual comprende siete ramas, las tres implicadas en la cadena automotriz generan el 96 por ciento del valor agregado, el 95 por ciento del personal ocupado, el 90 por ciento del número de unidades económicas y el 98 por ciento del consumo intermedio del sector, según estimaciones propias hechas con datos del INEGI (2014).

² Los autores han logrado medir el crecimiento de los encadenamientos hacia atrás provenientes del exterior, pasando entre 1999 y 2011, de un multiplicador de 0.28 a 0.42 dólares por dólar producido en la economía mexicana.

En el caso concreto de México, la producción de un dólar del subsector de equipo de transporte tiene efectos multiplicadores de 1.35 dólares en sus proveedores como impactos totales; sin embargo, nacionalmente sólo genera 26 centavos por cada dólar de producción, ya sea por vía de las relaciones intersectoriales (25 centavos), es decir, por encadenamientos con otros subsectores nacionales que no pertenecen directamente a la producción de vehículos, carrocerías o partes; o bien, por vía de las relaciones intrasectoriales (un centavo), es decir, por los encadenamientos en las ramas que conforman el bloque automotriz.

Entre los métodos considerados clásicos para analizar los encadenamientos, está el de Chenery y Watanabe (1958), quienes proponen unos coeficientes a partir de los cuales se determinan los eslabonamientos entre los sectores de una economía.

Estos criterios se fundamentan en dos tipos: los encadenamientos hacia atrás miden la capacidad de un sector para arrastrar directamente a otros relacionados con él por la demanda de bienes de consumo intermedio; luego, un choque exógeno estimula la actividad de tales sectores. Los que van hacia delante miden la capacidad de un sector para estimular a otros por su capacidad de oferta u otra forma de servir como insumo dentro de otros sectores. El trabajo de Chenery y Watanabe (1958) propone calcular los indicadores directos hacia atrás y hacia delante de manera sencilla a través de las medias de compras y ventas MIP.

Consideran como encadenamientos más relevantes los que presentan efectos por encima de la media. Las fórmulas que permiten obtener dichos coeficientes son las siguientes, las cuales están expresadas en términos relativos para facilitar la comparación entre distintas situaciones:

$$BL^{CH-W} = i'A / ((i'Ai)/n) \quad (1)$$

$$FL^{CH-W} = Ai / (i'Ai) \quad (2)$$

Donde i' es una matriz fila con valores iguales a la unidad, A es la matriz de coeficientes técnicos e i es una matriz columna con valores iguales a uno. Por BL denotamos los eslabonamientos hacia atrás (*backward linkages*) y por FL (*forward linkages*) los eslabonamientos hacia delante; el superíndice se refiere a la metodología aplicada para su determinación. Estos coeficientes sólo permiten cuantificar las relaciones directas entre las ramas, ya que,

como se ha señalado, emplean para su cálculo la matriz de coeficientes técnicos (Fuentes y Gutiérrez, 2002).

La tipología de Chenery y Watanabe de sectores que se pueden encontrar en una cierta economía se presenta en el siguiente esquema:

ESQUEMA 2

	$BL^R < 1$	$BL^R > 1$
$FL^R < 1$	Sectores independientes	Sectores impulsores de la economía
$FL^R > 1$	Sectores base o estratégicos	Sectores clave

En los sectores base o estratégicos, el poder de dispersión es menor que el promedio, y el de sensibilidad de absorción mayor que la media. Los sectores con fuerte arrastre o impulsores de la economía demandan *inputs* de otros sectores intermedios; destacan, por tanto, debido al estímulo que generan en la producción de bienes intermedios. Los sectores independientes o islas son, en general, poco atractivos, ya que provocan un menor impacto en la economía, pues su desarrollo no afecta en demasía a los sectores a los que demanda sus productos ni a los que emplean a éstos como productos intermedios. Los denominados sectores clave presentan unos eslabonamientos hacia atrás y hacia delante por encima de la media.

CUADRO 1
ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
CON Y SIN IMPORTACIONES

Rama	Eslabón automotriz	Con importaciones			Sin importaciones		
		BL	FL	Sector	BL	FL	Sector
3361	Fabricación de automóviles y camiones	14.10	12.22	clave	16.28	0.29	arrastre
3362	Fabricación de carrocerías y remolques	0.32	0.45	independiente	0.24	0.03	independiente
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores	14.53	11.33	clave	10.64	0.02	arrastre
3369	Fabricación de otro equipo de transporte	0.00	0.02	independiente	0.00	0.00	independiente

FUENTE: Estimación propia.

Antes del cálculo de los encadenamientos tal como lo proponen Chenery y Watanabe (1958), es muy importante señalar la perspectiva de Schuschny (2005), la cual indica que el cálculo de los encadenamientos se debe hacer “con matrices de insumo producto con componentes de origen nacional, ya que si se incluyen los insumos importados se estarían sobreestimando los efectos de la producción interna” (Schuschny, 2005).³ En este trabajo se analizarán los encadenamientos con y sin importaciones para ver el contraste en el clúster automotriz.

En las ramas automotrices más relevantes presentan resultados diferenciados cuando se observan los encadenamientos con y sin importaciones. Por ejemplo, las ramas de fabricantes de carrocerías y remolques (3362) y de otro equipo de transporte (3369) son actividades manufactureras que sin y con importaciones no compran ni venden en el país, es decir, son sectores denominados independientes; de hecho, estas dos ramas tienen ínfima o nula participación porcentual en el valor agregado y el empleo en México, por lo que dichos resultados no sorprenden; sin embargo, las dos ramas manufactureras más importantes de la industria automotriz, a saber, la fabricación de vehículos (3361) y de partes de vehículos automotores (3363), cuya participación en el valor agregado suman el 99 por ciento y en el empleo, el 95 por ciento, sí muestran comportamientos diferenciados al calcular los encadenamientos con y sin importaciones.

Estas dos ramas sin importaciones muestran ser actividades económicas que dependen de insumos nacionales para llevar a cabo su producción, por lo que son sectores de arrastre, es decir, son demandantes de materias primas como consumo intermedio, pero cuando se suman las importaciones a la matriz regional estas actividades se convierten en sectores clave, es decir, no sólo demandan, sino que son abastecedoras de otros sectores. En realidad, tanto los fabricantes de vehículos como sus proveedores de autopartes importan las piezas, lo que hacen posible su producción y encadenamiento como proveedores, es decir, por el lado de la oferta.⁴

Se observa que las importaciones dan mayor articulación productiva toda vez que incrementan los montos de interacción entre los eslabones de la cadena automotriz regional. Lo anterior es indicativo de una necesidad

³ La traducción de todas las citas es propia.

⁴ Con este análisis se confirma el planteamiento de Diamand (1973), expuesto más adelante, de que el nivel de producción está en función de las importaciones.

de importaciones en la manufactura automotriz para la producción, y que sin ella se reducirían los alcances de la inversión extranjera en esta industria.

En la década de 1980, después de veinte años de decretos presidenciales en México, que propiciaron el encadenamiento de la industria automotriz transnacional con ramas manufactureras locales según la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, empieza una evolución hacia la apertura económica, la cual permitió que para 1994, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la captación de importantes montos de inversión extranjera directa (IED) reorientara la producción de vehículos hacia la exportación, lo que generó la relocalización espacial de la industria concentrándose en regiones como el norte, noreste y centro del país. Este viraje en los objetivos de producción reflejó la inserción de varias regiones mexicanas especializadas en actividades manufactureras en las cadenas globales de valor agregado que comandan las empresas transnacionales.⁵

Por lo tanto, la apertura económica ha hecho que a través de la inversión extranjera directa se logre una articulación de la industria de exportación y manufacturera nacional a una dinámica global. Haciendo inferencia de lo anterior en espacios subnacionales mexicanos, esto quiere decir que las regiones receptoras de la inversión extranjera que se especializan en la fabricación de vehículos de exportación son parte de una cadena global de valor en la que participan varias regiones de otros países que se alinean verticalmente con ese esquema de producción global, dirigido por el comercio intrafirma o por acción de la empresa transnacional, la cual busca trasladar partes de su proceso de producción a varias regiones del mundo donde encuentren ventajas de menor costo de producción.⁶

⁵ De hecho, al igual que en México, las regiones pertenecientes a países en desarrollo han aumentado su participación en las cadenas globales de valor de comercio pasando del 20 por ciento en la década de 1990 al 30 por ciento en la de 2000, y al 40 por ciento en 2013 (UNCTAD, 2013); sin embargo, en el caso de México, el porcentaje del valor agregado nacional en el valor total de las exportaciones se ha reducido de un 72.1 por ciento en 1990 al 60.2 por ciento en 2011 (Minzer y Solís, 2014).

⁶ Las cadenas globales de valor nos permiten comprender la nueva forma de funcionamiento y organización de las redes transnacionales que representan el 80 por ciento del comercio mundial actual. Las CGV también se pueden considerar como los eslabones consecutivos de actividades económicas en diferentes países o regiones que interactúan en una dinámica continua. La participación de un país en las CGV refleja la porción de las exportaciones de ese país que forma parte de un proceso comercial de varias etapas y que incluye el valor agregado adicionado en las exportaciones de otros países.

Los países ubicados al final de las CGV tienen un contenido de valor agregado extranjero alto en sus exportaciones.

Según la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013), el sector productor de equipo de transporte ha aumentado su participación en el empleo maquilador y de especialización vertical como parte del aumento que ha tenido el comercio bilateral entre México y Estados Unidos, el cual podría ser casi la mitad de todo el intercambio de mercancías entre ambos países.⁷

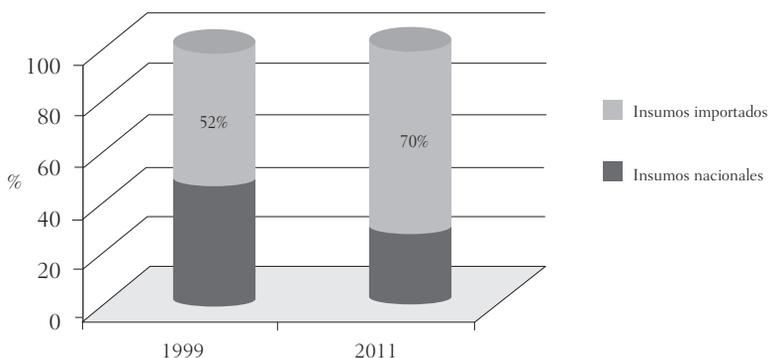
Estudios realizados a nivel nacional como los de Minzer y Solís (2014) han evidenciado empíricamente que México, junto con otros países de América Latina como Brasil, dependen mucho más de las importaciones que de los requerimientos provenientes de sus estructuras locales, lo que reportará cadenas productivas internas menores. En el caso de la fabricación de equipo de transporte, México no ha variado su posición en la cadena global de valor especializándose en las fases finales de proceso productivo desde 1995 a 2011.

Por lo dicho anteriormente, es posible entender que para conocer el grado de inserción que tiene un país en el comercio mundial es importante sumar el porcentaje de valor agregado foráneo (medido por las importaciones) al valor agregado nacional incorporado a las exportaciones de dicho país; sin embargo, resulta muy interesante analizar el monto del valor agregado foráneo añadido a las exportaciones como un indicador de dependencia de la estructura productiva de un país al extranjero. Es decir, para que dicho país exporte un dólar necesita una mayor proporción de insumos extranjeros (valor agregado foráneo); o bien, para saber si dicho país se inserta exitosamente o no a la cadena global de valor es necesario ver cuál es el monto de valor agregado local que incorpora a sus exportaciones, pues mientras mayor proporción tenga, mayor será el crecimiento y la generación de empleo en el país analizado.

Minzer y Solís (2014) señalan que, para el caso de México, el subsector de fabricación de equipo de transporte ha incrementado a nivel nacional el gasto en insumos foráneos de 1999 a 2011, pasando del 52 por ciento al 70 por ciento.

⁷ La erosión de barreras arancelarias y el mejoramiento en las tecnologías de comunicación y el transporte han hecho que los países se especialicen en bienes que pueden producir eficientemente (UNCTAD, 2013).

GRÁFICA 2
MÉXICO: SUBSECTOR FABRICANTE DE EQUIPO DE TRANSPORTE
Y SU GASTO EN INSUMOS DE ACUERDO CON SU ORIGEN, 1999-2011

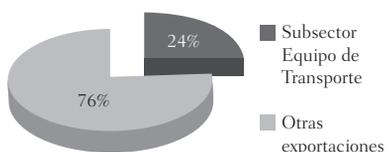


FUENTE: Elaboración propia con datos de Minzer y Solís (2014).

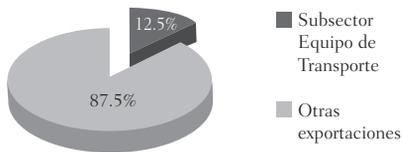
Lo anterior se traduce en que el valor agregado nacional en la industria automotriz no representa la misma proporción que en las exportaciones brutas mexicanas.

GRÁFICA 3
COMPARATIVO DE LA IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
EN LAS EXPORTACIONES Y EL VALOR AGREGADO NACIONAL, 2011

México: proporción del subsector Equipo de transporte en las exportaciones brutas, 2011



México: proporción del subsector Equipo de transporte en el valor agregado nacional, 2011



FUENTE: Elaboración propia con datos de Minzer y Solís (2014).

Para comprobar el grado de dependencia de las importaciones en la industria automotriz a nivel nacional, se aplicó la estimación de la vertical usando las matrices de transacciones totales y de importaciones de 2012.

Para entender a cabalidad el concepto de especialización vertical en la que David Hummels, Jun Ishii y Kei-MuYi (1999) mencionan que un país

importa un tipo de bien que servirá como insumo para la producción que éste lleva a cabo, que tiene como propósito exportar.⁸ Por lo anterior, dicho tipo de producción y su análisis permiten conocer las características actuales de la globalización económica como la fragmentación de la producción mundial y el comercio internacional, que permiten ver los encadenamientos entre países para la producción de bienes finales.

Para comprobar el grado de dependencia de las importaciones en cualquier rama de actividad económica regional o a nivel nacional se aplica la estimación de la especialización vertical usando las matrices de transacciones totales y de importaciones de 2008.

$$VAE = VA (I - A)^{-1} e^x \quad (1)$$

Donde:

VAE = Valor agregado para exportar

VA = valor agregado

e^x = exportaciones

En la expresión anterior, se calcula el valor agregado nacional incorporado en las exportaciones de bienes del país. Usando el programa Mathematica V.9 se logra calcular una matriz local (ZDMX) con la que se hace el cálculo de la ecuación 1 y se conoce el peso del valor agregado en las exportaciones totales mexicanas:

$$ZDMX = ZT_MX - ZM_MX$$

$$\begin{bmatrix} ZD(1,1), ZD(1,2) & \dots & ZD(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ ZD(225,1), ZD(225,2) & \dots & ZD(225,225) \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 1 \end{bmatrix} \quad \left[\quad \right]$$

$$\begin{bmatrix} A(1,1), A(1,2) & \dots & A(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ A(225,1), A(225,2) & \dots & A(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} ex(1) \\ -1 \quad ex(2) \\ ex(225) \end{matrix}$$

⁸ Hummels menciona también el ejemplo de la especialización horizontal en el que los países comercian bienes producidos de principio a fin en un solo país.

Asimismo, el peso de las importaciones sobre las exportaciones se calcula a partir de la siguiente expresión:

$$ME = M (1 - A)^{-1} e^x \tag{2}$$

Donde:

ME = Monto de importaciones necesarias para exportar

M = Importaciones intermedias

$$\begin{bmatrix} ZM(1,1), ZM(1,2) & \dots & ZM(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ ZM(225,1), ZM(225,2) & \dots & ZM(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} 1 & 0 & 0 \\ * & 0 & 1 & 0 - \\ 0 & 0 & 1 \end{matrix} \left[\begin{matrix} \\ \\ \end{matrix} \right]$$

$$\begin{bmatrix} A(1,1), A(1,2) & \dots & A(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ A(225,1), A(225,2) & \dots & A(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} ex(1) \\ -1 & ex(2) \\ ex(225) \end{matrix}$$

Con esta estimación, se procede a calcular el valor agregado nacional incorporado en la región para la exportación de bienes de la región. Para esto, se usará la matriz regional de transacciones internas *ZD_RNE* como la matriz de valor agregado (VA):

$$VAE = ZD_RNE (I - A)^{-1} e^x \tag{3}$$

$$\begin{bmatrix} ZDrne(1,1), ZDrne(1,2) & \dots & ZDrne(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ ZDrne(225,1), ZDrne(225,2) & \dots & ZDrne(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} 1 & 0 & 0 \\ * & 0 & 1 & 0 - \\ 0 & 0 & 1 \end{matrix} \left[\begin{matrix} \\ \\ \end{matrix} \right]$$

$$\begin{bmatrix} Arne(1,1), A(1,2) & \dots & Arne(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ Arne(225,1), A(225,2) & \dots & Arne(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} ex(1) \\ -1 & ex(2) \\ ex(225) \end{matrix}$$

El resultado es un vector columna⁹ que muestra el valor agregado incorporado a las exportaciones de cada una de las 225 ramas económicas

⁹ Al multiplicar la matriz *ZD_RNE*, la cual es de tamaño 3x3, por su inversa de Leontief $(I-A)^{-1}$, que también es una matriz cuadrada de 3x3, el resultado es justamente otra matriz cuadrada de 3x3; sin embargo, al multiplicarla por un vector columna de exportaciones e^x , $n \times 1$, el resultado del valor agregado nacional (VAE) es también un vector columna $n \times 1$.

(VAE_i) como proporción del total de exportaciones de cada una de dichas ramas (Te^{xi}):

$$0 \leq \frac{VAE}{Te^{xi}} \leq 1$$

Ahora es posible ver la misma proporción del consumo intermedio extranjero dentro del valor de las exportaciones regionales al conocer el peso de las importaciones y que son necesarias las exportaciones regionales:¹⁰

$$ME = ZM_RNE (1 - A)^{-1} e^x \tag{4}$$

$$\begin{bmatrix} ZMrne(1,1), ZMrne(1,2) & \cdots & ZMrne(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ ZMrne(225,1), ZDrne(225,2) & \cdots & ZMrne(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} 1 & 0 & 0 \\ * & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 1 \end{matrix} \begin{bmatrix} \\ \\ \end{bmatrix}$$

$$\begin{bmatrix} A(1,1), A(1,2) & \cdots & A(1,225) \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ A(225,1), A(225,2) & \cdots & A(225,225) \end{bmatrix} \begin{matrix} ex(1) \\ -1 \ ex(2) \\ ex(225) \end{matrix}$$

Al igual que en el caso del valor agregado, el resultado es un vector columna¹¹ que muestra el peso de las importaciones incorporado a las exportaciones de cada una de las 225 ramas económicas (ME_i) como proporción del total de exportaciones de cada una de dichas ramas (Te^{xi}):

$$0 \leq \frac{ME}{Te^{xi}} \leq 1$$

Con las ecuaciones 3 y 4 se busca obtener las proporciones de valor agregado regional y el valor agregado foráneo a la región que conforma el valor de las exportaciones brutas de toda la región, así como la de cada sector

¹⁰ Obviamente, M será la matriz de importaciones regionales estimada para la región ZM_RNE .
¹¹ Al multiplicar la matriz ZD_RNE , la cual es de tamaño 3×3 , por su inversa de Leontief $(I-A)^{-1}$, que también es una matriz cuadrada de 3×3 , el resultado es justamente otra matriz cuadrada de 3×3 ; sin embargo, al multiplicarla a su vez por un vector columna de exportaciones e^x , $n \times 1$, el resultado del valor agregado nacional (VAE) es también un vector columna $n \times 1$.

o rama, por ejemplo, el de cada una de las ramas que conforman la industria automotriz para ver su proporción de dependencia de las importaciones para exportar.

$$[(VAEi / Te^{xi}) + (MEi / Te^{xi})] = 1 \quad (5)$$

Donde:

$VAEi$ = Valor agregado para exportar del sector i

Te^{xi} = Total de exportaciones del sector i

MEi = Importaciones para exportar del sector i

Al medir la participación de un total es importante que las proporciones de valor agregado local o regional para las exportaciones más las importaciones de insumos para tal fin sumen 1.

Identificando la especialización vertical es posible detectar y corroborar la existencia de un enclave automotriz en la región noreste de México.

Los resultados obtenidos de la especialización vertical a nivel nacional corroboran que hay una fuerte dependencia de las importaciones en el sector automotriz a nivel nacional, aunque pueden verse grandes diferencias al observar por separado sus ramas (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
MÉXICO: ESPECIALIZACIÓN VERTICAL EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, 2012

<i>Rama</i>	<i>Contenido nacional de sus exportaciones</i>	<i>Contenido importado de sus exportaciones</i>
3361	0.3656	0.6344
3362	0.4709	0.5291
3363	0.3211	0.6789
3369	0.7371	0.2629

FUENTE: Estimación propia con datos de la MIP Nacional 2012 por rama de transacciones totales y de importaciones.

Por ejemplo, la aportación del valor agregado nacional es mayor en la rama 3362 y 3361 con un 47 por ciento y un 37 por ciento, respectivamente; sin embargo, la menor aportación es en la rama 3369 de fabricación de

otro equipo de transporte, cuya aportación de valor agregado es del 26 por ciento, y un peso de las importaciones en el valor bruto de las exportaciones de casi un 74 por ciento.

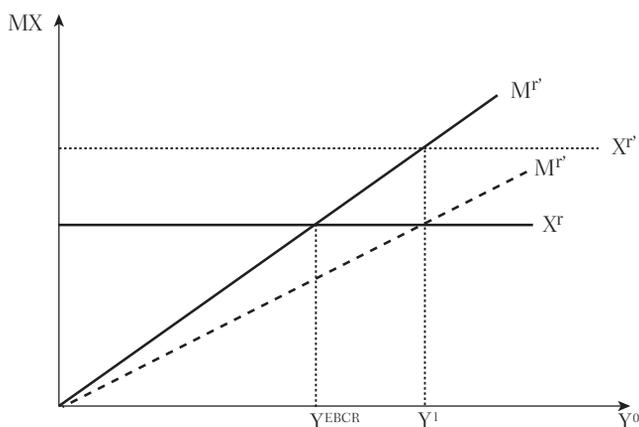
Un análisis aparte merece la rama 3363, fabricación de partes para automóviles, la cual es la actividad de mayor aportación a la rama ensambladora y tiene un contenido nacional de poco más del 32 por ciento, además, importa casi el 68 por ciento de sus insumos.

Porcentaje del valor agregado regional y externo en la industria automotriz (dependencia de las importaciones)

Algo que se ha descubierto cuando se estudian todos los impactos posibles de las importaciones en la industria manufacturera nacional es que facilitan una mayor conectividad intersectorial, la cual demuestra la dependencia que tienen dichas actividades económicas para producir y que sin la compra externa de insumos y bienes de capital el peso de las interacciones económicas se reduciría drásticamente.

La estrategia de crecimiento regional ha estado basada en una política de fomento a la inversión extranjera directa como palanca de la generación de empleo y bienestar ante la incapacidad de generación de inversión nacional o local que cumpla con ese papel detonador. Este modelo de crecimiento implementado tiene limitaciones, ya que se evidencia la fuerte dependencia de las importaciones en el sector económico que lidera el crecimiento del país (Maya *et al.*, 2017), el cual puede ser automotriz (Maya *et al.*, 2015 y 2017), electrónico, textil, cementero, entre otros. Por lo tanto, es importante enmarcar estos factores limitantes del crecimiento en una explicación teórica. En la economía hay dos de estos factores, el primero se observa cuando por una baja demanda hay capacidad ociosa por parte de las empresas; el segundo se presenta cuando, por razones contrarias, se tiene una frontera de posibilidades de producción y las empresas operan al 100 por ciento de su capacidad, por tanto, el crecimiento del producto y el empleo es determinado por razones de oferta; sin embargo, en las subregiones donde se concentra el clúster automotriz noreste de México, la dependencia de importaciones de insumos, bienes intermedios y de capital determinan el crecimiento. Por lo tanto, esta limitante está en función del sector externo, el cual es una variante de la deter-

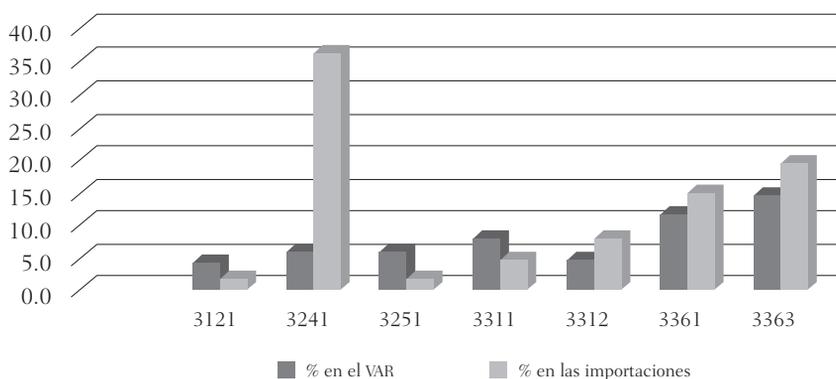
minación que limita el crecimiento por el lado de la oferta (Diamand, 1973). La importación de materias primas y de maquinaria, equipo y tecnología requiere de divisas, que se obtienen por medio de las exportaciones. En el caso particular de México, durante el periodo de industrialización (1940-1980), la agricultura y el petróleo financiaron las importaciones manufactureras mientras fueron capaces de hacerlo (Sosa, 2013). Así, tras la liberalización de la economía, se buscó que las exportaciones manufactureras fueran no sólo las que financiaran las importaciones, sino que fungieran como el motor de crecimiento macroeconómico; sin embargo, el coeficiente de importaciones se elevó mucho. En ese orden de ideas, la Ley Thirlwall plantea que para que se dé un crecimiento del producto en equilibrio de balanza comercial depende, en economías con un gran componente importado, de una relación inversa con la elasticidad-ingreso de la demanda, donde el ritmo de crecimiento de las exportaciones es el factor de crecimiento de la producción (Thirlwall, 2003). Las condiciones encontradas en el comportamiento de la industria manufacturera de México dejan ver que las importaciones son un elemento fundamental para la producción nacional; por lo tanto, si se busca generar una política de crecimiento regional, se tiene el escenario siguiente:



Hay un punto de equilibrio en la balanza comercial regional en la intersección del producto nacional (Y^{EBCR}) y las exportaciones (X^r); por lo tanto, una política de crecimiento necesariamente vendría acompañada de un incremento de las importaciones generando una condición de desequilibrio comercial. Para que esto no suceda, se puede optar por ampliar la sustitución

de importaciones, lo que implica reducir la pendiente de la recta M , pasando a M' , creando un nuevo equilibrio en la intersección de YI al mismo nivel de exportaciones X_r con un nivel menor de importaciones Mr' , resultado de una sustitución de compras externas. Una segunda opción sería la elevación del nivel de las exportaciones de X_r a X_r' , y en ese punto se hace una nueva condición de equilibrio en la que se hace financiable la importación de insumos y bienes de capital e intermedios (Sosa, 2013).¹² El planteamiento anterior pone énfasis en la estabilidad macroeconómica en términos de balanza comercial; sin embargo, lo que se busca en este trabajo es subrayar el papel que juegan las importaciones como determinantes del crecimiento de las exportaciones y, por ende, del económico. Por lo tanto, es importante estimar cómo estas importaciones están impactando el crecimiento regional también. Para este propósito, es importante correlacionar en primera instancia las ramas industriales con mayor aportación al PIB manufacturero regional y los que más importan. En los siguientes indicadores, el PIB manufacturero regional será representado por el valor agregado manufacturero regional obtenido en los censos económicos de 2014.

GRAFICA 4
RAMAS INDUSTRIALES CON MAYOR PORCENTAJE
EN EL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO E IMPORTACIONES



¹² Sosa (2013) asegura que, tras los acuerdos del Fondo Monetario Internacional, en México se ha seguido una tercera opción, es decir, la adopción de una política recesiva, que es una forma de conservar la condición de equilibrio evitando la expansión del producto Y . Obviamente, este planteamiento es de tipo macroeconómico, pero la política regional pudiera privilegiar la consolidación de un clúster en el que proveedores locales se benefician (sustitución de importaciones).

En la gráfica anterior se aprecia las siete manufacturas con mayor aportación al valor agregado manufacturero (VA) que coinciden con las mismas actividades que más importan. Cabe señalar que dicha coincidencia es el resultado de una correlación que se obtuvo de una estimación del coeficiente de Pearson, la cual arroja para el valor agregado manufacturero y las importaciones un valor un poco mayor al 70 por ciento. Destacan dentro de estas actividades la fabricación de productos derivados del petróleo y el carbón (3241) como la industria que más importa, con un 36.1 por ciento, pero con sólo el 5.6 por ciento del PIB. Destacan, por supuesto, las ramas fabricación de partes de vehículos automotores (3363) y fabricación de vehículos y camiones (3361) como las segundas actividades que más importan, con el 19.2 y el 15.1 por ciento, respectivamente, pero como las primeras manufacturas que más aportan al PIB manufacturero, con un 14.3 por ciento y el 11.7 por ciento, respectivamente.

CUADRO 3
CORRELACIÓN ESTADÍSTICA ENTRE IMPORTACIONES Y VARIABLES ECONÓMICAS

<i>Correlación estadística</i>	<i>Importaciones regionales (%)</i>
Con Población ocupada	41.7
Con Producción Bruta Total Regional	95.0
Con Consumo Intermedio Regional	97.3
Con Valor Agregado Regional	70.3

FUENTE: Estimación propia del Coeficiente de Pearson con base en Censos Económicos (INEGI, 2014).

Por otro lado, las importaciones por rama manufacturera se correlacionan más en el consumo intermedio y producción bruta, esto significa, en el caso de la primera variable, que las actividades económicas que más proporción porcentual tienen en el consumo intermedio son las mismas que más porcentaje de participación tienen en las importaciones.

Como se puede apreciar, las importaciones están presentes como parte fundamental en la producción manufacturera, por lo que se reducen de manera sustantiva la entrada en los canales de proveeduría de la cadena global a empresas nacionales con derramas tecnológicas y un efecto multiplicador de empleo-producción-ingreso nacional.

Para corroborar la importancia de las importaciones como conectoras de las actividades económicas, se usará el análisis de determinantes y subdeterminantes (Lantner, 2001; Lantner y Lebert, 2013) en la matriz nacional (Maya *et al.*, 2017) y se observará el grado de conectividad que se produce en un sistema económico sin y con la influencia de las importaciones, comparando a nivel subsectorial tres industrias manufactureras sobresalientes: la fabricación de equipo de transporte,¹³ la industria de alimentos¹⁴ y la construcción.¹⁵ Se hace uso del determinante para observar la conectividad de la industria automotriz en su conjunto con respecto de la economía nacional.

Dicho análisis se hará paralelamente con y sin importaciones con el objeto de ver el grado de conectividad que dan al sector de estudio con la economía las compras de insumos externos. Para tal fin, se hará el cálculo del determinante de las matrices de transacciones totales (que incluye las importaciones) y locales. Hasta este momento, se ha visto la importancia de la industria automotriz como un sector líder por la importancia que tiene en el comercio exterior, como receptor en la inversión extranjera directa, la fuerte productividad que se genera en la parte del ensamblado de vehículos como resultado del uso intensivo en tecnología de punta, entre otros aspectos relevantes. La existencia de heterogeneidad estructural que hace coexistir a ramas económicas con alta y baja productividad, lo que acusa una diversidad tecnológica y que, como se vio en la segunda parte, existe una tendencia a una desarticulación de su cadena, ya que en las ramas de menor productividad como la de fabricante de partes de vehículo y la de otras partes de equipo de transporte, la dependencia de las importaciones es mayor que en las demás ramas, entre ellas, la de fabricación de vehículos, cuya productividad es mayor.

¹³ El criterio para la selección de las cuatro ramas importantes de cada subsector fue el peso que tenían en el valor agregado. Para la fabricación de equipo de transporte, las ramas que se consideraron son las que ya se han expuesto en los análisis anteriores más la de fabricación de otro equipo de transporte (3369) con las que se aglomera poco más del 97 por ciento del valor agregado en el subsector.

¹⁴ Para los alimentos, se tomaron las ramas de la industria de las bebidas (3121), la elaboración de productos lácteos (3115), la de productos de panadería y tortillas (3118) y la matanza, empaclado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles (3116), los cuales concentran el 70 por ciento de la generación de valor en el subsector.

¹⁵ En el subsector de la construcción se tomaron las ramas de la edificación no residencial (2362), la residencial (2361), la construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones (2371) y la construcción de vías de comunicación (2373), los cuales conforman el 84 por ciento del subsector.

El uso a nivel nacional de las matrices de actividad total y local nos permite ver la diferencia entre la actividad económica con y sin las importaciones, respectivamente.

CUADRO 4
MÉXICO: COMPARACIÓN DE DETERMINANTES PARA LA CONSTRUCCIÓN,
ALIMENTOS Y AUTOMOTRIZ

<i>Sector</i>	<i>MDET (MIP TT)</i>	<i>MDET (MIP TD)</i>	<i>(MIPTT / MIPTD)</i>
Construcción	95 172 421	95 172 421	1.0
Alimentos	5 513 014 490	3 129 522 053	1.8
Automotriz	25 545 620	18604.2627	1373.1

FUENTE: Elaboración propia con datos de MIP México (2012), INEGI SCNM.

El MDET (MIP TT) es el determinante de la matriz insumo-producto de transacciones totales que incluye las importaciones; MDET (MIP TD) es el determinante de la matriz insumo-producto de transacciones locales, es decir, sin importaciones. Los resultados son interesantes: el bloque de actividades de los alimentos varía en un 80 por ciento con importaciones, que sin ellas; el sector de la construcción no tiene variación con y sin importaciones, ya que no tiene en sus registros compras externas. El sector automotriz, por el contrario, tiene una variación infinitesimal con importaciones, que sin ellas. Lo anterior deja ver el dinamismo que le proporciona a la industria automotriz nacional las importaciones.¹⁶

Multiplicadores del empleo potenciales reproduciendo las condiciones de bajo ingreso

Se analizará la industria automotriz, la cual concentra un sector moderno con alta productividad, asociada a su constante innovación tecnológica en sus procesos y pionera de la especialización flexible en su organización laboral y de fabricación de vehículos, impulsada por la inversión extranjera directa

¹⁶ Para el estudio de un análisis regional de este caso, se puede analizar lo que Marcos Noé Maya Martínez, Normand Eduardo Asuad Sanen y Roberto Ramírez Hernández dijeron en las Jornadas de análisis *Input Output*, en su conferencia “Conectividad y dependencia nacional y regional de las importaciones en diferentes sectores económicos: Análisis del determinante de la matriz insumo producto” (2017).

como parte de una cadena global de valor que incorpora insumos importados y establece vínculos cerrados de proveeduría locales que no contribuyen al desarrollo de empresas abastecedoras locales, por lo que se crea un nodo desvinculado de la economía regional y nacional. De esta manera, es posible ver el grado de heterogeneidad estructural que hay en torno a esta actividad

Es muy importante hacer notar que las interacciones económicas que se dan en un sistema económico, ya sea nacional o regional, se ven afectadas por factores exógenos. Muchas veces esos factores pueden ser de demanda final como variaciones en el consumo privado y gubernamental, la inversión privada y pública o bien por las exportaciones (demanda final del resto del mundo).

$$X = (I - A)^{-1}Y$$

Tal como se plantea en Miller y Blair (la ecuación de Leontief nos ayuda a ver los multiplicadores en la economía dada una variación en los componentes de la demanda final Y), los coeficientes técnicos (A) son a su vez los multiplicadores que, según los usos, arrojarán impactos diferenciados ($I-A$) en la producción o el ingreso X , el empleo y el valor agregado por sectores y ramas económicas. Hay impactos directos como cuando se da un aumento en la demanda de autos nuevos y entonces se afecta de manera directa la producción de vehículos, pero también se dan impactos indirectos como el de los proveedores de autopartes o los de insumos básicos como acero, hule, cristales, textiles, etcétera.

Por otro lado, los multiplicadores también se pueden apreciar en su impacto sobre el producto (ingreso) y el empleo. Para fines de evaluar la estrategia de traer industrias provenientes de la inversión extranjera directa como la automotriz, el ensamblaje de electrónicos o la maquiladora textil de exportación es esencial medir sus impactos en el empleo, es decir, cuántas fuentes de trabajo generan dichas inversiones.

El planteamiento formal que se aplica tanto para la producción como para el empleo es el siguiente:

$$H' = [Z_{n+1, 1}, Z_{n+1, 2}, \dots, Z_{n+1, n}]$$

Donde:

H es un vector renglón

Z_{n+1} son los sectores o ramas económicas

El resultado se traduce en términos monetarios sobre el ingreso que se genera en una actividad económica o en número de empleos generados. Se busca obtener el vector de coeficientes de trabajos en términos monetarios

$$h' [\dot{x}^{-1}] = hc$$

hc representa los coeficientes del ingreso familiar o del empleo.

$$hc = [a_{n+1, 1}, a_{n+1, 2}, \dots, a_{n+1, n}]$$

Los coeficientes monetarios de trabajo o coeficientes de remuneración, los cuales se leen como si el incremento de 1 dólar aumentara hc veces los ingresos de las familias o de trabajos en el sector $n+1, 1$; $n+1, 2$, etcétera.

$$H' = [Z_{n+1, 1}, Z_{n+1, 2}, \dots, Z_{n+1, n}]$$

Los resultados para la región noreste de México se dan a continuación en dos sentidos: multiplicadores de producción o ingreso, y en segundo punto los multiplicadores del empleo. Será interesante analizar las ramas económicas con mayor efecto multiplicador y las menores para contextualizar las condiciones generales de la región para medir las ramas de la industria automotriz.

Entre los más altos multiplicadores que arrojaron los resultados están las ramas de la fabricación de resinas y hules sintéticos y fibras químicas (3252), la extracción de petróleo y gas (2111), el acabado de productos textiles (3133), la fabricación de partes para vehículos (3363), la de automóviles y camiones (3161) y la minería de carbón mineral (2121), entre otras, tal como se ve en el cuadro siguiente:

CUADRO 5
REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: MULTIPLICADOR DE LA PRODUCCIÓN
DE LAS 20 RAMAS ECONÓMICAS MÁS ALTAS, 2014

<i>Rama #</i>	<i>Nombre de la actividad económica</i>	<i>Multiplicador de la producción</i>
3252	Fabricación de resinas y hules sintéticos y fibras químicas	85.17
2111	Extracción de petróleo y gas	41.87
3133	Acabado de productos textiles y fabricación de telas recubiertas	28.18
3363	Fabricación de partes para vehículos	24.03
3361	Fabricación de automóviles y camiones	23.04
2121	Minería de carbón mineral	20.48
3366	Fabricación de embarcaciones	16.61
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	14.56
2122	Minería de minerales metálicos	12.79
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	9.37
3251	Fabricación de productos químicos básicos	8.83
3254	Fabricación de productos farmacéuticos	7.80
3121	Industria de las bebidas	6.86
4862	Transporte de gas natural por ductos	5.65
3343	Fabricación de equipo de audio y video	5.49
5324	Alquiler de maquinaria y equipo agropecuario, pesquero, industrial, comercial y de servicios	5.13
1111	Cultivo de semillas oleaginosas, leguminosas y cereales	3.38
3342	Fabricación de equipo de comunicación	3.32
3113	Elaboración de azúcares, chocolates y dulces	2.88
3312	Fabricación de productos de hierro y acero	2.81

FUENTE: Elaboración propia calculados con PAIO, con datos de Censos Económicos (INEGI, 2014).

Entre las ramas con más expansión están las dos actividades más importantes de la industria automotriz: la fabricación de partes para vehículos (3363) y la fabricación de automóviles y camiones (3161), con 24 y 23 unidades monetarias por cada unidad invertida en esas actividades, respectivamente.

Las actividades asociadas a la cadena productiva automotriz no están presentes y son parte de la industria manufacturera, las cuales se analizarán en la parte final. Respecto de las actividades económicas con menos efectos multiplicadoras se observan la industria del tabaco (3122), la fabricación de calderas, tanques y envases metálicos (3324), la minería de minerales no metálicos (2123), la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (2211) y el autotransporte de carga general (4841).

CUADRO 6
REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: MULTIPLICADOR DE LA PRODUCCIÓN
DE LAS 20 RAMAS ECONÓMICAS MENOS ALTAS, 2014

<i>Rama #</i>	<i>Nombre de la actividad económica</i>	<i>Multiplicador de la producción</i>
3115	Elaboración de productos lácteos	0.37
3326	Fabricación de alambre, productos de alambre y resortes	0.36
3346	Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos	0.35
3352	Fabricación de aparatos eléctricos de uso doméstico	0.35
3253	Fabricación de fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos	0.34
3362	Fabricación de carrocerías y remolques	0.32
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados	0.25
3271	Fabricación de productos a base de arcillas y minerales refractarios	0.23
4885	Servicios de intermediación para el transporte de carga	0.21
3314	Industrias de metales no ferrosos, excepto aluminio	0.20
3335	Fabricación de maquinaria y equipo para la industria metalmecánica	0.19
3221	Fabricación de pulpa, papel y cartón	0.19
3161	Curtido y acabado de cuero y piel	0.18
5613	Servicios de empleo	0.17
4841	Autotransporte de carga general	0.17
2211	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	0.11
2123	Minería de minerales no metálicos	0.07
3222	Fabricación de productos de cartón y papel	0.07
3324	Fabricación de calderas, tanques y envases metálicos	0.05
3122	Industria del tabaco	0.02

FUENTE: Elaboración propia usando PAIO, con datos de Censos Económicos (INEGI, 2014).

La rama de fabricación de carrocerías y remolques (3362) aparece entre las quince actividades económicas con menos efectos expansivos en la economía regional del Noreste con un multiplicador, que se interpreta como 32 centavos de unidad monetaria por cada dólar invertido en esa rama.

Por otro lado, resulta interesante ver que, entre las ramas manufactureras, las que conforman la industria automotriz en su segundo nivel de proveeduría no están presentes entre las más ni menos expansivas en su multiplicador.

A continuación, se analiza ahora si en el multiplicador del empleo, el cual presenta algunas variaciones con respecto al multiplicador de la producción en cuanto a las ramas económicas generales, pero algunas ramas manufactureras se repiten presentando el mismo patrón de expansión en el empleo por unidad monetaria invertida en dichas actividades.

En el cuadro 7 se aprecia que los servicios comunitarios de alimentación, refugio y emergencia (6242) son la actividad con mayor multiplicador en el empleo, el cual se interpreta como 245 pesos generados en empleo por cada unidad monetaria invertida en dicha actividad. Entre otras, están la fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas (3252), la extracción de petróleo y gas (2111) y el acabado de productos textiles y fabricación de telas recubiertas (3133). Entre las cinco actividades con mayor expansión en el empleo remunerado están las dos ramas automotrices más importantes como la fabricación de partes para vehículos automotores (3363) y la fabricación de automóviles y camiones (3361).

En el caso particular de las ramas automotrices, por cada dólar invertido en ellas en la fabricación de autopartes se generan 41.14 dólares de remuneración de empleo, mientras que en la fabricación de autos y camiones se generan 40.2 dólares. En la manufactura relacionada con la industria automotriz, los multiplicadores de empleo son mayores que en actividades como la minería de carbón mineral (2121), la fabricación de embarcaciones (3366), la fabricación de productos derivados del petróleo y el carbón (3241) y de productos químicos básicos (3251), entre muchos otros.

Entre las actividades con menos efectos multiplicadores de remuneraciones de empleo por unidad monetaria invertida están varios relacionados con el sector de transporte, construcción y energía. Por ejemplo, servicios relacionados con el transporte (4889), con medio centavo de dólar en remuneraciones de empleo por dólar invertido; seguido por el alquiler de autobuses con chofer (4855), con 1.6 centavos dólar por dólar invertido. Otras ramas

con bajo multiplicador de empleo son la edificación no residencial (2362), la explotación ganadera (subsector 112), el suministro de gas por ductos al consumidor final (2222), entre otros, cuyo multiplicador impacta entre 2.5 centavos y casi 4 centavos de dólar por dólar invertido.

CUADRO 7
REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: MULTIPLICADOR DEL EMPLEO
DE LAS 20 RAMAS ECONÓMICAS MAS ALTAS, 2014

<i>Rama #</i>	<i>Nombre de la actividad económica</i>	<i>Multiplicador de la producción</i>
6242	Servicios comunitarios de alimentación, refugio y emergencia	245.30
3252	Fabricación de resinas y hules sintéticos y fibras químicas	151.45
2111	Extracción de petróleo y gas	73.24
3133	Acabado de productos textiles y fabricación de telas recubiertas	47.99
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores	41.14
3361	Fabricación de automóviles y camiones	40.20
2121	Minería de carbón mineral	36.72
3366	Fabricación de embarcaciones	30.36
1141	Pesca	27.74
6241	Servicios de orientación y trabajo social	24.93
2122	Minería de minerales metálicos	23.51
4664	Comercio al por menor de artículos usados	23.41
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	23.17
6115	Escuelas de oficios	16.63
3251	Fabricación de productos químicos básicos	14.52
6116	Otros servicios educativos	14.18
3121	Industria de las bebidas	13.16
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	11.90
3343	Fabricación de equipo de audio y de video	11.69
3365	Fabricación de equipo ferroviario	11.25

FUENTE: Elaboración propia usando PAIO, con datos de Censos Económicos (INEGI, 2014).

CUADRO 8
REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: MULTIPLICADOR DEL EMPLEO
DE LAS 20 RAMAS ECONÓMICAS MÁS BAJAS, 2014

<i>Rama #</i>	<i>Nombre de la actividad económica</i>	<i>Multiplicador de la producción</i>
4342	Comercio al por mayor de materias primas para la industria	0.211199852
5323	Centros generales de alquiler	0.200642386
4869	Transporte por ductos de otros productos	0.194966792
5171	Operadores de telecomunicaciones alámbricas	0.189103902
3256	Fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador	0.175462605
3352	Fabricación de aparatos eléctricos de uso doméstico	0.143395918
4312	Comercio al por mayor de bebidas y tabaco	0.12746867
4854	Transporte escolar y de personal	0.115477654
3328	Recubrimientos y terminados metálicos	0.111318435
4812	Transporte aéreo no regular	0.094739509
4811	Transporte aéreo regular	0.090661419
5224	Otras instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil	0.084452704
9311	Órganos legislativos	0.083151246
9315	Regulación y fomento de actividades para mejorar y preservar el medio ambiente	0.076475681
2361	Edificación residencial	0.046721232
2222	Suministro de gas por ductos al consumidor final	0.039672172
1121	Explotación ganadera	0.035986888
2362	Edificación no residencial	0.025379089
4855	Alquiler de autobuses con chofer	0.016759595
4889	Otros servicios relacionados con el transporte	0.005579744

FUENTE: Elaboración propia usando PAIO, con datos de Censos Económicos (INEGI, 2014).

Como es posible apreciar en los cuadros, la industria automotriz es una de las actividades económicas con fuerte impulso al empleo en la región noreste, tal como lo muestra el ejercicio de los multiplicadores; sin embargo, es necesario añadir que, pese a esto, no significa que dicho empleo sea de alta productividad y, por ende, garantice mejores salarios.

Conclusiones

La no inserción de industrias como la automotriz en la economía local está generando brechas que, cómo se ha reiterado en este trabajo, perpetúan la heterogeneidad estructural, pero, lo más grave es que los sectores ubicados por debajo de la productividad promedio albergan a la mayoría de la población ocupada, aunque con ingresos muy bajos que finalmente se traducirán en condiciones de vida precarias y rezago, lo que impedirá estructuralmente generar ahorro regional e inversión local y buscar la innovación tecnológica y, con ello, se volvería a un círculo vicioso de dependencia de la inversión extranjera con la idea añeja, pero falsa, de que ésta detonará no sólo el crecimiento, sino el desarrollo.

Es importante considerar que si dicha dependencia de las importaciones es creciente, hay que empezar a apuntar sugerencias de política industrial regional toda vez que la estrategia de invitar a la inversión extranjera a detonar el crecimiento nacional y regional pierde sentido si no se establecen mecanismos de transferencia tecnológica y de encadenamiento con actores locales reduciendo el diferencial de productividad en la economía regional. La no integración de la cadena productiva debido a la presencia de heterogeneidad estructural entre empresas del mismo subsector automotriz hace que los multiplicadores en el empleo y el ingreso sean limitados toda vez que la producción de vehículos no involucra a actores regionales de la cadena, ya que una gran cantidad de insumos son importados, lo que no sólo reduce el efecto expansivo de la inversión en las economías regionales receptoras, sino que generará desempleo tras la quiebra de empresas que no puedan competir abonando a la formación de brechas en el crecimiento.

El vertiginoso desempeño de las exportaciones regionales no va acompañado de un encadenamiento productivo sólido local que articule a los sectores exportadores con ramas proveedoras endógenas y que la generación de valor agregado regional sea limitado, lo que se reflejará en un empleo de baja calidad, ingresos bajos y una aportación cada vez menor del valor añadido de nuestra economía a las cadenas globales de valor, lo que habla de que la estrategia de crecimiento por la vía de las exportaciones como variable de impulso económico en sectores como la industria automotriz como motor de arrastre regional o nacional es fallida. Esta situación se incrementa si la región está especializada en sectores económicos finales de la cadena global de valor de un bien como el ensamble de vehículos.

Los diferenciales de productividad entre ramas que pertenecen al mismo subsector subrayan la importancia de una colaboración tecnológica y de capacitación de la mano de obra que permita homologar los niveles de productividad con la idea de generar mayores engarces entre las empresas transnacionales que comandan la fabricación de equipo de transporte y empresas nacionales que puedan ser sus proveedoras.

Fuentes

CHENERY, H. y T. WATANABE

1958 “An International Comparison of the Structure of Production”, *Econometrics*, no. 26 (octubre): 487-521.

DIAMAND, MARCELO

1973 *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.

DIETZENBACHER, ERIK y MICHAEL L. LAHR, eds.

2000 *Input-Output Analysis: Frontiers and Extensions*. Londres: Macmillan.

FESER, EDWARD J. y EDWARD M. BERGMAN

2000 “National Industry Cluster Templates: A Framework for Applied Regional Cluster Analysis”, *Regional Studies* 34, no. 1: 1-19.

FUENTES, NOÉ ARÓN y MYRNA GUTIÉRREZ SASTRE

2002 “Identificación empírica de sectores clave de la economía sudbaja-californiana”, *Frontera Norte* 13, no. 26 (septiembre), en <<https://www.researchgate.net/publication/26419980>>.

HUMMELS, DAVID, JUN ISHII y KEI-MUYI

1999 “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade”, *Journal of International Economics* 54, no. 1.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2014 *Censos Económicos 2014*. México: INEGI.

2010 *XIII Censo General de Población y Vivienda*. México: INEGI.

LANTNER, ROBERT

2001 “Influence Graphs Theory Applied to Structural Analysis”, en Erik Dietzenbacher y Michael L. Lahr, eds., *Input-Output Analysis: Frontiers and Extensions*. Londres: Palgrave.

LANTNER, ROBERT y DIDIER LEBERT

2013 “Dominance, Dependence and Interdependence in Linear Structures. A Theoretical Model and an Application to the International Trade Flows”, *Maison des Sciences Économiques*, en <<http://centredeconomiesorbonne.univ-paris1.fr/bandeau-haut/documents-detavail/>>.

MARTÍNEZ PEINADO, JAVIER y JOSÉ MARÍA VIDAL VILLA

1996 *Economía mundial*. Madrid: McGraw Hill-Interamericana de España.

MAYA MARTÍNEZ, MARCOS N., JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ

y NORMAND ASUAD SANEN

2017 “Degree of Dependence on Imports of the Automotive Cluster and the Economic Effects on Manufacturing in the Northeastern Region of Mexico: A Bottom-up Methodological and Analytical Approach”, en 25th International Input-Output Conference y 7th Edition of the International School of I-O Analysis, Atlantic City, Nueva Jersey, 19-23 de julio.

2016 “Spatial Analysis of Regional Input-output of the Automotive Supply Chain and its Impact on Economic Development in the Economic Functional Region Northeast Mexico”, en 24th International Input-Output Conference y 6th Edition of the International School of I-O Analysis, Seúl, Corea del Sur, 4-8 de julio.

2015 “Regional Vertical Specialization of the Automotive Chain in the Central North Region of México and its Main Effects on Regional Production Structure: A Spatial Approach Using an Input-output Regional Table”, en 23rd International Input-Output Conference y

6th Edition of the International School of I-O Analysis, Ciudad de Mexico, 22-26 de junio.

MAYA MARTÍNEZ, MARCOS NOÉ, NORMAND EDUARDO ASUAD SANEN
y ROBERTO RAMÍREZ HERNÁNDEZ

2017 “Conectividad y dependencia nacional y regional de las importaciones en diferentes sectores económicos: Análisis del determinante de la matriz insumo producto”, en VII Jornadas de análisis *Input Output*, Mérida, Yucatán, México, 18-20 de septiembre, en <http://io7.shaio.es/wp-content/uploads/sites/6/2017/09/Programa_Definitivo.pdf>.

MINZER, RODOLFO y VALENTÍN SOLÍS

2014 *Globalización, inserción comercial y política industrial: análisis de los países miembros de la Alianza del Pacífico y Brasil, con especial énfasis en México*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SISTEMA DE INFORMACIÓN EMPRESARIAL MEXICANO (SIEM)

s. a. <<https://siem.economia.gob.mx/>>.

SOSA BARAJAS, SERGIO WALTER

2013 *México: agregados económicos y estrategias de crecimiento*. México: Tlaxcallán.

THIRLWALL, ANTHONY

2003 *La naturaleza del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

2013 *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy. A Preliminary Analysis*. Nueva York/ Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL, EMPLEO Y SALARIOS EN MÉXICO

*Gerardo González**

Introducción

El patrón de acumulación neoliberal establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en la década de los setenta del siglo XX estableció cuatro metas principales para amortiguar la caída de la tasa de ganancia: reducir los costos de producción (comenzando por los de la mano de obra); aumentar la productividad con el uso de nuevas tecnologías, la liberalización comercial a escala global permitió la ampliación del mercado en beneficio de las grandes corporaciones multinacionales con la firma de tratados comerciales y el traslado de las plantas productivas a localidades con menores costos laborales, pero con mano de obra calificada; disminuir la participación del Estado en la actividad económica directa, los subsidios y las prestaciones sociales, y se propició la precarización del mercado de trabajo con el predominio de la flexibilidad, los bajos salarios sin prestaciones sociales, largas jornadas de trabajo y un aumento del desempleo, la informalidad y la migración.

La utilización de los robots o la inteligencia artificial sigue mediada por los costos de producción de la fuerza de trabajo y la tasa media de ganancia, aunque este proceso genera movimientos de atracción y expulsión de trabajadores que han dado por resultado un incremento creciente de la productividad, el desempleo y la precarización del mercado de trabajo con salarios bajos y el deterioro de las condiciones de vida.

*Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México; <gerardog@unam.mx>.

La cuarta revolución industrial

La cuarta revolución industrial 4.0 fue un término acuñado por el Foro Económico Mundial y se refiere a la aplicación de doce nuevas tecnologías emergentes (inteligencia artificial y robótica, realidad aumentada y virtual, neurotecnología, tecnologías espaciales, nanomateriales y materiales avanzados, geingeniería, etc.) (Suescun y Lee, 2019: 7). Hay tres razones por las que esas transformaciones representan la llegada de un nuevo modelo: su velocidad, debido a la naturaleza exponencial de los avances tecnológicos, su alcance, en la medida en que impactan a todos los sectores e industrias, y su profundidad, pues transforman sistemas completos de producción, gestión y gobernanza. Las redes de internet de banda ancha de alta velocidad, la ubicuidad del acceso con múltiples dispositivos, el cómputo en la nube, la internet de las cosas, la analítica de los grandes datos y los avances en inteligencia artificial abren oportunidades de innovación en la prestación de servicios y generación de modelos de negocio. Se crearon cadenas de valor no sólo en los sectores que tradicionalmente localizaban las actividades de ensamblaje según sus ventajas competitivas en costos de mano de obra como la textil o la electrónica, sino también en industrias de mayor complejidad (CEPAL, 2018: 48, 49, 57).

El aumento de la producción requiere la ampliación de los mercados comunes, los cuales se alcanzaron con la firma de tratados comerciales de carácter geoestratégico de integración regional y menores costos de transporte y transacción derivados del avance tecnológico. La deslocalización de la producción hacia mercados con menores costos que comenzó en los setenta y se profundizó en los noventa se intensificó aún más durante la década de 2000, producto del impacto de las tecnologías digitales y de un sistema global de financiamiento y comercialización que permitió que las principales empresas transnacionales crearan complejas cadenas de valor.

Se aplicaron procesos productivos intensivos con una mayor explotación del trabajo, por lo que las actividades más avanzadas combinan tecnologías innovadoras como la manufactura aditiva, los equipos de realidad aumentada y virtual, la internet de las cosas, la analítica de datos, la robótica y la inteligencia artificial. Asimismo, flexibilizan los procesos y facilitan el ajuste a diferentes escalas de producción, descentralizan la toma de decisiones y permiten la fabricación de productos personalizados. Las grandes compañías se

descentralizan y las empresas más pequeñas utilizan las redes para aprovechar las ventajas de crecer en tamaño y escala sin las desventajas de una burocracia paralizante. Los mercados se vuelven electrónicos y cambian la forma de producir y distribuir los bienes y servicios (Cebrián, 1998: 16).

El cambio tecnológico altera la composición de los empleos y las habilidades necesarias para llevarlos a cabo, las socioemocionales (comunicación, empatía, trabajo en equipo, entre otras), las cognitivas no rutinarias (creatividad, pensamiento crítico, procesamiento e interpretación de información compleja, abstracción y solución de problemas complejos, entre otras) y las habilidades digitales (programación, diseño de información y gestión de bases de datos), todas ellas fundamentales para lograr una inserción laboral exitosa en los empleos (OIT, 2019: 63, 66).

El crecimiento exponencial de la tecnología plantea la necesidad de fuerza de trabajo calificada y joven de los países desarrollados; al no contar con ella, ha sido cubierta por la inmigración. Por ejemplo, durante los noventa en Estados Unidos más del 50 por ciento de los doctorados en ciencia e ingeniería se otorgó a ciudadanos de otros países. Los becarios provenientes de los países subdesarrollados, en torno al 47 por ciento de los doctores terminó quedándose en Estados Unidos, pero eso se debe a la incapacidad de sus países de origen para atraerlos y no a un indicador del carácter cerrado del sistema científico (por ejemplo, el 88 por ciento de los doctores de China y el 79 por ciento de India permanecieron en Estados Unidos, pero sólo el 13 por ciento de los de Japón y el 11 por ciento de los de Corea del Sur) (Castells, 2000: 163).

Las plataformas digitales son empresas cuyo modelo de negocio digitalmente habilitado crea valor al facilitar el encuentro entre dos o más grupos de usuarios interdependientes, generando mercados multilaterales con importantes efectos de red y al utilizar los datos que se producen e intercambian en la plataforma como activos del negocio. Las empresas de plataforma digital son disruptivas, pues alteran los modelos de negocios, el consumo y la producción no sólo en la industria en la que emergen, sino que al combinarse con otras innovaciones transforman también otros sectores de la economía modificando su organización industrial. Crea nuevos retos para la aplicación efectiva de las nuevas tecnologías que requiere una fuerza de trabajo capacitada que pueda manejar nuevos medios de producción —la inteligencia artificial, la automatización y la robótica—, con lo que surgen nuevos puestos

de trabajo y una necesidad permanente de capacitar la fuerza de trabajo con nuevas habilidades y destrezas en contraste con la interrogante de qué van a hacer quienes pierden sus trabajos en esta transición (OIT, 2019: 10).

Los trabajadores se enfrentan a los propietarios de las plataformas digitales, que son los empresarios estadounidenses, entre las que destacan Apple, Alphabet, Facebook, Amazon, Uber, Microsoft y Google, con un valor de capitalización de mercado de 3200 MDD. Asia tiene la segunda mayor concentración con plataformas que se valoran en 854 700 MDD, entre las que destacan las chinas Alibaba y Tencent. Europa cuenta con plataformas digitales por un valor de 128 000 MDD lideradas por SAP, empresa alemana de diseño de productos informáticos para la gestión empresarial (CEPAL, 2018: 47, 48, 64).

Se reestructura la vida social porque la innovación y el desarrollo tecnológico modifican las condiciones productivas y laborales, incluyen esferas tan diversas como la gestión urbana y el transporte, el manejo de la biodiversidad, la conservación, el aprovechamiento y el reciclaje del agua, la calidad y oportunidad de los sistemas de protección social, la formación de las nuevas generaciones en capacidades estratégicas para el nuevo mundo del trabajo, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables.

La atención se centra en tres pilares de la descarbonización: la digitalización de la sociedad y la producción, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), debido a su peso en la generación de empleos y salarios, el desarrollo de ciudades sostenibles y el impulso de las energías renovables. Se amplían los servicios de hospedaje sin requerir construcción hotelera e incrementan la oferta de servicios de movilidad urbana aprovechando el tiempo ocioso del capital en vehículos, sin aumentar la demanda de unidades, con el ahorro en materiales y energía que conlleva. Las aplicaciones de navegación urbana (por ejemplo, Waze) reducen los tiempos de transporte y las emisiones. Se abren campos en que la innovación tecnológica puede propiciar nuevas sinergias como la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables (CEPAL, 2018: 238, 265).

Las nuevas tecnologías requieren de grandes inversiones en infraestructura digital para participar en las cadenas de valor mundiales posibilitadas por la tecnología digital. Los avances están presentes en diversas industrias

manufactureras y actividades mineras y agrícolas, pero también en sectores como el financiero, el de la salud (algunos ejemplos son la tecnología emocional, la diseñada para el cuidado, las aplicaciones de monitoreo y la telemedicina) y en las ciudades (por ejemplo, la optimización de los procesos de compraventa de energía). La tecnología digital ofrece un gran potencial para empleos de alta calificación, profesionales y satisfactorios, pero también demanda un aprendizaje permanente formal e informal desde la primera infancia y toda la educación básica hasta la vida adulta. La calificación laboral debe ser un derecho a lo largo de la vida para permitir a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente ante los avances tecnológicos —la inteligencia artificial, la automatización y la robótica— que generan nuevos puestos de trabajo, pero también están aquellos que podrían perder los suyos en esta transición, por lo que es necesario estar preparados para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo (OIT, 2019: 11, 51).

La revolución digital transforma los estilos de vida de los consumidores y los modelos de negocios; las ciudades inteligentes y conectadas mejorarán la prestación de los servicios públicos como la educación, la atención médica, el transporte y la generación y distribución de energía apoyando una urbanización sostenible. En menos de una década se introdujeron paquetes tecnológicos vinculados con la computación en la nube y la analítica de grandes datos que se masificaron rápidamente entre los consumidores y las empresas, sobre todo las de tamaño medio y grande. La digitalización ha transformado los modos de producción, consumo y movilidad, y ha generado oportunidades para el aprovechamiento más eficiente de los recursos en las ciudades, incluida la reducción de los tiempos de viaje urbanos (CEPAL, 2018: 49, 148).

El acceso a internet y el uso de dispositivos móviles inteligentes se han difundido a nivel mundial, existen más de 5000 000 000 de suscriptores únicos de telefonía móvil, 3580 000 000 de usuarios de internet (el 48 por ciento de la población mundial) y más de 5100 000 000 de suscriptores de banda ancha fija y móvil, lo que produce más de 100 exabytes de tráfico IP por mes y ha llevado a la descarga de alrededor de 180 000 000 000 de descargas de aplicaciones, es decir, cerca de veintiséis por habitante del planeta (CEPAL, 2018: 47).

Los robots colaborativos o “cobots” pueden reducir el estrés relacionado con el trabajo y los potenciales accidentes laborales, liberar a los trabajadores de tareas arduas, de la suciedad, la monotonía, el peligró y la penuria, pero

también pueden hacer superflua la mano de obra y, en última instancia, alienar a los trabajadores y frenar su desarrollo. El costo de la mano de obra deja de ser un factor determinante de la localización de las plantas de producción y van remplazando a los trabajadores: empleados, conductores, personal bancario (cajeros de banco en el que permite disminuir el número de intermediarios, bajan los costos de transacción y democratizar la validación de las operaciones reduciendo el riesgo sistémico), maquiladores, armadores y múltiples servicios que se realizan automáticamente (ORT, 2019: 45).

Los robots de nueva generación, además de profundizar su automatización, también tienen la capacidad de aprender gracias a los avances en inteligencia artificial. Con la incorporación de sensores en las maquinarias se estableció la posibilidad de anticipar desperfectos, así como generar millones de datos que permiten cuantificar y procesar información valiosísima para mejorar la producción. Las nuevas tecnologías desempeñan tareas cognitivas que antes sólo podían realizar los humanos; los robots y sistemas inteligentes pueden ahora responder preguntas, interpretar voces, conducir vehículos, atender clientes telefónicamente o a través de sistemas de chat (chatbot), realizar diagnósticos médicos, armar los pedidos para despachar a los clientes, asesorar en temas financieros y jurídicos y recibir huéspedes en hoteles. El uso de los robots se amplió no sólo en la producción, sino en diversas profesiones como la educación y la medicina; permite a los médicos diagnosticar enfermedades como el cáncer, evaluar a los pacientes y prescribir tratamientos; es decir, se perfilan también los robots autónomos e inteligentes que podrán realizar de la misma forma una amplia variedad de tareas en ámbitos muy diferentes, desde los almacenes hasta los hogares (Basco *et al.*, 2018: 28, 46, 68).

La tecnología también puede utilizarse para fortalecer las organizaciones de los trabajadores al conectarse con colegas fuera de los lugares de trabajo tradicionales y ofrecer nuevos servicios como el análisis automático de datos a gran escala para diseñar estrategias eficaces y el intercambio de información sobre las plataformas de microtareas o la transferibilidad de las prestaciones sociales (ORT, 2019: 18, 43, 44).

El mayor desafío de la nueva revolución no proviene únicamente del incremento de la automatización de ese tipo de tareas, sino también del avance de las capacidades cognitivas de los robots y las máquinas derivado del desarrollo de las tecnologías de inteligencia artificial. Esto hace prever un

impacto significativo en el mercado laboral (CEPAL, 2018: 150-151). Crece el temor de que las nuevas tecnologías automatizadas y la robotización superen a los trabajadores humanos y profundicen el desempleo masivo que exacerbarían las grandes desigualdades entre quienes se benefician de las nuevas tecnologías y la apertura de los mercados con quienes son excluidos (OIT, 2019: 10).

En las finanzas, el comercio o los servicios de atención a clientes, los robots amenazan el trabajo de los funcionarios ante la aparición de diversos programas. Los abogados también pueden ser desplazados por buscadores digitales de evidencia para los juicios cuyo uso ha sido recomendado por los tribunales estadounidenses, al indicar que dichos programas son, incluso, mejores que un abogado para la búsqueda de elementos probatorios. Otros sectores son las transferencias de fondos, la cocina doméstica o el trabajo secretarial, para ello las telecomunicaciones juegan un papel fundamental; asimismo, el transporte, la industria automotriz, la construcción de aviones, la fabricación de computadoras y máquinas pesadas, etc., siguen el mismo proceso sin olvidar la inteligencia artificial, la computación en la nube, la ciberseguridad y los grandes datos, mientras que las finanzas y la salud son consideradas las de mayor potencial para promover la convergencia, que ya estaría consolidada en la industria automotriz o en el consumo (CEPAL, 2018: 47, 59).

El desplazamiento laboral por automatización

Cuando se estableció el neoliberalismo económico en México a mediados de los ochenta, se profundizaron los acuerdos de liberalización comercial con la Unión Europea, el Mercosur y el Consejo Económico del Pacífico Asiático (APEC), aunque el más importante fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, negociado en los noventa. Se estableció una relación como socios comerciales con Estados Unidos que es la más importante al compartir más de 3000 kilómetros de frontera, la cual está marcada por una historia de invasiones, despojo territorial e intervenciones, pero también por un intenso intercambio económico, cultural y demográfico. Estados Unidos, basándose en su superior tecnología y flexibilidad económica, aumentó sus presiones para la liberalización del comercio y la apertura de los mercados, al mismo tiempo

que mantiene como baza negociadora sus propias barreras proteccionistas (Castells, 2000: 175).

Se aseguraba que se crearían nuevas oportunidades de empleo, además de mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios, emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y señalaba la necesidad de la conservación del ambiente, preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público, promover el desarrollo sostenible, reforzar la elaboración, la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental, así como proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores (Salinas, 1993: 12-13).

La firma del tratado fue la coronación del proyecto neoliberal y la afirmación de un futuro promisorio que, según sus ideólogos, llevaría al país a la expansión y modernización, liberando del riesgo del sobreendeudamiento, la monoexportación y el intervencionismo estatal a ultranza. La ubicación geográfica de nuestro país no sólo disminuiría el costo de mover los productos nacionales al mercado más grande del mundo, sino que permitiría importar aquello en lo que México no era competitivo (Guillén, 2013: 47).

Este acuerdo abrió aún más los mercados e hizo que subsidiarias y filiales de empresas transnacionales estadounidenses localizadas en estos países tuvieran un mejor acceso a materias primas, insumos intermedios, fuentes de capital y una fuerza de trabajo *ad hoc* a sus necesidades con bajos salarios provenientes de toda la región. Se retiraron las restricciones al comercio de varios productos: sector primario, textiles, combustibles, maquinaria, aparatos eléctricos, así como el sector automotriz (el más importante de ese acuerdo por las ramas que agrupa) (Hidalgo, 2011: 84).

En los hechos, el tratado de libre comercio integró en un solo mercado de trabajo a una población económicamente activa (PEA) que ascendió, en 1994, a un total de 184 600 000 trabajadores, de los cuales 134 600 000 pertenecían a Estados Unidos (el 73 por ciento del empleo total), seguido por México con más de 35 000 000 de trabajadores que representaban el 19 por ciento, y el tercer lugar correspondía a Canadá con 15 000 000 de asalariados (el 8 por ciento del total) (BM, s. a.).

Es un hecho que los trabajadores perdieron la batalla, sobre todo en las últimas décadas, bajo la presión de las leyes antisindicales, la supresión de la seguridad y la antigüedad laborales, la reducción de prestaciones, la creciente reserva de desempleados e infrautilizados y la globalización de la manufactura.

Se vivieron profundas crisis económicas en el periodo neoliberal con una mayor precariedad del mercado de trabajo que creó menos empleos formales, con la consecuente generación de menos valor y la expulsión de fuerza de trabajo que incrementó el desempleo y se contrajo el mercado de consumo. No es extraño que las Naciones Unidas hayan señalado la alta concentración del ingreso y sus efectos ante la crisis de salud que estamos viviendo. El 1 por ciento más rico de la población mundial poseía un 48 por ciento de la riqueza, y el 10 por ciento más rico concentra el 86 por ciento del ingreso mundial. La mayoría de los que formaban parte de este 10 por ciento vive en las siete economías capitalistas más avanzadas (G7) (Roberts, 2017: 296, 330).

Los puestos que sufrirán desplazamiento de fuerza de trabajo se dan en el trabajo administrativo y los servicios profesionales, las tecnologías como la *web*, la inteligencia artificial, los macrodatos y las analíticas mejoradas —todas posibles gracias a una disponibilidad cada vez mayor de potencia de computación barata y capacidad de almacenaje—. Otras actividades que podrían ser desplazadas son los teleoperadores, los investigadores de títulos de propiedad, los técnicos matemáticos, los relojeros y los evaluadores de riesgos de las aseguradoras. De la misma forma que los cajeros automáticos han reducido los puestos de personal bancario de atención al público y los coches autónomos (sin conductor) pueden acabar remplazando a los taxistas, esto permitiría prescindir de una gran cantidad de trabajadores (Méndez, 2017). Las empresas de manufactura utilizan cada vez más robots y no recurren a la costosa mano de obra. Se amplía el desempleo, pero si no hay quién perciba un ingreso no habrá quién genere valor ni tampoco quién consuma los productos (Roberts, 2017: 328-329).

La producción industrial ha ido a la baja y en las últimas tres décadas los países de la región de América Latina y el Caribe prosiguieron su tránsito hacia economías de servicios. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el peso de las ocupaciones de alta calificación habría aumentado 0.3 puntos porcentuales anualmente entre 1995 y 2012, mientras que el de las ocupaciones intensivas en tareas cognitivas y manuales rutinarias se habría reducido 0.4 puntos porcentuales por año. Entre 1995 y 2015, en un conjunto de treinta países de la región, la mayor tasa de crecimiento (un 3.7 por ciento anual) habría correspondido a las ocupaciones basadas en tareas cognitivas no rutinarias, mientras que las consistentes en tareas rutinarias habrían

crecido relativamente menos (un 2.3 por ciento anual), pero más que los empleos intensivos en tareas no rutinarias manuales. En contraste, el empleo de humanos sólo creció un 1 por ciento anual en el mismo lustro en el promedio simple de las seis mayores economías de América Latina entre 1990 y 2017; el porcentaje de ocupaciones agrícolas cayó 6.7 puntos porcentuales en Brasil, 6.1 en México y 5.5 en Chile, respectivamente. También en Chile y Brasil (y en menor medida en México) hubo una clara caída de las ocupaciones asociadas a la producción manufacturera (3.1, 4.9 y 0.5 puntos porcentuales, respectivamente) (CEPAL-OIT, 2019: 21).

En la cuarta revolución industrial, el desarrollo tecnológico en la industria automotriz adquirió la mayor importancia a nivel global, ya que la fabricación de vehículos es uno de los sectores que exhibe mayor nivel de automatización y penetración de las tecnologías 4.0. Desplegaron inversiones importantísimas para preparar una cadena automatizada de producción a nivel mundial que incorpora la labor de miles de obreros dispersos por distintos países y unifica el esfuerzo de un sinnúmero de industrias subsidiarias (Basco *et al.*, 2018: 67). La decisión de robotizar es costosa, y los errores en el momento de adopción de la nueva tecnología y en la localización de la inversión pueden poner a las compañías de la región en una posición desventajosa con la competencia internacional (Suescun y Lee, 2019: 5-6).

Se incorporó la robótica en los procesos productivos y el consecuente incremento del desempleo como el problema más agudo de las nuevas tecnologías, pero también muestra la disminución de los costos sociales de la producción al disminuir los esfuerzos laborales e incrementar la productividad con la introducción de tecnologías cada vez más ahorradoras de mano de obra. Esta situación preocupa porque las economías se hundieron y se instalan en una crisis de sobreproducción, al parecer, de larga duración (Coriat, 2009: 104).

En esta nueva fase de la robotización se encuentra la fusión de tecnologías como los *big data*, inteligencia artificial, sensores y controladores inteligentes, y el aprendizaje de máquinas, lo que permite desarrollar una nueva generación de robots capacitados para realizar todo tipo de tareas, desde las repetitivas hasta las creativas, mostrando incluso cierta capacidad de aprendizaje. Con estas tecnologías la producción adquiere altos niveles de automatización y digitalización, por lo que para transformarse en una fábrica inteligente debe lograr un alto nivel de automatización, de integración vertical y horizontal en su cadena de valor y de flexibilidad en la producción, logrando una producción

flexible orientada a las necesidades de los clientes. Se intensifica el uso de máquinas inteligentes que automatizan tareas que antes estaban circunscritas al dominio humano. La toma de decisiones es descentralizada, ejecutada por esos sistemas ciberfísicos y asistida por modelos predictivos que permiten anticipar faltantes de insumos, necesidad de cambio de repuestos, mantenimiento de los equipos y detección de fallas, entre otros factores (Basco *et al.*, 2018: 31, 66).

Las grandes armadoras de la industria automotriz fueron y son las beneficiarias de estos procesos de innovación y desarrollo tecnológico al controlar el mercado mundial automotriz; deciden dónde invertir considerando varios factores, entre los que destacan el costo de la mano de obra, la productividad, las ventajas fiscales, la infraestructura, la cercanía a puertos o lugares de embarque o transporte y la cercanía de los mercados de consumo. La producción está pensada para la exportación, en tanto las utilidades se van al bolsillo de las empresas trasnacionales, ya que el total de la industria automotriz es de propiedad extranjera, así como la mayor parte de la industria manufacturera de exportación. Se da una triangulación de los excedentes que aparentemente entran al país, aunque en realidad son ganancias del gran capital, principalmente norteamericano y chino.

En las principales plantas del mundo pueden verse drones que sobrevuelan la fábrica para colocar los volantes, salas con impresoras 3D que aligeran el peso final de los vehículos, robots que atornillan piezas ubicadas en puntos de difícil acceso para el brazo humano, sistemas de análisis de datos que reducen el tiempo de espera de los productos terminados antes de salir a los concesionarios y plataformas *web* para que el cliente defina la configuración final del vehículo (tipo de óptica, color de la pintura, sistema de navegación y tapizado de los asientos, entre muchos otros). También la creciente incorporación de dispositivos para mejorar la seguridad como la incorporación de sensores para detectar si el conductor tiene los ojos cerrados o si la distancia con los vehículos de adelante y atrás es apropiada. La tendencia mundial es avanzar en el desarrollo de robots colaborativos que faciliten la interacción entre el humano y la máquina de forma segura. Las fábricas inteligentes adaptan vehículos de conducción automática (AGV) que pueden circular por la planta productiva transportando productos intermedios y finales (de importante peso) desde una estación a otra, compartiendo el espacio con otros AGV y colaborando con los trabajadores (Basco *et al.*, 2018: 26, 46, 100).

La evolución del empleo en la industria automotriz muestra una disminución por las nuevas tecnologías desde hace mucho tiempo, en particular en Estados Unidos, ya que del total de trabajadores reportados en el año 2000, es decir, de 1 313 600, bajó en 2012 a 772 900, pues se redujo en un 70 por ciento, lo que provocó una profunda crisis. Además, se confirmó la relocalización de la producción de las grandes armadoras hacia China, Tailandia, Polonia, India, Brasil y México. Mientras que en Detroit —la ciudad del automóvil— la tasa de desempleo crecía en términos catastróficos. En 1990, había 153 600 trabajadores ocupados, y en 2012 quedaban sólo 91 800: en doce años habían sido despedidas alrededor de 61 500 personas (Álvarez y González, 2015: 44).

La crisis mundial de 2008-2009 fue un momento excepcional en la reconfiguración productiva mundial, en especial para las empresas chinas que aprovecharon la situación y compraron multinacionales en todo el mundo, en particular las automotrices en quiebra, lo cual permitió una internacionalización más ágil con acceso a tecnologías y mercados en países desarrollados. Además, la crisis les permitió aplicar un programa de despido de trabajadores, jornadas de trabajo más prolongadas, la suspensión generalizada del pago de horas extras y la pérdida de prestaciones sociales en todo el sector (Álvarez y González, 2015: 28, 33).

El uso de los robots se concentra en pocos países y en grandes empresas de la industria automotriz ante el cambio tecnológico para la producción de los vehículos eléctricos, que es la principal adoptante de esta tecnología a nivel mundial. Se han introducido robots más flexibles y mucho más baratos que sus predecesores, como Baxter de Rethink Robotics, que llevan a cabo tareas sencillas para pequeños fabricantes en toda una gama de sectores. Ya se presentó el coche sin conductor de Google, que da una idea de lo que podrá lograr la automatización algún día no muy lejano (Rotman, 2013). La automatización y la robotización se han intensificado a pesar de la oferta de mano de obra barata, al tiempo que la difusión de las TIC se generaliza con actividades como el teletrabajo que permite trabajar fuera de las instalaciones del empleador (OIT, 2019: 66).

En el periodo 2010-2016, la producción de robots industriales¹ creció a una tasa promedio anual del 12 por ciento, mientras que la dotación de robots

¹ De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio, el uso de los robots industriales es cada día más frecuente, por ejemplo, en 2016, México se ubicó como el cuarto importador en el mundo

industriales por cada 10 000 habitantes pasó de 66 a 74 unidades en el mismo periodo. La producción de robots industriales es fraccionada principalmente por el sector automotriz y por la industria eléctrica y electrónica. Luego, siguen en importancia la industria metalmecánica, la química y la de plásticos (Basco *et al.*, 2018: 48).

En 2018, el 75 por ciento de la reserva de capital robótico industrial se concentra en cinco países, que son los mismos que los fabrican: China, Corea del Sur, Japón, Estados Unidos y Alemania. Hacia 2020, según estimaciones, 1 700 000 nuevos robots industriales se habrían incorporado al mercado en el mundo, lo que implicará una tasa anual de crecimiento promedio del 14 por ciento entre 2018 y 2020. Se esperaba que hacia el final de este periodo la reserva mundial de robots industriales alcanzaría los 3 050 000 unidades. China se consolidaría como líder mundial, concentrando el 40 por ciento de la oferta global y el 31 por ciento del capital robótico en operación (950 000 unidades) (Basco *et al.*, 2018: 48, 66).

La importancia del uso de los robots y el desplazamiento de trabajo se destaca cuando se menciona que la empresa alemana Adidas, especializada en calzado y ropa deportivos, que había deslocalizado la producción en China y Vietnam en 1995, empleaba a más de 50 000 personas en todo el mundo, en 2015 produjo 300 000 000 de pares de tenis con procesos automatizados. En 2016, el primer mandatario de Japón, Shinzo Abe, anunció durante la clausura de los Juegos Olímpicos de Brasil que la villa olímpica que albergaría a los atletas de las olimpiadas de Japón 2020 sería atendida en su totalidad por robots, por lo que esta nación triplicaría su gasto en tecnología para que los futuros visitantes fueran atendidos por asistentes robóticos tanto en hoteles como en aeropuertos (Méndez, 2017).² En el marco de una estrategia de crecimiento, la empresa se ha fijado el objetivo de aumentar su producción en 30 000 000 de pares por año hasta 2020. Siguiendo a Nike, su principal competidor, (Adidas) decidió invertir en robótica para fabricar tenis y alcanzar su objetivo de crecimiento en 2020. Asimismo, la construcción de la primera planta robotizada comenzó en 2016 en Ansbach, sur de Alemania, mientras

con 158 MDD, mientras que China invirtió 878 MDD, los siguen Alemania con 346 MDD y Estados Unidos con 291 MDD. La empresa alemana Siemens es la proveedora de digitalización y algunos de los robots que permitirán una mayor competitividad de la industria mexicana (Concanaco, 2017: 16).

² Esta propuesta se vio arruinada por la pandemia por Covid-19, porque los juegos olímpicos se suspendieron.

que en 2017 lanzó la construcción de una *speedfactory* en Estados Unidos. En conjunto, se espera que las fábricas robotizadas produzcan un mínimo de un millón de pares de tenis cada año y generen 160 nuevos empleos de mediana y alta calificación en Alemania. Dado que la inversión se enmarca en una estrategia de crecimiento, Adidas no prevé suspender la producción de sus subcontratistas en Asia y ofrecerá los tenis producidos en Alemania y Estados Unidos al mismo precio de los fabricados en Asia. En 2017, la compañía asiática Changying Precision Technology decidió reemplazar el 90 por ciento de su mano de obra por máquinas en una de sus fábricas ubicadas en la ciudad de Dongguan, en China, por lo que, de las 650 personas que regularmente se necesitaban para ensamblar teléfonos celulares, ahora esta empresa sólo opera con 60 empleados, toda vez que los 590 restantes han sido sustituidos por brazos robóticos y maquinaria (Méndez, 2017).

Un almacén equipado con robots de Kiva es capaz de manejar hasta cuatro veces más pedidos que uno parecido, pero sin automatizar, en el que los trabajadores pueden pasar hasta el 70 por ciento de su tiempo yendo de un lado al otro para buscar los productos (casualmente o no, Amazon compró Kiva poco después de que un reportaje en prensa revelara que los trabajadores en uno de los gigantescos almacenes de la empresa solían caminar más de 15 kilómetros diarios). Uno de los robots más amables y flexibles diseñado para trabajar con humanos es Baxter de Rethink, creado por Rodney Brooks, el fundador de la empresa. Baxter necesita un entrenamiento mínimo para llevar a cabo tareas sencillas como recoger objetos y meterlos en una caja. Está pensado para usarse en plantas de fabricación relativamente pequeñas en las que los robots industriales convencionales costarían demasiado y supondrían un peligro muy grande para los trabajadores. La idea, según Brooks, es hacer que los robots se encarguen de los trabajos aburridos y repetitivos que nadie quiere hacer. Están diseñados específicamente para potenciar la productividad de estos trabajadores y resulta difícil ver cómo incluso estos robots que son cada vez más sofisticados podrían sustituir a los humanos en la mayoría de los trabajos de fabricación e industriales a corto plazo (Rotman, 2013).

Las nuevas tecnologías propiciaron una transformación en la estructura ocupacional del sector industrial global que supera con creces los 600 000 000 de personas. Por un lado, en las economías desarrolladas la fuerza de trabajo industrial se ha reducido hasta menos de 150 000 000, en las llamadas economías emergentes llega ahora a los 500 000 000 de personas, por

lo que ha superado lo que tenían los países imperialistas a principios de los ochenta. Además, existe una gran reserva de mano de obra, compuesta por 2300 000 000 de desempleados, trabajadores infrautilizados o inactivos cuyas capacidades podrían aprovecharse para obtener nuevo valor permanente. Los intereses capitalistas prevalecen de manera contradictoria; por ejemplo, en los sectores en donde predomina, la tecnología está reemplazando a trabajadores de todo tipo; sin embargo, una parte de la manufactura de alta tecnología se ha trasladado hace poco a Estados Unidos, que es la pieza más valiosa de un ordenador: la placa madre, la cual es elaborada básicamente por robots, de manera que ya no vale la pena recurrir a la mano de obra barata de Asia. Los robots significan que los costes laborales dejan de tener la misma importancia y que los capitalistas pueden ubicar sus fábricas en los países avanzados que disponen de grandes mercados y mejores infraestructuras. Ni siquiera los bajos salarios de las fábricas chinas han evitado que estos trabajadores se vean perjudicados por la aparición de nueva maquinaria (Roberts, 2017: 314, 325).

La acelerada disminución del costo de los robots y su mayor funcionalidad acelera su adopción en distintos sectores industriales y en diversos países independientemente del costo de la mano de obra local. El avance tecnológico permite producir robots de tamaño manejable y fácilmente incorporables a la estructura productiva, desde robots industriales hasta los de manejo de inventarios, así como otros capaces de prestar servicios en centros de llamadas (*call centers*). Esto, junto con la caída de su costo, acelerará su incorporación a los procesos productivos. En 2015, el costo de un robot soldador era de 8 dólares por hora, el equivalente al de la mano de obra para la misma labor en el Brasil. Las ventas de robots alcanzaron las 253 748 unidades, impulsadas principalmente por la demanda de las industrias electrónica, metalúrgica y química, en tanto que la industria automotriz concentró cerca del 40 por ciento del total. A la mayor demanda de robots industriales le sigue la de robots de servicios, lo que implica un giro importante dados sus efectos en el mercado de trabajo. En el mismo año se vendieron 41 060 destinados a servicios profesionales, el 46 por ciento se instaló en sistemas logísticos, el 27 por ciento en servicios de defensa, el 16 por ciento en los sectores de agricultura y ganadería y el 3 por ciento en el área médica (CEPAL, 2018:148).

La discusión está centrada en la competencia de las tecnologías y el trabajo si se ajustarán a los trabajos de mañana y las nuevas competencias

adquiridas pueden quedar desfasadas rápidamente. Los nuevos campos laborales como la ecologización de nuestras economías crearán millones de puestos de trabajo en la medida en que adoptemos prácticas sostenibles y tecnologías limpias; en cambio, otros puestos de trabajo desaparecerán cuando los países vayan reduciendo progresivamente sus industrias basadas en el carbón y el uso intensivo de los recursos. La evolución demográfica no es un factor desdeñable. Si bien es cierto que el aumento de la población juvenil en algunas regiones del mundo y el envejecimiento en otras pueden ejercer presión sobre los mercados de trabajo y los sistemas de la seguridad social, estos cambios abren nuevas vías que nos brindan la posibilidad de contar con sociedades activas, basadas en los cuidados y la inclusión (OIT, 2019: 10).

En el Foro Económico Mundial de Davos 2016, se presentó un estudio que estimaba una destrucción de más de 7 000 000 de empleos en las diecisiete principales economías hasta 2020, y una creación de sólo 2 000 000 de nuevos puestos. Alrededor de un 47 por ciento del mercado laboral de Estados Unidos cae en la categoría de alto riesgo de ser susceptible de automatización, es decir, de ser remplazado por máquinas. Se estima que, entre 2018 y 2022, el cambio tecnológico podría llevar a la pérdida de 75 000 000 de empleos existentes; sin embargo, éstos se compensarían por la generación de nuevos empleos, con lo que el panorama general para las ocupaciones sería positivo (Weller, *et al.*, 2019: 14, 18, 19).

Dentro de las actividades que requerirán un creciente número de trabajadores se encuentra la economía de los cuidados, en donde se podrían generar más de 475 000 000 de empleos en todo el mundo para 2030, ampliando la cobertura de una protección social adecuada a los trabajadores de todas las formas de trabajo con inclusión de empleo por cuenta propia entre distintas empresas y sectores de la economía o entre países para así garantizar que los derechos y las prestaciones son accesibles y transferibles, entre otras cosas, para aquellos que trabajen en las plataformas digitales (OIT, 2019: 37).

La inversión en cuidados responde a una necesidad social acuciante de afrontar el rápido envejecimiento de la población en muchos países y abre el camino para avanzar hacia la igualdad de género. La transformación de la economía de los cuidados requiere inversiones públicas en servicios de cuidados de calidad, políticas de trabajo decente para los cuidadores, apoyo a los cuidadores no remunerados que desean volver al empleo remunerado y una revaloración, además de la formalización del trabajo de cuidados remu-

nerado. Las nuevas tecnologías podrían mejorar las condiciones de trabajo, así como el alcance y la prestación de servicios (OIT, 2019: 49-50).

La estrategia que a nivel mundial busca mitigar el cambio climático que puede amortiguar el desempleo y tendrá necesariamente un impacto transformador en el mercado de trabajo es la modificación profunda en la explotación y el uso intensivo de los hidrocarburos. Al invertir más en la economía verde puede promover un futuro del trabajo integrador, ya que la degradación del medio ambiente afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables y a los países de bajos ingresos. Grandes oportunidades de inversión e innovación están aún por explotar en el ámbito de la energía renovable y la construcción y el acondicionamiento medioambientalmente sostenibles con importantes repercusiones en términos de creación de empleo y readaptación profesional. Las micro, pequeñas y medianas empresas son aliadas especialmente importantes a la hora de concebir adaptaciones locales al cambio climático (OIT, 2019: 50).

La finalidad de la transición es reducir en forma progresiva el uso excesivo de combustibles fósiles, intensificar el de energías renovables y profundizar la eficiencia y el ahorro en todos los usos de la energía. Como parte de los compromisos de la Conferencia de París, México adoptó metas no condicionadas muy relevantes para reducir en un 22 por ciento las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030 en el transporte, la generación de energía eléctrica, la producción petrolera, industrial y agrícola, los usos residenciales y el manejo de residuos, entre otras áreas destacadas. En esta dirección será crucial refrendar la meta de llegar a una generación del 35 por ciento de energía limpia en 2024 y del 43 por ciento en 2030, incluyendo fuentes renovables, cogeneración más eficiente con gas natural y captura de CO₂ en termoeléctricas. Es posible, incluso, acelerar el incremento de las energías renovables solar, eólica y geotérmica para incrementar su participación en la oferta (PUED, 2019: 72, 74).

En particular, las actividades ecológicas abren la posibilidad de crear millones de puestos de trabajo en la medida en que se adopten tecnologías limpias (recuperación de suelo, fauna, flora, agua o el ecosistema en su conjunto), ya que abren un amplio campo tanto para la innovación como para las nuevas actividades que la fuerza de trabajo necesita. La matriz energética basada en combustibles fósiles propicia un modelo de transporte altamente contaminante e ineficiente, la pérdida de tiempo de trabajo y el bienestar

en las grandes ciudades, los costos del cambio climático y las dificultades que presenta el manejo de residuos. Se requiere un giro que abra campos en que la innovación tecnológica puede propiciar nuevas sinergias como la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables. Se trata de ámbitos en que puede abrirse un abanico de actividades productivas generando nuevas condiciones materiales para la inclusión y la igualdad social, y reorientando inversiones hacia una trayectoria de crecimiento bajo en carbono (CEPAL, 2018: 13-14).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que se trata de aprovechar el potencial transformador de los cambios en curso para crear trabajo decente y sostenible³ en las nuevas economías —la economía verde, la economía digital, la economía de los cuidados— (OIT, 2019: 10, 37). Se requieren de fuerzas de trabajo calificada tales como agroforestales, silvopastoriles, la pesca responsable y el manejo forestal sustentable. Además, en el caso de la agricultura, la riqueza genética de las variedades nativas constituye un enorme potencial para la producción de alimentos adaptados a las distintas condiciones ambientales, lo cual ante las amenazas del cambio climático constituye una muy importante medida de adaptación (Bosch *et al.*, 2018: 14).

Las medidas ambientales pueden disminuir los niveles de pobreza porque implican grandes posibilidades en la construcción de infraestructura, salud, educación, desarrollo agrícola y el mejoramiento de las condiciones laborales y de consumo. Se pretende amortiguar el problema del desempleo producto del uso de las nuevas tecnologías que propicia inestabilidad social. La CEPAL señala que el impacto de las nuevas tecnologías en la dinámica y la calidad del empleo, sobre todo de la robótica y la inteligencia artificial, tienen una creciente imbricación entre las nuevas tecnologías y el reordenamiento del mundo del trabajo que genera altos niveles endémicos de precariedad e informalidad laborales. Sumada al aumento de flujos migratorios y el envejecimiento de la población, la reestructuración de las ocupaciones plantea

³ La OIT identifica las condiciones de trabajo humanas en donde están reglamentadas las horas de trabajo, la fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, se garantiza un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo, protección de los niños, adolescentes y las mujeres, pensiones de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical (OIT, 2019: 40).

desafíos a la protección social y su financiamiento. Es indispensable avanzar en la complementariedad entre la protección social contributiva, basada en el empleo formal, y la no contributiva, analizar alternativas de ingreso básico y considerar los sistemas de cuidado como un eje de los de protección social (CEPAL, 2018: 15).

La medicina personalizada, los diagnósticos y los nuevos procedimientos aceleran la tendencia hacia una mayor longevidad que, al mismo tiempo, requerirá de la creación de empleos como cuidadores y los gobiernos tendrán que aplicar programas de migración para cubrir estas necesidades. Aunque también existe la posibilidad de que sean robots los que realicen trabajos de cuidado, por lo que ya se están construyendo en Japón, y, vinculados con la RV, pueden realizar esta función (Kuper, 2017: 22). Las ocupaciones asociadas al sector servicios, que son las mayores generadoras de puestos de trabajo, se encuentran las relacionadas con la provisión de servicios de relativamente baja remuneración: preparación de alimentos y servicios (2.8 puntos porcentuales en México; 1.4 en Chile) y personal de limpieza (1.9 puntos porcentuales en México; 1.4 en Chile; y 0.8 en Brasil). Hay también claras indicaciones de que las ocupaciones relacionadas con el cambio tecnológico y la demografía están incrementando su peso en la economía. Los técnicos en computación son la segunda ocupación cuya demanda crece más en Chile (1.6 puntos porcentuales), con incrementos sustantivos también en Brasil y México (1.1 y 0.5 puntos porcentuales, respectivamente). Asimismo, las ocupaciones asociadas al cuidado de ancianos y niños también ganan peso en estas tres economías (1.2 puntos porcentuales en Brasil, 0.7 en Chile y 0.6 en México). Las ocupaciones que van a ser cada día más demandadas serán los servicios médicos, de cuidados y de atención personal a personas mayores, que abrirán oportunidades laborales para quienes se entrenen con el objetivo de trabajar en esos rubros. La experiencia de Japón, el país más envejecido del mundo, corrobora esta previsión: durante el periodo de 2002 a 2016, la profesión que más creció fue la de servicios de cuidado de la salud (Bosch *et al.*, 2018: 14-15, 18).

Las nuevas actividades producto del desarrollo tecnológico también se convierten en una opción de generación de empleos que amortigua el desempleo al incluir figuras como los trabajadores a distancia, aplicando las innovaciones tecnológicas, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), aunque esto plantea nuevas condi-

ciones para el desarrollo de una modalidad de trabajo que ha sido bautizada como jornaleros digitales. Las plataformas digitales desarrolladas en América Latina y el Caribe, en América del Norte, Europa y Asia son de origen tanto extrarregional como regional y tienen presencia en los países de la región.

Esta forma de organización del trabajo tiene formidables repercusiones económicas, sociales y políticas a nivel mundial, en especial para los países de América Latina y el Caribe. Se hallan las plataformas de transporte compartido como Uber Technologies Inc., empresa internacional que proporciona a sus clientes una red de transporte a través de una plataforma virtual (página web y aplicación móvil) que conecta a los pasajeros con conductores de vehículos registrados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay; Cabify, también de transporte; las de trabajo digital (Upwork, Workana) o las de alquiler de bienes (Airbnb o Turo), todas son actividades que tienen el potencial de revolucionar muchas facetas de nuestras vidas (Bosch *et al.*, 2018: 2, 9).

Existen muchas otras plataformas con las nuevas tecnologías como Airbnb, que es una empresa dedicada a la oferta de alojamiento a través de una plataforma que funciona, entre otros, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Paraguay y Uruguay. Glovo es una empresa que, por medio de una aplicación, se dedica a la compra, la recolección y el envío de pedidos a través de repartidores conocidos como *glovers* o *riders*, y ya está presente en Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay. Cornershop es una aplicación presente en Chile y México que también se dedica a realizar compras para sus clientes, principalmente en supermercados (CEPAL-OIT, 2019: 30).

Son actividades que proporcionan nuevas fuentes de ingresos a muchos trabajadores en diferentes partes del mundo, pero la dispersión inherente a ese tipo de trabajo en múltiples jurisdicciones internacionales dificulta el control del cumplimiento de las legislaciones laborales aplicables. El trabajo a veces está mal remunerado, a menudo por debajo de los salarios mínimos vigentes, y no existen mecanismos oficiales para hacer frente al trato injusto (OIT, 2019: 46).

A esta nueva forma de explotación del trabajo se la denomina taylorismo digital, una expresión utilizada fundamentalmente en los sectores manufactureros que está imponiéndose cada vez más en las industrias de servicios en todo el mundo. El ejercicio de la gestión, la vigilancia y el control a través de algoritmos mediante sensores, dispositivos corporales y otras formas de

control debe ser regulado para proteger la dignidad de los trabajadores. Las tecnologías como la inteligencia artificial, la robótica y los sensores entrañan innumerables posibilidades para mejorar el trabajo: la extracción de información mediante técnicas de minería de datos puede ayudar a las administraciones del trabajo a identificar los sectores de alto riesgo y a mejorar los sistemas de inspección del trabajo; las tecnologías digitales, como las aplicaciones y los sensores, pueden facilitar a las empresas y a los interlocutores sociales la supervisión de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de la legislación laboral en las cadenas de suministro; la tecnología de cadenas de bloques que proporciona transparencia y seguridad a través de bloques cifrados y bases de datos descentralizadas podría garantizar el pago de los salarios mínimos y facilitar la transferibilidad de las calificaciones y de la protección social de los trabajadores migrantes, así como el pago de la seguridad social para quienes trabajan en plataformas digitales (OIT, 2019: 45-46).

Los trabajadores digitales son una fuerza que se ubica en el límite entre el trabajo asalariado y el independiente, muchas veces con elevados grados de informalidad semejantes a la actividad de los jornaleros tradicionales, pero en la que el enganchador es remplazado por plataformas informáticas que organizan el vínculo entre la demanda y la oferta. Con las innovaciones tecnológicas no cambia el problema original, pero se agregan nuevos desafíos. Por un lado, se ha producido el remplazo de los enganchadores tradicionales por plataformas digitales que cuentan con un alcance espacial y una cobertura potencial de personas muy superiores y que, frecuentemente, desempeñan funciones diferentes. Además, los sistemas digitales ejercen en muchos casos un control exhaustivo del trabajo realizado, a lo que se suma el hecho de que algoritmos informáticos y clientes asumen tareas de supervisión de los trabajadores. Se encuentran en todos los ámbitos: en la fabricación de automóviles eléctricos autónomos, los viajes compartidos, el trabajo en casa y la mejor eficiencia de los autos convencionales, entre otras, significan la ampliación de actividades complejas y la eliminación de muchas otras (CEPAL-OIT, 2019: 23, 29).

Las características de los puestos de trabajo que se crean reflejan un deterioro de la calidad media del empleo. Se cuestiona si estas formas de empleo son formales o informales, ya que se trata de trabajo asalariado (dependiente) o por cuenta propia (independiente), no son un fenómeno reciente, sino que han acompañado a la OIT en toda su labor a lo largo de cien años de existencia. El control de la distribución a través de este mecanismo indicaría una

relación de dependencia entre el trabajador y la plataforma. En muchos casos, las nuevas formas de trabajo se desarrollan fuera de las regulaciones existentes, de manera que estos trabajadores no gozan de los derechos laborales y sociales establecidos por la legislación correspondiente. El trabajo a veces está mal remunerado, a menudo por debajo de los salarios mínimos vigentes, y no existen mecanismos oficiales para hacer frente al trato injusto, sobre todo porque este trabajo tiende a expandirse en el futuro (OIT, 2019: 46).

Las plataformas entregan a los trabajadores materiales que identifican a la empresa y los obligan a utilizarlos durante la prestación de los servicios. Por otra parte, así como la plataforma selecciona a sus colaboradores, también puede decidir de forma unilateral despedir o desvincular a sus trabajadores sin necesidad de preaviso y sin tener que justificar la decisión ni brindarles una compensación económica, todo lo cual refleja la desigualdad en la relación. Se establecen relaciones de trabajo triangulares en las que pueden participar distintos tipos de intermediarios (enganchadores, plataformas, contratistas o subcontratistas) que asumen parte de las responsabilidades que tradicionalmente se asocian a la figura del empleador. Así, este tipo de trabajo a menudo es una actividad secundaria que permite al trabajador generar un ingreso adicional al de su empleo principal. El trabajador de una plataforma dispone de un capital de trabajo en su computadora, su teléfono celular o su bicicleta, motocicleta o automóvil que utiliza para ponerse en contacto con la plataforma y proporcionar su servicio al cliente final. Por lo tanto, como en el caso de muchos trabajadores independientes, los de una plataforma realizan una inversión para poder prestar el servicio, y son ellos quienes deciden en qué invertir (por ejemplo, si es mejor adquirir una bicicleta o una motocicleta, o qué tipo de plan de telefonía celular elegir); sin embargo, la plataforma lleva a cabo una supervisión minuciosa de todo el servicio y cada una de las acciones genera registros que se evalúan constantemente. Muchas empresas de trabajo basadas en plataformas digitales cuentan con un sistema de incentivos, premios y castigos que determinan, por ejemplo, la posibilidad del trabajador de obtener distintos tipos de pedidos y, con ello, una mayor cantidad de solicitudes e ingresos; al contrario, una baja calificación puede llevar consigo una suspensión del uso de la aplicación, lo que bloquea la posibilidad de recibir solicitudes por un lapso determinado. La plataforma también establece unilateralmente el precio del servicio para el cliente final y el pago que corresponde al trabajador en función de las variables que estime más pertinentes.

Puede incluso incorporar el pago de sumas adicionales por buen desempeño o penalizar servicios de baja calidad o mal evaluados por los clientes de acuerdo con criterios determinados exclusivamente por la plataforma (CEPAL-OIT, 2019: 31-32, 37).

Contradictoriamente se van fabricando los robots que remplazan a los empleados de las plataformas, los conductores y los cajeros humanos que usan técnicas de inteligencia artificial procesado y análisis del lenguaje natural avanzados, así como cantidades enormes de datos de diversas fuentes que permiten el desarrollo de la realidad virtual (RV) con capacidad de “aprender”.⁴

La nueva tecnología crea empleos en otros sectores. Aunque se perfilan también los robots autónomos e inteligentes que podrán realizar de la misma forma una amplia variedad de tareas en ámbitos muy diferentes, desde atender almacenes hasta los hogares. Se tienen robots de montaje flexibles que pueden aprender a utilizar nuevas herramientas o a montar nuevos prototipos de productos, robots de logística que puedan elegir de forma segura las mejores rutas de un almacén con mucho tráfico y robots de limpieza que aprenden en qué zonas se ensucian y cuándo. Para las empresas, esto significa poder automatizar más tareas (que serán realizadas de manera predecible y precisa) (Roberts, 2017: 325-328).

Ante la pandemia por Covid-19, por la posibilidad de contagio, se reduce el mercado presencial y se fortalecen las plataformas de servicio de todo tipo (INEGI, 2019: 5). Los mercados laborales de todo el mundo dejaron decenas de miles de trabajadores sin empleo, millones se han quedado fuera de la fuerza laboral y muchas ocupaciones enfrentan un futuro incierto. Las medidas de distanciamiento social pusieron en peligro los empleos que exigían presencia física en el lugar de trabajo o interacciones personales. Se produjo una menor demanda de trabajo y, muy probablemente, la sustitución de mano de obra por robots y aplicaciones digitales, situación en la que el trabajo no calificado resulta más afectado. El trabajo más calificado, en cambio, tiene mayor complementariedad con la tecnología; es más susceptible de realizarse a distancia; puede tener mejores condiciones de aislamiento, y los trabajadores con estas características pueden contar con mejores condi-

⁴ El número de puestos de trabajo en el sector bancario de Reino Unido llegó a un pico, en 2007, de 354 134. Según el Centre for Economics and Business Research, la cifra de empleados se ha colocado por debajo de 240 000. Desde el punto más alto de la burbuja, uno de cada tres puestos ha sido eliminado (Roberts, 2017: 160).

ciones para trabajar desde su casa. De aquí que, en general, en la economía mexicana el trabajo poco calificado pudo ser el más afectado por el distanciamiento (Masferrer, 2020: 8).

En esta situación disruptiva se tuvo que realizar el trabajo desde casa; para ello se requiere de buenas condiciones de infraestructura y herramientas de comunicación (computadora o tableta, conexión de banda ancha, espacio para trabajar sin interrupciones, etc.), situación que mostró el grado de atraso y concentración de la tecnología y el ingreso. Es por ello que alrededor del 40 por ciento pasó a esta forma de ocupación que amplió los límites del potencial de esta forma alternativa de organización del trabajo; sin embargo, la tasa de desempleo en toda la OCDE aumentó del 5.3 por ciento en enero al 8.4 por ciento en mayo de 2020, mucho más que durante cualquier crisis económica y financiera reciente, y el 60 por ciento de los empleados no puede o se le dificulta realizar su actividad desde casa y requiere interacciones frecuentes y, en ausencia de precauciones, eso conlleva cierto riesgo de que los trabajadores se infecten en el trabajo (como lo demuestra la gran cantidad de puntos calientes que se han generado en las plantas de envasado de carne o las centrales de abasto). Por lo tanto, el desarrollo y la adaptación de rigurosos estándares de seguridad y salud en el trabajo siguen siendo una prioridad política (OECD, 2020: 12-14). Quienes no pudieron trabajar a distancia, salvo que se consideren esenciales, se enfrentan a un riesgo significativamente más alto de sufrir reducciones en las horas trabajadas o en las remuneraciones, suspensiones temporales de personal o despidos permanentes (Brussevich *et al.*, 2020: 1).

La crisis pandémica aceleró la provisión de servicios en línea mediante el uso de internet y las diversas modalidades de pago; los usuarios pueden desarrollar esta actividad las veinticuatro horas del día. Las plataformas digitales permiten las entregas a domicilio de compras, las consultas profesionales y tantas otras que pueden ser una nueva fuente de expansión y empleo, para lo cual será necesario contar con mejor infraestructura digital; sin embargo, el sector educativo cuenta con plataformas digitales, pero no está probada la efectividad de la educación a distancia, y los hogares de menor condición socioeconómica tienen una menor probabilidad de tener acceso a internet de calidad, así como a otros insumos necesarios para que la educación a distancia funcione bien. En América Latina y el Caribe, sólo un 64 por ciento de los estudiantes tiene computadora en sus hogares para tareas de la escuela (Izquierdo *et al.*, 2020: 29, 30, 36).

La ONU señala que para salir de la crisis se debe invertir en infraestructura pública como las redes eléctricas inteligentes, el transporte sostenible, el saneamiento, las ciudades y los edificios inteligentes, que son más inclusivos y respetuosos con el medio ambiente. Estas políticas serán el núcleo del gran impulso para la sostenibilidad. Cabe prestar especial atención a la capacidad productiva ociosa como resultado del choque entre la oferta y la demanda. La pandemia ha servido de recordatorio de la importancia de los servicios y las necesidades básicas. Es preciso hacer todo lo posible por fortalecer la regulación y lograr un acceso universal efectivo al agua potable, el aire limpio, el saneamiento y la vivienda adecuada. Se trata de inversiones para lograr una recuperación significativa. En el corto plazo, deberían adoptarse medidas de mitigación para reforzar estos derechos básicos (ONU, 2020: 21-22).

La recuperación económica depende en buena medida de la salud pública para la reanudación de la nueva normalidad, la cual queda delimitada por el control de la crisis sanitaria. Si siguen siendo altas las tasas de contagio y las preocupaciones de los consumidores y trabajadores por los riesgos sanitarios, tanto la demanda como la oferta se mantendrán en niveles bajos. Sin duda, el mayor estímulo que se podría dar a las economías golpeadas por el choque pandémico serán nuevas terapias, vacunas y técnicas para convivir con el virus que bajen sustantivamente el riesgo evitando el colapso de la capacidad hospitalaria.

América Latina y el Caribe saldrán del túnel más pobres de lo que entraron, con más desempleo, desigualdad y descontento social, y situaciones fiscales aún menos estables. Sólo con un aumento del gasto del 2.7 por ciento del PIB —promedio de aumento anunciado en la región— y la caída esperada en la recaudación como consecuencia del descenso en el nivel de actividad, la deuda pública promedio podría llegar al 73 por ciento del PIB en 2022. Además, los patrones de globalización de los cuales la región ha dependido serán distintos, por lo tanto, el imperativo de crecer será enorme (Izquierdo *et al.*, 2020: 32, 34). En este sentido, es importante destacar la política de la cuarta transformación en México, que se alejó de la fórmula de endeudamiento para enfrentar la pandemia y atendió de manera directa a los más necesitados.

Los salarios en México, Estados Unidos y Canadá

La importancia de México en los encadenamientos productivos es de muy largo tiempo, principalmente en la industria automotriz, un área estratégica en la competencia internacional, tanto por las facilidades que el Estado les dio a las armadoras automotrices para que desconcentraran su producción y se establecieran en el país, como por el costo de la mano de obra con los salarios más baja del mundo. Las condiciones laborales de la mayor parte de estas empresas son precarias porque se establece la flexibilidad laboral en las plantas centrales, en tanto se fortalece la subcontratación en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que también incorporan estructuras flexibles y tienen más posibilidades de interacción directa con los usuarios, ya que son las que cuentan con más potencialidades para explotar las ventajas de esta mayor cercanía (Basco *et al.*, 2018: 67).

La industria automotriz se convirtió en una fuente muy importante de ocupación de forma directa, pero sobre todo indirecta con la subcontratación y las proveedoras que se vieron beneficiadas con esta política. No se puede negar que los trabajadores formales de este sector reciben mejores salarios y prestaciones en comparación con otras actividades de la industria; sin embargo, a través de la subcontratación, las MIPYMES tienen costos aún más bajos porque el empleo de estas empresas es más precario. Se da una fragmentación de la cadena que provoca la separación de los trabajadores en dos grupos: los privilegiados y los subcontratados; juntos en la realización del trabajo, pero separados en las condiciones (Martín y González, 2015: 78, 79, 110).

La apertura de los mercados sirvió como un instrumento que permitió desvanecer la soberanía y reorientar la función y existencia misma del Estado nacional; significó un ajuste del aparato normativo para dar seguridad jurídica a los inversionistas y reafirmar las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como hacer efectivos los contratos de traspaso, el control o la propiedad involucrados en las políticas privatizadoras. Estos organismos pudieron incidir de manera más clara en la estructura de los programas económicos específicos y asumir funciones de evaluación, supervisión, control y vigilancia mucho más amplia. A las grandes empresas, mediante los tratados comerciales, se les ofrece garantías de seguridad y no discriminación a sus inversiones, además de crear derechos superiores para los grandes corporativos privados que, en muchos casos, violaban

la propia constitución de los países firmantes (Huerta, 1995; Rivera, 2000; Saxe-Fernández, 2002).

Los incrementos enormes en la productividad en la industria automotriz requieren de mercados de tamaño similar para su distribución, por lo cual se desarrollan enormes estructuras para la venta. Las necesidades de los ciudadanos pasan a segundo plano. Señalan un camino, el del consumismo, que se convierte para el individuo en un paso obligado en la actualidad, su destino y su mejor forma de realización personal y colectiva. Es la seducción de la opulencia. La venta es la última fase del ciclo del capital dinero, se pone en marcha la complicada maquinaria de sus redes de comercialización extendidas por todo el planeta. El encadenamiento productivo hace depender el porvenir de muchas familias de la producción y distribución de esta mercancía sofisticada que requiere de grandes inversiones para poner en marcha el uso de los medios de producción y la fuerza de trabajo. Asimismo, la venta de automóviles requiere de innumerables batallones de publicistas, técnicos en mercadeo y en ingeniería social (Pérez *et al.*, 1992: 17-20).

La negociación del TLCAN no trató el problema de los salarios que pagaban en Estados Unidos y Canadá en relación con México. Cabe destacar que desde entonces la relación era de uno a diez veces mayor en Estados Unidos y Canadá. Por esta situación México constituye una desventaja para los trabajadores canadienses y estadounidenses, y es una de las pocas verdaderas ventajas comparativas de nuestro país. Muchos empresarios estadounidenses estaban ansiosos por poder aprovechar los bajos salarios mexicanos para abatir sus costos y así recuperar algo de su competitividad menguante en el mercado internacional. México, por su parte, estaba deseoso de atraer más inversión extranjera para disminuir el grave problema del desempleo. Los funcionarios tanto estadounidenses como mexicanos afirmaban reiteradamente que, con la firma del TLCAN, habría más inversiones, empleos y ganancias para ambos lados de la frontera. En México, había expectativas de que el nivel salarial y de vida aumentara, mientras que los trabajadores de Estados Unidos temían la pérdida de puestos de trabajo y de ingresos. El tratado fue un éxito para las empresas automotrices norteamericanas, ya que la producción se incrementó en un 55 por ciento en México, mientras que en Canadá y Estados Unidos decreció un 17 y un 19 por ciento, respectivamente. Todas las empresas automotrices del tratado pertenecen a Estados Unidos, por lo que las ganancias que obtienen se quedan en las matrices (Levine, 1992: 86-87).

La sustitución de trabajadores por las nuevas tecnologías se incentiva cuando se indica que el costo promedio de un robot bajó a 44 000 dólares, aunque se agrega que hay un costo básico adicional que podría triplicar ese precio, ya que una vez que se incluyen los gastos de los servicios de ingeniería de sistemas, el *software* y los equipos secundarios, este cambio es valorado por los bajos salarios en los tres países, particularmente en México; sin embargo, el fenómeno que ha promovido la viabilidad económica de la nueva tecnología alrededor del mundo ha sido la reducción de precios; por ello el de los robots industriales se ha reducido a la mitad entre 1990 y 2005 en las seis mayores economías desarrolladas, en tanto las remuneraciones nominales en dólares de los trabajadores en Canadá y menos en Estados Unidos se han incrementado entre el 20 y el 100 por ciento entre 1998 y 2017. De continuar estas tendencias, se espera que los empleos de muchos trabajadores, particularmente los de baja calificación, se reduzcan o desaparezcan, dando lugar a lo que ha venido a denominarse desempleo tecnológico (Suescun y Lee, 2019: 2-3).

Para el caso de México, la situación es un tanto distinta como lo plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al señalar que, a lo largo de todo el siglo XXI, México ha sido el único país de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía importante que no hizo nada para propiciar su recuperación (CEPAL, 2018: 14-15). En 2007, previo a la crisis económica de principios de siglo, el salario manufacturero por hora en México era de 2.4 dólares, en Canadá de 17.3 dólares y en Estados Unidos de 20.2 dólares. El salario medio diario de las empresas de autopartes en 2007 representaba el 43 por ciento del pago por las armadoras, en tanto en 2012 fue del 39 por ciento (González y García, 2015: 82).

La situación contradictoria de la industria automotriz quedó evidenciada cuando, en 2013, Estados Unidos presionó a México para amortiguar el efecto de la crisis para los trabajadores estadounidenses. Se reformó el TLCAN estableciendo concesiones que subordinaban a México a elevar los costos de producción de las ensambladoras y hacer ajustes en la cadena productiva, ya que casi la mitad de los autos turísticos que se fabrican en México tenían condiciones contrarias a las nuevas que se demandaban; sin embargo, esta política no fue muy exitosa, por lo que ese año se declaró la bancarrota de la ciudad de Detroit al revelarse insolvente para responder a una deuda de 18 000 MDD, entre otras que siguieron el mismo camino (Covarrubias, 2015: 214).

Los salarios en México siguieron cayendo, y en 2016 el salario por hora había disminuido a 2.1 dólares, en tanto que en Canadá aumentó a 20.4 dólares y en Estados Unidos disminuyó a 18.7 dólares en el sector manufacturero. Es decir, la diversidad de salarios en el sector manufacturero va del orden diferencial de 7 a 10 salarios en la manufactura por trabajos similares a otros países (Villamil y Sánchez, 2017: 4). Son los más bajos del mundo junto con países como Indonesia, Sudáfrica, Filipinas, Tailandia, India y Malasia (Castellanos, 2015: 139).

En 2017, para dimensionar la importancia del comercio automotriz entre México y Estados Unidos, basta señalar que una condición que permitió que México se convirtiera en el séptimo productor y cuarto exportador a nivel mundial de vehículos ligeros fue cuando el 75 por ciento de su producción de vehículos (alrededor de 1 700 000) se dirigía a Estados Unidos, su principal socio en el tratado comercial (Senado de la República, 2019: 75).

Se combinó el uso de alta tecnología robotizada en la planta con una fuerza de trabajo intensiva en las proveedoras, bajos salarios e intensidad en el trabajo, lo que ayudó a que México alcanzara una producción récord de 3 800 000 vehículos ligeros, convirtiéndose en el sexto productor mundial y el cuarto exportador. Los robots también se usaban en la producción de productos plásticos y químicos en el sector del metal y en alimentos y bebidas, aunque en estos sectores la penetración de la tecnología robótica es mucho más modesta (Suescun y Lee, 2019: 2).

A veintitrés años de distancia de la firma del TLCAN, se creó una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo con un total de 482 000 000 de habitantes (el 7 por ciento de la población mundial), que genera el 28 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial y realiza el 16 por ciento del comercio global, donde de cada 100 dólares de intercambio comercial que México realiza con el mundo, 66 son resultado del comercio que se efectúa en el marco del TLCAN (Senado de la República, 2019: 57-58).

La industria automotriz de Estados Unidos se convirtió en uno de los pilares de la producción de automóviles a nivel mundial y una de las principales beneficiadas de esta política, por lo que resulta contradictoria la posición del gobierno que señala sin rubor alguno que se deben mejorar los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, aumentar los salarios y mejorar el nivel de vida, cuando durante casi veintisiete años se vieron beneficiados de esa política proteccionista; sin embargo, se entiende esta discusión para tratar

de equilibrar la competencia de Estados Unidos con otras automotrices, en particular para los vehículos livianos producidos en México en donde participan las mayores multinacionales (Nissan, General Motors, Fiat Chrysler, Volkswagen, Ford, Honda, Mazda, Toyota, Hyundai-Kia), empresas transnacionales que también son beneficiadas al no pagar impuestos y recibir todos los beneficios (Suescun y Lee, 2019: 5).

Sin embargo, esta situación muestra la compleja relación fronteriza y la presencia de unos 12 000 000 de mexicanos en territorio estadounidense y de más de 120 000 en Canadá, así como la residencia en nuestro país de cerca de 1 000 000 de ciudadanos de Estados Unidos, por lo que colocan la relación con esas naciones como la principal prioridad de la política exterior (Secretaría de Gobernación, 2019: 29).

La demanda fundamental del gobierno estadounidense se encuentra en las reglas de origen para el sector automotriz y la aplicación de los requisitos de contenido regional, así como de los recortes arancelarios necesarios, ya que, por ejemplo, se deberán eximir a los productos agrícolas mexicanos y canadienses de salvaguardias especiales para la agricultura siempre que esas importaciones reúnan los requisitos para recibir un trato preferencial en el nuevo tratado. Una regla de origen más estricta, aunada a la posibilidad de mayores aranceles en el sector, simplemente elevará los costos de la producción de automóviles en el estadounidense y, por ende, en la región. Esto se debe a que México y Canadá exportan muy poco de estos productos a otras regiones, mientras que Estados Unidos es el fin de la cadena de suministro, y es el país que exporta los vehículos al resto del mundo (Senado de la República, 2019: 50-52). En 2018, México y Estados Unidos intercambian anualmente 131 000 MDD en automóviles y autopartes. Destaca, en ese sentido, que el 13 por ciento de los vehículos ligeros vendidos en el mercado estadounidense son de producción mexicana. Por otro lado, la industria de autopartes en México se convirtió en la quinta más grande del mundo, de ahí que es el principal proveedor de Estados Unidos. Lo anterior es un ejemplo de la integración económica regional en este sector (Senado de la República, 2019: 75).

Es interesante destacar estos elementos para entender la posición de Estados Unidos y Canadá en las prioridades de la renegociación del TLCAN para “revertir la caída crónica de los salarios en México” y mejorar los derechos laborales de los trabajadores mexicanos, “porque los sueldos en Estados

Unidos son llevados a la baja por los menores salarios en México” (Calderón *et al.*, 2017). En particular, la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) de Estados Unidos manifestó tener como objetivo fundamental la reducción de la brecha salarial con México por tener los salarios más bajos de los treinta y cuatro países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵ y modificar los términos del nuevo tratado. Señalan que, con una hora de trabajo de salario mínimo en Estados Unidos o Canadá, se paga una jornada de ocho horas en México de alguien que gana el salario mínimo. Aunque también se puede hacer el ejercicio con los trabajadores de ingreso promedio formales en 2019 que perciben 8665.7 pesos mensuales, que es el doble de lo que reciben los trabajadores informales que, según el Coneval, es de 4170.97 (Coneval, 2020: 49). Es importante recordar que el 72 por ciento del empleo lo generan las micro, pequeñas y medianas empresas que subcontratan con las grandes empresas, en donde el 60 por ciento se encuentra en la informalidad de acuerdo con la OIT. De esta manera, se confirma que los salarios que pagan las empresas automotrices en México son de los más bajos del mundo.

Los reclamos competitivos de Estados Unidos y Canadá se concentraron en señalar las dificultades para mantener sus empresas en territorio nacional por los bajos costos de la fuerza de trabajo en México. Los cálculos que hacían mostraban que había una pérdida importante de empleo en esos países debido a los bajos salarios; por ejemplo, en Canadá, según el líder sindical canadiense Jerry Días, en una entrevista con el diario canadiense *The Global and Mail*, manifestó la necesidad de aumentar los salarios en México, aunque no era la primera vez que el mayor sindicato de Canadá se pronunciaba a favor del aumento a las remuneraciones de los trabajadores mexicanos. Según el dirigente, en los casi veintisiete años de TLCAN su país había perdido 500 000 empleos debido a que los salarios en México eran nueve veces más bajos que en Estados Unidos y Canadá (Fuentes, 2018: 1). Por esta situación el tema laboral fue una de las demandas más importantes para Canadá, que debían incorporarse en el tratado, aunque sólo se refería a las plantas automotrices instaladas en México y en otros países (CESOP, 2018: 20).

⁵ La OCDE está integrada por Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía (Rangel, 2017).

Las negociaciones del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) incorporaron el tema laboral como un núcleo central en lugar de mantenerlo como en el TLCAN. Los países firmantes debían tener leyes reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), libertad de asociación y reconocimiento efectivo al derecho de contratación colectiva, eliminación de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, abolición efectiva del trabajo infantil y de cualquier forma de discriminación respecto del empleo y la ocupación. Se tenían que establecer condiciones adecuadas en relación con el salario mínimo, horas de trabajo y seguridad y salud, además, los socios establecerían leyes laborales que reconocieran los estándares internacionales y regularan el comercio y las inversiones entre los países implicados, prohibir el comercio de bienes producidos mediante el empleo de trabajo forzoso y que provenga o no de un país que participa en el acuerdo, garantizar el acceso a procesos administrativos y judiciales justos, equitativos y transparentes (CESOP, 2018: 18).

En contraste con la propuesta de renegociación de Estados Unidos y Canadá, el gobierno mexicano, los empresarios, sindicatos y analistas rechazaron esos planteamientos y se negaban a cualquier posibilidad de acuerdo trinacional sobre los salarios en México (Delgado, 2018). En contraste, la OIT planteó que un salario vital adecuado ayudaría a luchar contra el trabajo infantil o forzoso que se deriva de la pobreza de los trabajadores y los bajos salarios; proporciona una vía de transición del empleo informal al formal, al mismo tiempo que se asegura de que esos ciudadanos disfruten de los derechos básicos de los trabajadores y seguridad de sus ingresos (OIT, 2019: 40-41). No deja de ser una paradoja que la justicia salarial que tanto han demandado las organizaciones sindicales, dirigentes y partidos de izquierda en los últimos cuarenta años llegue ahora desde el exterior por la vía de la negociación del TLCAN.

El T-MEC, firmado entre los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos, el 30 de noviembre de 2018, tendrá una vigencia de dieciséis años; en éste se incorporó un anexo relativo a la implementación de la reforma laboral de México para garantizar el derecho de los trabajadores a participar en actividades de negociación colectiva y a formar o afiliarse al sindicato de su elección, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio, del trabajo infantil y de la discriminación en el trabajo y la ocupación. Se establecieron órganos independientes e imparciales para registrar elecciones

sindicales, resolver disputas y promover la protección relacionada con los contratos colectivos negociados. Tales disposiciones deberán asegurar que, previo al registro inicial de un contrato colectivo de trabajo o durante su revisión mediante el voto individual y secreto de los trabajadores, dicho documento cuente con el apoyo de la mayoría. Se compromete a Estados Unidos y Canadá a incorporar un capítulo laboral centrado en reafirmar los compromisos de las partes en el marco de la Declaración de 1998 de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Senado de la República, 2019: 16).

El tratado obliga a México a cumplir con tres requisitos: el 75 por ciento de su valor tendrá que provenir de alguno de los tres países; el 70 por ciento del acero y aluminio del automóvil tendrá que provenir de Norteamérica, y el 40 por ciento del valor del automóvil (el 45 por ciento en el caso de las camionetas) deberá ser elaborado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares la hora a partir de 2020. Eso es mucho más alto de lo que gana un trabajador mexicano actualmente. Ese requisito se moverá gradualmente hasta el 40 por ciento para 2023 (Senado de la República, 2019: 70). También regula nuestra relación con otros posibles socios, en caso de que alguno de los tres firmantes quisiera cerrar un trato comercial con el gigante asiático —una economía considerada “de no mercado”—, tendría que avisar con al menos tres meses de antelación de la intención de iniciar las conversaciones. Y el resto de los socios del nuevo T-MEC podrían retirarse del acuerdo norteamericano si consideran que pone en peligro lo pactado. El mecanismo ideado por Washington es para evitar cualquier intento de acercamiento de México a Pekín (Delgado, 2018) y espera que este nuevo requisito lleve de vuelta a casa parte de la producción de componentes perdida en las dos últimas décadas (Fariza y Pozzi, 2018; Swanson, 2018).

El 30 de mayo de 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador envió el documento a la Cámara de Senadores para su análisis y eventual aprobación. El 12 de junio se dio la discusión y votación del dictamen en Comisiones Unidas. Una vez aprobado, regresó al Ejecutivo para que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2019 y se esperó la respuesta de los congresos de Estados Unidos y Canadá (Senado de la República, 2019: 3).

El T-MEC se presentó como una victoria para la administración de Donald Trump, ya que él impuso todas las condiciones anunciadas en su campaña

presidencial: lo calificó como el peor acuerdo comercial en la historia de su país, amenazó con cancelarlo, impulsó la renegociación, le cambió de nombre, le puso fecha de caducidad, estableció aranceles como forma de presión, acotó su aprobación e introdujo en el nuevo pacto reglas de origen para la industria automotriz mucho más favorables a los intereses de las empresas transnacionales.

La crisis económica que se venía perfilando desde 2018 se sumó a la de salud, lo que canceló la puesta en marcha como estaba planeado y provocó un desempleo acumulado, del 13 de marzo al 30 de junio, de 1 181 117 trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y, debido a la suspensión de actividades para prevenir el contagio del virus SARS-CoV-2, causante de la Covid-19, se registraron en el IMSS 19 499 859 personas. Además, la pérdida del empleo de los trabajadores informales fue superior a los 2 000 000.

Las acciones gubernamentales para amortiguar la crisis se encaminaron a la reanudación paulatina de la economía, entre ellas la inclusión a la lista de actividades esenciales de la construcción, minería y fabricación de equipo de transporte (Peñaloza, 2020: 1-3). Se profundizaron varios de los programas que se habían anunciado desde la campaña, como el denominado Crédito solidario a la palabra, que incluyó a patrones solidarios, las personas trabajadoras del hogar y los trabajadores independientes, con lo que se atendió más de un millón de solicitudes, lo cual significó una dispersión de 25 000 pesos por crédito, con interés bajo y pagadero a tres años, con un plazo de gracia de tres meses por la pandemia.

Conclusiones

El desarrollo científico técnico de la cuarta revolución industrial incorpora cuando menos doce nuevas tecnologías que vinieron a modificar la velocidad de la producción, el tamaño de los mercados y el desarrollo de los medios de comunicación para la ampliación de dichos mercados. Estos cambios tuvieron efectos en la deslocalización de la producción hacia mercados con menores costos, lo que reafirmó un sistema global de financiamiento y comercialización que permitió que las principales empresas transnacionales crearan complejas cadenas de valor.

También incidieron de manera directa en los trabajadores que requieren una capacitación permanente para adquirir nuevas habilidades y destrezas para manejar los nuevos medios de producción.

Se propició una distribución salarial a nivel mundial con la generación o desplazamiento de empleos a través de las cadenas de valor. En este sentido, la disrupción digital se dio a través de las plataformas globales, propiedad de empresas estadounidenses y de otras naciones. La digitalización es un poderoso instrumento para avanzar en la innovación tecnológica para la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables.

Se abren diversas posibilidades para empleos de alta calificación, profesionales y satisfactorios, pero también esto demanda un aprendizaje permanente formal e informal. Los avances tecnológicos —la inteligencia artificial, la automatización y la robótica— generan nuevos puestos de trabajo, pero también están aquellos que quizá pierdan los suyos en esta transición.

El aumento de la productividad y de las ganancias en general ha sido resultado de esta innovación, pero también de una mayor explotación de las personas con la reducción de los salarios reales, el establecimiento de la llamada flexibilidad laboral y el control de los trabajadores. La descentralización productiva a nivel mundial permite intensificar el uso de la subcontratación, con lo que se fomenta la creación de empleos informales con una mayor intensidad del trabajo, la prolongación de la jornada de trabajo o el aumento de la masa laboral, que les permite a las grandes empresas reducir costos y mantener el control de los procesos productivos y distributivos.

En muchos sectores, el uso de las nuevas tecnologías propició una transformación en la estructura ocupacional del sector industrial global como los robots o la inteligencia artificial, que han estado mediadas por los costos de producción y la tasa de ganancia. Es así como la descentralizan de los encadenamientos productivos y de circulación a nivel mundial, impulsados por las grandes empresas y trasladados a las MIPYMES con trabajo intensivo, en contraste con las grandes empresas que invierten en capital fijo automatizado, lo cual genera movimientos de atracción y expulsión de fuerza de trabajo que ha dado como resultado un incremento creciente de la productividad, aumento del desempleo tecnológico y la precarización del mercado de trabajo. Se fortalecen las leyes antisindicales, la supresión de la seguridad y la antigüedad

laboral, la reducción de prestaciones, la creciente reserva de trabajadores desempleados e infrautilizados y la globalización de la manufactura.

La liberalización comercial a escala global permitió la ampliación del mercado en beneficio de las grandes corporaciones multinacionales que tuvieron un mejor acceso a materias primas, insumos intermedios, fuentes de capital y una fuerza de trabajo *ad hoc* a sus necesidades con bajos salarios, provenientes de toda la región. Aprovecharon los subsidios y la precarización del mercado de trabajo con la flexibilización, bajos salarios, la cancelación de prestaciones sociales, largas jornadas de trabajo, entre otros, que aumentaron el desempleo, la informalidad y la migración. En los hechos, los tratados de libre comercio integraron en un solo mercado de trabajo a la población económicamente activa de los países firmantes.

El mayor desafío de la nueva revolución tecnológica no se deriva únicamente del incremento de la automatización de ese tipo de tareas, sino también del avance de las capacidades cognitivas de los robots y las máquinas, gracias al desarrollo de las tecnologías de inteligencia artificial. Es un proceso que genera movimientos de atracción y expulsión de fuerza de trabajo que ha generado una precarización mayor del mercado de trabajo. Crece el temor de que las nuevas tecnologías automatizadas y la robotización superen a los trabajadores humanos y profundicen el desempleo masivo que exacerbaba las grandes desigualdades entre quienes se benefician de las nuevas tecnologías y la apertura de los mercados y quienes son excluidos.

Las actividades ecológicas y del cambio climático (recuperación de suelo, fauna, flora, agua o el ecosistema en su conjunto) abren la posibilidad de crear millones de puestos de trabajo en la medida en que se adopten tecnologías limpias tanto para la innovación como para las nuevas actividades que la fuerza de trabajo necesita. Las micro, pequeñas y medianas empresas son aliadas especialmente importantes a la hora de concebir adaptaciones locales al cambio climático.

Es cierto que las nuevas tecnologías crean empleos en otros sectores, pero también se perfilan los robots autónomos e inteligentes que podrán realizar de la misma forma una amplia variedad de tareas en ámbitos muy diferentes, desde atender almacenes hasta los hogares, y, ante la crisis de salud, el trabajo más calificado tiene mayor complementariedad con la tecnología: es más susceptible de realizarse a distancia, puede tener mejores condiciones de aislamiento y los trabajadores con estas características pueden contar con

condiciones más idóneas para trabajar desde su casa. Se aceleraron los cambios en la provisión de servicios en línea como las entregas a domicilio de compras digitales, las consultas profesionales digitales y tantas otras que pueden ser una nueva fuente de expansión y empleo, aunque este cambio tan brusco mostró los rezagos en infraestructura digital y la concentración del ingreso que hace factible su uso a un reducido número de personas.

La caída de los salarios en México permitió ofrecer mejores condiciones a las empresas trasnacionales, sobre todo la automotriz, que se estableció en México y se fortaleció con la firma del TLCAN, que funcionó durante casi veintisiete años en beneficio del capital estadounidense y canadiense. Cuando se planteó la necesidad de la renegociación del tratado, se tomó como argumento que había que “revertir la caída crónica de los salarios en México” y mejorar los derechos laborales “porque los sueldos en Estados Unidos son llevados a la baja por los menores salarios en México”.

Fue importante esta discusión porque, durante las negociaciones del T-MEC, se incorporó el tema laboral, como un núcleo central, en lugar de mantenerlo como un acuerdo separado como había sido durante los casi veintisiete años de funcionamiento. Como mencioné, no deja de ser una paradoja que la justicia salarial que tanto han demandado las organizaciones sindicales, dirigentes y partidos de izquierda en los últimos cuarenta años de neoliberalismo llegue ahora desde el exterior por la vía de la negociación del T-MEC. El gobierno de Donald Trump fue el que impuso todas las condiciones anunciadas en su campaña presidencial: calificó el TLCAN como el peor acuerdo comercial en la historia de su país, amenazó con cancelarlo, impulsó la renegociación, le cambió de nombre, puso fecha de caducidad, estableció aranceles como forma de presión, acotó su aprobación e introdujo en el nuevo pacto reglas de origen para la industria automotriz mucho más favorables a los intereses de las empresas trasnacionales, por ello México debe replantear la estrategia para el desarrollo nacional con una política industrial y regional que permita la reconstrucción de las cadenas productivas con el impulso a las MIPYMES, y adecuar la política de apertura comercial y financiera al logro de una menor dependencia externa que fortalezca la relación de México con otros países de América Latina y afianzar las relaciones comerciales con China y Rusia para disminuir la dependencia hacia Estados Unidos y Canadá con acciones de contrapeso con otras naciones.

La pandemia de Covid-19 mostró un mundo en el que aumenta hasta niveles insostenibles la desigualdad y la concentración de la creciente globalización y los avances tecnológicos. La creación de trabajo formal, protegido y decente sigue disminuyendo, mientras se incrementa el uso de la tecnología con salarios a la baja y la precarización del mercado de trabajo.

Fuentes

ÁLVAREZ MEDINA, LOURDES y MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN

2015 “Reestructuración productiva en la industria automotriz mundial y su efecto en los costos laborales: 2008-2014”, en María Luisa González Marín, coord., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 23-61.

BANCO MUNDIAL (BM)

s. a. “Indicadores del desarrollo mundial: población activa total anual, indicadores principales sobre el mercado laboral”, en <<https://databank.bancomundial.org/home.aspx>>.

BASCO, ANA INÉS, GUSTAVO BELIZ, DIEGO COATZ y PAULA GARNERO

2018 *Industria 4.0: fabricando el futuro*. Buenos Aires: INTAL-BID-UIA.

BOSCH, MARIANO, CARMEN PAGÉS y LAURA RIPANI

2018 “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, en <www.iadb.org/futurodeltrabajo>.

BRUSSEVICH, MARIYA, ERA DABLA-NORRIS y SALMA KHALID

2020 “El trabajo a distancia no es una opción para los pobres, los jóvenes y las mujeres”, Fondo Monetario Internacional, en <<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13751>>.

CALDERÓN VILLARREAL, CUAUHTÉMOC, LUIS HUESCA REYNOSA

y GLORIA LIZETH OCHOA ADAME

2017 “Análisis comparativo de la desigualdad salarial entre México y Es-

tados Unidos”, *Investigación Económica* 76, no. 300 (abril-junio), en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/60021>>.

CASTELLANOS ELÍAS, JULIO

2015 “Análisis de los cambios en los salarios en la industria automotriz en México, 2003-2008”, en María Luisa González Marín, coord., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 119-140.

CASTELLS, MANUEL

2000 *La era de la información*. México: Siglo XXI.

CEBRIÁN, JUAN LUIS

1998 *La red. Cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*. Madrid: Taurus.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP)

2018 “La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, documento de trabajo no. 288 (septiembre).

CERVANTES DÍAZ LOMBARDO, E.

2017 “Neoliberalismo y TLCAN, causas de la decadencia nacional”, en Andrés Peñaloza Méndez *et al.*, *¿Qué hacer con el TLCAN? Miradas críticas y alternativas desde la sociedad*. México: Escuela de Contabilidad y Administración Pública Leona Vicario.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2018 *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

Y EL CARIBE-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CEPAL-OIT)

2019 “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-OIT.

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

2020 *La crisis sanitaria generada por la Covid-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables*. México: Coneval.

CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS NACIONALES DE COMERCIO,
SERVICIOS Y TURISMO (CONCANACO)

2017 “México, cuarto lugar mundial en importación de robots industriales: OMC”, *Concanaco*, 31 de julio, en <<https://www.concanaco.com.mx/mexico-cuarto-lugar-mundial-en-importacion-de-robots-industriales-omc/>>.

CORIAT, BENJAMÍN

2009 *Pensar al revés*. México: Siglo XXI.

1985 *La robótica*. Madrid: Revolución.

COVARRUBIAS, ALEX

2015 “La industria automotriz en México o la explosión de una industria en un país permisivo”, en María Luisa González Marín, coord., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 197-228.

DELGADO SELLEY, ORLANDO

2018 “Sindicatos y salarios en el TLCAN”, *La Jornada*, 8 de marzo, en <<http://www.jornada.unam.mx/2018/03/08/economia/025a1eco>>.

FARIZA, IGNACIO y SANDRO POZZI

2018 “Un acuerdo que esquivo el peor escenario y mantiene las reglas del juego”, *El País*, 2 de octubre, en <https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html>.

FUENTES LÓPEZ, GUADALUPE

2018 “México usó salarios de hambre como imán de inversión en TLCAN, y ahí gestó su fracaso: analistas”, *Sin Embargo*, 14 de abril, en <<http://www.sinembargo.mx/14-04-2018/3406675>>.

GONZÁLEZ MARÍN, MARÍA LUISA y LAURA GISELA GARCÍA DOMÍNGUEZ

2015 “El abaratamiento del costo de la mano de obra en la industria automotriz en México de 1998 a 2012”, en María Luisa González Marín, coord., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 63-89.

GUILLÉN ROMO, HÉCTOR

2013 “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, *Comercio Exterior* 63, no. 4 (julio-agosto): 34-60.

GUTIÉRREZ, ANGELINA

2016 *La empresa transnacional automotriz en el proceso de reestructuración del capital, la producción y el trabajo en escala mundial*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

HIDALGO GALLARDO, AMADA

2011 “La integración económica como modelo a seguir”, en Aníbal Terrores Cordero, coord., *Globalización, crisis y crecimiento en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo-Plaza y Valdés, 73-95.

HUERTA, ARTURO

2017 “La inviabilidad de mantener el TLCAN”, en Andrés Peñaloza Méndez *et al.*, *¿Qué hacer con el TLCAN? Miradas críticas y alternativas desde la sociedad*. México: Escuela de Contabilidad y Administración Pública Leona Vicario, 25-45, en <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/que_hacer_con_el_tlcán._miradas_críticas_y_alternativas_desde_la_sociedad.pdf>.

1995 “La crisis del neoliberalismo mexicano”, *Problemas del Desarrollo* 26, no. 101 (abril-junio): 7-28.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2019 *Censos Económicos 2019*, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>>.

IZQUIERDO, ALEJANDRO, PHILIP KEEFER, ALLEN BLACKMAN, MATÍAS BUSSO, EDUARDO CAVALLO, GREGORY ELACQUA, ANA MARÍA IBÁÑEZ, JULIÁN MESSINA, MAURICIO MOREIRA, CARLOS SCARTASCINI, NORBERT SCHADY y TOMÁS SEREBRISK

2020 *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe, Covid 19*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, en <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Salir-del-tunel-pandemico-con-crecimiento-y-equidad-Una-estrategia-para-un-nuevo-compacto-social-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>>.

KUPER, SIMÓN

2017 “La tecnología, no Trump, moldeará nuestro futuro”, *El Financiero*, 17 de marzo.

LEVINE, ELAINE

1992 “Avances en las negociaciones del TLC: el problema de las asimetrías y desigualdades crecientes”, *Problemas del Desarrollo* XXIII, no. 90 (julio-septiembre): 82-87.

MARTÍN GRANADOS, VICTORIA M. A. y TANIA E. GONZÁLEZ ALVARADO

2015 “Salario en el sector automotriz y estrategias empresariales”, en María Luisa González Marín, coord., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 91-117.

MARX, CARLOS

2005 *La tecnología del capital. Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo al proceso de valorización (extractos del Manuscrito 1861-1863)*. México: Ítaca.

MASFERRER, CLAUDIA, coord.

2020 “Notas sobre migración y desigualdad”, *Seminario migración, desigualdad y políticas públicas*, no. 4.

MÉNDEZ, ADALBERTO

2017 “El desplazamiento laboral forzado: cuando la tecnología supera a la humanidad”, *Revista Fortuna*, 25 de junio, en <<https://revistafortuna.com.mx/contenido/2017/06/25/desplazamiento-laboral-forzado-cuando-la-tecnologia-supera-la-humanidad/>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2020 “El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, informe, julio, en <<https://unsdg.un.org/es/resources/informe-el-impacto-del-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2019 *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor*. Ginebra: OIT.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

2020 *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. París: OCDE, en <<https://doi.org/10.1787/1686c758-en>>.

PEÑALOZA MÉNDEZ, ANDRÉS

2020 “Empieza a mejorar el panorama del empleo formal”, *Tribuna Comunista*, 25 de julio, en <https://issuu.com/movimientocomunista-mexicano/docs/tribuna_comunista_n_m._396>.

PÉREZ TORNERO, JOSÉ MANUEL, FABIO TROPEA,

PILAR SANAGUSTÍN y PERE ORIOL COSTA

1992 *La seducción de la opulencia. Publicidad, moda y consumo*. Buenos Aires: Paidós.

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (PUED)

2019 *100 propuestas para el desarrollo 2019-2024*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, en <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/16/100_PropuestasPUED.pdf>.

RANGEL DE LEÓN, FERNANDO

2017 “El TLCAN impondrá los salarios en México”, *Milenio*, 15 de octubre, en <<http://www.milenio.com/opinion/fernando-rangel-de-leon/columna-fernando-rangel-de-leon/el-tlcan-impondra-los-salarios-en-mexico>>.

RIVERA RÍOS, MIGUEL ÁNGEL

2000 *México en la economía global. Tecnología, espacio e instituciones*. México: UNAM.

ROBERTS, MICHAEL

2017 *La larga depresión. Cómo ocurrió, por qué ocurrió y qué ocurrirá a continuación*. Barcelona: El viejo Topo.

ROTMAN, DAVID

2013 “De cómo la tecnología está destruyendo el empleo”, *MIT Technology Review*, 25 de junio, en <<https://www.technologyreview.es/s/3615/de-como-la-tecnologia-esta-destruyendo-el-empleo>>.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

1993 “Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre.

SAXE-FERNÁNDEZ, JOHN

2002 *La compra-venta de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*. México: Plaza y Janés.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio, en <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019>.

SENADO DE LA REPÚBLICA

2019 *Compendio sobre el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. México: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

SUESCUN, RODRIGO y SHI EUN LEE

2019 “Robots en América Latina: ¿cuántos son, dónde están y cuántos tributan?”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, 21 de marzo, en <<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/robots-en-america-latina-cuantos-son-donde-estan-y-cuanto-tributan/>>.

SWANSON, ANA

2018 “México y Estados Unidos alcanzan acuerdo preliminar para el TLCAN, sin Canadá”, *The New York Times*, 27 de agosto, en <<https://www.nytimes.com/es/2018/08/27/tlcan-mexico-estados-unidos-preliminar/>>.

VILLAMIL, VALENTE y AXEL SÁNCHEZ

2017 “Salarios en México permiten a TLCAN ser competitivo”, *El Financiero*, 5 de septiembre.

WELLER, JÜRGEN, SONIA GONTERO y SUSANNA CAMPBELL

2019 “Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo”, en *Macroeconomía del Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

LAS MODIFICACIONES AMBIENTALES EN EL T-MEC Y LA COOPERACIÓN EN EL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA DEL NORTE

*Edit Antal**

En la primera parte de este artículo, se analizan los cambios en materia ambiental entre el TLCAN y el T-MEC; en la segunda, por su importancia, se evalúa lo concerniente a la cooperación en América del Norte en materia de cambio climático.

Se inicia con la presentación de un panorama detallado de las modificaciones del manejo medioambiental en la renegociación del TLCAN y los cambios en el T-MEC con el fin de dimensionar la importancia de éstas para cada país y grupo social. Se analizan las innovaciones introducidas tanto en el cuerpo del tratado como del acuerdo ambiental paralelo, así como las respectivas instituciones ambientales creadas en América del Norte. Se presta atención particular al capítulo 11 del TLCAN y sus modificaciones respecto de los mecanismos de resolución de controversias entre el inversionista y el Estado, que en el pasado han suscitado numerosas críticas.

A continuación, se evalúa la cooperación en materia de cambio climático entre los tres países de América del Norte con el objetivo de entender los alcances y las limitaciones de la colaboración regional ante este desafío de creciente importancia a nivel global y regional.

Las modificaciones ambientales del TLCAN y novedades en el T-MEC

En esta primera parte, se analiza lo obtenido en la renegociación del TLCAN en materia ambiental y, en consecuencia, las modificaciones en el T-MEC, con el fin de evaluarlo respecto al contenido ambiental del tratado que entró en vigor en 1994.

*Investigadora del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <antal@unam.mx>.

A rasgos muy generales, se podría decir que el T-MEC trajo relativamente pocas novedades si lo comparamos con todo lo prometido por el presidente Trump y sus duras críticas al TLCAN durante su candidatura a la presidencia. Tal vez uno de los mayores cambios ha sido que Canadá ha abierto su mercado lácteo a Estados Unidos, que representa el 3.5 por ciento del mercado interno, que a su vez equivale a 16 000 MDD al año. Otro de los cambios significativos que compete más a México es el del sector automotriz que, como se sabe, es el eje central de la integración de las cadenas productivas en América del Norte. Se ha establecido un cupo de 2 600 000 vehículos exportados a Estados Unidos de Canadá y México en caso de aplicar impuestos globales del 25 por ciento, con lo que el presidente Trump había amenazado. Relativo a las reglas de origen, se dispuso que un 75 por ciento (que antes era el 62.5 por ciento) de los vehículos debe ser producido en América del Norte, lo que significa que sólo el 25 por ciento puede provenir de fuera de la región. Esta medida —basada en la propuesta original de Estados Unidos, que era que el 50 por ciento fuera de su país— sin duda es proteccionista a nivel mundial e integracionista en cuanto a la región, ya que favorece a los sindicatos, pero afecta a los proveedores mundiales, notablemente asiáticos y europeos. Para México, es sin duda positivo, ya que amplía la atracción de inversiones, incluso en un 15 por ciento en ingeniería, que puede ayudar a la creación de valor agregado.

Además de esto, se establece que entre el 40 y el 45 por ciento de los vehículos debe ser fabricado por obreros con sueldos no menores de 16 dólares por hora con el fin evitar la deslocalización industrial hacia México. Esta medida, por un lado, puede empujar a la alza los salarios mexicanos en el sector, donde actualmente son mucho más bajos que los de sus socios del Norte, pues se ubican entre los 2.5 y 4 dólares ante los 30 dólares en Estados Unidos y Canadá, y por el otro, puede ser vista como una barrera para la llegada de inversiones.

Otras novedades del T-MEC han sido que el capítulo 19 que trata sobre los mecanismos de solución de controversias —a través de un panel independiente— se conserva a pesar de las grandes expectativas de cambio. El tratado nuevo además se someterá a una revisión periódica cada seis años.

En resumen, se podría decir que estos cambios en conjunto representan un logro parcial para el presidente Trump, principal promotor de la renegociación: por un lado, logró limitar más la entrada a la región de productos de

China y otras regiones, pero, por el otro, están lejos de alcanzar a cubrir el enorme déficit comercial calculado en más de 62 000 MDD, que se supone fue la verdadera causa de la radical crítica al TLCAN y el motor de la renegociación.

En cuanto a los asuntos ambientales, se puede ver que no forman parte de los cambios mayores y sus alcances desafortunadamente son bastante modestos; por tanto, es conveniente partir de lo que era la expectativa de las partes ante la renegociación.

Por su lado, Estados Unidos tenía el objetivo central de incorporar al corpus del tratado las disposiciones medioambientales que se encontraban en el acuerdo paralelo. Se buscaba también establecer reglas más fuertes y fácilmente exigibles para que los Estados que forman parte no pudieran flexibilizar la aplicación de sus leyes ambientales ante la presión del aumento del comercio y la inversión. También se proponía incorporar la exigencia de los grupos medioambientales en el sentido de ofrecer una mayor participación a los ciudadanos interesados y afectados por los conflictos, así como institucionalizar el cumplimiento ambiental del tratado estableciendo un comité ambiental de alto nivel, el cual se reúne regularmente para supervisar la implementación de los compromisos con la participación del público en el proceso. Asimismo, era objetivo de Estados Unidos combatir la pesca ilegal y establecer reglas con el fin de prohibir subsidios y transparentar los subsidios en general (Office of the United States Trade Representative, 2017).

Canadá, por su parte, también quería incluir las disposiciones ambientales como parte integrante del acuerdo, pero ha expresado resistencia para permitir que Estados Unidos tenga algún tipo de control sobre los estándares ambientales canadienses. Al mismo tiempo, pretendía que ningún país pudiera reducir o flexibilizar sus estándares ambientales a fin de atraer inversión.

México también se disponía a incorporar las disposiciones medioambientales y expresaba interés en fortalecer la cooperación en materia ambiental con sus socios del Norte que, a pesar de múltiples quejas en el pasado, ha considerado provechosa (Haynes y McCarthy, 2018).

En opinión de los analistas del tema, se puede afirmar que los objetivos de la renegociación de Estados Unidos en materia de medio ambiente provienen de dos fuentes: en parte de las críticas generalmente realizadas a las disposiciones del TLCAN por parte de los grupos ambientalistas y de la intención de alinear las disposiciones del TLCAN con las que han sido incluidas en otros acuerdos comerciales de Estados Unidos firmados en fechas posterior-

res a éste (Allen, 2018). Se trataba de una especie de modernización. Recordemos que el TLCAN era el primer acuerdo comercial al nivel internacional que incluía el tema ambiental, pero esto fue hace más de un cuarto de siglo, lo que implica que muchos asuntos hoy en día relevantes aún no existían o no tenían suficiente importancia como para ser incluidos.

En cuanto al procedimiento de la renegociación, se han expresado fuertes críticas por parte de grupos ambientalistas. El Sierra Club, uno de los más grandes e influyentes en Estados Unidos, publicó incluso un comunicado junto con otras organizaciones en el que se quejaba de que la negociación se llevaba a cabo a puerta cerrada excluyendo a los grupos ambientalistas.

Las exigencias principales de los ambientalistas, de manera resumida, eran frenar la deslocalización de los empleos y la contaminación hacia México y exigir regulación más rigurosa y en concordancia con los acuerdos internacionales, por ejemplo, el de París, así como otorgarle mayor peso al asunto del cambio climático. También se demandaba promover una economía basada en energía limpia y terminar con la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente del *fracking* y la exportación de gas natural. Por último, también se pedía proteger las políticas ambientales de la interferencia de las industrias. Esto porque, a juicio de los grupos ambientalistas, el TLCAN permitía que las empresas y los gobiernos desafiaran las políticas ambientales por constituir una barrera al comercio e inversión a través del mecanismo de solución de disputas entre Estados e inversionistas; esto se contempla en el capítulo 11 del tratado. Los grupos preferían la eliminación de dicho mecanismo o al menos una reducción significativa de éste (Sierra Club, 2017).

En cuanto a las disposiciones del T-MEC, en general hay que decir que han quedado por debajo de las expectativas; sin embargo, en algunos puntos presentan modificaciones dignas de ser analizadas. Conforme a la voluntad de las tres partes, lo ambiental se ha integrado al corpus del T-MEC en un sólo capítulo, en el 24. En cuanto a su contenido, este capítulo en realidad no presenta grandes novedades, se refiere básicamente a lo que ya estaba en el acuerdo ambiental paralelo. En este punto, lo más importante es que se sigue conservando la soberanía de las partes para establecer sus propias leyes, reglas y estándares, así como sus prioridades. En cuanto al asunto de la concordancia con los compromisos internacionales, se mencionan algunos como el Protocolo de Montreal, el de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y otros, pero el texto evita mencionar lo

más urgente de todo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París de 2015 (USMCA, 2018).

En los rubros en los que se observan mayores cambios son el institucional y lo relativo a las controversias. El acuerdo ambiental paralelo del TLC, que antes se conocía como ACAAN (Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte), ahora se llamará ACA (Acuerdo de Cooperación Ambiental), que es sólo una modificación de nombre. Con el fin de revisar el cumplimiento de los acuerdos, se establece también el Comité Ambiental, integrado por representantes de alto nivel de los tres países.

Por su parte, las peticiones ciudadanas y las consultas que antes estaban en los artículos 14 y 15 del ACAAN se siguen manteniendo, recordemos que en su momento han representado grandes novedades para la política internacional por facultar a cualquier persona que desee denunciar incumplimiento ambiental ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA). Estos mecanismos en el pasado han sido objeto de críticas por ser lentos, inequitativos, burocráticos, poco efectivos y no tomados en cuenta en las decisiones; sin embargo, y sobre todo en el caso de México, hay que mencionar que estos mecanismos de controversia han contribuido a apoderar a los grupos ambientales y llevar a una tribuna pública internacional asuntos importantes, por ejemplo, el caso del maíz transgénico en México que ha contribuido a profundizar la discusión de los conflictos (Antal, 2007). Sin duda, los mayores problemas con estos mecanismos eran que no tenían dientes, atender los resultados de los estudios no eran obligatorios y el secretariado sólo tenía facultades de hacer recomendaciones a los gobiernos, característica que permanece igual, lamentablemente, en el T-MEC.

Además, el mecanismo de disputa de Estado a Estado —que siempre estaba en el acuerdo ambiental, pero por mutua voluntad entre las autoridades de las tres partes nunca ha sido utilizado probablemente porque a ningún conflicto ambiental se le ha reconocido el potencial como para crear un conflicto entre Estados— ahora pasa al corpus del T-MEC. Hay quienes creen que este cambio le da más peso, porque el tratado tiene un mayor estatus que un acuerdo; sin embargo, hay que tener en cuenta que el establecimiento de un panel sigue estando en manos de los gobiernos; son los mismos secretarios del medio ambiente y equivalentes quienes deciden si crear o no un panel, es decir, juez y parte (Allen, 2018; Vaughan, 2018).

Otro punto modificado de importancia es el relativo al alcance del capítulo 11 en virtud del cual los inversionistas tienen facultades de poder demandar a los Estados. En el T-MEC este asunto se aborda en el capítulo 14 y presenta la novedad de que Canadá se abstiene de aceptar este artículo. Conforme a ello, al entrar en vigor, los inversionistas estadounidenses y mexicanos no podrán demandar al Estado canadiense, de la misma forma que inversionistas canadienses no podrán denunciar a las autoridades gubernamentales de Estados Unidos y México.

Esta abstención por parte de Canadá tiene sus razones muy bien fundadas, puesto que fue precisamente el Estado canadiense quien recibió el mayor número de demandas en su contra y, en consecuencia, el que más ha perdido frente a inversionistas estadounidenses. Del total de las demandas puestas en virtud del capítulo 11 del TLCAN, al menos veintiuna eran por razones medioambientales, y de éstas sólo cinco fueron ganadas por la empresa, la mayor parte, siete, por el país (del resto, una, fue retirada, una está activa y cuatro están inactivas). De los cinco casos ganados por empresa, cuatro estaban en contra de Canadá y uno contra México. De manera que el principal demandado ha sido Canadá, y del total de trece casos sólo en dos ha ganado el gobierno.

Por su parte, Estados Unidos ha sido el más activo en poner demandas, diecisiete casos en total, de los cuales sólo ha ganado cinco. México, por su parte, recibió cuatro demandas, de las que ha podido defenderse en dos, mientras que las empresas mexicanas no han usado este recurso ni una sola vez. De manera que los actores más interesados en el capítulo 11 del TLCAN han sido las empresas estadounidenses que estaban a favor de defenderlo, mientras que el gobierno de Canadá, el más afectado, quería eliminarlo (Antal y Zavala, 2019).

Aparte de este cambio, en el capítulo 24 también se han reformulado las disposiciones relativas a qué es lo que precisamente se entiende en el término “expropiación y equivalente”, con el fin de limitar la capacidad de los inversionistas para denunciar Estados (Kent *et al.*, 2018). Este punto ha sido de gran importancia para los ambientalistas, ya que en el pasado la aplicación del capítulo 11 del TLCAN ha sido ampliamente criticada por ser demasiado vago; en última instancia favorecía a las empresas demandantes. Todavía está por verse en las recientes precisiones introducidas en el T-MEC acerca de las facultades de las empresas para demandar hasta qué grado, en

la práctica, podrían provocar que emprender una demanda sea más difícil para un inversionista y, por tanto, más justo para el medio ambiente.

Del ACAAN al ACA

Respecto de la renegociación de nuevo Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) que remplace al Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN), hay que decir que se hizo con la intención original de modernizar y actualizar la cooperación ambiental y con la participación de los secretarios de comercio y medio ambiente o equivalentes. El contenido es básicamente lo mismo que en el acuerdo anterior, pero ahora se incorpora el fortalecimiento de la gobernanza en una serie de campos de acción.

Se habla del fortalecimiento de la gobernanza ambiental que, en términos prácticos, significa mejorar el desempeño de las leyes ambientales, promover la participación pública en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, abordar cuestiones relacionadas con los acuerdos ambientales multilaterales, fortalecer las capacidades de respuesta ante desastres naturales, afianzar la cooperación en evaluaciones de impacto ambiental de proyectos transfronterizos y promover el desarrollo de leyes con alto nivel de impacto en la protección ambiental (CCA, 2018; Gobierno de México, 2018).

En cuanto a la estructura de las instituciones ambientales creadas por el TLCAN, sigue siendo la misma, es decir, el nuevo acuerdo mantiene la Comisión de Cooperación Ambiental con su consejo, secretariado y comité consultivo público conjunto, asimismo, se conservan —como ya lo mencionamos anteriormente— las distintas formas de participación ciudadana.

Con todo esto, el mayor déficit del nuevo acuerdo ambiental es el mismo que el del viejo, que no es exigible, por lo que su implementación podría no resultar efectiva.

Respecto del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) que sobre el camino se han fusionado, hay que recordar que siempre se criticaba la falta de recursos para poder atender sus funciones y se esperaba que la renegociación pudiera ser una excelente oportunidad para su revitalización y modernización (Blecker *et al.*, 2017). Durante 2017 y 2018, tanto México como Estados Unidos han expresado reiteradamente que se encontraban comprometidos con

el objetivo de capitalizar y fortalecer el Banco de Desarrollo de América del Norte (Stargardter, 2017), y en octubre de 2018 incluso se emitió un comunicado conjunto que confirmaba este interés de mejorar la infraestructura fronteriza mediante el establecimiento de mejores mecanismos de financiamiento (U.S. Department of the Treasury, 2018).

De la revisión de los cambios en el T-MEC se puede concluir que se trata básicamente de modificaciones menores muy lejanas de las expectativas de los principales grupos ambientalistas en la región. Se han cambiado los nombres de las instituciones ambientales regionales, pero nada más. Además, a diferencia de la negociación del TLCAN, en esta ocasión los ambientalistas no han tenido la oportunidad de participar en el proceso, pues las negociaciones se llevaron a cabo a puerta cerrada.

Cooperación en cambio climático

Quizá el problema ambiental considerado más grave y urgente en la actualidad, que a su vez se relaciona con prácticamente todas las actividades económicas, es el cambio climático. A continuación se analiza la situación de las emisiones y las fuentes de energía en cada país de la región y de ahí se pasa revista a los mecanismos de cooperación existentes en esta materia.

CUADRO 1
INDICADORES DE CAMBIO CLIMÁTICO

<i>País</i>	<i>Emisiones de CO₂, 2017 (% del total mundial)</i>	<i>Emisiones de CO₂, 2017 (Tm per cápita)</i>	<i>% Variación de emisiones, 1990-2016</i>
Canadá	2	16	+21
Estados Unidos	15	16	+4
México	1	3.8	+46

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Union of Concerned Scientists (2018), Global Carbon Atlas (2018) y Ripa (2017).

La región muestra una gran diversidad en cuanto a su contribución a las emisiones en el nivel mundial. América del Norte, en total, contribuye con un 18 por ciento a las emisiones de CO₂ al nivel mundial; de esto, la inmen-

sa mayoría, el 15 por ciento, corresponde a Estados Unidos, el 2 por ciento a Canadá y el 1 por ciento a México. Este mismo dato, si lo analizamos per cápita, revela un panorama distinto, puesto que Estados Unidos y Canadá emiten 16 Tm y México sólo 3.8 Tm de gases de efecto invernadero. En cuanto a la tendencia desde que las emisiones han sido monitoreadas de manera sistemática, hay que reconocer que han ido en aumento en los tres países, pero en proporciones muy distintas: en Estados Unidos con un 4 por ciento, en Canadá con el 21 por ciento y en México con el 46 por ciento.

Respecto de la distribución de las fuentes de energía primaria, el panorama entre los tres países es también muy diverso: en Estados Unidos el carbón todavía representa el 14 por ciento y el petróleo el 37 por ciento; en Canadá el carbón es mucho menor, sólo el 6 por ciento, pero el petróleo es del 35 por ciento; mientras que en México, a pesar de que el carbón representa sólo el 4 por ciento, el petróleo se ubica en un rango muy elevado, en el 62 por ciento. Este cuadro muestra lo pasivo que ha sido el combate al cambio climático en cada uno de los países, y de manera especial en el caso de México.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA PRIMARIA, 2016 (%)

<i>País</i>	<i>Carbón</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Gas natural</i>	<i>Energías renovables</i>	<i>Energía nuclear</i>
Canadá	6	35	33	17	9
Estados Unidos	14	37	29	11	9
México	4	62	22	9	2

FUENTE: Elaboración propia con datos de Natural Resources Canada (2018), U.S. Energy Information Administration (2017) y de la SE (2018).

También existe una gran diversidad en cuanto a los actores que se movilizan para luchar contra el cambio climático. En Estados Unidos y Canadá la sociedad civil tiende a ser más activa que en México, la misma tendencia se muestra con la participación de los niveles subnacionales como las regiones y las ciudades. Estados Unidos, a pesar de la falta de acción del gobierno federal durante la administración Trump, ha logrado reducir bastante sus emisiones gracias a la iniciativa de las ciudades y los municipios. Lo mismo sucede con el sector empresarial, ya que en Estados Unidos y Canadá son muy activos, mientras que en México se observa poca actividad en la materia.

CUADRO 3
ACCIONES CLIMÁTICAS DE ACTORES NO ESTATALES

País	Total		Ciudades		Regiones internas		Empresas		Grupos financieros		Organizaciones de la sociedad civil	
	Actores	Acciones	Actores	Acciones	Actores	Acciones	Actores	Acciones	Actores	Acciones	Actores	Acciones
Canadá	156	361	41	121	8	38	88	150	18	51	1	1
Estados Unidos	899	3834	209	548	16	54	530	1145	59	2000	84	87
México	82	140	34	67	3	7	43	56	2	10	*	*

*No hay organizaciones de la sociedad civil registradas para México.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Global Climate Action NAZCA (2019).

Curiosamente, en México existe mucha legislación —está la Ley General del Cambio Climático, las reformas constitucionales en energía de 2013, la Ley de Transición Energética de 2015 y también las políticas públicas, por ejemplo, la Estrategia Nacional y el Programa Especial del Cambio Climático—, pero son pocos los resultados visibles. Probablemente, el problema radica en las dificultades para aplicar las leyes y la asignación de presupuestos requeridos, así como la ejecución efectiva de las políticas propuestas una vez aprobadas las leyes y definidas las políticas.

Mecanismos de cooperación

En la región de América del Norte se han llevado a cabo una serie de reuniones y acuerdos que fomentan la cooperación en materia de cambio climático que pueden ser calificados de tres tipos: a nivel regional, subnacional y los mercados de carbono en el ámbito privado. Esta tipología refleja qué tipo de actores son los que cooperan y a qué nivel ocurre esto en el ámbito de los gobiernos centrales, locales o en el sector privado.

En el primer tipo de mecanismo de cooperación se encuentra la Alianza del Clima y la Energía Limpia y Medio Ambiente de América del Norte,

cuyo mayor logro hasta ahora es generar un estudio sobre energía renovable (Gobierno de México, 2016a). Se trata del North American Renewable Integration Study (NARIS), que ofrece información útil para los planificadores y operadores independientes de los sistemas eléctricos, gobiernos y legisladores acerca de las implicaciones de la integración de energía eólica, solar e hidroeléctrica en Norteamérica (Gobierno de la República, 2018).

En 2016, también se firmó un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Cambio Climático y Energía entre Canadá, Estados Unidos y México cuyo objetivo era crear un sitio *web* para compartir información sobre energía, mapas, infraestructura y análisis (Natural Resources Canada, 2016).

La cooperación llevada a cabo en el marco de la CCA pertenece también a este tipo de mecanismos; hasta la fecha se han reportado veintitrés proyectos relacionados con el cambio climático y existen algunos más que se encuentran en proceso de elaboración. Estos proyectos abordan normalmente enfoques o metodologías ofrecidas para tratar asuntos concretos, por ejemplo, el mejoramiento de inventarios de emisiones de carbono negro con datos sobre combustión de biomasa en pequeña escala; mayor eficiencia energética en el sector industrial mediante la norma ISO 5000; la medición y mitigación de la pérdida y desperdicio de alimentos; así como el monitoreo de efectos en la salud derivados de eventos de calor extremo (CCA, 2018).

Otro mecanismo de cooperación —que ya pertenece al segundo tipo, el de nivel subnacional— es la Cumbre de Gobernadores y Premieres de América del Norte (Taraska *et al.*, 2017). Uno de los logros concretos de este foro que fue establecido en 2015, y a partir de 2018 incluyó el tema del cambio climático, ha sido el proyecto del laboratorio binacional de sostenibilidad, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, entre el gobierno del estado de Yucatán, personal académico de la UNAM y de la Universidad de Arizona.

En el nivel subnacional, en este caso mixto entre California y México, en 2014, se concretó un memorándum de entendimiento para intercambio de información, apoyo técnico y de experiencia, que incluye proyectos de capacitación de autoridades mexicanas, así como poner en marcha la plataforma mexicana de carbono (CEPA-MENRM, 2018). Por su parte, en el marco de la alianza Canadá-México —que es un mecanismo de cooperación que pretende ser un catalizador entre sectores gubernamentales, empresariales y centros de investigación— Canadá financia en México, a cargo de su con-

tribución nacional determinada (NDC, por sus siglas en inglés), asuntos del sector petrolero y gas, apoyo a la investigación sobre carbono negro y la adaptación al cambio climático.

Finalmente, al tercer tipo de cooperación lo representan los mercados del carbono regionales. Hay dos redes principales que trabajan y ya han reportado resultados significativos en este rubro. Una es la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) que empezó a funcionar en 2009 agrupando a nueve estados estadounidenses —Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Nueva York, Rhode Island y Vermont— con el fin de limitar y reducir las emisiones de CO₂ básicamente a través de la implementación de programas de tipo *cap-and-trade*. Otra es la Western Climate Initiative (WCI), que agrupa a California y las provincias canadienses de Ontario, Quebec, Columbia Británica y Manitoba. Algunas otras provincias canadienses, estados mexicanos y estadounidenses también forman parte de esta iniciativa en calidad de observadores (WCI, 2019). Como principales logros de estas dos iniciativas se reportan significativas reducciones en emisiones de carbono, ganancias económicas para los gobiernos y consumidores, así como creación de empleos.

México aún no forma parte de estas iniciativas principalmente por falta de preparación tanto por parte de las autoridades locales como de las empresas. Sin duda, este último mecanismo de cooperación —las redes de mercados de carbono— son los más efectivos en el sentido de que conducen directamente a disminuir las emisiones. Las otras dos formas de cooperar en este momento tienen el objetivo de crear las condiciones —a nivel de infraestructura, apoyo técnico, capacitación, generación de información y metodologías de reducción— para que en el futuro estén capacitados para reducir emisiones de gases de efecto invernadero.

Conclusiones

Tras esta revisión detallada de diversos aspectos, se puede decir como conclusión que las modificaciones en materia ambiental del TLCAN, así como las novedades introducidas en el T-MEC son de importancia relativa, pues no cambian la esencia de los postulados originales del TLCAN, del acuerdo ambiental paralelo ni de las instituciones regionales creadas ex profeso, como

la CCA, COCEF y BDAN. Una diferencia significativa se observa en el procedimiento, pues mientras que en la redacción del TLCAN se involucró a los grupos ambientalistas, en la renegociación estos grupos no han sido convocados y no han tenido la oportunidad de participar.

La renegociación del TLCAN que empezaba en 2017, condujo a un acuerdo entre los tres países para septiembre de 2018, y de ahí fue enviado a la aprobación de los cuerpos legislativos correspondientes. México fue el primero en ratificar, en junio de 2019, después Estados Unidos en enero de 2020 y finalmente Canadá en marzo de 2020.

Respecto de la cooperación en materia de cambio climático, a pesar de mucha retórica dedicada al tema, los avances reales siguen siendo modestos. Todavía no se observan resultados significativos en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y en México se ha trabajado básicamente en crear las condiciones para una futura cooperación más efectiva. Dado que los mecanismos de cooperación en materia de cambio climático no son obligatorios, la voluntad política de las partes sigue teniendo un peso fuerte en las acciones concretas. En cuanto a los logros de la cooperación ambiental, hay que resaltar la multiplicidad de los actores involucrados y el hecho de que los mejores logros no provienen precisamente de los gobiernos centrales, sino de otras partes y niveles de la sociedad, tales como las empresas, la sociedad civil, las ciudades y los municipios.

En el caso de la cooperación climática entre Estados Unidos y Canadá es posible hablar de cierto grado de gobernanza climática regional, pero México aún no ha podido participar en un nivel que permitiera hablar de alcanzar algo parecido a un proceso de gobernanza.

Fuentes

ALLEN, LINDA J.

2018 “The Environment and NAFTA Policy Debate Redux: Separating Rhetoric from Reality”, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 42, no. 3, en <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1715&context=wmelpr>>, consultada el 11 de febrero de 2018.

ANTAL, EDIT, GERARD VERSCHOOR y LAUREN BAKER

2007 “Maize and Biosecurity in Mexico. Debate and Practice”, *Cuadernos del CEDLA*, no. 22.

ANTAL, EDIT y RUTH ZAVALA

2019 “Lecciones de las disputas relativas al medio ambiente del capítulo 11 y su influencia en el proceso de renegociación del TLCAN”, en Simone Lucatello, coord., *Del TLCAN al T-MEC: la dimensión olvidada del medio ambiente en América del Norte*. México: Siglo XXI-Instituto Mora, 151-178.

BLECKER, ROBERT A., JUAN CARLOS MORENO-BRID e ISABEL SALAT

2017 *Trumping the NAFTA Renegotiation. An Alternative Policy Framework for Mexican-United States Cooperation and Economic Convergence*. México: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/1/S1701227_en.pdf>, consultada el 19 de febrero de 2018.

BOUCHER, ANNE-CATHERINE

2018 “The Fate of the North American Commission for Environmental Cooperation in the Context of the NAFTA Renegotiations”, *American Bar Association*, 1º de mayo, en <https://www.americanbar.org/groups/environment_energy_resources/publications/trends/2017-2018/may-june-2018/the_fate_of_the_north_american_commission/>, consultada el 18 de febrero de 2018.

CALIFORNIA ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY AND THE MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES OF MEXICO (CEPA-MENRM)

2018 *California-Mexico Memorandum of Understanding on Climate Change & the Environment 2014-2018. Summary Report*, en <https://calepa.ca.gov/wp-content/uploads/sites/6/2019/03/California-Mexico_MOU_Summary_Report_2014-2018.pdf>.

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL (CCA)

2018 “Negotiations on a New Agreement on Environmental Cooperation

(ECA) Completed”, Commission for Environmental Cooperation, 30 de noviembre, en <<http://www.cec.org/news-and-outreach/press-releases/negotiations-new-agreement-environmental-cooperation-eca-completed>>, consultada el 12 de febrero de 2018.

- 2017 *Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2017-2018*. Canadá: Comisión para la Cooperación Ambiental, en <http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/planes_operativos/operational-plan_17-18-es.pdf>.

GLOBAL CARBON ATLAS

- 2018 “CO₂ Emissions”, en <<http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>>, consultada el 26 de noviembre de 2019.

GLOBAL CLIMATE ACTION NAZCA

- 2019 *Global Climate Action NAZCA*, en <<http://climateaction.unfccc.int/views/map.html>>, consultada el 23 de enero de 2019.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

- 2018 *Programa especial de la transición energética 2017-2018. Avances y resultados 2017*, en <https://transparencia.energia.gob.mx/rendicion_cuentas/archivos/Resultados2017_PETE.pdf>.

GOBIERNO DE MÉXICO

- 2018 “Acuerdo en materia de cooperación ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y de Canadá”, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416714/MX-US-CA_ECA_-_Final__Espan_ol_.pdf>, consultada el 12 de febrero de 2018.
- 2016a “Declaración de líderes de América del Norte sobre la Alianza del Clima, Energía Limpia y Medio Ambiente”, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110477/Declaraci_n_Clima__Energ_a_Limpia_y_Medio_Ambiente.pdf>.
- 2016b “Plan de acción de América del Norte sobre la Alianza del Clima, Energía Limpia y Medio Ambiente”, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110479/Plan_de_Acci_n_de_Am_rica_del_Norte_sobre_la_Alianza_del_Clima__Energ_a_Limpia_y_Medio_Ambiente.pdf>.

HAYNES, BOONE y TETRAULT MCCARTHY

2018 *NAFTA Renegotiation Monitor: A Status Report on the North American Free Trade Agreement Renegotiation. "Environment"*, en <https://www.mccarthy.ca/sites/default/files/2018-04/nafta_monitor_en.ashx_.pdf>, consultada el 11 de febrero de 2018.

KENT, RACHAEL D., DANIELLE MORRIS y STEPHANIE FORREST

2018 "NAFTA 2.0 Investment Protection and Dispute Settlement Under Chapter 14 of the United States-Mexico-Canada Agreement", *Wilmerhale*, 9 de octubre, en <<https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20181009-nafta-2-0-investment-protection-and-dispute-settlement-under-chapter-14-of-the-united-states-mexico-canada-agreement>>, consultada el 18 de febrero de 2018.

KHAN, SAABA A.

2017 "Environmental and Public Interest Considerations in NAFTA Renegotiations", International Institute for Sustainable Development, 1º de noviembre, en <<https://www.iisd.org/library/environmental-and-public-interest-considerations-nafta-renegotiation>>, consultada el 14 de febrero de 2018.

NATURAL RESOURCES CANADA

2018 "Energy Fact Book 2018-2019", en <[https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/energy-factbook-oct2-2018%20\(1\).pdf](https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/energy-factbook-oct2-2018%20(1).pdf)>, consultada el 23 de enero de 2019.

2016 "Memorandum of Understanding among the Department of Energy of the United States of America and the Department of Natural Resources of Canada and the Ministry of Energy of the United Mexican States Concerning Climate Change and Energy Collaboration", en <<https://www.nrcan.gc.ca/energy/international/nacei/18102>>.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

2017 *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, 17 de julio, en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTA_Objectives.pdf>, consultada el 11 de febrero de 2018.

RIPA, JAIME

2017 “¿Qué países han aumentado o disminuido más sus emisiones de CO₂ desde 1990?”, *El País*, 20 de diciembre, en <https://elpais.com/economia/2017/12/20/actualidad/1513784617_084703.html>, consultada el 26 de noviembre de 2019.

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SE)

2018 “Balance Nacional de Energía 2017”, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414843/Balance_Nacional_de_Energ_a_2017.pdf>, consultada el 23 de enero de 2019.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)

2018 “Resumen Ejecutivo del Acuerdo de Cooperación Ambiental”, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416715/ECA__Resumen_Ejecutivo.pdf>, consultada el 12 de febrero de 2018.

SIERRA CLUB

2017 “NAFTA Talks Have Ignored Environmental Concerns”, en <<https://www.sierraclub.org/sites/www.sierraclub.org/files/uploads-wysiwig/NAFTA%20Environmental%20Letter%20May%202018.pdf>>.

STARGARDTER, GABRIEL

2017 “Mexico Sets Out NAFTA Goals Ahead of Re-Negotiation Talks: Document”, Reuters, 1º de agosto, en <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico/mexico-sets-out-nafta-goals-ahead-of-re-negotiation-talks-document-idUSKBN1AH4VW>>, consultada el 17 de febrero de 2018.

TARASKA, GWYNNE, SAM ADAMS, HOWARD MARANO y ANDREW LIGHT

2017 “North America Climate Cooperation at Crossroads”, *Center for American Progress*, 16 de febrero, en <<https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2017/02/16/415340/north-american-climate-cooperation-at-a-crossroads/>>.

UNION OF CONCERNED SCIENTISTS

2018 “Each Country’s Share of CO₂ Emissions”, en <<https://www.ucsusa.org/global-warming/science-and-impacts/science/each-country-s-share-of-co2.html#.XEztsM8zbs0>>, consultada el 26 de noviembre de 2019.

UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA)

2018 “Chapter 24. Environment”, en <<https://usmca.com/environment-usmca-chapter-24/>>, consultada el 14 de febrero de 2018.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY

2018 “Joint Statement by the Secretary of the Treasury and Finance Minister of Mexico”, 17 de octubre, en <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm527>>, consultada el 17 de febrero de 2018.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION

2017 “U.S. Primary Energy Consumption by Source and Sector, 2017”, en <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/flow/css_2017_energy.pdf>, consultada el 23 de enero de 2019.

VAUGHAN, SCOTT

2018 “USMCA versus NAFTA on the Environment”, International Institute for Sustainable Development, en <<https://www.iisd.org/blog/usmca-nafta-environment>>, consultada el 14 de febrero de 2018.

WESTERN CLIMATE INITIATIVE (WCI)

2019 <<http://www.wci-inc.org/index.php>>.

LAS SITUACIONES DE RIESGO EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS¹

*Leonardo Curzio**

Para hablar del futuro, es imprescindible hablar del pasado, y antes de entrar en materia, me permito hacer una analogía con el juego del espiro o la pera loca.² El principal riesgo que tiene México en su relación con Estados Unidos es que Donald Trump puso a nuestro país como su espiro personal desde el inicio de su mandato en enero de 2017, por lo que la actual administración, a cargo de Andrés Manuel López Obrador, corre el riesgo de que en los próximos años el gobierno estadounidense lo siga haciendo y que, una vez resuelto un tema, surja otro y vuelva la misma presión. En el momento de escribir este texto, existe también la posibilidad de que Trump se reelija, por lo tanto, podemos tener ocho años de ser la pera loca del presidente de Estados Unidos con la consecuente pérdida de predictibilidad.

De modo que nuestra principal situación de riesgo ya la hemos experimentado desde hace más de tres años, con una alteración del juego estratégico que había normado las relaciones bilaterales desde el final de la guerra fría. La relación México-Estados Unidos ha cambiado radicalmente desde que Trump asumió la presidencia, y no tanto porque se introduzcan nuevos temas, sino por el método para abordarlos. De manera sintética, podríamos decir que hemos pasado de ser socios que buscaban soluciones conjuntas a los desafíos globales y regionales a ser vecinos confrontados en muchos temas que determinan la convivencia cotidiana. Que tengamos discrepancias con Estados Unidos en el plano hemisférico o incluso multilateral no es nuevo y

¹ Intervención en el conversatorio “México, integración económica mundial y política comercial del gobierno de la 4T y su impacto en la hacienda pública”, en la mesa “Comercio, migración y seguridad”, 21 de agosto de 2019.

* Investigador del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <leonardocurzio@gmail.com>.

² El juego consiste en atar una pelota a un poste con una cuerda. Dos jugadores se ubican de cada lado y golpean la pelota para tratar de enrollar la cuerda alrededor del poste.

puede ser manejable desde la tradicional dualidad de un espacio multilateral más abierto para México y una cooperación casi irrestricta en el ámbito bilateral, pero lo que no es sencillo es conciliar aproximaciones cambiantes en asuntos vitales como el libre comercio o la gestión de la frontera común. El gobierno de Trump sostiene hoy visiones muy contrastantes con México. Ha roto la aproximación bipartidista que definió las relaciones entre los dos países desde el TLCAN.

¿Qué hacíamos hasta hace casi cuatro años cuando Trump llegó al poder? No es que tuviésemos una situación idílica ni exenta de fricciones, pero teníamos una serie de entendidos, incluso firmados, con un alto nivel de institucionalización como el que regulaba el tema comercial. Dicho tema, suponíamos, ya no era un asunto que generara contrastes en el plano político y las diferencias entre actores económicos se podían dirimir en las instituciones previstas. Las percepciones antagónicas de las administraciones demócratas o republicanas en Estados Unidos o priistas, panistas y ahora morenistas en México no cuestionaban el fondo de la relación. Se suponía que era, como dicen los europeos, un *acquis communautaire*, era parte de lo que habíamos construido en América del Norte. Contábamos, así, con un tratado que reglamentaba lo comercial y lo sacaba del choque cotidiano.

En seguridad ocurría algo similar. Aunque debemos recordar que en este capítulo las relaciones estaban menos institucionalizadas, es decir, no había reglas ni tratados, existía un entendimiento de fondo para abordar temas que van desde la lucha contra el crimen organizado hasta el antiterrorismo, pasando por la cooperación en defensa y el aseguramiento del perímetro norteamericano. De forma análoga, la gestión de la frontera común dio lugar a una serie de instrumentos normativos, pero, sobre todo, a una agenda compartida para gestionarla de forma cooperativa. La llamaron una frontera del siglo XXI (SRE, s. a.).

Por supuesto, el paraguas de la Iniciativa Mérida (Embajada y consulados de Estados Unidos y México, s. a.) dio como resultado el valioso paradigma de la corresponsabilidad que costó mucho moldear y forjar, pues no siempre quedaba claro que la inseguridad era un asunto que requería una operación conjunta. Además de los elementos normativos que citaban el tratado de libre comercio, la Iniciativa Mérida y el conjunto de elementos para la gestión de la frontera, existía una disposición política que encauzaba, por distintas vías, el diálogo bilateral. Desde el Ejecutivo, con grupos de

contacto de alto nivel, hasta el Legislativo, a través de las interparlamentarias, los vecinos reconocían los problemas, pero los formulaban de manera ordenada y previsible buscando algo que resultara mutuamente conveniente y decoroso con pleno respeto a la soberanía de cada cual.

Sin embargo ¿qué ha ocurrido en los últimos dos años? Para empezar, una ruptura de la institucionalidad. Ni más ni menos. Lo que se suponía era un acuerdo en el ámbito comercial plenamente ratificado y en vigor, el presidente de Estados Unidos lo declaró como el peor tratado de la historia comercial (*Expansión*, 2016) y, además, acusaba de forma mordaz a la diplomacia comercial mexicana de ser mucho más astuta, pues, según él, había puesto contra las cuerdas al muy benigno y generoso pueblo estadounidense, el cual veía cómo sus empleos eran desplazados hacia México (Trump, 2015a, 2015b), que empezaba a disfrutar de una especie de prosperidad basada en una brecha social o, como se llama ahora, un *dumping* social. El tema salarial y la atracción de inversiones han sido argumentos recurrentes en el discurso presidencial para referirse a México.

Algunos asuntos menores también reflejan esa sensación de distancia entre los socios norteamericanos, como la cuota que tenemos que abonar a la OMC, los cuales pueden rescatarse e incluso reconocer que Estados Unidos tiene razón en que México debe pagar más. Las dimensiones de la economía mexicana le permitirían hacer una contribución mayor, pero, en lo que respecta a mantener abierta la zona de América del Norte, Estados Unidos han tenido una actitud oscilante y poco constructiva. En múltiples ocasiones, el presidente Trump acusó a México de tener ventajas indebidas por los huecos en los instrumentos comerciales que ya mencionábamos. En otras palabras, la que fue la columna vertebral de América del Norte, el TLCAN (Rubio, 2013) fue ampliamente cuestionada y ha desembocado en la concreción de un nuevo tratado comercial, el T-MEC.

Respecto a los bajos salarios como ventaja competitiva, se debe reconocer que Donald Trump tiene algo de razón, pues el pronóstico formulado en los noventa de que los salarios tenderían a la convergencia simplemente no ocurrió (Serra, 2015), pero lo que resulta inadmisibles es amenazar con aranceles. Lo que era un tratado, una fuente de certidumbre para actores políticos y sectores económicos, Trump simple y llanamente lo dinamitó como un tiranuelo de América Latina; podría decir que la Constitución o cualquier otro instrumento jurídico se lo salta a la torera y puso a México ante la disyuntiva:

vamos a renegociar el tratado en términos bilaterales o nos quedamos fuera. México se plegó a la línea dictada por Trump.

¿Qué es lo que ocurrió entonces? Que aun teniendo un Tratado de Libre Comercio de América del Norte vigente y la perspectiva de firmar el T-MEC, el presidente de Estados Unidos se sacó de la manga una estructura de aranceles (Trump, 2019) completamente contraria a los principios de una convivencia razonable entre naciones para presionar a México en su política migratoria. El respeto a la ley y los convenios para cambiar la política migratoria del gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue conseguido por una auténtica extorsión. Reclamo puro. Con ello, Trump ratificó un mensaje claro: “yo pongo los aranceles y los utilizo como un arma de presión directa para el tema migratorio o cualquier otro, porque la asimetría entre los dos países me lo consiente”. Eso está fuera de cualquier marco jurídico aceptable y, por supuesto, genera incertidumbre sobre el futuro de la relación México-Estados Unidos.

Es un desafío colosal adaptarse a esta nueva lógica en la cual hemos pasado de ser socios con intereses convergentes a una etapa en la cual algunos de los intereses de México son vistos como contrarios a las prioridades de la potencia. Esta lógica estratégica marcó el final de la administración de Enrique Peña Nieto (Hussain y Schiavon, 2013) y los dos primeros años de López Obrador.

Hasta el momento, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha evadido la confrontación directa y ha definido el marco para las relaciones a través de una serie de cartas. Una de ellas, fechada el 30 de mayo de 2019 (López Obrador, 2019), reaccionaba la amenaza de imponer aranceles si México no contenía el flujo de centroamericanos que en ese mes había llegado a superar los 144 000. En esa misiva, el presidente reiteraba su disposición al diálogo y la prudencia para evitar caer en un juego de las represalias simétricas (ojo por ojo), y encontrar soluciones de fondo al problema migratorio. Con un marco conceptual juarista y rooseveltiano de respeto y cooperación para la prosperidad como elemento contrastante, el canciller Marcelo Ebrard aceptó (*nolens volens*) un procedimiento temporal para verificar unilateralmente (es decir, sin parámetros, arbitraje independiente o mediación) que México cumpliría con el compromiso de militarizar la frontera y contener el flujo de centroamericanos. Con este acuerdo, el gobierno mexicano se desdijo de su política migratoria y operó un cambio de 180 grados que dio resultados en 45 días, pues el titular del Departamento de Estado, Mike Pompeo, aprobó

el despliegue y sus resultados en una primera fase. Haber salvado el escollo de los aranceles no sólo no modifica, sino que profundiza esa nueva asignación de roles en las que México aparece como problema y no como el socio que aporta soluciones mutuamente benéficas.

Una pregunta inevitable es: ¿servirá de mucho la ratificación del T-MEC si el presidente de Estados Unidos se sigue arrogando la posibilidad de emplear recursos extralegales, como los aranceles, cuando a su interés convenga? Por eso mencionaba que juega al espiro al decir: “firmo el T-MEC, pero me reservo el derecho de presionar a México por esta vía del realismo más descarado”. El tema está abierto y de cuantos riesgos haya en el futuro, ése es el principal: la inestabilidad del inquilino de la Casa Blanca.

Por tanto, si en el ámbito de la economía tenemos ese nivel de incertidumbre el cual, insisto, no va a quedar del todo resuelto con el T-MEC, por la actitud y la política profundamente arbitrarias del presidente de Estados Unidos tenemos en el ámbito de la nueva administración mexicana una serie de elementos indefinidos.

La cuarta transformación, como se suele llamar a la administración de Andrés Manuel López Obrador, ha hecho una definición de política exterior extraordinariamente vaga:

Por otra parte, México forma parte de la región de Norteamérica, junto con Estados Unidos y Canadá, de los que es socio comercial. La relación con el primero de esos países, con el que comparte más de tres mil kilómetros de frontera, está marcada por una historia de invasiones, despojo territorial e intervenciones, pero también por un intenso intercambio económico, cultural y demográfico. Nuestra pertenencia al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC, sucesor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), la compleja relación fronteriza y la presencia de unos doce millones de mexicanos en territorio estadounidense y de más de ciento veinte mil en Canadá, así como la residencia en nuestro país de cerca de un millón de ciudadanos de Estados Unidos, colocan la relación con esas naciones como la principal prioridad de la política exterior. El Ejecutivo federal buscará que la relación bilateral con Estados Unidos se conduzca con base en el respeto mutuo, la cooperación para el desarrollo y la búsqueda negociada de soluciones a problemas comunes, entre los cuales los más significativos son sin duda los fenómenos migratorios de Sur a Norte, las situaciones adversas que enfrentan millones de mexicanos que viven en el país vecino y las expresiones de la delincuencia transnacional: el tráfico de personas y el trasiego de armas, drogas ilícitas y divisas (Presidencia de la República, 2019: 29).

Es tan amplia la formulación que uno puede leer casi cualquier cosa, pero básicamente se refiere a los principios constitucionales; en consecuencia, la no intervención constituye un elemento fundamental. Por tanto, hay que descartar, de entrada, las acciones que en el pasado el Estado mexicano ha hecho para tratar de intervenir, influir o incidir en el proceso legislativo estadounidense, tanto en cuestiones referentes a la legislación de armas como en los temas migratorios. Incluso en el involucramiento en la defensa del DACA ha sido discreto. Es decir, nos reservamos porque vamos a tratar de soberano a soberano y esperamos que ellos cambien sus leyes sin tener una acción directa como ocurrió en el pasado. De esa forma, modificamos las formas de ver la situación y pasamos a ese nuevo enfoque en el que México adopta un rol más pasivo y reactivo.

Tenemos así, según las definiciones presidenciales, una política bilateral de amistad a prueba de insultos. Donald Trump ha podido decir lo que sea de este país y la respuesta presidencial ha sido sistemáticamente que es su amigo y no piensa tener conflicto con él. Es una postura que el jefe del Estado ha tomado (a nosotros, como no somos jefes de Estado nos puede parecer mejor o peor, pero él es el conductor de la política exterior y la encarnación de la unidad nacional) y me parece sensata, pues un principio básico de la política internacional y las relaciones exteriores es que las repúblicas no se enojan, por lo menos no hacia afuera, y en eso creo que tiene razón el presidente, hay que tener temple para aguantar a Trump. Es admirable esa disposición del mandatario.

Además, la línea argumental de la cuarta transformación es establecer una relación bilateral absolutamente flexible. No diré a la carta, pero sí flexible. Si Donald Trump quería un acuerdo bilateral comercial, pues negociamos un acuerdo bilateral comercial. Si Trump quiso que cambiáramos la política migratoria de este país, en un sorprendente giro de 180 grados, pasamos de un paradigma de derechos humanos y de apertura de fronteras hacia América Central a la contención militar de migrantes y petición de asilo en la frontera. Aceptamos también recibir extranjeros que gestionen su condición migratoria en Estados Unidos a través del programa Remain in Mexico.

Hago un apunte sobre los riesgos que esto implica: ¿vamos a apostar todo el sexenio a la política de contención tal como la tenemos ahora o es una situación temporal esperando el plazo que se agotaría con las elecciones en 2020? Si el ganador dice: “bien, México, lo sigues haciendo bien”, ¿esto se va a prorrogar indefinidamente como si fuera un contrato provisional de trabajo que se

revisa cada seis meses o México va a aceptar ser tercer país seguro o alguna de sus variantes como el Remain in Mexico sin compensación? En cualquier caso, esa política tiene implicaciones tanto desde el punto de vista exterior como desde el interior. Los costos de la contención de las caravanas centroamericanas, hasta ahora, corren por cuenta de México, y el esfuerzo de desplegar más de 25 000 guardias nacionales a la frontera es descomunal.

En seguridad sigue abierta la pregunta: ¿qué vamos a hacer con la Iniciativa Mérida y el paradigma de la corresponsabilidad? En este plano, es fundamental hacer un análisis interno para determinar qué es lo que México quiere de la cooperación con Estados Unidos. El presidente anunció el fin de la guerra contra el narco y una reformulación del paradigma prohibicionista en que se funda el llamado combate a las drogas. Lo hizo en estos términos:

En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no sólo por la violencia que ha generado, sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La “guerra contra las drogas” ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas —masivos, pero personalizados— de reinserción y desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU (Presidencia de la República, 2019: 20).

Las preguntas están abiertas. ¿Requiere el gobierno mexicano de la inteligencia estadounidense para la operación?, ¿presupuesto del contribuyente estadounidense para reforzar sus propias capacidades o ser retribuido por la contención de migrantes? O bien, ¿un tipo de relación plenamente soberana en la cual cada uno de los países cumpla con sus funciones y comparta, en pie de igualdad, la elaboración de la estrategia?

México tiene mucho que decir sobre la tragedia que provoca el tráfico ilícito de drogas y armas, empezando por el número de muertes que en este país han tenido lugar y también sobre los 72 000 fallecidos por sobredosis que anualmente enlutan a otras tantas casas en Estados Unidos, pero los vecinos tienen también reclamos sobre la violencia demencial que, en algunos casos, ha llegado a golpear incluso a sus conciudadanos. Me parece que debemos presentar, articuladas y mutuamente condicionadas, estas dos dimensiones de la tragedia para buscar empatía con sectores de la sociedad estadounidense que nos son adversos y propenden a responsabilizar a México de la tragedia. La estrategia debe ser compartida y los resultados también, en la medida de lo posible. El objetivo, en el largo plazo, es que los gobiernos de ambos países se perciban cercanos y sus sociedades generen empatía para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. Nada cohesionará más que la percepción de un riesgo compartido.

Es importante reforzar la línea de comunicación de lo que no se hace, o hasta ahora no se ha hecho, por ejemplo, dar a conocer las redes de distribución de droga y lavado de dinero que el Chapo Guzmán utilizó durante sus años de operar en Estados Unidos y que a buen seguro afloraron durante su juicio en Nueva York. Toda esa información, como bien ha dicho Sergio Aguayo (2019), es un tesoro que las autoridades mexicanas deberían pedir para conocer la forma en que las organizaciones criminales funcionan en ambos lados de la frontera.

El tema para México no es menor, y debemos profundizar en las implicaciones que tiene la estrategia de contención de migrantes centroamericanos, la cual, por cierto, paradójicamente, resulta ser muy popular entre la opinión pública mexicana. En una encuesta reciente (Moreno, 2019), el 72 por ciento de los mexicanos se mostraba contrario a la política sugerida por el presidente de la República de aportar recursos para el desarrollo en Centroamérica, que es la principal apuesta de política exterior de este gobierno. Es probable que la popularidad del mandatario ayude a que, incluso en estos temas en los que la opinión pública no está de acuerdo, puedan fructificar y permitarnos pasar de ser el gendarme de la región, a ser el promotor del desarrollo en Centroamérica (CEPAL, 2019).

Aunque sea una perspectiva de la minoría, creo que México tiene una responsabilidad en muchos sentidos con Centroamérica. No me extendiendo en ese tema, simplemente intento dejar establecido el giro de 180 grados que

ha registrado la política migratoria y planteo que no vamos a tener un *open arms*³ en las costas, pero sí vamos a tener un riesgo de que cada vez más haya choques o fricciones entre la Guardia Nacional y los migrantes que vienen de América Central. El procedimiento de contención de la migración provoca un riesgo de fricción cotidiana. ¿Vamos o no a rutinizar ese paradigma de contención en la frontera sur? No lo sé, pero claramente lo que el gobierno ha mostrado es una enorme flexibilidad para atender las demandas del vecino. La legitimidad política y la popularidad del presidente da para estas variaciones que en cualquier otro contexto político hubiesen generado una fricción enorme. ¿Ocurrirá lo mismo con el combate a las drogas? La presión del fallido operativo de Culiacán para cumplimentar una orden de extradición de Ovidio Guzmán abrió el frente. Trump publicó dos muy bien redactados tuits sugiriendo que ponía a disposición de México todos los recursos para borrar de la faz de la tierra a los grupos criminales (*El Universal*, 2019).

Por otra parte, existe la necesidad de definir hacia dónde vamos en materia de cooperación comercial e inversión, porque una cosa es mostrar flexibilidad y otra tener una voluntad casi inalterable de resolver problemas. Eres un socio que va buscando soluciones *ad hoc* a problemas inventados por tu par, pero no son casos nuevos que requieran otro enfoque de gestión, son artificialmente diseñados por el socio en una nueva realidad en la cual hace falta una discusión más amplia sobre lo que la actual administración piensa sobre América del Norte. ¿Cuál es la América del Norte ideal que imagina la cuarta transformación? El jefe del Estado, cuando era candidato, planteó una “alianza para el progreso” con ecos de John F. Kennedy. Después, ha hecho un desarrollo preliminar cuya expresión se encuentra contenida en el programa que ahora está llevando a Centroamérica, el cual ya citábamos, pero sospecho que una alianza en estos momentos debería tener muchos más componentes que una política que está buscando aliados e inversionistas que la respalden sin encontrar apoyo financiero en el vecino del Norte. Falta una prospectiva amplia para saber hacia dónde va América del Norte. México no se ha atrevido a sugerir elementos nuevos, salvo un tímido (y no del todo novedoso) reclamo sobre el tráfico de armas.

De manera telegráfica, enumero cuatro líneas que, a mi juicio, merecen ser atendidas:

³ Embarcación dedicada a rescatar migrantes.

1. Debemos tener claro si pensamos o queremos hacer una lectura conjunta con las fuerzas progresistas en América del Norte del futuro de la región, por ejemplo, en temas laborales que se han expresado en el último tramo de ratificación legislativa del T-MEC. Supongo que a Andrés Manuel López Obrador le gustaría una América del Norte mucho más cohesionada socialmente. El tema del *dumping* social nos llevó a modificar nuestra legislación laboral para garantizar la aprobación del instrumento y a que algunos legisladores demócratas en Estados Unidos dijeran: si ya se encuentran certificados desde el punto de vista migratorio y los mexicanos parecen encantados con esa solución, ¿por qué no instalamos observatorios laborales?
2. Si el problema de la violencia no se reduce, ¿por qué no los certificamos en drogas? Ese tema escabroso de la certificación que habíamos olvidado desde el siglo pasado y que habíamos mandado al desván de los recuerdos, ahora resurge.

En materia de migración, resulta capital aprovechar la ardua situación de ser certificados por el gobierno estadounidense sin que exista un parámetro claro para identificar el umbral de éxito y, sobre todo, cuáles serían los riesgos de convertirnos en un tercer país seguro, para demostrar que cuando México es requerido puede ser un socio confiable. La humillante situación debe ser presentada como una voluntad de cooperar. En otras palabras, hacer de la necesidad, virtud.

3. Por tanto, tendríamos que explicitar hacia dónde vamos y si a América del Norte la estamos pensando como una región cohesionada socialmente con las fuerzas más progresistas. Yo creo que el gobierno debería hacer una lectura clave, es decir, prospectiva, y presentarla a debate, pero mientras se hacen esas formulaciones, lo que está claro es que nos urge que digan, y éste es el tercer punto, si la Iniciativa Mérida les gusta o no. La última vez que escuché hablar sobre ello al Canciller de la república mencionó que estaban estudiando el tema. Con la administración Trump no iremos demasiado lejos por esa vía, pero el paradigma de la corresponsabilidad, tal como se edificó en la Iniciativa Mérida, ¿le sigue interesando a México?, ¿sigue siendo importante que México discuta, en distintos foros, si el contribuyente estadounidense debe seguir aportando dinero para sufragar el esfuerzo que este país hace en términos de vidas y de costo institucional para luchar

contra el flagelo de las drogas?, ¿o sólo tenemos que oír el lamento de los 72 000 muertos por sobredosis en Estados Unidos? La pregunta por contestar es ¿cuál es el paradigma en el que podemos cooperar en el futuro próximo?

4. ¿Cuál es la narrativa mexicana en Estados Unidos?, ¿qué es lo que México quiere contar a Estados Unidos en los tiempos que vienen? Es decir, ¿es un país que está dispuesto a aportar soluciones aunque sistemáticamente es ubicado como la fuente de los problemas? Subrayo, el antimexicanismo no ha cesado de crecer a lo largo del siglo. Hoy es un arma política que le permitió a Trump ganar en 2016. Acusemos recepción de ese riesgo y veamos de qué manera dejamos de ser el espiro con el que se divierte o se solaza el presidente de Estados Unidos.

La presencia pública de México en medios influyentes de Estados Unidos me parece capital y hasta ahora el balance no es favorable. Todavía no existe una disertación o un artículo en el cual el presidente defina con claridad su gran estrategia de política exterior. Probablemente nunca vea la luz porque es un tema sobre el que el mandatario no parece interesado. La política exterior no es una prioridad de esta administración. Y cual sangrienta paradoja, si no fuese por Trump (que nos ha recordado una y otra vez que el exterior puede ser una fuente de inestabilidad), el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se hubiese cobijado en una inercia principista o en su doctrina de que la mejor política exterior es la interior (digna del Doctor Pasavento de Vila Matas que practicaba el arte de desaparecer).

Andrés Manuel López Obrador ha optado por delegar en Marcelo Ebrard la elaboración del discurso exterior de México hacia Estados Unidos. El canciller acude al G20 y a la ONU, habla y negocia por México. Nunca habíamos tenido, por expresa voluntad, una suerte de presidente interno y otro externo. Si existiera la figura del vicepresidente tal vez se explicaría mejor esta situación, pero con esta división del trabajo el inquilino de Palacio delega una dimensión importante de su función constitucional. Además de esta dualidad, tenemos a un canciller que, además de cumplir funciones de representación extraordinarias, es el concentrador operativo de la política de seguridad fronteriza, la política migratoria y dos subsecretarías (Trabajo y Bienestar) que le reportan directamente. Para efectos prácticos, es un secretario con ocho

subsecretarías, cuatro propias y cuatro de política interna, pero lo más llamativo es que este crecimiento del poder burocrático se combina con una reducción significativa de las capacidades externas del Estado mexicano por el prejuicio de que toda promoción externa es un gasto inútil. De esta manera, ProMéxico, el Consejo de Promoción Turística y los delegados de Agricultura y de Economía han sido recortados del mapa institucional generando una pérdida neta en la representación externa. Curiosa paradoja: se refuerza la política interior y la interméstica en detrimento de la diversificación. La decisión de priorizar a Estados Unidos es clara y ha relegado otras posibilidades, como un acercamiento a China.

El alineamiento con Estados Unidos nos ha llevado a una situación inquietante, pues refleja la enorme dependencia de México de cualquier ataque o desplante de su homólogo. El ingreso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas plantea algunos dilemas: ¿qué vamos a hacer ante una crisis que nos ponga en ruta de colisión con la postura estadounidense? Tendríamos que buscar amigos y socios para amortiguar el golpe. La crisis de Irak la transitamos con Chile, Francia y con un enorme apoyo de la Unión Europea y América Latina, pero en estos seis años de soledad es legítimo preguntarse qué ocurrirá si México tiene tensiones con la potencia. ¿Ceder, inhibirnos, arriesgar, buscar aliados en la Unión Europea, Japón o acercarnos más a Rusia? En fin, son preguntas que irán surgiendo en los próximos años y se responderán en cada caso, pero de momento queda claro que México no parece querer incrementar la tensión en su relación con los vecinos.

Habrà que recordar al estadounidense promedio que el crecimiento de China como potencia es el principal desafío que en el mediano y largo plazos tiene Estados Unidos y que una confrontación con México sólo beneficia al gigante asiático (Comexi, s. a.; Levy *et al.*, s. a.). México debe persistir en su estrategia multinivel hablando con el sector privado, los congresistas y los gobiernos locales para defender su causa. Debe también utilizar los tribunales, como ocurrió recientemente con la matanza de mexicanos en El Paso, para hacer valer su derecho en un país en el que, por lo menos, hasta ahora, la ley y la independencia de los jueces ha sido sacrosanto.

A pesar del deliberado abandono que el presidente de la república ha hecho de instancias internacionales como la OCDE y el G20 es útil activar, en esas esferas, mayores apoyos o comentarios favorables a México. Lo hemos hecho magistralmente en la OEA al condenar el discurso antihispano.

Recientemente, el embajador Juan Ramón de la Fuente planteó el tema de la intolerancia y el discurso de odio en la ONU:

En algunos lugares se exalta la tolerancia y la coexistencia pacífica, se enaltece la diversidad como fuente de riqueza y de fortaleza en tanto que, en otros, la diversidad se presenta como una amenaza. Irrumpen la xenofobia y el racismo. Su discurso (paranoide) es efectista. Pienso que el más virulento de todos, el que más vehementemente ha convocado a la acción violenta y al terrorismo local, es el discurso del supremacismo blanco, el que subyace al extremismo violento de origen racial. Para muestra, hay que revisar el Informe Anual de Estadísticas de Crímenes de Odio del FBI. El discurso de odio acaba por deshumanizar a individuos o grupos que con frecuencia ya habían sido marginados. Exacerba la discriminación de la que ya han sido objeto. Amplificada la narrativa por algoritmos diseñados con estos fines en las redes sociales, se precipitan conductas violentas que se contagian. No parece haber frenos ni contrapesos efectivos. Ser resilientes es mejor que victimizarse, pero no basta (Fuente, 2019).

Termino con un punto que me parece prioritario: elevar los costos del antimexicanismo. Hablar mal de México y los mexicanos es algo que resulta muy barato para cualquier actor de la vida pública estadounidense. Si la garantía de reelección de Trump es jugar la carta del antimexicanismo, me parece prioritario que se eleve el costo de hacerlo. Ya hemos comprobado el precio de que Trump haga campaña hablando mal del vecino. El vecino debe, en mi opinión, utilizar todas las herramientas para disuadir a ese personaje de hacerlo nuevamente o, por lo menos, buscar reducir su intensidad. Ha quedado claro que Andrés Manuel López Obrador no piensa gastar un peso de su capital político para confrontar a Trump, pero a largo plazo se debe articular una política de Estado para mejorar la imagen y reputación de México en sectores que hoy nos son adversos. Me parece relevante reforzar la vieja tesis de que la estabilidad mexicana es lo más importante y deslizar el argumento de que debilitar a un gobierno de izquierda moderada, sin tintes antiestadounidenses como el de López Obrador, podría abrir la puerta a otras corrientes ultranacionalistas, globalifóbicas y antiyanquis, como ha ocurrido en varios países latinoamericanos. La “venezolización” de México sería catastrófica para la región. No deja de ser una paradoja histórica e ideológica que el gobierno de Morena sea el paladín del libre comercio, la vigencia de las reglas y la responsabilidad de proveer prosperidad y bienes comunes en una región devastada por la delincuencia como Centroamérica, pero es lo que tenemos y debo

decir que no es una mala historia que contar a la opinión pública estadounidense, ahora dividida por un discurso nacional proteccionista.

La comunidad mexicoestadounidense debe jugar un papel relevante en la construcción de la nueva narrativa. La mexicanidad no es una vergüenza ni una desgracia y mucho menos un estigma. Hay 36 000 000 de estadounidenses que son de nuestra estirpe y, al igual que hacen irlandeses e italianos, defender a su madre patria es algo que los enorgullece. Debe quedar claro que el orgullo mexicano es saludable y no agresivo contra Estados Unidos. Los mexicanos aceptan de buen grado el liderazgo estadounidense en sus patrones de consumo, su visión del mundo, los nombres que les ponen a sus hijos y en las series de televisión que consumen, por citar algunos ejemplos. Estados Unidos sigue siendo un país deseable para México (Maldonado *et al.*, 2018). Profundizar en una actitud agresiva por parte de Trump y la derecha radical amenaza, en el mediano plazo, con poner en riesgo esto que hoy se da por sentado: la estabilidad regional y la aquiescencia mexicana que ha costado mucho construir y vale la pena preservar.⁴

Para concluir, la estrategia discursiva de ubicar a México como el enemigo ha erosionado uno de los pilares más sólidos de la política internacional de la potencia, que fue crear una pista de convergencia entre dos vecinos distantes que, sin embargo, tienen mil razones para enemistarse, pero millones para cooperar (Selee, 2018; O'Neil, 2014).

Hará falta encontrar una metodología y una narrativa que nos saque del rol de país generador de conflicto y pueda reconstruir un espacio institucionalizado para el comercio y el intercambio de bienes, y en un futuro reglamentar de mejor manera los mercados de trabajo y los movimientos migratorios (Curzio, 2016). A Norteamérica le hace falta una nueva narrativa que México debe construir con una acción política decidida y una estrategia de comunicación consistente, la cual sienta las bases de una política de Estado en la materia. La pésima reputación de México en Estados Unidos sigue siendo nuestra máxima debilidad, y la mala imagen se explica por prejuicios muy arraigados en sectores de la opinión pública estadounidense, pero también por la ausencia de un mensaje novedoso y edificante de un México que quiere prosperidad y cooperación con su vecino, y no sólo plegarse a sus designios.

⁴ Para tener una perspectiva de la importancia de este punto, véase a Walter Astié-Burgos (2007).

Fuentes

AGUAYO, SERGIO

2019 “El otro tesoro”, *Reforma*, 24 de julio, en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=161035&opinion=1&urlredirect=https://www.reforma.com/el-otro-tesoro-2019-07-24/op161035?__rval=1&flow_type=paywall>.

ASTIÉ-BURGOS, WALTER

2007 *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el siglo xx*. México: Porrúa.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2019 *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de desarrollo integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. México: CEPAL.

CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES (COMEXI)

s. a. *Estados Unidos-China, tensiones comerciales y su impacto en México*, en <<http://consejomexicano.org/multimedia/1561070299-782.pdf>>.

CURZIO, LEONARDO

2016 *Orgullo y prejuicios. Reputación e imagen de México*. México: Porrúa-CISAN, UNAM.

EMBAJADA Y CONSULADOS DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

s. a. “Iniciativa Mérida”, en <<https://mx.usembassy.gov/es/our-relationships-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>>.

EXPANSIÓN

2016 “El TLCAN, ‘el peor tratado de la historia’: Donald Trump”, *Expansión*, 14 de septiembre, en <<https://expansion.mx/2016/09/14/el-tlcan-el-peor-tratado-de-la-historia-donald-trump>>.

FUENTE, JUAN RAMÓN DE LA

2019 “El discurso de odio que mata”, *El Universal*, 18 de noviembre.

HUSSAIN, IMTIAZ y JORGE SCHIAVON, eds.

2013 *North America's Soft Security Threats and Multilateral Governance: A Post-Westphalian Pathway*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

LEVY, IRENE, MAURICIO MESCHOULAM y MICHEL HERNÁNDEZ

s. a. “Confrontación Estados Unidos-China: de geopolítica, tecnología y riesgos para nuestra región”, Centro de Investigación para la Paz México, en <http://www.irenelevy.mx/wp-content/uploads/2019/10/FINAL-F_China-EEUU_Levy_Meschoulam_Hernandez.pdf>.

LÓPEZ OBRADOR, ANDRÉS MANUEL

2019 “Carta del presidente de México a Donald Trump”, 30 de mayo, en <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/30-05-2019-Carta-al-presidente-Trump.pdf>>.

MALDONADO, GERARDO, KAREN MARÍN,

GUADALUPE GONZÁLEZ y JORGE SCHIAVON

2018 *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el mundo, 2016-2017*. México: CIDE.

MORENO, ALEJANDRO

2019 “Resiste el respaldo a AMLO pese a economía e inseguridad”, *El Financiero*, 5 de agosto, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/resiste-el-respaldo-a-amlo-pese-a-economia-e-inseguridad>>.

O'NEIL, SHANNON

2014 *Dos naciones indivisibles. México, Estados Unidos y el camino por venir*. México: Debate.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2019 *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, en <<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>>.

RUBIO, LUIS

2013 “Mexico Matters: Change in Mexico and Its Impact Upon the United States”, Wilson Center, en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/mexico-matters-change-mexico-and-its-impact-upon-the-united-states>>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

s. a. “Plan de acción bilateral México-Estados Unidos adoptado en la reunión inaugural del comité ejecutivo bilateral para la gestión fronteriza del siglo XXI”, en <<https://embamex.sre.gob.mx/suecia/index.php/en/comunicados/3-comunicados-2010/454-plan-de-accion>>.

SELEE, ANDREW

2018 *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together*. Nueva York: Public Affairs.

SERRA PUCHE, JAIME

2015 *El TLCAN y la formación de una región*. México: Fondo de Cultura Económica.

TRUMP, DONALD

2019 @realDonaldTrump, 30 de mayo, en <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1134240653926232064>>.

2015a @realDonaldTrump, 19 de junio, en <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/612076000529268736>>.

2015b @realDonaldTrump, 27 de junio, en <<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/614844928095559681>>.

Integración económica y política comercial en América del Norte. Su impacto en la hacienda pública de México, de Roberto Zepeda, Jorge Alfonso Calderón, Juan Carlos Barrón y Brenda Calderón (coordinadores), del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, se terminó de imprimir el 12 de mayo de 2021, en Creative CI, Ángel del Campo núm. 14-3, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, 06800, Ciudad de México. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 11, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 300 ejemplares más sobrantes para reposición, sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en formato digital. La formación tipográfica la realizó María Elena Álvarez Sotelo. El cuidado de la edición estuvo a cargo de María Cristina Hernández Escobar, con la colaboración en la corrección de estilo de Ana Luna, y de Teresita Cortés Díaz en la corrección de pruebas.