

NOVENA SECCIÓN

EFFECTOS DEL TLCAN EN EL DESARROLLO REGIONAL

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE A VEINTICINCO AÑOS. PERSPECTIVA DE SUS IMPACTOS TERRITORIALES EN MÉXICO

JOSÉ GASCA ZAMORA*

INTRODUCCIÓN

En el 2019 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cumplirá un cuarto de siglo. Los procesos de comercio e inversión detonados por este evento en América del Norte han tenido resultados diferenciados para los tres países involucrados. Sin embargo, la evaluación de los impactos en cada país es una tarea más compleja de lo que se puede suponer por la dificultad de aislar los efectos atribuibles al propio acuerdo, más allá de lo que reflejan los “datos duros”.

Una lectura macroeconómica ofrece una perspectiva de análisis limitada, que debe completarse con la que lleva a cabo un abordaje desde el desempeño de sectores, ramas y regiones subnacionales. Incluso si se mira más allá de América del Norte, la participación de nuevos jugadores en la economía global como China puede dar luces de los impactos generados por dinámicas extraregionales que han afectado el desempeño reciente de los tres países que integran el TLCAN. Mirar hacia adentro de cada país y más allá de América del Norte podría ofrecer una lectura más acabada de un balance después de 25 años de su instrumentación; a la vez que podría ofrecer algunas claves para entender su reciente renegociación, que al momento de escribir estas líneas todavía se encuentra bajo una gran incertidumbre.

El propósito de este capítulo es evaluar los efectos del TLCAN después de casi un cuarto de siglo de haber iniciado. Aunque parte del análisis de los agregados globales, enfatiza en la dinámica regional subnacional que se generó en México, donde determinadas ciudades y regiones adquirieron un

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. El autor agradece la preparación de información estadística y cartográfica de Enrique de J. Castro Martínez y Diana García Aguilar.

papel estratégico bajo la agenda internacional de comercio e inversión iniciada en 1994.

El funcionamiento del acuerdo comercial muestra un esquema de impactos diferenciados de acuerdo a las escalas de análisis que revelan un fenómeno contradictorio. Cuando se analiza el nivel nacional en el caso de México, a pesar de que durante el periodo de vigencia del TLCAN haya registrado un aumento extraordinario de las exportaciones hacia Estados Unidos y una captación importante de inversiones foráneas, el tratado parece haber contribuido poco o nada, dado que nuestro país sigue presentando bajas tasas de crecimiento del PIB, mantiene su incapacidad para generar empleos suficientes, los salarios reales no han mejorado dado que México sigue teniendo las más bajas remuneraciones del bloque regional. Asimismo, los niveles de pobreza extrema se han mantenido e incluso han aumentado en ese lapso, mientras que la migración internacional, si bien disminuyó en los últimos años por el reforzamiento de las medidas de contención migratoria implementadas por Estados Unidos durante el periodo de referencia del TLCAN, el éxodo de migrantes mexicanos hacia el vecino país registró uno de los niveles más elevados en la historia.

La otra cara de la moneda es el nivel subnacional donde los efectos del TLCAN se focalizaron. En el caso de México esto significa que se generaron impactos relativamente favorables en determinados ámbitos urbanos y regionales, de tal manera que entidades y ciudades que hasta hace dos o tres décadas no figuraban como lugares importantes en la geografía económica del país, hoy se reconocen como los puntos luminosos del TLCAN. Corresponden a espacios que durante las últimas dos décadas captaron flujos importantes de inversión, atrajeron a empresas transnacionales y trabajadores calificados, han creado ambientes para dinamizar mercados laborales y generar derramas tecnológicas. Se trata de lugares que sobresalen en el contexto nacional porque presentan tasas de crecimiento sostenidas y mayores a la media nacional del PIB y de empleo, corresponde a territorios donde las economías de aglomeración y su conectividad en los principales ejes de circulación asociados al TLCAN están generando dinámicas de crecimiento que contrasta con el comportamiento nacional, errático y con modesto o nulo crecimiento.

Posiblemente, buena parte de las condiciones del estancamiento nacional no sean atribuibles totalmente al propio TLCAN; sin embargo, por las razones expuestas, el acuerdo comercial podría haber significado un proceso de “suma cero” para nuestro país, dado que el “éxito” de determinadas ciudades y regiones no parecen reflejarse en el desempeño de indicadores macroeconómicos. Al mismo tiempo, el TLCAN ha significado la ampliación de las brechas regionales históricas del país, es decir, un esquema

donde sólo determinadas porciones de México aprovecharon favorablemente las ventajas generadas por el acuerdo, mientras otras permanecieron indiferentes ante el mismo fenómeno. En este apartado se trata justamente de dilucidar este efecto territorial diferencial, especialmente a partir de la emergencia de una nueva geografía económica que permite identificar los territorios de comercio e inversión privilegiados por el TLCAN, al final del capítulo concluye con un planteamiento sobre algunas de las perspectivas que tendrá el acuerdo en función de su reciente renegociación.

EL PROYECTO DE COMERCIO E INVERSIÓN PARA AMÉRICA DEL NORTE

Uno de los rasgos del cambio estructural de la economía mexicana, como consecuencia de la política neoliberal, fue la profundización de la liberalización y desregulación económica desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX. Ello derivó en la ampliación de acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio e inversión que colocaron a México como una de las economías más abiertas a nivel global. El TLCAN conllevó a una posición privilegiada la relación histórica y geográfica entre México y Estados Unidos. La coalición entre estos dos países y Canadá en una zona de libre comercio resultó en ese momento una opción geoeconómica que Estados Unidos consideró estratégica de cara a otros procesos de regionalismo, especialmente frente al avance de la Unión Europea y otros países y alianzas en Asia Pacífico que mostraban un ascenso en el mercado global desde finales de los ochenta y principios de los noventa.

El TLCAN se reflejó en un reescalamiento progresivo de las relaciones comerciales a partir del desarme arancelario gradual entre los tres países. Si consideramos el periodo de 1994 a 2016, el volumen total de exportaciones entre los tres países pasó de 321.3 billones de dólares a 1 1159.8 billones de dólares. De los países del TLCAN, México presentó el mayor incremento de los flujos de bienes y servicios. Cabe destacar que mientras en 1994 las exportaciones de México a Canadá y Estados Unidos representaban el 16.4% respecto a las exportaciones totales del bloque, en el 2016 representaron casi el 30%, lo que significa que la proporción se duplicó, mientras que la proporción de exportaciones de Estados Unidos y Canadá bajaron tres y diez puntos porcentuales, respectivamente.

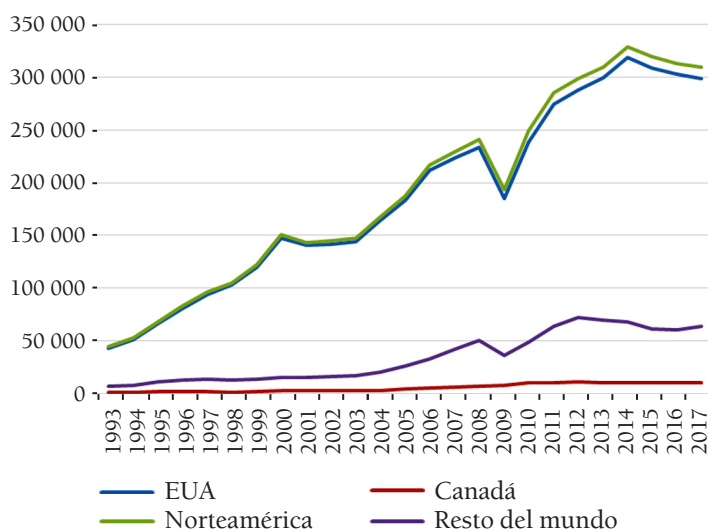
En términos de valor, México multiplicó por seis las exportaciones a Norteamérica en el mismo periodo al incrementarse de 43 mil millones de dólares a casi 300 mil millones de dólares. Así, de tener un saldo deficitario con Norteamérica al inicio del primer año en que inició el TLCAN en 1994, pasó a tener un superávit de 120 mil millones de dólares en el año 2017. Cabe

destacar que la relación comercial de México con Estados Unidos fue muy superior a la de Canadá, toda vez que las exportaciones e importaciones representaron un 95%. Por su parte, mientras que las exportaciones de México hacia el resto del mundo se han incrementado moderadamente, desde el año 2000 se observa un incremento sostenido de las importaciones que realiza México de otros países, llegando a un nivel muy similar al que realiza con sus dos socios comerciales del TLCAN (figuras 1 y 2).

EL SECTOR MANUFACTURERO: CLAVE EN LA RECONFIGURACIÓN DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EN MÉXICO

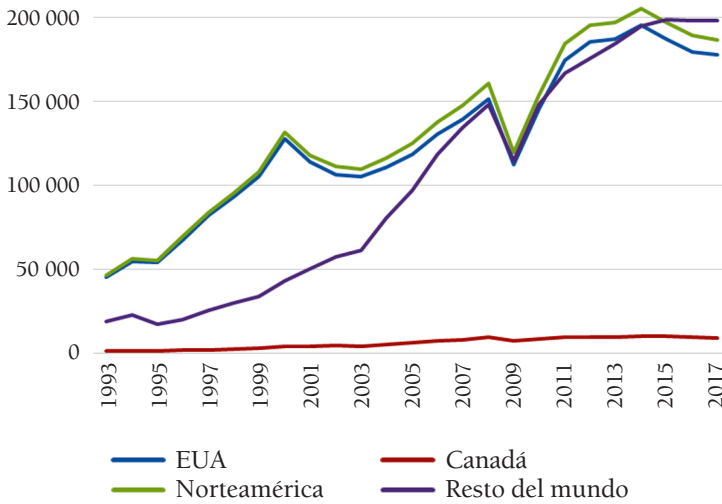
Uno de los efectos del TLCAN fue el cambio del perfil sectorial de exportaciones en México, pues mientras en la década previa al TLCAN estaban basadas en los hidrocarburos y productos agropecuarios, bajo el modelo de economía orientada hacia el mercado externo, las manufacturas mexicanas pasaron a representar la principal proporción de las exportaciones totales (figura 3). En este periodo, el valor de las exportaciones de este sector se incrementó en casi ocho veces. En contraste, las petroleras, de productos extractivos y agropecuarios, crecieron modestamente o permanecieron con cambios poco significativos entre 1993 y 2016.

FIGURA 1
MÉXICO: VALOR DE LAS EXPORTACIONES CON ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y EL RESTO DEL MUNDO: 1993-2017 (MILLONES DE USD)



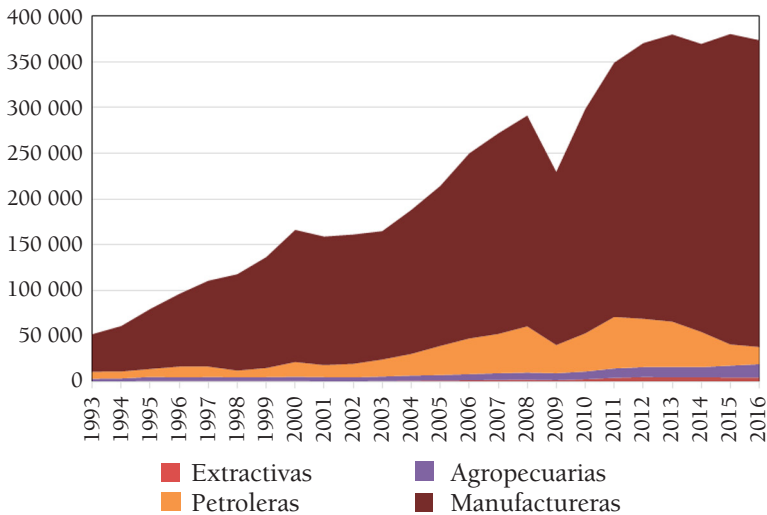
FUENTE: elaboración propia a partir de BANXICO (2017).

FIGURA 2
MÉXICO: VALOR DE LAS IMPORTACIONES CON ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y EL RESTO DEL MUNDO: 1993-2017 (MILLONES DE USD)



FUENTE: elaboración propia a partir de BANXICO (2017).

FIGURA 3
MÉXICO: VOLUMEN TOTAL DE LAS EXPORTACIONES POR SECTORES: 1993-2016 (MILLONES DE USD)

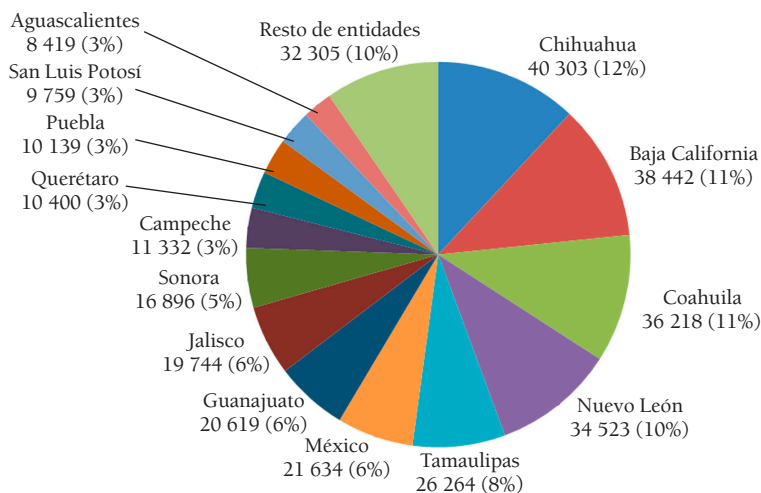


FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía (2017).

La tendencia hacia el predominio de las exportaciones manufactureras indica tendencias de especialización en subsectores que han encontrado mayores ventajas para crecer en México, tales como la producción de aparatos eléctricos y equipo de cómputo, que representa casi la mitad del valor de las exportaciones; le siguen las ramas de autopartes y ensamble automotriz con una cuarta parte del valor de las exportaciones totales. En menor medida se ubican aparatos de precisión, metálica, alimentos procesados, joyería, química, cemento, papel, cuero y calzado y madera; estas ramas en conjunto explican el restante 25% del valor de las exportaciones manufactureras.

El comportamiento de las exportaciones totales y manufactureras en el transcurso de dos décadas ha registrado patrones espaciales diferenciados, lo cual comienza a revelar los ámbitos regionales favorecidos por el TLCAN a partir de las entidades que desarrollaron mejores capacidades bajo un mercado impulsado por la demanda externa. En el caso del comercio exterior de México, sólo nueve entidades explican el 75% de las exportaciones manufactureras en el año 2016 (figura 4), destacando las seis entidades de la frontera norte que por sí mismas albergaron el 57% de las exportaciones de ese año, mientras que tres entidades del centro occidente (Jalisco, Guanajuato y Querétaro) generan el 15% del total nacional.

FIGURA 4
MÉXICO: VOLUMEN TOTAL Y PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES
POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2015 (MILLONES DE USD)

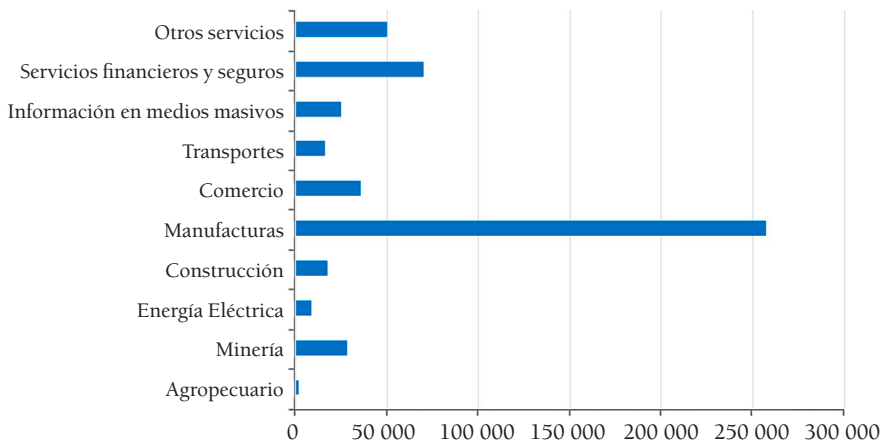


FUENTE: elaboración propia a partir del INEGI (2017).

La clave del dinamismo de las exportaciones manufactureras se explica en buena medida por un incremento de las inversiones foráneas provenientes de distintos países, aunque con una mayor proporción de Estados Unidos. En ese sentido, México se transformó en una extensión del espacio económico estadounidense, al menos en lo que corresponde a los principales sectores manufactureros exportadores altamente articulados entre ambos países.

Cabe señalar que entre 1993 y el 2016, la IED total recibida por México se multiplicó casi tres veces al pasar de 12 mil millones de dólares a casi 30 mil millones de dólares, respectivamente. De dicha inversión, el sector manufacturero casi se triplicó, pues pasó de casi seis mil millones de dólares a 16 mil millones de dólares durante el periodo 1994-2016. Cabe destacar que durante ese periodo presentó un valor acumulado de 257 mil millones de dólares (figura 5).

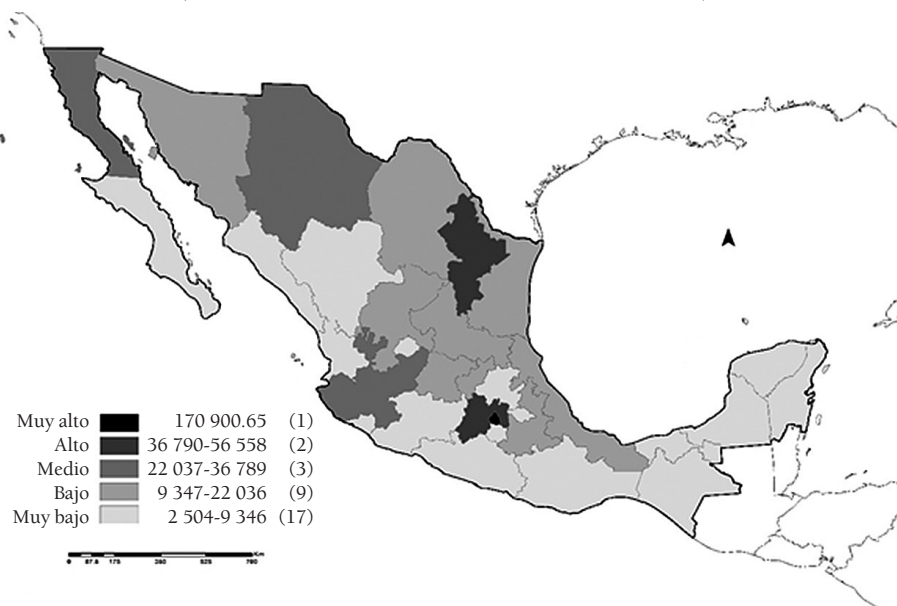
FIGURA 5
MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PRINCIPALES SECTORES, ACUMULADA 1994-2016 (MILLONES DE USD)



FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía (2017).

Respecto a las IED totales, como en el caso de las exportaciones, se observan patrones espaciales de alta concentración en un grupo de entidades. Así, además de los destinos históricos como la Ciudad de México (CDMX), que reportan alrededor del 50% del volumen acumulado de IED en el periodo de vigencia del TLCAN, las entidades de la frontera norte, así como algunas del centro occidente y el centro norte, registraron proporciones de IED comparativamente significativas (véase figura 6), lo cual permite establecer una relación directa entre las entidades que han captado altos montos de inver-

FIGURA 6
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR ENTIDAD FEDERATIVA: 1994-2017
 (MILLONES DE USD ACUMULADOS EN EL PERIODO)



FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía (2017).

sión foránea con aquellas que han tenido una mayor dinámica exportadora en el sector manufacturero.

Bajo esta relación, resulta claro que las entidades federativas exportadoras también corresponden con aquellas que han fortalecido sus capacidades como destinos de inversión foránea en subsectores manufactureros orientados al mercado estadounidense, tal es el caso de la industria automotriz y autopartes que es el primer segmento en inversión en entidades como Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Puebla y Morelos, mientras que la fabricación de equipo electrónico y cómputo mantiene un predominio en entidades como Baja California y Tamaulipas (figura 7).

UNA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA BAJO EL CONTEXTO DEL TLCAN

La perspectiva regional del comercio y las inversiones, vista a través de los patrones que presentan las entidades federativas, es una escala que permite un acercamiento inicial al comportamiento subnacional de los ámbitos favorecidos por el TLCAN. Sin embargo, este proceso tiende a presentar

FIGURA 7
 PRINCIPAL SUBSECTOR RECEPTOR DE IED
 POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2015



FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía (2016).

expresiones puntuales en ciudades y a lo largo de corredores económicos, fenómenos atribuibles a la emergencia de plataformas manufactureras de producción-exportación y la estructuración de cadenas de valor que han sido resultado también de la consolidación de redes de transporte para el soporte del comercio transfronterizo México-Estados Unidos.

Existen diversos aspectos que subyacen en la explicación de las ventajas que representa México dentro de la relocalización y el anclaje territorial que han asumido las inversiones estadounidenses y el comercio transfronterizo en el contexto de Norteamérica, particularmente por la relación con Estados Unidos, veamos cada uno de ellos:

- *Proximidad a la frontera con Estados Unidos.* Se traduce en la ventaja de abaratamiento de costos de operación para las empresas y permite localizaciones estratégicas en determinadas ciudades. El acceso a ejes troncales de transporte facilita la conectividad a cadenas de transporte y/o corredores industriales que permiten abaratar costos para el desplazamiento de mercancías.
- *Nodos de captación y distribución de mercancías.* Los puertos de entrada fronterizos y marítimos representan en sí mismos plataformas para la exportación, son los lugares privilegiados para la movilización interna y externa de mercancías, así como la infraestructura de transporte, la integración logística y los servicios aduaneros que brindan.
- *Acceso a equipamiento e infraestructura.* Facilita el aprovechamiento de suelo para el montaje de empresas, así como los servicios básicos y especializados que disponen los centros urbanos en parques, corredores o distritos industriales.
- *Encadenamientos intersectoriales o economías de aglomeración.* Permite establecer complementariedad y sinergias en procesos productivos, facilita el acceso a subcontratistas, proveedores locales y servicios complementarios o especializados.
- *Mano de obra barata o especializada.* Permite el abaratamiento de costos de producción y/o acceso a recursos humanos calificados.

En función de lo anterior y de acuerdo a las estrategias de localización que en los últimos años tienen las empresas y los circuitos económicos sobre diversas ciudades del territorio nacional, se han podido identificar tres patrones de distribución espacial que reflejan los espacios regionales hacia los cuales se han dirigido y/o consolidado los procesos de inversión y comercio bajo el contexto de TLCAN:

- a) *Eje maquilador de la frontera norte.* Representa a las ciudades más dinámicas del proceso de implantación de empresas maquiladoras en nuestro país debido a su posición estratégica o la disponibilidad de mano de obra barata o especializada. Si bien la presencia de las empresas maquiladoras es un hecho consumado desde décadas anteriores, estas ciudades fronterizas se han incorporado en una segunda generación de procesos especialmente impulsados por firmas asiáticas y que se puede caracterizar por la especialización y creación de nuevos parques industriales en ciudades fronterizas como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Matamoros, en donde se han ubicado algunos de los sectores más dinámicos de la electrónica, aparatos eléctricos, plástico, ensamble de cómputo e industria química, entre otros; pero ade-

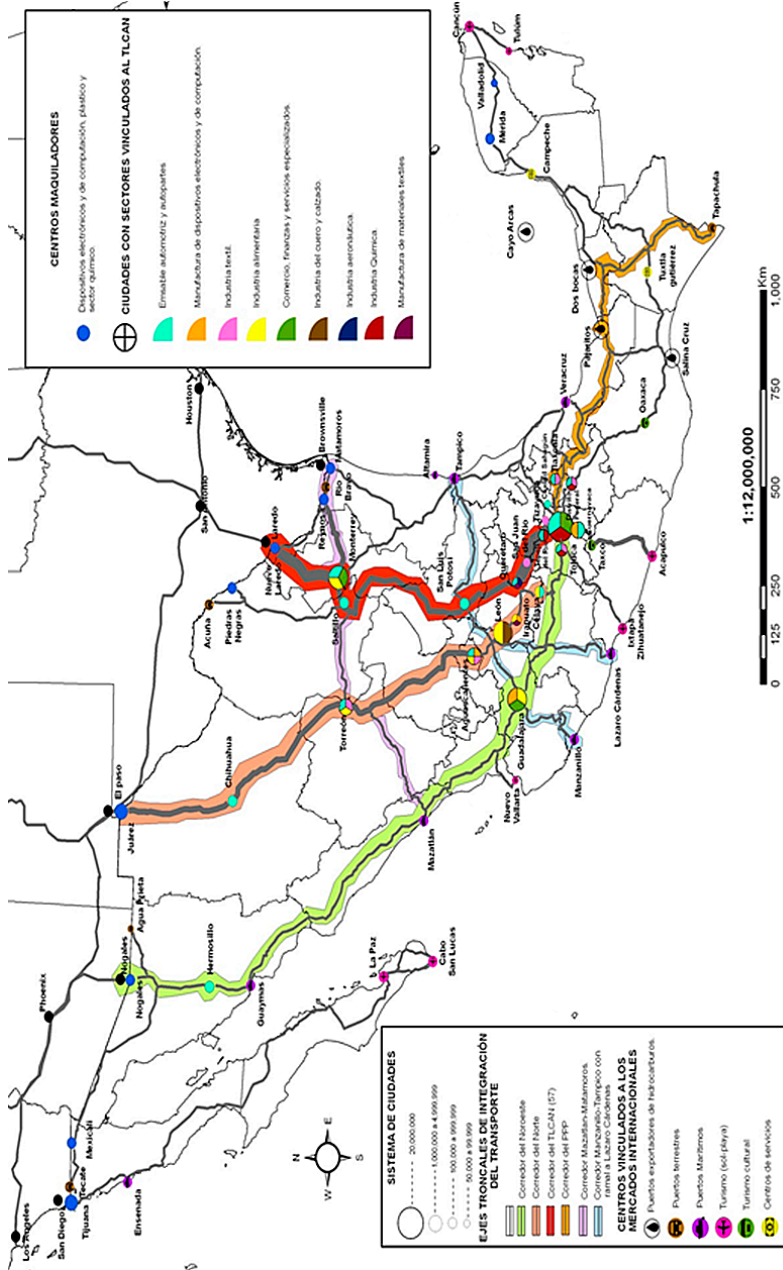
más estas mismas ciudades conforman los puertos terrestres de tránsito de mercancías hacia Estados Unidos.

- b) *Ciudades dinámicas del TLCAN.* La configuración de una nueva geografía industrial del país y los vínculos transfronterizos definen tendencias emergentes de organización del territorio. En este contexto, diversas ciudades del norte y occidente del país mantienen primordialmente esquemas de integración en ejes y corredores longitudinales norte-sur como la carretera 57 (Ciudad de México-Querétaro-San Luis Potosí-Monterrey-Nuevo Laredo), que podría considerarse el principal eje troncal de articulación atendiendo a la dinámica que ha generado el mercado estadounidense. Las ciudades dinámicas del TLCAN son aquellas del norte y el occidente de México, donde se ha conformado desde mediados de la década de los ochenta la creación de nuevas infraestructuras para las ensambladoras automovilísticas en Hermosillo, Chihuahua y Saltillo-Ramos Arizpe, Aguascalientes y Torreón-Gómez Palacio. En algunas de estas ciudades, como Querétaro y Saltillo-Ramos Arizpe, se han conformado sinergias y encadenamientos productivos y procesos de subcontratación hacia distintas proveedoras de autopartes. En otros casos se trata de ciudades que cumplen una importante función para articular estrategias productivas y exportadoras hacia maquiladoras y/o empresas filiales o matrices en México y Estados Unidos, que mantienen una ubicación geográfica articulada a los ejes carreteros y puertos terrestres y marítimos importantes que facilitan las conexiones hacia el mercado estadounidense. También se trata de ciudades que se han especializado en los sectores de electrónica y equipo de cómputo (Guadalajara y Aguascalientes); textil y confección de prendas (Torreón-Gómez Palacio, Aguascalientes); industria aeroespacial (Querétaro y Guanajuato); industria alimentaria (Guadalajara, León, Monterrey, Aguascalientes y Torreón-Gómez Palacio). Incluso, los impactos se podrían extender hasta ciudades del centro del país como Puebla y Cuernavaca, quienes desde décadas anteriores ya habían consolidado un dinamismo importante en la industria automotriz. Por su parte, la inversión extranjera directa en servicios financieros y especializados ha beneficiado preferentemente grandes zonas metropolitanas como las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. Cabe señalar que estas ciudades han tenido efectos favorables para el crecimiento del sector terciario a través del crecimiento del comercio y los servicios especializados y al productor.
- c) *Corredores transfronterizos México-Estados Unidos.* Bajo el modelo de economía abierta se vienen consolidando los procesos seculares en la articulación territorial norte-sur, que han caracterizado las relaciones

entre México y Estados Unidos. Sin embargo, a partir del TLCAN y otros acuerdos comerciales, una nueva dinámica transfronteriza tiene lugar debido a la expansión de los circuitos de mercancías, los emplazamientos de IED canalizada hacia diversas ciudades del norte y centro-norte de nuestro país, y el establecimiento de infraestructura carretera, portuaria y aduanal que sirve de soporte a los procesos de circulación internacional de personas, bienes y servicios. En este sentido se observa en los últimos años la recuperación de estrategias de inversión en territorio mexicano tipo *nearshore* (inversiones con ventajas por proximidad espacial) y un alejamiento de los procesos *offshore* (inversiones deslocalizadas alrededor del mundo). Cabe señalar que estas últimas se habían venido realizando en algún momento a partir de la búsqueda de lugares más competitivos fuera de Norteamérica, lo cual implicó la salida de empresas maquiladoras estadounidenses de México y su reubicación a otros destinos de inversión hacia países de Centroamérica y Asia. Estos aspectos resultan importantes para entender por qué emergen nuevos núcleos y ejes de crecimiento urbano y regional durante las últimas tres décadas. Lo anterior significa que la organización de los espacios y circuitos económicos definidos en el marco de una integración más extensa entre México y Estados Unidos, permite estructurar un proceso de regionalización basada en la funcionalidad de los mercados externos y los soportes territoriales de infraestructura de transporte a través de los ejes troncales que atraviesan el país en sentido norte-sur. Entre los cambios más importantes en la estructuración del territorio se constata el tránsito de un esquema nuclear, con alta concentración de la actividad económica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la región centro del país, hacia otro de tipo policéntrico, con una relativa desconcentración económica-demográfica y especialización manufacturera, lo cual se refleja a través de nuevas jerarquías de centros urbanos; así como la configuración de corredores económicos y nodos en diversas regiones que se sitúan como nuevos espacios de aglomeración y ejes de crecimiento para articular ciudades y regiones a los circuitos de una economía más abierta y globalizada, pero especialmente con una alta integración al territorio estadounidense (figura 8).

A partir de la reconfiguración de la geografía económica del país y los nuevos posicionamientos que están asumiendo varias ciudades y la dinámica México-Estados Unidos, se infiere una transición hacia un modelo territorial emergente más relativamente diversificado, aunque sin resolver el problema de las asimetrías interregionales. Se presenta así un fenómeno

FIGURA 8
REORGANIZACIÓN ECONÓMICA ESPACIAL DEL TLCAN: RAMAS, CIUDADES Y CORREDORES PRINCIPALES



FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía; INEGI (2014) y SCT (2012).

que profundiza las diferencias, porque las economías urbanas y regionales han adquirido a lo largo del tiempo —y especialmente en la fase del TLCAN— capacidades dispares en sus condiciones estructurales, institucionales, tecnológicas, competitivas y laborales para insertarse en los nuevos circuitos de la economía. La desigual integración del territorio se manifiesta en tendencias continuas hacia la concentración urbana y el desarrollo regional asimétrico, es decir, un esquema de aglomeración demográfica-productiva y de ejes de crecimiento localizados que contrastan con los nichos y áreas desplazadas a posiciones periféricas; en el caso de nuestro país con una recurrente exclusión del sur-sureste de México, que con excepción de sus enclaves energéticos y del turismo, ha presentado limitaciones para articularse al esquema de integración territorial promovido por el Tratado de Libre Comercio.

TLCAN 2.0: RENEGOCIACIÓN Y ESCENARIOS POSIBLES

El giro de la política exterior de Estados Unidos, bajo la administración de Donald Trump, ha planteado nuevos desafíos para el mundo, pero especialmente para nuestro país tanto por el endurecimiento de las políticas de control migratorio, como por el proceso reciente de renegociación del TLCAN. Aunque se han registrado siete rondas de negociación al momento de escribir este trabajo, los acuerdos plantean a la fecha más incertidumbres que certezas para nuestro país, sobre todo en lo que se refiere a los futuros procesos de inversión y comercio en sectores estratégicos.

La posible cancelación del TLCAN no es un hecho aislado ni remoto. Corresponde a una de las paradojas del mundo contemporáneo relacionadas al surgimiento de lo que se ha denominado “nacionalismo globalofóbico”, es decir, el retorno de estrategias proteccionistas frente a procesos ascendentes, muchas veces considerados irreversibles, de globalización económica (Wong, 2018). Los elementos que invocan al resurgimiento del nacionalismo proteccionista a los flujos de comercio, inversión y trabajo se han justificado a partir de fenómenos como la desindustrialización relativa y la pérdida de empleos de sectores tradicionales que ha generado la deslocalización de empresas, pero además se suman las crisis humanitarias provocadas por una migración incontenible sur-norte; además de la necesidad de replantear acciones de seguridad nacional bajo un contexto de eventos terroristas recurrentes en distintos países de Europa occidental y Estados Unidos. Desde esta perspectiva se podría explicar la propia salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, llamada Brexit, y el retiro de Estados Unidos de las negociaciones del Tratado de Asociación Transpacífico (TTP).

El hecho es que tras casi 25 años de operación el TLCAN está siendo sometido a un proceso de revisión, considerando la actualización de mecanismos regulatorios o la incorporación de renglones no considerados desde su versión original. De las seis rondas de negociación que se han consumado a la fecha se registran avances importantes en temas como pequeñas y medianas empresas (PYMES), telecomunicaciones, comercio digital y prácticas regulatorias; sin embargo, se han dejado al último los renglones más sensibles donde la negociación adquiere un sentido controversial, tal es el caso de las reglas de origen, resolución de disputas y salarios (cuadro 1). Estos renglones resultan los más complicados para establecer acuerdos, dado que están relacionados a algunos de los argumentos centrales que ha postulado el presidente Trump para justificar que Estados Unidos ha sido el “gran perdedor” del Tratado de Libre Comercio.

CUADRO 1
RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL TLCAN: PRINCIPALES ACUERDOS

<i>Ronda</i>	<i>Fecha/lugar</i>	<i>Acuerdos sustantivos</i>
<i>Primera</i>	16-20 de agosto, 2017/ Washington, D.C.	<ul style="list-style-type: none"> – Se reafirma la importancia de actualizar las reglas aplicables TLCAN. – Se acordó hacer consultas en sus respectivos países y trabajarán para avanzar en la elaboración de textos de negociación.
<i>Segunda</i>	1-5 septiembre, 2017/Ciudad de México.	<ul style="list-style-type: none"> – Continúa el proceso de consultas internas en los tres países. – Consolidación de las propuestas en un solo texto sobre el que se continuará trabajando. – Se inician propuestas sobre resolución de disputas, aranceles agrarios de temporada y reglas de contenido general. – Se abordó el tema de salarios, acceso a mercados, inversión sin muchos avances.
<i>Tercera</i>	23-27 septiembre, 2017/Otawa.	<ul style="list-style-type: none"> – Avances en materia de telecomunicaciones, política de competencia, comercio digital, buenas prácticas regulatorias, aduanas y facilitación comercio. – Se intercambiaron ofertas iniciales en el área de acceso a mercados para compras de gobierno. – Inclusión de un capítulo acerca de PYMES. – Se abordaron temas de comercio, energía, género y población indígena. – Se avanzó en el capítulo de política de competencia.

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Ronda</i>	<i>Fecha/lugar</i>	<i>Acuerdos sustantivos</i>
<i>Cuarta</i>	11-17 octubre, 2017/Arlington, Virginia, EUA.	<ul style="list-style-type: none"> – Conclusión de negociaciones en el capítulo de PYMES. – Concreción de discusiones sobre el capítulo de competencia. – Avances en grupos de negociación como aduanas, facilitación del comercio, comercio digital, buenas prácticas regulatorias y algunos anexos sectoriales.
<i>Quinta</i>	15-21 noviembre, 2017/Ciudad de México.	<ul style="list-style-type: none"> – Diferencias significativas de México y Canadá con Estados Unidos, sobre todo en el déficit automotriz, telecomunicaciones y comercio electrónico. – Se trabajó en reducir brechas y encontrar soluciones.
<i>Sexta</i>	23-29 enero, 2018/Montreal, Canadá.	<ul style="list-style-type: none"> – Se concluyó el capítulo de anticorrupción y el anexo sobre tecnologías de la información y comunicación que se suman a los capítulos de PYMES y competencia y al anexo sectorial de eficiencia. – Se avanzó en los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones y obstáculos técnicos al comercio, así como los anexos sectoriales de farmacéuticos, químicos y cosméticos.

FUENTE: elaboración propia a partir de SICE (2017).

De acuerdo a esta afirmación, se señala que la relocalización de empresas a México generó desindustrialización y colapsos del empleo de ciertas regiones de Estados Unidos, lo cual a la vez se interpreta como la causa del elevado déficit comercial con México. Frente a ello, resulta necesario desmitificar tales afirmaciones. En primer lugar porque no se reconoce que las empresas bajo un contexto de creciente globalización no están obligadas a operar en sus territorios de origen, ello significa que las inversiones productivas crean nuevas oportunidades sobre la base de una relocalización espacial más eficiente, rediseñando con ello nuevas geografías a partir de cadenas de valor transnacionales para acceder a ventajas que les permita a las firmas ser competitivas, lo cual explica el que México se haya convertido en un destino importante de las estrategias de localización de las empresas

estadounidenses, quienes en última instancia son quienes asumen la decisión de operar en terceros países, especialmente en los sectores manufactureros que ya se señaló.

En segundo lugar, bajo estos procesos de relocalización, algunos países suelen experimentar tendencias de desindustrialización relativa de algunas regiones y particularmente ciertas ciudades que se pueden ver afectadas por la pérdida de competitividad, ello significa que existen lugares que están padeciendo colapsos de algunos de sus sectores por la pérdida de competitividad, como ha ocurrido con la ciudad de Detroit en Estados Unidos; sin embargo, este hecho no se puede generalizar al conjunto de ese país. En todo caso, resulta importante reconocer que han ganado más en el proceso de relocalización de inversiones en México las propias empresas estadounidenses, mismas que han aprovechado el TLCAN para utilizar la mano de obra barata en México e importar insumos baratos de China y otros países de Asia para reducir costos de producción.

En México, un proceso de afectaciones a sectores específicos, que presentan limitaciones para competir con productores estadounidenses, pudo haber ocurrido con aquellas empresas desplazadas desde el inicio del proceso de apertura, tales como algunos renglones manufactureros y distinto segmentos de la agricultura. Lo anterior significa que los acuerdos de libre comercio configuran, en última instancia, escenarios de regiones y ciudades “ganadoras” y “perdedoras”, situación que se agrava por la ausencia de medidas compensatorias para los afectados en los países involucrados.

El argumento de la pérdida de empleo en Estados Unidos, atribuido a la relocalización de empresas en México, también resulta relativo. De acuerdo a los registros estadounidenses se puede considerar que 682 900 trabajadores fueron desplazados hasta el 2010 como consecuencia directa del déficit comercial de Estados Unidos con México, ello equivale al 0.48% de todo el empleo de la Unión Americana. Aún en los estados “más afectados” de Estados Unidos por dicho proceso, como Michigan e Indiana, se reconoce un desplazamiento de sus trabajadores que no va más del 1% del empleo total de cada estado (Economic Policy Institute, 2011).

Sin lugar a dudas, entre los aspectos más sensibles y difíciles de la renegociación en la reducción del déficit comercial, en el caso del saldo negativo que presenta Estados Unidos respecto a México, estimado en más de 100 mil millones de dólares en el 2017, resulta un argumento parcial, dado que antes que México, el vecino del norte mantiene un déficit mayor con China, Japón y Alemania, siendo en el caso de China por un monto de 366 mil millones de dólares, es decir, casi cuatro veces mayor en comparación con el déficit que se tiene con México. Otro dato que generalmente no se toma en cuenta es que el valor del déficit comercial está distorsionado, dado

que en los procesos de exportación-importación de insumos, generalmente los productos del comercio binacional México-Estados Unidos, transita en varias ocasiones, antes de generar el producto terminado, situación que no refleja la contabilidad de los flujos comerciales entre ambas naciones.

El hecho que Trump se focalice en México y no en China, como blanco de renegociación para tratar de revertir el déficit comercial, ha obligado a que las reglas de origen se conviertan en el tema más delicado de la renegociación del TLCAN, especialmente porque tiene implicaciones sobre el sistema de cuotas de contenido regional y nacional. Desde la posición de Estados Unidos se ha señalado que para evitar el déficit comercial y la pérdida de empleo se requiere aumentar, en el caso de la industria automotriz, el componente de insumos regionales de 62.5% a 85%, y el componente de insumos de Estados Unidos en 50%. Ello tendría diferentes implicaciones para las empresas por la posible repatriación de firmas hacia Estados Unidos y la cancelación de proyectos de inversión en México, como ya ha venido ocurriendo, pero implica sacrificar costos de producción y pérdida de competitividad, lo cual deviene en un dilema que no es fácil de resolver.

Bajo un escenario de retorno de empresas estadounidenses a su territorio, que implicaría un reajuste espacial a los actuales sistemas de producción compartida en las cadenas de valor, es evidente que México padecería un posible colapso de sus plataformas de producción y clústeres regionales exportadores que se han articulado bajo sistemas de proveeduría. Sin embargo, ello puede significar un esquema donde los dos países pierden. En el caso de México, los más afectados serían aquellas ciudades y regiones que se han articulado con mayor fuerza a las cadenas de producción de las empresas estadounidenses.

Finalmente, bajo el escenario extremo de derogación del TLCAN, implicaría una posible “guerra comercial” debido al aumento de aranceles para compensar impuestos entre uno y otro país, en este caso tendrían que operar los mecanismos de regulación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para ambos países, bajo este escenario las consecuencias serían más adversas para el vecino país. Específicamente, en lo relacionado a las cuotas de aranceles, México tendría un mejor posicionamiento al tener el estatus de nación más favorecida. De acuerdo a un estudio reciente de la Consultora SAI (2017), el promedio de aranceles de los productos más importantes del comercio con Estados Unidos que tendría que imponer México sobre dicho país sería de 4.9%, mientras que el del vecino sería de 2.8% (cuadro 2).

Como se observa, estamos frente a un escenario de renegociación sumamente complicado y que plantean dilemas para los tres países, aunque especialmente entre México y Estados Unidos. Una renegociación fallida o la

posible salida estadounidense del bloque comercial, vislumbra una situación donde seguramente no habrá países ganadores, pero si sectores, empresas y consumidores afectados. En la escala supranacional, ello podría significar el creciente debilitamiento de la región norteamericana frente a países como China u otros bloques que han desarrollado importantes capacidades competitivas y mecanismos institucionales que les ha permitido diseñar estrategias de complementación y defensa de intereses comunes frente a terceros países y zonas económicas.

CUADRO 2
PORCENTAJE DE ARANCEL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS POR PRODUCTO
DE ACUERDO A LAS REGLAS DE LA OMC (CIFRAS PONDERADAS)

<i>Producto</i>	<i>México</i>	<i>EUA</i>
Productos animales	29.80	2.20
Lácteos	27.00	17.20
Frutas, vegetales y plantas	16.60	4.70
Café y té	26.70	3.30
Cereales preparados	13.10	3.00
Semillas, grasas y aceites	11.40	7.30
Azúcares y dulce	43.30	11.70
Bebidas y tabaco	27.20	18.60
Algodón	0.00	4.80
Otros productos agrícolas	6.70	1.00
Pescados y derivados	17.00	0.80
Minerales y metales	2.80	1.80
Petróleo	0.10	1.30
Químicos	2.40	2.80
Madera y papel	4.40	0.50
Textiles	9.80	7.90
Prendas de vestir	21.10	12.00
Piel y zapatos	6.20	3.80
Maquinaria no eléctrica	2.80	1.20
Maquinaria eléctrica	3.50	1.70
Equipo de transporte	8.50	3.10
Manufacturas	5.20	2.50
Promedio ponderado	4.90	2.80

FUENTE: Consultora SAI (2017).

CONCLUSIONES

A 25 años de inicio del TLCAN, sus repercusiones tienen distintas lecturas. Por una parte se argumenta que el impacto positivo de la integración, en el caso de México, ha sido un incremento a la balanza de comercio interregional y la mayor recepción de inversiones, especialmente las provenientes de Estados Unidos. Asimismo, se supone que el aumento transfronterizo de los flujos comerciales ha generado una relativa mejoría en las condiciones productivas y crecimiento de empleo de diversos sectores, lo cual a su vez se interpreta como el que México ha adquirido una especialización “más eficiente” con base en sus ventajas comparativas, basadas principalmente en la localización y los mercados laborales de bajo costo.

En contraste a lo anterior, el saldo negativo de la integración se observa en el desmantelamiento de sectores y empresas poco competitivas, donde las políticas internas han sido insuficientes e incapaces para amortiguar la rápida o progresiva apertura del mercado en sectores altamente vulnerables; un ejemplo de ello es el sector agrícola, el cual tiene repercusiones sobre el ahondamiento de las desigualdades regionales, desempleo creciente, mayor pobreza y continuidad en los flujos migratorios hacia el vecino país.

Un aspecto preocupante del TLCAN es el que México haya comprometido aún más su relación económica hacia un solo socio comercial en el mundo. Pese a la diversificación de socios comerciales que México ha conseguido en las últimas tres décadas, a través de un sistema de numerosos acuerdos comerciales y de inversión con diferentes naciones, lo cierto es que hoy en día el grueso de nuestra relación económica mundial se continúa realizando con el país vecino del norte; ello coloca a nuestro país en una situación altamente vulnerable a los ciclos económicos, las recesiones y el desempeño del mercado estadounidense, tal y como se constató de manera clara con la última crisis estadounidense registrada entre el 2007 y el 2009.

El TLCAN ha tenido efectos macroeconómicos importantes, pero que poco contribuyen al desempeño global del país, en todo caso sus efectos más sensibles operan en su dimensión sectorial y territorial. La configuración de una nueva geografía de la producción de manufacturas se relaciona al fuerte dinamismo y consolidación de ciudades y entidades que aprovecharon procesos acumulativos, ventajas por aglomeración y localización estratégica. Esta dinámica de mayor crecimiento se relaciona a sectores manufactureros y clústeres exportadores, ubicados principalmente en ciudades medias y articulados a los ejes troncales y estrategias logísticas de las empresas. El TLCAN, como proceso que exacerba las diferencias regionales, se debe a que las economías urbanas y regionales han adquirido a lo largo del tiempo capacidades dispares en sus condiciones estructurales,

institucionales y laborales para insertarse en los nuevos circuitos del mercado externo.

El TLCAN, junto con nuevas medidas unilaterales de Estados Unidos, en términos de seguridad transfronteriza y migración, se volvió uno de los temas prioritarios en la agenda de política exterior estadounidense tras el inesperado arribo de Donald Trump a la presidencia de ese país en el otoño de 2016. Para México, los costos de un proceso fallido o desventajoso de renegociación podría tener serias consecuencias en la economía nacional, pero especialmente en trabajadores, productores, empresarios, ciudades y regiones específicas pertenecientes a los sectores y ramas que, por distintas circunstancias, lograron articularse y sincronizarse en mayor medida a las dinámicas de inversión y comercio generadas desde Estados Unidos. La inesperada renegociación, la ausencia de un “plan B”, la apuesta a un solo país en una relación asimétrica, coloca a México en un estado de creciente riesgo e alta incertidumbre para los próximos años.

Si el TLCAN partió de propuestas de un marco de desregulación económica pero también de complementación, cooperación y estrategias comunes entre los tres países participantes, en principio no debería de haber ganadores y perdedores absolutos. Sin embargo, en la medida que el TLCAN para México ha provocado que sus espacios internos corran por distintas pistas y a diferentes velocidades, resulta necesario que la actual renegociación del tratado —enfocada en acordar mejores condiciones para los productores y empresas en los tres países— ofrezca una nueva oportunidad para que México replantee estrategias para atender las condiciones de desigualdad de sus regiones internas que han sido excluidas históricamente en los procesos de desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Chamboux, Jean Ives (2001), “Efectos de la apertura comercial en las regiones y en la localización industrial en México”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 51. núm. 7, México.
- Consultora SAI (2017), disponible en <<http://www.24-horas.mx/tlcan-si-eu-se-va-mexico-aplicaria-aranceles-mas-altos-infografia/>>, consultado el 12 de noviembre de 2017.
- Economic Policy Institute (2011), *Heading South U.S.-Mexico Trade and Job Displacement after NAFTA*, disponible en <http://www.epi.org/publication/heading_south_u-s-mexico_trade_and_job_displacement_after_nafta1/>, consultado el 14 de febrero de 2018.

- Gasca Zamora, José (2000), *Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (1993-2013), *Volumen de exportaciones totales y por sector 1993-2013*, disponible en <<http://www.banxico.org.mx>>, consultado el 12-13 de febrero de 2018.
- INEGI (1993-2014), *Volumen de inversión extranjera directa por entidad federativa y sector 1993-2014*, disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>, consultado el 23-28 de enero de 2018.
- INEGI (2018), *Estadísticas sobre comercio exterior total, por sector y entidad federativa*, disponible en <<http://www.inegi.org.mx>>, consultado el 14-16 de enero de 2018.
- Molina, David (2003), “Dinámica económica de la región fronteriza México-Estados Unidos”, en Jonh Bailey (comp.), *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*, México, Miguel Ángel Porrúa/Georgetown University/FLACSO.
- Polèse Mario y Salvador Pérez M. (1992), “La integración económica norteamericana y cambio regional en México”, en *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 2, México.
- SCT (2001), “Documento base sectorial para la formulación del Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, 20001-2006”, inédito.
- Secretaría de Economía (2016), *Inversión extranjera en México y el mundo*, México, DGIE-SE.
- SICE (2018), *Sistema de Información sobre el Comercio Exterior*, disponible en <http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/NAFTA_s.ASP>, consultado el 12 de febrero de 2018.
- Swanson, Larry (1994), “Emerging Transnational Economic Regions in North American Under NAFTA”, en Michael Hodgs (ed.), *Proceedings of the Symposium The Impact of The Impact of NAFTA: Economies in Transition*, London, The London School of Economics and Political Science.
- Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (1997), *Fronteras y globalización. Integración del Noroeste de México y el Suroeste de los Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (2018), “Re-fronterización en la Unión Europea. Reflexiones sobre la crisis migratoria y el brexit”, en María del Rosio Barajas, Enrique José Varela-Álvarez y Pablo Wong-González (coords.), *Entre fronteras, construyendo una agenda comparada global*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo.