

TERCERA SECCIÓN
REGIONALIZACIÓN Y BLOQUES ECONÓMICOS

A. TLCAN / T-MEC

SOBRE EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE*

ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ†

INTRODUCCIÓN

No es exagerado, ni original, afirmar que el futuro de la economía mexicana (y no sólo de la economía) depende en buena medida del tipo, grado e intensidad de su relación con Estados Unidos. Este antiguo vínculo se ha estrechado a raíz de la suscripción y puesta en marcha del tratado trilateral de comercio que formaliza una situación que, para fines prácticos, ya se daba en el terreno de los hechos.¹ De ahí que cualquier ejercicio de prospectiva que pretenda esbozar un perfil respecto de cómo sería esa relación en los años por venir, deba incluir en lugar preeminente alguna reflexión en torno a la pertinencia, o no, del instrumento que le ha servido desde hace más de veinte años como marco normativo y que está siendo sometido a un proceso de renegociación impulsada por el gobierno estadounidense.

Hace 12 años, en ocasión del Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, aventuré dos posibles escenarios (extremos) en el proceso de integración económica de América del Norte: el primero partía de una visión optimista y suponía que al final de la segunda década del siglo XXI México habría definido el tipo, el grado y la intensidad de la relación con

* En homenaje a nuestro desaparecido colega Antonio Gazol Sánchez reeditamos, las secciones tituladas “Introducción”, “Absorción u obstáculo” y “Una visión a futuro” que fueron parte del capítulo “Sobre el futuro de la integración económica en América del Norte”, publicado originalmente en nuestro libro *La globalización neoliberal en crisis*, México, 2018, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos/Universidad de Guadalajara. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

Estados Unidos y Canadá; habría entendido (y obrado en consecuencia) que “el exterior” –en lo económico y en todo lo demás– va más allá de Estados Unidos, y que ya serían perceptibles los pasos dados para diversificar la geografía de nuestras relaciones económicas. El segundo escenario, absolutamente diferente, partía de suponer que las tendencias observadas hasta 2006 no se habrían alterado, y que en 2020 estaríamos viendo la consumación, o su cercanía, de la absorción de la economía de México por parte de la de Estados Unidos (Gazol, 2006).

Han transcurrido 12 años desde entonces y hoy se han cumplido más de dos terceras partes de ese plazo en el marco de incertidumbre que proporciona la renegociación del TLCAN en curso, lo que puede ser un espacio propicio para intentar la revisión de aquellas hipótesis, a sólo dos años de que se cumpla ese 2020 tomado como referencia.

A menos de tres años de llegar a 2020, las autoridades mexicanas no han adoptado las decisiones ni han emprendido las acciones necesarias para procurar el primero de los escenarios apuntados; al contrario, la economía mexicana ha sido encaminada hacia el segundo de ellos. En este trabajo se intenta una revisión de lo ocurrido entre 2006 y 2017, una reflexión sobre la posibilidad de precisar nuevos escenarios o, como ya adelanté, la confirmación de que se está en proceso de construcción del segundo de los escenarios apuntados en las previsiones de 2006.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Entre 2000 y 2016 la economía mexicana creció a una tasa anual de 2.2 por ciento, pero entre 2012 y 2016 el crecimiento acumulado fue de 8.8 por ciento a una tasa anual de 2.1 por ciento, y las previsiones para 2017 estiman una tasa de 2 a 2.3 por ciento,³ lo que significa que ha sido insuficiente para responder a las expectativas que –para muchos– generó el Tratado cuando entró en vigor. Las importaciones han mantenido una proporción superior al 30 por ciento del PIB (32.6 por ciento en 2006, 31.8 por ciento en 2010 y 34.6 por ciento en 2016); esto es, de todos los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores mexicanos más de una tercera parte sigue proviniendo del exterior. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos ha estimado que el salario mínimo, en términos reales, se ha reducido desde 2006; y el INEGI informa que el salario nominal promedio diario de cotización en el IMSS ha aumentado, durante el mismo periodo en 18.6 por ciento, cifra inferior a la inflación acumulada en ese tiempo que asciende a poco más del 20 por ciento. Entre 2006 y 2016 la economía ha crecido a una tasa anual de 2.1 por ciento (en promedio), en tanto que las

exportaciones lo han hecho en 23.6 por ciento a lo largo del periodo; de éstas, las destinadas a Estados Unidos y Canadá representan 83.6 por ciento (80 por ciento a Estados Unidos, 3.6 por ciento a Canadá).

Los dos últimos datos (el que relaciona crecimiento del producto con el crecimiento de las exportaciones, y el de la participación del área del TLCAN como destino de las ventas al exterior) serían origen de una serie de preocupaciones en, al menos, dos vertientes: de una parte se vuelve a poner de manifiesto la aparente desconexión entre exportación de mercancías y crecimiento económico, pues no deja de ser paradójico que, en las cuatro décadas y media anteriores a los ochenta del siglo pasado, cuando México exportaba menos, crecía más o a mayor velocidad (6.1% anual), mientras que a la etapa de mayor dinamismo exportador han correspondido menores tasas de crecimiento (20.1% anual). Todos recordamos aquella sentencia presidencial que enfatizaba que “ahora exportaremos mercancías y no personas”. Sí, en efecto, hoy México exporta más mercancías, pero continúa exportando personas, y esa mayor exportación de mercancías no se refleja en un mayor crecimiento económico. Si la política económica de los años recientes ha pretendido hacer descansar en la demanda externa el motor de este crecimiento (no obstante los resultados apuntados), no deja de llamar la atención que el 80 por ciento de ese crecimiento siga dependiendo de lo que ocurra en un solo mercado. Es cierto que, entre 2006 y 2016, la participación de Estados Unidos como comprador de bienes mexicanos ha descendido en cerca de cuatro puntos porcentuales (de 84.7 por ciento a 81 por ciento), y no es desechable la hipótesis de que ello puede obedecer —al menos en parte— a la proliferación de tratados de libre comercio o a otros factores atribuibles a México. Pero es evidente que la crisis estadounidense de 2008 y 2009 influyó en esa disminución relativa y, por si fuese necesario, ha puesto de manifiesto, una vez más, lo inadecuado de no emprender políticas activas para diversificar el riesgo. En esta segunda vertiente se inscriben las líneas que siguen.

La tormenta de cifras anteriores, por la que ofrezco excusas al lector, pone de manifiesto entre otras muchas cosas, que la economía mexicana no ha funcionado al cabo de los cuatro lustros transcurridos del TLCAN y que ha mantenido, incluso acentuado, lo mediocre (por decir lo menos) del desempeño que padece desde los ochenta del siglo pasado. Evidentemente no se puede imputar al funcionamiento del TLCAN esta mediocridad; en todo caso, ha sido incapaz de (o insuficiente para) evitarla y que de ninguna manera se ha convertido en el dinamismo impulsor que los panegiristas del Tratado supusieron que sería. De una manera, que para algunos se les

antojaría simple, se puede decir que si el Tratado no sirve para impulsar el crecimiento, entonces no sirve para nada.

En rigor, todo ha continuado como estaba en 2006 o peor. La economía prácticamente estancada, la persistencia (¿será contumacia?) en las mismas grandes líneas de política económica, la obstinación en creer que la única herramienta válida de la política comercial consiste en la suscripción de tratados comerciales inspirados en el convencimiento de que la apertura acrítica e indiscriminada debe mantenerse en toda circunstancia, y que la política industrial (de esa que se dijo que la mejor es la que no existe) se limita a unos cuantos apoyos, magros e insuficientes, a la micro, pequeña y mediana industria, pero que no contiene programas especialmente enfocados a articularla en cadenas productivas para la exportación.

En este marco se debe inscribir la renegociación del Tratado que, a iniciativa del presidente de Estados Unidos, inició en 2017 y probablemente concluya durante 2018.

ABSORCIÓN U OBSTÁCULO

No es pues aventurado suponer que la integración económica de México con sus socios de América del Norte (en particular con uno de ellos) se ha dejado a lo que dicten las fuerzas del mercado, las circunstancias del momento, la inercia y, todo es posible, la improvisación. No existe plan o programa que lo conduzca (en caso contrario, no se ha dado a conocer, lo que es más grave), y en esas condiciones el riesgo ya apuntado en 2006 de que la integración se convirtiese en absorción continúa presente o, aún sin que ésta se dé plenamente, la integración no sólo no contribuya al desarrollo económico del país sino que se erija la integración en un obstáculo de tipo estructural.

Como ya se señaló, es de subrayar la insistencia por trabajar en la homologación de algunas disposiciones en materia reglamentaria o de normalización. Sin duda, avances en ese terreno contribuyen de manera eficaz a disminuir los costos de transacción y a facilitar la relación comercial. Lo que ya no es tan claro es qué se está entendiendo por “homologación”, porque hay diferencia entre construir, entre tres, normas y reglas comunes para la zona, o adoptar las normas y las reglas de otro y simplemente traducirlas, para aplicarlas, en territorio mexicano. Por ejemplo, en agosto de 2010 la Secretaría de Economía anunció que las importaciones de ciertos aparatos eléctricos o electrónicos de uso doméstico procedentes de Estados Unidos y Canadá ya no precisarían de la comprobación de que esos aparatos se atuviesen a lo establecido en la norma oficial mexicana, sino que sería suficiente con que cumplieran con la norma vigente en el

país de origen. No se estableció una norma oficial de alcance regional, sino que se adoptó la vigente en los países socios. No se discute aquí si la nueva norma es mejor o no que la oficial mexicana, sólo se hace ver la diferencia entre dos formas distintas de “homologar”: en la primera, habría una negociación en la que, como es natural, todos cederían algo a cambio de la prevalencia de ciertos criterios de su interés; en la segunda, se está ante un mero proceso de “copia y pega”, que de generalizarse es capaz de llegar a limitar en gran medida el margen de acción del Ejecutivo Federal y así, imperceptiblemente, con suavidad, consolidar en el terreno de los hechos cotidianos el proceso de absorción. De otra parte, la decisión supone –para fines prácticos– otorgar una preferencia adicional a la derivada de la aplicación estricta del Tratado a las importaciones de estos bienes provistos por Estados Unidos y Canadá, discriminando de esta manera a los abastecedores de terceros países. Esta preferencia adicional se habría concedido sin reciprocidad y constituye un mecanismo de estímulo a las importaciones de origen estadounidense. ¿Se está considerando este tema en la renegociación en curso? (No tengo respuesta para esta pregunta).

En lo que toca a que el TLCAN, así como está o como quede después de 2018, se convierta en un obstáculo estructural al desarrollo de México se puede explicar, sin entrar en mayores detalles, por la acción interrelacionada de tres elementos:

a) El aumento de la competitividad de México, del que deriva el aumento en las exportaciones, se basa en la combinación de dos factores igualmente perversos: de un lado, el creciente contenido importado de los bienes exportados y, de otro, la deliberada política de contención salarial. De mantenerse ese esquema, el mercado interno, que es la auténtica y más sana fuente para reducir costos unitarios y por ello mejorar el perfil competitivo, tenderá a estancarse o a decrecer, y así no hay desarrollo nacional posible.

b) El origen geográfico de las exportaciones mexicanas se concentra en unas cuantas regiones del país, y en la medida en que el crecimiento (que no necesariamente es desarrollo) siga descansando en las ventas externas, habrán de aumentar los desequilibrios regionales que caracterizan al México contemporáneo. Significa que el real o supuesto éxito del TLCAN, medido por su capacidad de generar mayores exportaciones y en tanto lo fundamental de éstas siga concentrado en unos cuantos sectores de unas cuantas regiones, contribuirá a que no mejore la situación de la economía, esto es, contribuirá a que no haya desarrollo nacional.

c) Igualmente ominoso es el otro tipo de concentración: el que registra a Estados Unidos como destino de alrededor del 80 por ciento de las ventas

al exterior: en 2008 esa participación fue de 80.1 por ciento, de 80.5 por ciento en 2009 y de 81 por ciento en 2016, lo que pone de manifiesto que, en rigor, todavía no se puede hablar de una tendencia claramente definida. En el renglón de inversiones extranjeras directas, Estados Unidos continúa siendo el país del que procede alrededor del 60 por ciento del total acumulado en México y de ese país continúa llegando, en promedio, poco más del 40 por ciento de esa inversión (entre 1999 y 2016 el 49 por ciento de la inversión extranjera acumulada provenía de Estados Unidos). No está de más recordar que uno de los objetivos del ex presidente Salinas, cuando al principio de los 90 instruyó a su secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara negociaciones conducentes a la suscripción de un tratado con Estados Unidos, consistía en proporcionar un razonable margen de seguridad a los inversionistas europeos (y asiáticos) de que la política económica de México no sufriría cambios abruptos o pendulares y que, por ello, era un destino propicio para instalar industrias que exportaran a Estados Unidos.⁴

UNA VISIÓN A FUTURO

En la primera versión de este trabajo, publicada en la Agenda para el desarrollo (2006-2012 (Gazol, 2006), se intentaba una especie de proyección sobre lo que podría ocurrir con el Tratado. Lamentablemente el panorama sigue siendo, en lo fundamental, básicamente el mismo (excepto por la re-negociación), y por ello es que la transcribo prácticamente sin cambios:

No es exceso de pesimismo suponer que la situación descrita no pueda cambiar para bien durante los próximos meses; al contrario, no sería extraño que se agudizaran algunos de los síntomas. Para que pueda generarse el primero de los escenarios esbozados en el seminario de 2006, el que se refiere a la definición y puesta en marcha de una política de diversificación geográfica de nuestras relaciones económicas internacionales, se requiere de acciones en dos frentes: el trilateral y el de la política económica interna. Es evidente que en ambos se debe partir de que lo único inmutable es la geografía y que con estos vecinos tendremos que seguir viviendo, nos guste o no, unos cuantos miles de años más.

En el ámbito trilateral es urgente trabajar porque se reconozca que el Tratado, como está, ya no da para más, si bien es en México por donde habría que comenzar para ese reconocimiento. Requiere de una actitud abierta, constructivamente crítica, a fin de que las tres partes intenten una evaluación de lo que realmente cada una de ellas ha derivado del TLCAN y midan si en las condiciones actuales, 17 años después de su firma, es

posible y razonable esperar los mismos resultados. A fin de cuentas, si se acepta que al cabo de cerca de 20 años el TLCAN no ha incidido en alguna forma de cambio en ninguna de las tres sociedades y que en ellas prevalecen las mismas circunstancias que las de 1993, se estaría ante el mayor alegato que pudiera formularse contra ese instrumento. Si ha habido cambio, modifiquemos (adaptemos a la nueva realidad) la herramienta que propició ese cambio; pero si esa herramienta no propició cambios positivos, quiere decir que no ha servido para nada y ha devenido en peligro o fuente de malestar. Es decir, el Tratado no se puso en marcha “para que no pasara nada”: si como dicen algunos ha sido exitoso, sería el momento de pensar en otra intensidad o tipo de integración para “seguir avanzando” en ese camino; si como sostienen otros ha sido perjudicial, habría que promover su cambio para que unas relaciones (que de cualquier manera van a seguir existiendo) estén reguladas de mejor manera para México; y si alguien llegara a suponer que ha sido inocuo, ¿no vale la pena dedicar ni cinco minutos para hablar de su futuro!

Del ejercicio crítico sugerido es posible que resulte una revisión del Tratado que conduzca a su eventual renegociación o, en su defecto, a la concertación de otros acuerdos paralelos con la misma validez, pero que lo actualizaran. Canadá en diversas ocasiones ha planteado su insatisfacción por el procedimiento de dirimir diferencias en el caso de las inversiones zonales; el actual gobierno de Estados Unidos se ha comprometido en la revisión de los acuerdos laboral y ambiental; y México, que se sepa, pareciera que está plenamente satisfecho pues, reitero, no se conocen planteos formales sobre la actualización.

No obstante esa aparente satisfacción oficial, lo primero que habría de incluirse en una eventual revisión del Tratado o en un protocolo adicional, sería por fin el reconocimiento de las asimetrías existentes y actuar en consecuencia. La experiencia europea en materia de desarrollo regional mediante el funcionamiento de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión sería un punto de referencia. La historia y la experiencia viva han demostrado que no es la libre acción de las fuerzas del mercado la que cierra brechas entre países y entre regiones; sino que esas fuerzas del mercado, al contrario, provocan la profundización de la diferencia.

El mismo ejercicio crítico serviría para definir si una zona de libre comercio es de la intensidad adecuada y necesaria para la integración regional. Es posible que sea un exceso y sea conveniente retroceder en intensidad a una simple zona preferencial o, al contrario, sea de provecho avanzar a una unión aduanera o, incluso, a un mercado común en el que por definición habría plena libertad al movimiento regional del factor

trabajo (se plantea como un simple ejemplo de hasta dónde puede conducir el tema, porque según soplan los vientos en Estados Unidos, nada más alejado de las simpatías de políticos y ciudadanos de ese país que la construcción de un mercado laboral común entre las tres economías).

Sea cual fuere el resultado del ejercicio propuesto, se antoja inaplazable definir qué tipo de instrumento de integración se requiere para el futuro inmediato. Y todo ello, empezando por un ejercicio crítico de reflexión trilateral de cara a la sociedad, sin triunfalismo, embozos o eufemismos.

En el frente interno, las acciones a emprender para hacer de la integración con América del Norte un auténtico impulsor del desarrollo surgen de los tres elementos apuntados líneas arriba: las fuentes de la competitividad, los desequilibrios regionales internos y el elevado grado de dependencia respecto de la economía estadounidense. Lo primero es la definición de una política industrial cuyo objetivo principal consista en rearticular las cadenas productivas internas, particularmente en los sectores más dinámicos del comercio mundial. Se trata de reducir el alto costo en importaciones que ya han alcanzado las exportaciones mexicanas.

En segundo término, y también en el ámbito interno, sería conveniente una relectura de algunos “clásicos” de la teoría de la integración económica entre países, como Myrdal o Kindleberger, para recordar que la integración internacional sólo es factible cuando se parte de un razonable grado de integración interna, puesto que de otra manera estaría contribuyendo a una mayor desintegración local. De esa lectura se concluiría en la urgencia de que la rearticulación de las cadenas productivas internas pase por la rearticulación productiva en el territorio nacional y se incorporen a ella las regiones marginales.

El tercer elemento considerado en el frente interno es el de la puesta en marcha de una política comercial activa, estratégica en los términos de Krugman, para avanzar en la diversificación geográfica del comercio y de la inversión. Será necesario, como ya se apuntó, un análisis detallado sobre lo que hay detrás del descenso relativo de Estados Unidos como proveedor de México (que ha pasado del 69.1 por ciento en 1994 a 73.1 por ciento en 2000, pero descendido a 50.1 en 2006, a 48 por ciento en 2010 y a 47 por ciento en 2016). Una primera hipótesis es que las empresas proveedoras habituales han cambiado de ubicación geográfica y ahora se localizan en países con menores salarios desde donde exportan un conjunto de partes y componentes al resto del mundo: ha podido cambiar la procedencia regional de la importación, lo que no implica que hubiese cambiado el origen del centro de decisión. El comercio intraindustrial e intrafirma, característico del mundo-fábrica en el que habitamos, puede explicar la menor

presencia de Estados Unidos como proveedor de México, pero no necesariamente de las empresas estadounidenses. De ahí las revisiones de las reglas de origen del Tratado con el propósito de flexibilizarlas y adaptarlas a las nuevas condiciones del comercio mundial actual. Expresado en otras palabras, la concentración geográfica de las relaciones económicas externas del país es preciso abordarla desde la óptica de la identificación del centro de poder que toma las decisiones y que influye (o intenta influir) en la orientación de las políticas públicas.

NOTAS

¹ Tradicionalmente, las exportaciones mexicanas han registrado un elevado grado de concentración en el mercado estadounidense: en 1824 (primer año para el que existe información), 66.9 por ciento; en 1901, 78.9 por ciento; en 1910-1911, 76.4 por ciento; en 1940, 89.5 por ciento; en 1970, 70.9 por ciento; en 1986 (ingreso de México al GATT), 65.8 por ciento; en 1993 (año previo a la entrada en vigor del TLCAN), 82.7 por ciento. Estadísticas Históricas de México, INEGI, 2010.

² Todas las cifras, salvo que se señale lo contrario, han sido tomadas del portal electrónico del INEGI.

³ Salinas, 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- Gazol Sánchez, Antonio (2006), “De aquí a que pasen catorce años o escenarios de la integración económica de América del Norte”, en *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, Agenda para el Desarrollo, volumen 1, México: UNAM, M.A. Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México. Un paso difícil a la modernidad*, México: Plaza y Janés.