

MERCADO INTERNO E INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO



José Luis Calva

Coordinador

José Luis de la Cruz

Mónica Gambrell†

Xavier Ginebra Serrabou

Héctor Guillén Romo

María Teresa Gutiérrez-Haces

H. Omar Jiménez Sandoval

Rogelio Martínez Aguilar

Arturo Oropeza García

Javier Orozco Alvarado

Ruperto Patiño Manffer

Alicia Puyana

David Rivera

José Romero

Carlos M. Urzúa

Vanessa Veintimilla Brando

Jorge Witker

**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 3**

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



MERCADO INTERNO E INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

José Luis Calva, José Luis de la Cruz, Mónica Gambrill,[†]
Xavier Ginebra Serrabou, Héctor Guillén Romo,
María Teresa Gutiérrez Haces, H. Omar Jiménez Sandoval,
Rogelio Martínez Aguilar, Arturo Oropeza García,
Javier Orozco Alvarado, Ruperto Patiño Manffer, Alicia Puyana,
David Rivera, José Romero, Carlos M. Urzúa,
Vanessa Veintimilla Brando, Jorge Witker

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

MÉXICO, 2018

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

Mercado interno e inserción de México en el mundo / José Luis Calva, coordinador. - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

324 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 3)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 3: 978-607-711-513-7

T. 1. México - Condiciones económicas

HC79 M47

MERCADO INTERNO E INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

Volumen 3

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), José Luis de la Cruz, Mónica Gambrill[†], Xavier Ginebra Serrabou, Héctor Guillén Romo, María Teresa Gutiérrez Haces, H. Omar Jiménez Sandoval, Rogelio Martínez Aguilar, Arturo Oropeza García, Javier Orozco Alvarado, Ruperto Patiño Manffer, Alicia Puyana, David Rivera, José Romero, Carlos M. Urzúa, Vanessa Veintimilla Brando, Jorge Witker

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19

Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán

04100, Ciudad de México

<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo

Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,

Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México

<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 3: 978-607-711-513-7

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo	
<i>José Luis Calva</i>	7

PRIMERA SECCIÓN EL MERCADO INTERNO COMO MOTOR DE DESARROLLO

La importancia del salario y el mercado interno en el desarrollo	
<i>H. Omar Jiménez Sandoval</i>	19
Mercado interno y desarrollo económico nacional más allá de la era Trump. Diez propuestas por México	
<i>José Luis de la Cruz y Vanessa Veintimilla Brando</i>	49

SEGUNDA SECCIÓN POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE MERCADOS

Empresas con poder de mercado y el bienestar social en México	
<i>Carlos M. Urzúa y David Rivera</i>	79
Competencia económica: antecedente y evolución legislativa	
<i>Jorge Witker</i>	99
Los costos sociales de las empresas dominantes en la Unión Europea, Estados Unidos y México	
<i>Xavier Ginebra Serrabou</i>	115

TERCERA SECCIÓN
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO

Teorías del comercio internacional: competitividad y desarrollo económico <i>Javier Orozco Alvarado</i>	145
La fragilidad de una política económica internacional sin respaldo social en México <i>María Teresa Gutiérrez-Haces</i>	161

CUARTA SECCIÓN
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y MÁRGENES DE LIBERTAD
EN POLÍTICAS DE COMERCIO Y DESARROLLO

Integración y tratados de libre comercio en el marco del avance asiático. La circunstancia de México <i>Arturo Oropeza García</i>	189
Análisis de los impuestos a la importación a la luz de los preceptos fundamentales de la Constitución Política del Estado Mexicano <i>Ruperto Patiño Manffer</i>	213
El agotamiento del TLCAN y la nueva política comercial de México <i>Mónica Gambrill†</i>	227

QUINTA SECCIÓN
INSERCIÓN DIGNA Y EFICIENTE DE MÉXICO
EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Realidades geopolíticas e inserción internacional de México en el siglo XXI <i>Rogelio Martínez Aguilar</i>	243
La economía mexicana ante el fin de una era. Balance de políticas ante la renegociación del TLCAN <i>Alicia Puyana y José Romero</i>	257
De la industrialización substitutiva a la nueva oleada de reformismo neoliberal <i>Héctor Guillén Romo</i>	285

MERCADO INTERNO E INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones ha cumplido tres décadas y media de ser instrumentada en México, de manera que el grupo de economistas gobernante —que se ha mantenido sin alternancia en el timón de la economía desde 1983 hasta 2018, aunque haya cambiado y vuelto a cambiar el partido en el gobierno— ha dispuesto de tiempo más que suficiente para poner a prueba las bondades de su estrategia económica. Por ello, como en cualquier otro experimento, los resultados empíricos deben ser asumidos como criterio de la verdad. O para decirlo con el proverbio bíblico: “por sus obras los conoceréis”.

En lo que representó un viraje radical respecto a la idea-fuerza de la estrategia económica precedente, de desarrollo liderado por el Estado —habitualmente denominada estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, según la cual los procesos de industrialización tardíos requieren una amplia intervención del Estado, regulando los intercambios externos y promoviendo activamente el desarrollo del aparato productivo—, la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones asumió la visión ortodoxa, según la cual, la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental en la economía permitirían aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación más eficiente de recursos productivos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y del bienestar.

Se suponía que al liberalizarse el comercio exterior y al reducirse (e incluso suprimirse) internamente las intervenciones gubernamentales en la economía, los recursos productivos se dirigirían hacia las ramas donde la economía mexicana tiene ventajas comparativas (principalmente las ramas intensivas en mano de obra, provocando un rápido crecimiento de la de-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

manda de fuerza laboral, que a su vez impulsaría el alza de los salarios), al tiempo que la exposición a la competencia externa obligaría a los empresarios mexicanos a introducir cambios tecnológicos y a elevar aceleradamente la productividad, maximizándose de este modo el crecimiento del producto nacional, del empleo y del bienestar.

La apertura comercial fue realizada, en efecto, con tan asombroso celo y dinamismo, que entre 1984 y 1988 quedó prácticamente concluida, amarrándose con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio) en 1986; y posteriormente con la firma del TLCAN y de otros tratados comerciales. Simultáneamente, el gobierno procedió a dismantelar los instrumentos de fomento económico general y sectorial: la inversión pública federal se redujo del 10.4% del PIB en 1982 al 2.6% del PIB en 2017; y el gasto público global en fomento económico sectorial se redujo también dramáticamente.

Complementariamente, las demás reformas neoliberales en política económica que John Williamson sintetizó en el Consenso de Washington (*The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D. C., 1990) fueron también aplicadas: liberalización del sistema financiero y de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; estricta disciplina fiscal (aun en tiempos de recesión); erradicación de los desequilibrios fiscales previos mediante la reducción de la inversión y el gasto públicos; una reforma fiscal claramente orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores; y reformas del marco jurídico para reforzar los derechos de propiedad.

Como lo constató al finalizar los años ochenta el propio John Williamson, los gobiernos neoliberales de México destacaron tempranamente —y han destacado después— como diligentes ejecutores de las prescripciones del Consenso de Washington. Por ello, se vislumbraba el advenimiento de una época de vacas gordas, en la cual se alcanzarían tasas de crecimiento económico superiores a las observadas bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado.

Sin embargo, después de seis sexenios de operación de la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones, la prosperidad ofrecida por sus promotores resultó ser una fantasía.

Ciertamente, los resultados de la estrategia neoliberal en el frente de la exportación de mercancías han sido espectaculares: las exportaciones globales de mercancías crecieron a una tasa media de 5.6% a precios constantes; mientras que las exportaciones de manufacturas —incluidas las producidas por maquiladoras— crecieron a una tasa de 9.6% anual.

Pero el crecimiento acelerado de las exportaciones no trajo consigo mayores tasas de crecimiento del producto nacional, del empleo y del bienestar.

Durante el periodo de aplicación de la estrategia neoliberal (1983-2017), el producto interno bruto (PIB) sólo creció a una tasa media de 2.3% anual; de manera que el PIB per cápita apenas creció a una raquítica tasa media de 0.7% anual, lo que representó un crecimiento acumulado de sólo 28.3% en 35 años, es decir, prácticamente tres décadas y media perdidas para el desarrollo. Además, durante los 35 años de operación de la estrategia neoliberal, los salarios mínimos *perdieron* el 69.3% de su poder adquisitivo; los salarios de los trabajadores que tienen contrato colectivo en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 63.6% de su poder de compra; y los salarios manufactureros, para los cuales se pronosticaba una considerable elevación asociada al *boom* de las exportaciones, cayeron 38.7% en términos reales.

Para comparar: durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado (1934-1982), el producto interno bruto de México creció a una tasa media del 6.1% anual; y el PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual, con un crecimiento per cápita acumulado de 348% en 48 años, es decir, el PIB per cápita casi se quintuplicó. Además, el poder adquisitivo del salario mínimo se incrementó 96.9%, y el poder de compra de los salarios manufactureros aumentó 201.1% por ciento.

Ahora bien, ¿por qué la liberalización de la economía y el crecimiento espectacular de las exportaciones no trajeron consigo un mayor crecimiento económico durante el periodo 1983-2017?

Para empezar, la pretendida “regla de oro” del desarrollo económico como efecto del mayor peso de las exportaciones en el PIB, ofrece tan notables excepciones y relaciones de causalidad tan multideterminadas, que la invalidan como “verdad” universal y eterna. Por ejemplo, de acuerdo con cifras del FMI (*International Financial Statistics; World Economic Outlook Database*, October 2017), Estados Unidos y Japón presentaron en 2017 una relación exportaciones/PIB muy inferior a la observada en México (8% del PIB en Estados Unidos y 14.3% del PIB en Japón, contra 35.8% del PIB en México), de manera que la mayor economía del planeta (si los PIB de los países se miden en dólares a precios de mercado), y el país que hasta 2009 fue la segunda economía del mundo, tienen una producción más orientada a sus mercados internos que la economía mexicana. Obviamente, el enorme territorio estadounidense (9 364 miles de Km²) y el tamaño de su población (325 millones de habitantes en 2017), no son razones suficientes del mayor peso relativo de su mercado interno; Japón, con un menor territorio (373 mil km²), que es la quinta parte del mexicano (1 973 miles de km²), y una población (127 millones), apenas 1.32% mayor que la de México, tiene una economía más centrada en su mercado interno que la nuestra. Más aún, Japón era hace poco más de un siglo un país casi tan subdesarrollado como México (en términos del PIB per cápita), pero el tamaño de su economía

no fue obstáculo para una exitosa estrategia endógena de desarrollo firmemente asentada en dos pies: el mercado interno como básico, pero también el externo como relevante.

Desde luego, tampoco está validada la hipótesis neoliberal según la cual la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental en la economía son la fórmula mágica del desarrollo. De hecho, ninguna evidencia indica que el mercado por sí solo lleva a la convergencia en niveles de desarrollo e industrialización, más aún cuando la diferencia tecnológica —impulsada por robustas políticas industriales— aporta las bases de la competencia para destruir al rezagado, a través de la innovación.

En este contexto, la visión simplista según la cual bastaba con liberalizar el comercio exterior y reducir la injerencia gubernamental en la economía para que México ingresara a la tierra prometida del crecimiento acelerado del PIB y el bienestar, no podía arrojar buenos resultados. Por el contrario, trajo consigo dos graves problemas.

En primer lugar, la estrategia neoliberal orientada a las exportaciones resultó ser también —y en mayor proporción— una estrategia orientada a las importaciones. Mientras las exportaciones de mercancías (de acuerdo con las cifras de balanza de pagos del Banco de México) crecieron a una tasa media del 5.6% anual en dólares constantes durante el periodo 1983-2017, las importaciones de mercancías crecieron a una tasa media del 6.7% anual durante el mismo lapso. Así mismo, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México (Bases 1980, 1993, 2008 y 2013, con ensambles en 1988, 1993, 2000 y 2016), mientras las exportaciones globales de bienes y servicios crecieron a una tasa media real del 6.6% anual durante el periodo 1983-2017; las importaciones globales de bienes y servicios crecieron a una tasa media real del 7.5% anual.

De este modo, la estrategia de industrialización orientada a las exportaciones resultó ser en mayor medida una estrategia orientada a las importaciones. De hecho, el escaso efecto de arrastre de las exportaciones sobre el PIB mexicano se explica en gran medida por el creciente contenido importado de los productos manufactureros exportados. En un minucioso análisis cuantitativo, el profesor Héctor Vázquez Tercero (“Medición del flujo de divisas en la balanza comercial en México”, *Comercio Exterior*, México, octubre de 2000) encontró que el componente importado de las exportaciones manufactureras de la industria no maquiladora había pasado del 15.3% en 1985, al 38.6% en 1990, al 41.1% en 1995 y al 47.2% en 1999, de modo que la industria manufacturera “no maquiladora” se estaba pareciendo cada vez más a la industria maquiladora. En ésta, el componente importado de las exportaciones fue de 75.1% en 1985, de 74.4% en 1990 y de 75.2% en 1999; y en 2006 el componente importado de las exportaciones de maquila-

doras fue de 77.4% (INEGI, *Sector externo*). En 2007, el INEGI suspendió la estadística especial de la industria maquiladora, que fue subsumida en el concepto de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), cuyas estadísticas indican que el componente importado de las exportaciones manufacturadas de las IMMEX pasó de 54.2% en 2010 al 59.9% en 2016, mostrando igualmente la creciente “maquilización” de la industria manufacturera de exportación.

En consecuencia, con un sector exportador convertido en gran medida en *economía de enclave*, crecientemente desvinculado del resto de la economía nacional, no resulta extraño que el crecimiento espectacular de las exportaciones —principalmente manufacturadas— haya marchado a contrapelo del paupérrimo crecimiento de la economía nacional.

El segundo problema que trajo consigo la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones fue más grave que el anterior: el descuido —y en no escasa medida el sacrificio deliberado— de nuestro mercado interno, que es —con mucho— el principal componente del sistema económico mexicano y, por tanto, el principal motor de su dinámica agregada.

De manera puntual, el consumo privado de bienes y servicios de origen nacional (que en 2017 representó el 58.1% del PIB a precios corrientes) apenas creció a una tasa media real del 2.4% anual durante el periodo 1983-2017; el consumo del sector público (que en 2017 representó el 8.3% del PIB, principalmente en bienes y servicios de origen nacional) apenas creció a una tasa media del 1.8% anual a precios constantes; y la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo de origen nacional (que en el 2017 representó el 3.7% del PIB) apenas creció a una tasa media real del 2.6% anual.

Mientras tanto, el consumo privado de bienes y servicios de origen importado (que en 2017 representó el 8.3% del PIB a precios corrientes) creció a una espectacular tasa media real del 8.2% anual durante el periodo 1983-2017; y la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo importados (que en 2017 representó el 6.3% del PIB) registró un robusto crecimiento a tasa media del 6.3% anual a precios constantes.

El marcado sesgo observado en la demanda interna agregada en favor de las importaciones —y en contra de los bienes de consumo, servicios y bienes de capital producidos en México—, fue principalmente consecuencia de la liberalización comercial unilateral y abrupta, combinada con la casi crónica sobrevaluación del peso, que afecta la competitividad-precio de los productos mexicanos en nuestra propia casa, es decir, en el mercado interno, frente a las importaciones (véase adelante).

Sin embargo, este sesgo importador sólo explica parcialmente el débil crecimiento del mercado interno —determinante principal de la dinámica

económica agregada— y, por consiguiente, el débil crecimiento del producto interno bruto a una tasa media de apenas 2.3% anual durante el periodo de operación de la estrategia neoliberal de industrialización orientada a las exportaciones.

Este decepcionante crecimiento ha sido también resultado de la dogmática aplicación de la ortodoxia macroeconómica. Durante los seis sexenios de experimentación neoliberal —especialmente desde el llamado Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987—, la estrategia macroeconómica prevaleciente ha erigido la estabilidad de precios en objetivo prioritario a ultranza, apuntalado en rígidas metas de balance fiscal, bajo la visión ortodoxa según la cual la “estabilidad macroeconómica” —estrechamente entendida como baja tasa de inflación, próxima al nivel inflacionario de Estados Unidos, y finanzas públicas cercanas al equilibrio ingreso-gasto—, sería la gran generadora del clima de confianza que automáticamente dinamizaría la inversión, el crecimiento económico y el bienestar. Pero ha ocurrido exactamente lo contrario: al desatender las macrovariables reales de la economía y, por tanto, los más relevantes equilibrios macroeconómicos (el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas a las potenciales y, en consecuencia, la operación de la economía en un nivel de ocupación próximo al pleno empleo), las políticas macroeconómicas aplicadas por los gobiernos neoliberales han sacrificado la economía real de la gran mayoría de los mexicanos, bajo los siguientes tres grandes mecanismos.

En primer lugar, la ortodoxia macroeconómica ha mutilado el papel contracíclico de las políticas monetaria y fiscal, contribuyendo a los repetidos *ciclos de freno y arranque* de la economía mexicana. En lugar de enfrentar una desaceleración o recesión de nuestra economía, bajando las tasas de interés e incrementando el crédito, además de aumentar la inversión y el gasto públicos para estimular la demanda interna y el crecimiento económico, se han mantenido la política monetaria restrictiva y la “disciplina fiscal” aun en tiempos de contracción de la actividad económica, realizándose incluso recortes a la inversión y el gasto públicos para cumplir las metas de balance fiscal, aunque la economía real esté en recesión (véase el volumen *Macroeconomía del desarrollo con equidad* de esta colección). Como resultado, se ha acentuado la volatilidad del crecimiento de la economía real, trayendo consigo una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, incidiendo negativamente sobre las utilidades empresariales, la inversión productiva y la generación de empleos, con las consiguientes repercusiones sobre la tasa media de crecimiento del PIB en el largo plazo.

En segundo lugar, la estrategia macroeconómica orientada a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, ha utilizado el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, originando una casi crónica sobreva-

luación de nuestra moneda, con el ya indicado efecto desfavorable sobre la competitividad-precio de los productos mexicanos, tanto en el mercado exterior, como en el interno (frente a las importaciones). De esta manera, México ha sido privado de una de las más poderosas palancas para impulsar el desarrollo económico, consistente en un tipo de cambio permanentemente competitivo que, para decirlo con Dani Rodrik, “es de facto la forma de política industrial más eficaz que se pueda imaginar” (D. Rodrik, “*The IMF Needs Fresh Thinking on Capital Controls*”, *Project Syndicate*, 11/XI/09). Entre los países que con mayor audacia, consistencia y éxito han utilizado esta “eficaz forma de política industrial” destaca China: la sistemática subvaluación de su moneda para apuntalar la competitividad-precio de sus productos, ha sido instrumento nodal de su acelerada industrialización. Baste recordar que durante el periodo 1989-2017, China acumuló un *superávit* comercial de 4 341 688.9 millones de dólares, lo que constituye el indicador estructural más fehaciente de la enorme subvaluación de su moneda. Por el contrario, la sistemática utilización del tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria en México (desde el Pacto de Solidaridad Económica firmado en 1987 hasta el presente, con excepción del bienio 1995-1996), ha traído consigo la casi crónica sobrevaluación del peso mexicano, de manera que el *déficit* comercial acumulado durante el periodo 1989-2017 ascendió a 235 421.4 millones de dólares, incluyendo los enormes ingresos petroleros (si se excluyen estos ingresos, el déficit comercial acumulado ascendió a 712 379.7 millones de dólares), evidenciando la sobrevaluación sistemática de nuestra moneda, así como la presión que esta sobrevaluación ejerce sobre la competitividad-precio de la planta productiva mexicana, con el consiguiente efecto adverso sobre el crecimiento del producto nacional y del empleo.

Por último, en orden pero no de importancia, la ortodoxa macroeconómica que erige el control de la inflación en objetivo prioritario a toda costa, ha utilizado sistemáticamente la política salarial como instrumento antiinflacionario. Durante los seis sexenios de experimentación neoliberal, los incrementos anuales de los salarios mínimos —tanto del mínimo general como de los mínimos profesionales— han sido fijados al final de cada año con una tasa igual a la inflación esperada para el año siguiente, convirtiendo estos salarios en precio guía de las expectativas inflacionarias. Pero como las tasas de inflación realmente observadas han resultado casi siempre mayores que las tasas de inflación proyectadas, ello ha provocado un fuerte deterioro del salario real: entre 1983 y 2017, el salario mínimo general perdió el 69.1% de su poder de compra. Además, puesto que las tasas de incremento de los salarios mínimos han servido de referente para las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, éstos han sufri-

do también una fuerte pérdida de poder adquisitivo: los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017. (Paradójicamente, aunque en 2016 fue aprobada una reforma constitucional que creó una unidad de cuenta para reemplazar al salario mínimo general como medida de precios y tarifas del sector público, esta reforma no ha puesto fin a la utilización de la política salarial como instrumento antiinflacionario. En noviembre de 2016 se otorgó un aumento de cuatro pesos el salario mínimo general bajo el nombre de “Monto Independiente de Recuperación” [MIR], que sería pagado a partir de diciembre, independientemente del aumento ordinario de 3.9% anual a partir de enero de 2017, establecido bajo el criterio habitual de la inflación esperada. El MIR no se aplicó a los salarios mínimos profesionales —de carpinteros, secretarías, choferes, peluqueros, etc.— a los cuales sólo se concedió el incremento del 3.9% a partir de enero de 2017. Ahora bien, en 2017 el índice de precios de la canasta básica de INEGI registró una inflación de 8.3%, de modo que los salarios mínimos profesionales perdieron más del 4% de su poder adquisitivo; y ello arrastró también a la baja el poder adquisitivo de los salarios contractuales de las ramas de jurisdicción federal que perdieron el 3.2% de su poder de compra).

De esta manera, sin un robusto mercado interno, debilitado por la reducción del poder adquisitivo de la mayor parte de la población, que es de asalariados; con una débil o adversa competitividad-precio de los productos mexicanos derivada de la casi crónica sobrevaluación del tipo de cambio; sin políticas macroeconómicas contracíclicas que atemperen la volatilidad del crecimiento económico, evitando los ciclos de *freno y arranque*, no es difícil explicar por qué la economía mexicana creció a una raquítica tasa del 2.3% anual durante los seis sexenios de aplicación de la estrategia neoliberal. Pero aún hay más.

De manera paradójica, el fundamentalismo de libre mercado no trajo consigo mayor libre competencia, sino el fortalecimiento de poderes económicos dominantes, que reducen el mercado interno al imponer precios abusivos en los mercados de bienes y servicios donde ejercen dominancia, además de afectar la eficiente asignación de recursos, obstaculizando la innovación y el incremento de la productividad. (Por ejemplo, en un análisis de 23 bienes y servicios donde se presume concentración de poder de mercado, se encontró una fuerte pérdida en el gasto de los hogares, con la particularidad de que “el impacto negativo de las empresas monopólicas u oligopólicas va creciendo a medida que los hogares son más pobres”: véase el capítulo de Urzúa y Rivera en este volumen). Resultado: más concentración del ingreso y menor demanda interna efectiva.

Finalmente, las “reformas estructurales” características del Consenso de Washington —especialmente la liberalización del comercio exterior, combinada la casi crónica sobrevaluación del peso, y con la reducción de las políticas de fomento económico general y sectorial, en aras del ideario neoliberal de minimizar la injerencia gubernamental en la economía— no sólo provocaron la pérdida de eslabones nodales de cadenas productivas, e incluso de cadenas completas, sino que profundizaron la brecha tecnológica y de productividad entre los distintos sectores y ramas de la economía mexicana, trayendo consigo una escasa generación de empleos en el sector formal de la economía y una creciente ocupación en el sector informal (¡que incluyó al 57.1% de la población ocupada en el último trimestre de 2017!), así como un ensanchamiento de las desigualdades en el desarrollo regional, una inquietante proliferación de la pobreza y una masiva migración de mexicanos al extranjero (alrededor de 13 millones durante el periodo 1983-2017) en búsqueda de empleos que no encontraron en nuestro país.

Frente a resultados como estos, observados también en los demás países en desarrollo que cayeron en la telaraña del Consenso de Washington —tejida principalmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (véase John Williamson, *op. cit.*)—, poco después de haber recibido el premio Nobel de Economía, el profesor Joseph Stiglitz lanzó una señal de alerta contra la liberalización comercial a ultranza preconizada por el FMI, como parte del decálogo del Consenso de Washington. “La lógica esencial es simple: se supone que la liberalización comercial propicia que los recursos se trasladen de sectores ineficientes que han gozado de protección gubernamental a sectores exportadores más eficientes. El problema no es sólo que se destruyen plazas laborales antes que se creen otras —con el desempleo y la pobreza consecuentes—, sino que los “programas de ajuste estructural” del Fondo vuelven casi imposible crear empleos [...]. Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza” (J. Stiglitz, “Globalism’s Discontents”, en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002). Esto es exactamente lo que ha ocurrido en nuestro país.

La moraleja es obvia: para escapar del grupo de países perdedores en la economía internacional, México debe poner punto final al experimento basado en la visión simplista del *laissez-faire*, *laissez-passer*. Ya lo advirtió Marco Tulio Cicerón: “Errar es de humanos, pero sólo los necios perseveran en el error”.

En vez de un estilo pasivo de inserción en la economía internacional, a través de la liberalización económica a ultranza y de la reducción de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo, México debe reprocesar y redefinir internamente, mediante políticas económicas y sociales activas, las “señales” o tendencias espontáneas del mercado mundial. Una estrategia eficiente de inserción en los procesos de globalización comprende los siguientes cursos básicos de acción: vigorizar, mediante políticas públicas activas —que incluyen la elevación sistemática del poder adquisitivo de los salarios—, el mercado interno de bienes y servicios; inducir un mayor *encadenamiento productivo interno* de las exportaciones, a través del fomento de industrias específicas y de la promoción de redes de subcontratación; evitar procesos de sobrevaluación cambiaria que ahondan las desventajas competitivas de nuestra planta productiva; regular el sistema financiero subordinándolo a la estrategia de desarrollo de la economía real; fortalecer el marco regulatorio e institucional para promover la competencia y proteger el interés público de abusos de poderes dominantes; desarrollar políticas activas de aprendizaje tecnológico e innovación endógena, mediante el impulso a la ciencia y tecnología y la promoción de proyectos industriales estratégicos; desplegar una defensa activa de nuestros recursos naturales, creando conglomerados industriales basados en su aprovechamiento racional; y diversificar nuestro comercio exterior.

En suma, sólo mediante una estrategia endógena y pragmática de desarrollo de nuestro mercado interno y de inserción eficiente y digna en la economía internacional, México encontrará su propio camino hacia la prosperidad.

PRIMERA SECCIÓN

EL MERCADO INTERNO COMO MOTOR DE DESARROLLO

LA IMPORTANCIA DEL SALARIO Y EL MERCADO INTERNO EN EL DESARROLLO

H. OMAR JIMÉNEZ SANDOVAL*

INTRODUCCIÓN

Desde los años cuarenta hasta los setenta, nuestro país experimentó un periodo de crecimiento económico extraordinario que incrementó en términos reales el ingreso per cápita y el bienestar de la población mexicana. De 1939 a 1958, la economía creció en promedio 5.8% cada año y de 1959 a 1970 lo hizo en 7.1%, mientras que el ingreso per cápita subió de 1934 a 1972 a un ritmo de 3.2% anual en promedio. Este notable crecimiento se explicó, en principio, por dos razones estrechamente relacionadas. En primer lugar, el rápido desarrollo industrial impulsado por el Estado en nuestro país¹ que elevó la demanda de trabajo y el salario real de los trabajadores. En segundo lugar, el crecimiento de una clase media urbana que demandaba cada vez más bienes y servicios de todo tipo. En una palabra, el crecimiento económico experimentado por México durante estas tres décadas se explica fundamentalmente por el incremento de la demanda y el mercado interno.

Sin embargo, este intensivo y prolongado fortalecimiento del mercado interno se terminó al comienzo de los años ochenta, cuando la economía mexicana enfrentó una grave crisis económica y obligó al Estado a revisar el modelo de industrialización aplicado hasta entonces.

Dicha crisis se detonó principalmente por tres razones importantes: 1) una industrialización muy dependiente de la importación de bienes de capital, poco competitiva e incapaz de exportar y generar las divisas que necesitaba; 2) el aumento excesivo del gasto y el endeudamiento públicos —tanto interno como externo—, derivado del uso político de los recur-

* ITESM.

¹ El sector industrial creció 6.4% en promedio anual de 1939 a 1958 y 8.6% de 1959 a 1970.

sos públicos que hizo un Estado populista, y 3) la pérdida de la estabilidad económica internacional provocada por el aumento en el precio del petróleo, la inflación y las tasas de interés.

Lo anterior produjo un cambio de modelo que implicó una profunda y apresurada reorientación de la economía mexicana hacia el mercado externo. Bajo esta lógica, y al amparo del Consenso de Washington,² se implementó desesperadamente una reforma económica que incluyó: una liberalización comercial, desregulación económica, eliminación de restricciones a la inversión extranjera directa, apertura del mercado de capitales, desmantelamiento de la política social del Estado, reducción del gasto público, privatizaciones y eliminación de subsidios. Serían ahora las exportaciones y la inversión extranjera los detonantes del crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país. Pero sobre todas estas medidas, la más importante y grave a la vez —aunque no declarada públicamente— fue una deliberada y sistemática contención salarial.

El salario representa en cualquier sistema y modelo económico, la variable fundamental. En el modelo de crecimiento hacia adentro, el aumento salarial determina el tamaño de la demanda interna y la capacidad de crecimiento del sistema. Mientras que en el modelo orientado hacia afuera la contención salarial determina —necesariamente en el corto plazo— la competitividad de la economía y, por lo tanto, su capacidad de exportación y crecimiento, especialmente en países como el nuestro que no dispone de tecnología propia ni suficiente.

En este contexto, el objetivo principal de este capítulo es revisar la importancia, evolución e impacto del salario en nuestra economía durante los últimos años, y evaluar en términos reales (poder adquisitivo y crecimiento) los costos que sobre la población y economía ha provocado la implementación del modelo neoliberal en nuestro país.

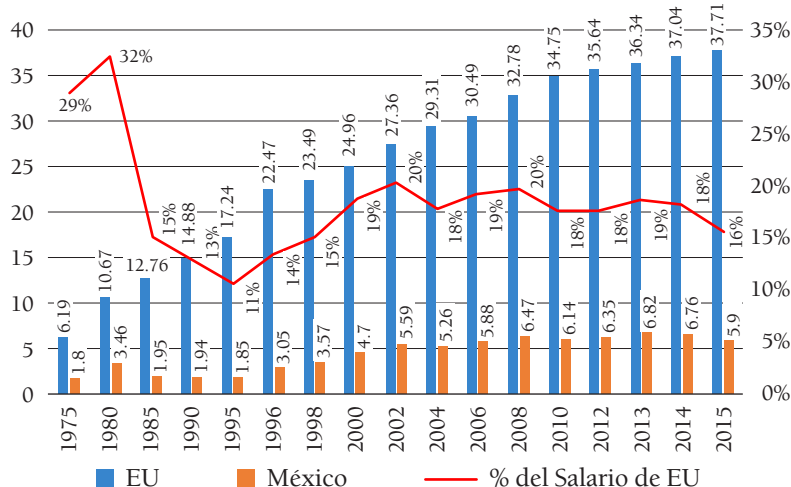
CONTENCIÓN SALARIAL Y PÉRDIDA DEL PODER ADQUISITIVO

La estrategia de crecimiento orientado hacia las exportaciones exigió dos condiciones *sine qua non*: por una parte, una acelerada apertura comercial y financiera y, por la otra, una férrea contención salarial. La primera nos per-

² Referencia hecha por primera vez por John Williamson en 1990 en un artículo titulado “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”. En este artículo Williamson presenta una síntesis de las políticas económicas que proponen los principales organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el Congreso de Estados Unidos y la Reserva Federal, para salir de la crisis económica de esa década.

mitiría acceder a mercados, capital y tecnologías externas; y la segunda reduciría los costos de producción nacionales para generar, en el corto plazo, la competitividad necesaria para exportar y, al mismo tiempo, atraer inversión extranjera.³ Como resultado del aumento de las exportaciones se esperaba un crecimiento económico importante, un aumento del empleo y, por lo tanto, un aumento del salario real de los mexicanos. Sin embargo, a pesar del gran impacto que la nueva política económica tuvo sobre las exportaciones⁴ y la estabilidad de precios, éste no contribuyó al crecimiento económico ni al mejoramiento del salario de los mexicanos.

GRÁFICA 1
SALARIO POR HORA EN EL SECTOR MANUFACTURERO EN ESTADOS UNIDOS
Y MÉXICO, Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL SALARIO EN MÉXICO
RESPECTO DEL SALARIO EN ESTADOS UNIDOS



FUENTE: elaboración propia con datos de The Jus Semper Global Alliance.

La contención salarial impactaría especialmente si el salario mexicano se alejaba del salario de Estados Unidos, adonde dirigimos la mayor parte de nuestras exportaciones. Lo anterior se confirma en la gráfica 1, donde se observa que el salario nominal pagado en el sector manufacturero mexi-

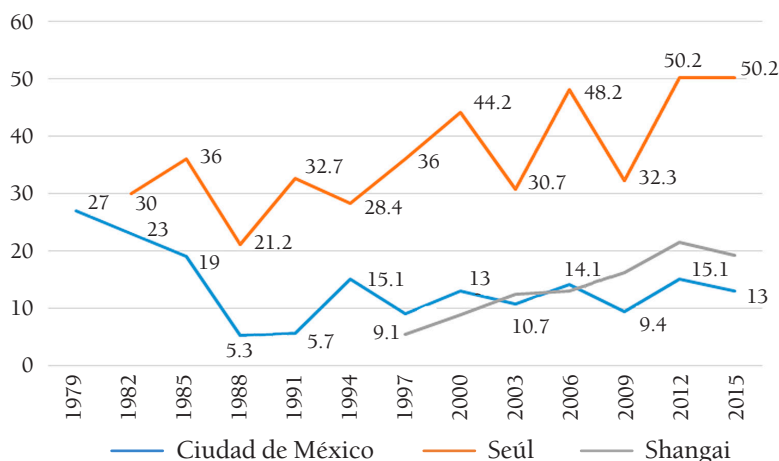
³ Adicionalmente, dicha estrategia conseguiría contener el crecimiento de los precios internos al enfrentar a los productores nacionales con la competencia externa.

⁴ De acuerdo con la CEPAL, en el periodo 1999-2000, nuestras exportaciones hacia Estados Unidos crecieron anualmente más de 16.5%. Sin embargo, en ello tuvieron mucho que ver la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde el 1 de enero de 1994, así como la devaluación del peso mexicano respecto al dólar estadounidense de más del 100%, derivada del llamado “error de diciembre” en 1995.

cano (medido en dólares) pasó de representar en 1980 un 32% del salario estadounidense pagado en el mismo sector, a representar sólo un 11% en 1995 y un 16% para 2015.⁵

También, respecto de los salarios pagados en Corea (Seúl), país que registraba el mismo nivel salarial que México en 1980, observamos una caída importante. En la gráfica 2 se muestra que mientras el salario en Corea (medido como porcentaje del salario pagado en Zurich, Suiza) se duplica en el periodo analizado, en México desciende a la mitad del registrado en 1980. Incluso podemos observar que en China (Pekín) el salario ya supera desde el 2006 al pagado en México.

GRÁFICA 2
SALARIO NETO EN USD COMO PORCENTAJE DEL SALARIO NETO EN ZURICH



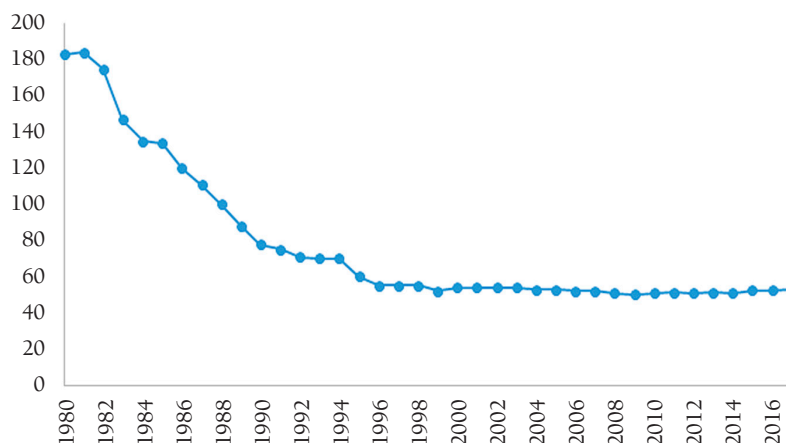
FUENTE: elaboración propia con datos de *Prices and Earnings* 2015. UBS, AG.

En cuanto al salario real, la situación es más grave, considerando que éste representa la capacidad de compra que tiene la población asalariada en términos de bienes y servicios. En el caso del salario mínimo, podemos observar que después de treinta años de haberse implementado el modelo neoliberal en México, el salario mínimo real ha perdido ya el 71% y no muestra señales de recuperación en el corto plazo (véase gráfica 3).

Pero a pesar de que el modelo neoliberal fue adoptado en muchos países del mundo y causó en todos ellos sensibles costos sociales y económicos

⁵ Datos extraídos de los documentos *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and "emerging" economies, with available wage and PPP data (1975-2009)* y *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and "emerging" economies, with available wage and PPP data (1996-2015)*. 2011 y 2016. The Jus Semper Global Alliance.

GRÁFICA 3
ÍNDICE DE SALARIO MÍNIMO REAL: 1980-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

para su población, en ninguno de ellos provocó una pérdida tan grave como en México en términos de salario real. En la gráfica 4 podemos confirmar tal situación. En ella observamos que en todas las economías emergentes del G-20 el salario medio real aumentó, excepto en México.⁶ En China se duplicó; en la India aumentó un 60%; y en los demás países del grupo creció entre un 20 y un 40 por ciento.

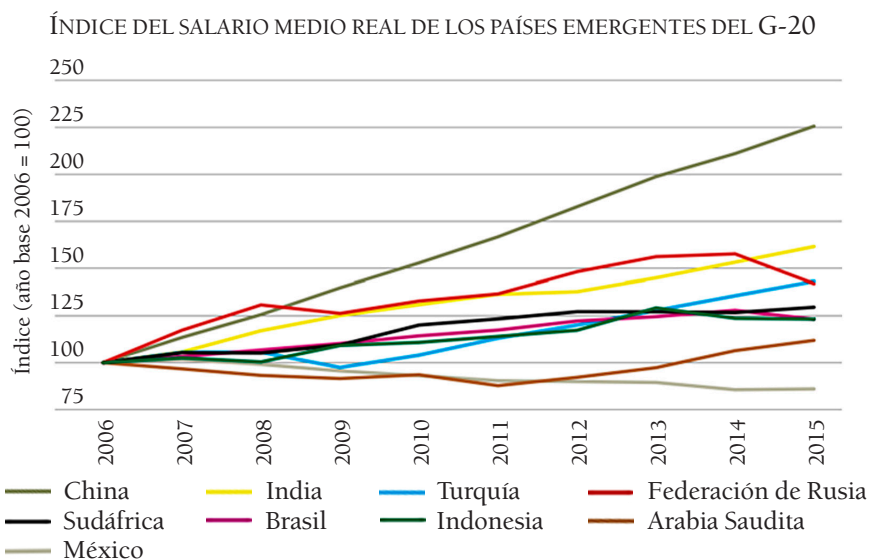
Otras fuentes confirman la pérdida del poder adquisitivo en México. La Unión de Bancos Suizos (UBS) mide cada tres años en más de 70 ciudades del mundo el tiempo que tiene que trabajar un empleado para pagar un producto específico: una hamburguesa Big Mac, un kilogramo de pan, uno de arroz y un iPhone 6 de 16 GB.⁷ De acuerdo con el último estudio publicado por esta institución en 2015, los habitantes con el mayor poder adquisitivo de Latinoamérica son los de Sao Paulo, quienes sólo tienen que trabajar 25 minutos para comprar una Big Mac, 15 minutos para comprar un kilogramo de pan, cinco minutos para comprar uno de arroz y 109.2 horas para comprar un iPod.⁸ El promedio de todas las ciudades analizadas es de 27.1 minutos de trabajo para comprar una Big Mac, 18.5 minutos para un kilogramo de pan, 17.6 minutos para un kilo de arroz y 119.2 horas para un iPod. Mientras que un habitante de la Ciudad de México tiene que trabajar

⁶ Datos extraídos del documento *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: la desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, OIT, 2017.

⁷ UBS AG, *Prices and Earnings* 2015.

⁸ Precio del producto dividido entre el salario por hora neto ponderado de 15 profesiones.

GRÁFICA 4



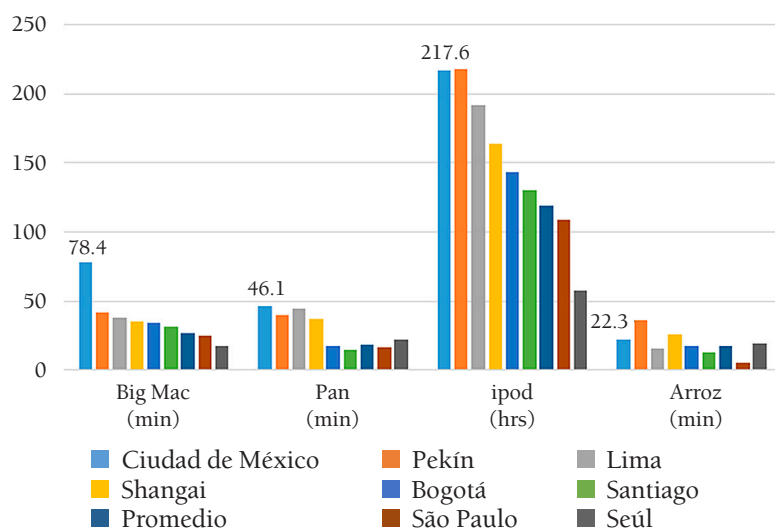
FUENTE: *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: la desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017.

en promedio 78 minutos para comprar una Big Mac, 46 minutos para comprar un kilogramo de pan, 22 minutos para comprar uno de arroz y 217.6 horas (casi seis semanas) para comprar un iPod (véase gráfica 5).

SALARIO Y ECONOMÍA INFORMAL

El bajo nivel salarial genera múltiples efectos en la economía, además de la pérdida del poder adquisitivo que sin duda representa el impacto más costoso. También promueve la informalización de la economía. Sobre este fenómeno se han desarrollado diversos enfoques teóricos que revisaremos brevemente. El primer enfoque, conocido como “dual”, fue propuesto originalmente por Harris y Todaro en 1970, y plantea que el sector informal surge a partir de la incapacidad de la economía para absorber a los trabajadores del campo que son atraídos a la ciudad por el salario mínimo superior que se paga en el sector industrial. En este sentido, Dickens y Lang (1985) consideran que existen dos mercados urbanos: uno formal (superior), con un salario mínimo atractivo, seguridad social, fondo para el retiro, apoyo para vivienda, etc. (barreras de entrada), y otro informal (inferior), en el que se instalan, en contra de su voluntad, los individuos no calificados y no cubiertos por la legislación laboral. Loayza (1994), por su parte, encuen-

GRÁFICA 5
TIEMPO DE TRABAJO NECESARIO PARA COMPRAR UN...
(2015)



FUENTE: *Prices and Earnings* 2015. UBS, AG.

tra que al aumentar el salario y los demás beneficios en el sector formal se produce un aumento de la economía informal (paradoja Harris Todaro). Dentro de esta misma línea de pensamiento (neoliberal) se ubica también al influyente autor peruano Hernando de Soto (1986), quien además de compartir el análisis de los autores anteriores, destaca la importancia de la regulación estatal en el surgimiento de la economía informal. De acuerdo con esta visión, se deduce que el sector informal crece cuando las barreras de entrada al mercado formal aumentan, en especial el salario. Derivado de este argumento se sugiere que la contención de la informalidad debe pasar no sólo por la minimización de la regulación estatal sobre las actividades empresariales, sino por la eliminación del salario mínimo y de los demás beneficios laborales que representan las barreras a la entrada en el mercado de trabajo (seguridad social, fondo para el retiro, apoyo para vivienda, etcétera).

Un segundo enfoque, desarrollado por William Maloney (1997), afirma que el mercado laboral está bien integrado y que el sector informal representa otra alternativa de empleo con características propias y atractivas que los trabajadores eligen, de manera voluntaria y de acuerdo con sus preferencias. En este sentido, se considera que la informalidad representa una alternativa laboral real que atrae a millones de individuos que ya no buscan oportunidades de trabajo en el sector formal, debido al pauperizado

salario y a las pésimas condiciones laborales que este sector ofrece. En este sentido, Maloney plantea que la relación entre salario y formalidad, a diferencia de la que propone el enfoque liberal, funciona positivamente, y encuentra que un aumento de los salarios mínimos ha contribuido a la reducción del empleo informal en algunos países latinoamericanos (Maloney y Núñez, 2003).

Esto se confirma en el caso de nuestro país, en el que se ha registrado una grave caída del salario real y un aumento sin precedentes de la informalidad en las últimas décadas. En términos de empleo sabemos que el 57.2% de la población ocupada se ubican en la informalidad, lo que representa 29.7 millones de personas.⁹ En términos de producción sabemos que de 1999 a 2015 la economía informal participó con un 31.7% del PIB nacional.¹⁰

Nosotros coincidimos con la visión de Maloney, y creemos que el nivel salarial es un factor determinante de la informalidad. Creemos que cuando el salario aumenta, los incentivos para empelarse en una empresa formal también lo hacen y se reducen los incentivos para ocuparse en la informalidad. Mientras que cuando el salario es bajo, los incentivos para emplearse en la economía formal disminuyen, generando al mismo tiempo que los incentivos para buscar un mayor ingreso en las actividades informales aumenten. Una simple comparación entre el salario que se ofrece en el sector formal y el que se obtiene en el sector informal de nuestro país (véase gráfica 6), puede explicar la decisión que cada vez más mexicanos toman para insertarse en el mercado informal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN),¹¹ las ganancias promedio que este tipo de negocios —la mayoría de ellos instalados en la informalidad— ascendieron en 2012 a 4,814 pesos mensuales (160.5 pesos diarios), mientras que el salario mínimo general promedio en ese mismo año fue de 1,870 pesos mensuales (62.33 pesos diarios), es decir, 61.1% menos.

En otra parte de la encuesta se presentan las razones que los propietarios tuvieron para fundar sus micronegocios, y encontramos que el 48% expresó su interés por el ingreso como su principal motivación: 26% buscaba complementar el ingreso familiar y 22% para obtener un mayor ingreso

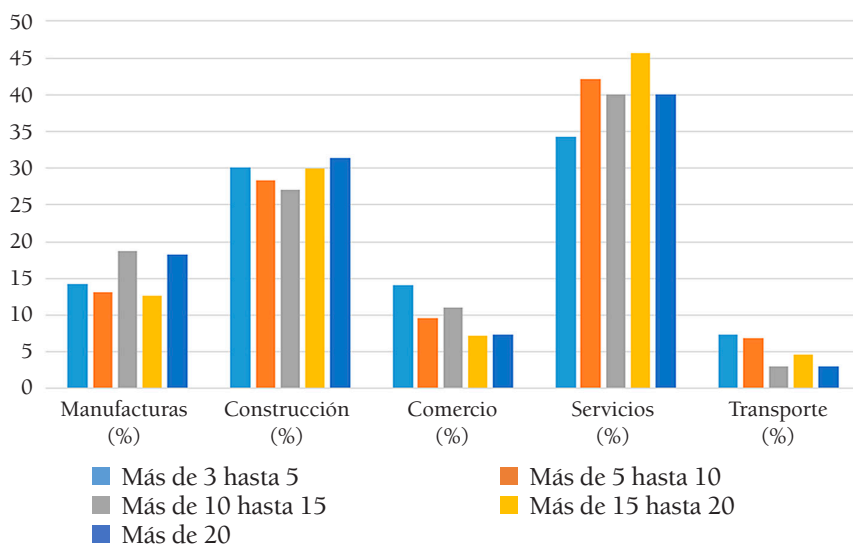
⁹ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del primer trimestre de 2017, INEGI.

¹⁰ Medina, Leandro y Schneider, Friedrich, "Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015". *CESIFO Working Paper* No. 6430, Marzo 2017.

¹¹ Esta encuesta la realiza el INEGI cada dos años entre los micronegocios, que son las unidades económicas de hasta seis personas, incluidos el dueño y los trabajadores del mismo, remunerados o no, salvo en el caso del sector manufacturero en el que se consideran como micronegocios a las unidades económicas de hasta 16 personas, incluyendo al dueño y los trabajadores remunerados o no. Por su tamaño, consideramos que la mayoría de estos negocios son informales. La última encuesta fue levantada en 2012.

GRÁFICA 6

GANANCIAS OBTENIDAS POR LOS MICRONEGOCIOS EN SALARIOS MÍNIMOS (2012)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2012, INEGI.

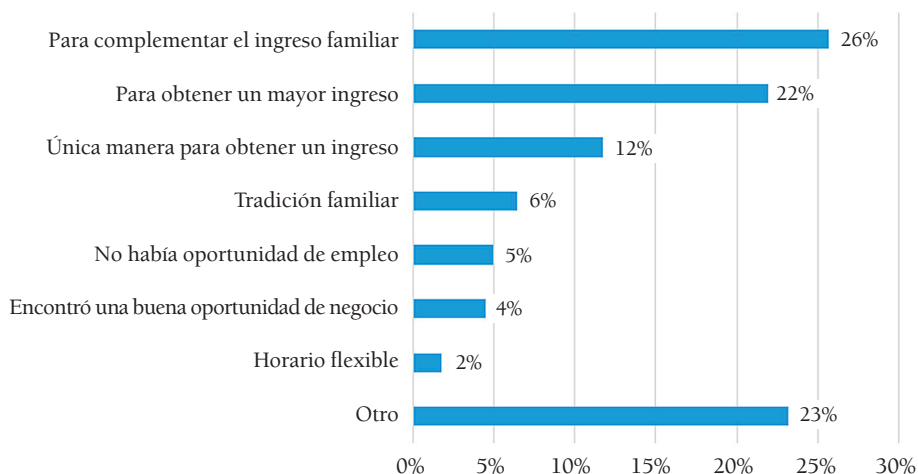
que como asalariado. Sólo 5% declaró haber iniciado su micronegocio porque no había oportunidad de empleo (véase gráfica 7).

En el ámbito internacional revisamos la relación que existe entre el tamaño de la economía informal y el nivel salarial para una muestra de 55 países, y encontramos que esta relación se confirma y resulta significativa. La economía informal tiene una participación importante en las economías que registran un nivel salarial bajo, medido este último como porcentaje del obtenido en Zurich, Suiza (véase gráfica 8).

SALARIOS, PRODUCTIVIDAD Y GANANCIAS DEL CAPITAL

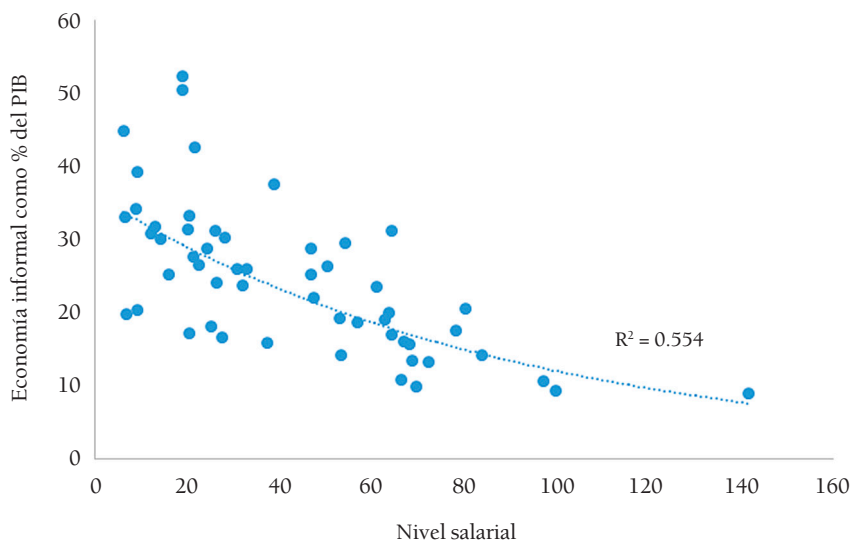
La caída del salario real en México podría explicarse, de acuerdo al pensamiento neoliberal, por la pérdida de productividad de la economía en general y de la industria en particular. Es decir, cuando una empresa eleva su productividad y es capaz de producir más unidades con una menor cantidad y costo de sus insumos, elevará sus ganancias y podrá entonces aumentar el salario de sus trabajadores. Por el contrario, una empresa que produce la misma cantidad de productos con una mayor cantidad y costo de sus insumos, reducirá sus ganancias y deberá entonces reducir el salario de sus trabajadores o despedirlos. En este sentido, se esperaría que la productividad,

GRÁFICA 7
MOTIVO PRINCIPAL PARA INICIAR LA ACTIVIDAD O NEGOCIO
(PORCENTAJE DE DUEÑOS DE MICRONEGOCIOS)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2012, INEGI.

GRÁFICA 8
NIVEL SALARIAL Y ECONOMÍA INFORMAL (PARA 55 PAÍSES EN 2015)

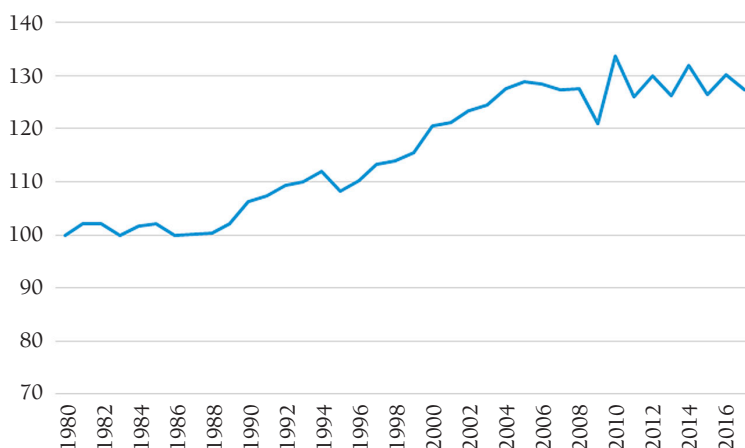


FUENTE: elaboración propia con datos de Medina, Leandro y Schneider, Friedrich. Shadow Economies around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015. CESIFO Working Paper No. 6430, marzo, 2017 y Prices and Earnings 2015. UBS, AG.

las ganancias y los salarios se movieran en la misma dirección, cayendo estos últimos cuando caen la productividad y las ganancias, y aumentando cuando éstas lo hacen. Sin embargo, la evolución de la productividad en nuestro país niega tal predicción.

De acuerdo con cifras del INEGI, el índice global de productividad laboral de la economía mexicana ha crecido constantemente desde 1980 (véase gráfica 9). Sin embargo, ello no se ha reflejado en una mejora del salario real, pues como sabemos éste ha caído en más de un 70% desde entonces (véase gráfica 4).

GRÁFICA 9
ÍNDICE GLOBAL DE PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LA ECONOMÍA.
MÉXICO: 1980-2016



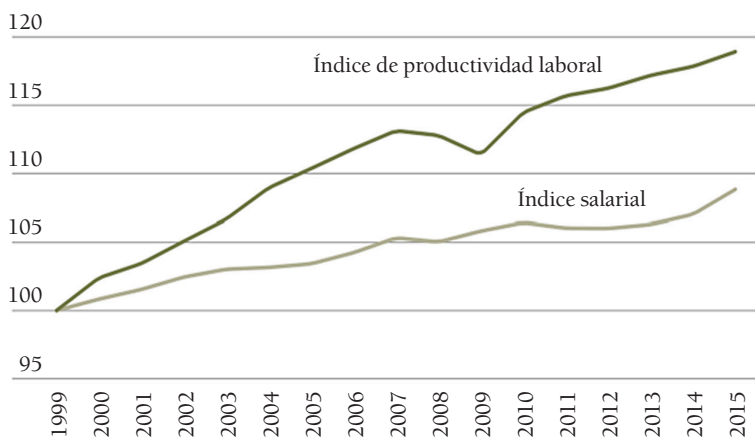
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI, 2017.

De hecho, tal situación también se confirma en la mayoría de las economías desarrolladas, donde el crecimiento salarial medio también se ha rezagado respecto del crecimiento de la productividad laboral media, tendencia que observamos en el gráfica 10.

Sin embargo, a pesar de que el crecimiento de la productividad en México ha sido superior, incluso a la registrada en Estados Unidos, Canadá, Japón y otros países desarrollados (véase gráfica 11), éste no sólo no se ha reflejado en un aumento del salario real, sino que, tal como lo hemos confirmado, lo ha revertido.

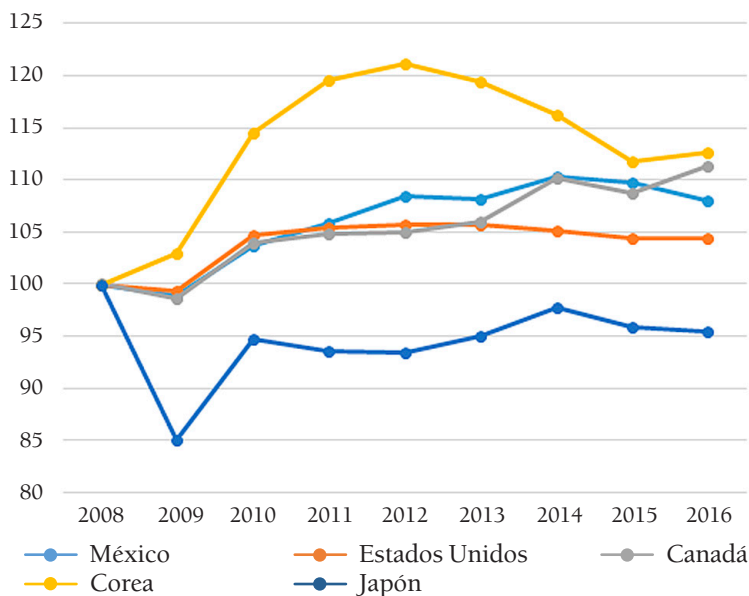
Los teóricos neoliberales también afirman que los países que se especializan en la producción de aquellos bienes que utilizan de manera intensiva su factor más abundante —y por ello más barato—, serán más competitivos y exportarán cada vez más este tipo de bienes. Tal especialización produ-

GRÁFICA 10
TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO DEL SALARIO MEDIO REAL
Y DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS



FUENTE: *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: la desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017.

GRÁFICA 11
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(ÍNDICE BASE 2008 = 100)



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI, 2017.

cirá, en el mediano plazo, una mayor demanda de trabajo y necesariamente un aumento del salario.¹²

Efectivamente la teoría acertó en su predicción sobre el crecimiento de las exportaciones, pero se equivocó en cuanto al aumento del salario. Debemos preguntarnos entonces: ¿qué beneficios ha generado este modelo económico implementado de manera desesperada en nuestro país desde hace más de tres décadas y, sobre todo, cómo se han distribuido tales beneficios?

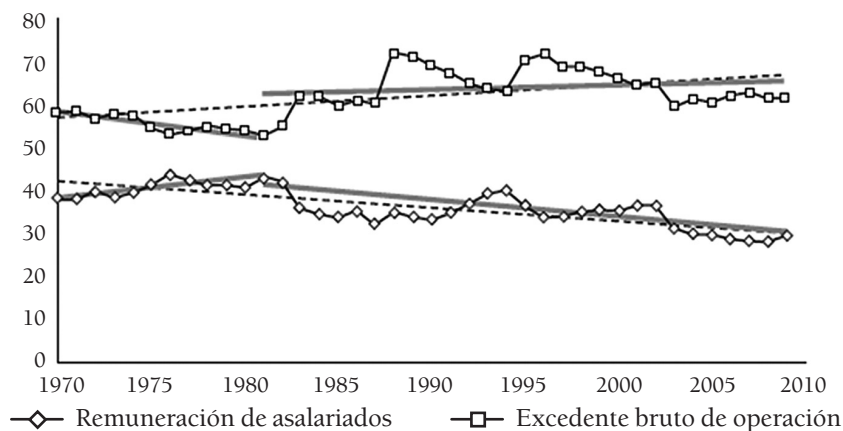
Para responder a esta pregunta basta con revisar la distribución del ingreso en nuestro país y corroborar que los beneficios generados por el modelo exportador sólo se han reflejado en las utilidades de las empresas (excedente bruto de operación), en detrimento de las remuneraciones a los asalariados (masa salarial). En la gráfica 12 podemos observar que el excedente bruto de operación pasó de representar el 57.8% del PIB en 1970 al 61.5% en 2009, mientras que las remuneraciones a los asalariados se han reducido sistemáticamente al pasar del 38.1% del PIB en 1970 a 29.3% en 2009. Podemos identificar además dos etapas importantes en el periodo analizado. En la primera, que va de 1970 a 1981, observamos una tendencia decreciente del excedente bruto de operación que lo lleva a su nivel más bajo de todo el periodo analizado (52.8% del PIB). En sentido inverso, observamos que las remuneraciones a los asalariados aumentan hasta alcanzar los mayores niveles registrados en todo el periodo (43% del PIB). Tal comportamiento es resultado de la exitosa implementación del modelo de crecimiento hacia adentro conocido como “sustitutivo de importaciones” y explica en buena medida el crecimiento, tanto del mercado interno como de la economía, que se registró desde los años cuarenta y hasta los setenta. Lamentablemente, a partir de 1981 este virtuoso proceso redistributivo se revirtió hasta provocar incluso una mayor ampliación de la brecha existente entre los ingresos del capital y los del trabajo, tal como se aprecia en la gráfica 13.

Los economistas neoliberales consideran incluso que la desigualdad es normal e indispensable para el funcionamiento del sistema capitalista,¹³ debido a los incentivos que generan sobre la inversión (tasas de capitalización). Sin embargo, tal argumento resulta totalmente falaz cuando vemos la distribución del ingreso en los países capitalistas desarrollados y la comparamos con la que priva en nuestro país. Para ello, utilizamos los datos del

¹² Principal argumento del teorema de la igualación en el precio de los factores derivado del modelo formulado por los economistas suecos Bertil Ohlin y Eli Heckscher en 1933.

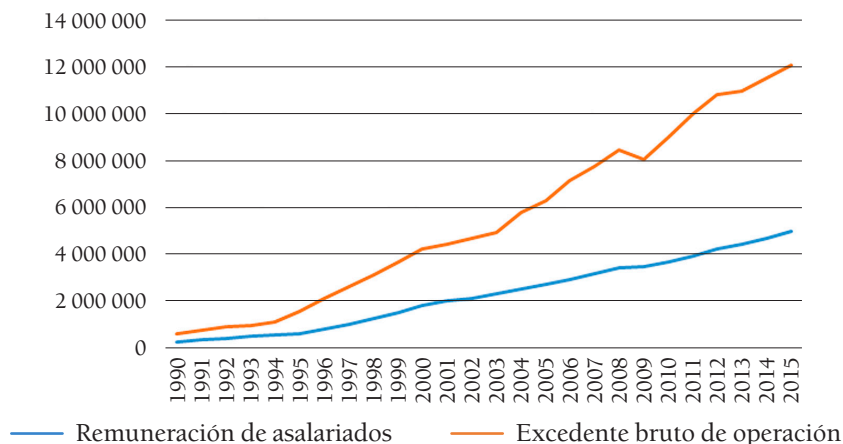
¹³ Ludwig von Mises en su libro *Acción humana. Tratado de economía* (Editorial Unión, 9ª edición, 2009) afirma que “Las desigualdades de riquezas e ingresos son una característica esencial de la economía de mercado. Su eliminación destruiría por completo la economía de mercado”.

GRÁFICA 12
REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EXCEDENTE BRUTO DE OPERACIÓN
(PORCENTAJE DEL PIB)



FUENTE: elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

GRÁFICA 13
REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EXCEDENTE BRUTO DE OPERACIÓN
(EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)



FUENTE: elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

excedente bruto de operación y la compensación a los trabajadores, ambos como porcentaje del Valor Agregado (VA), en términos netos en los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En estos datos observamos que para el año 2015 el excedente

bruto de operación como porcentaje del VA registra un promedio de 31%, mientras que el promedio de la compensación a los trabajadores como porcentaje del VA es del 67%. Si consideramos sólo a los países más desarrollados (Suiza, Francia, Estados Unidos, Suecia, Italia, Finlandia, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Austria, Alemania, Países Bajos, Corea y Noruega), el excedente bruto de operación como porcentaje del VA sólo alcanza un promedio de 26%, mientras que el promedio de la compensación a los trabajadores como porcentaje del VA asciende al 72%, destacando los casos de Suiza y Francia como los países con la participación de las compensaciones a los trabajadores más altas del grupo, con 87 y 82%, respectivamente. Incluso en Estados Unidos —país altamente desarrollado y abiertamente liberal—, los indicadores de distribución del ingreso se ubican en niveles muy cercanos al promedio (véase tabla 1).

TABLA 1
EXCEDENTE BRUTO DE OPERACIÓN Y COMPENSACIÓN A TRABAJADORES COMO
PORCENTAJE DE VALOR AGREGADO EN PAÍSES DE LA OCDE (2015)

País	Compensación a trabajadores (% del VA) -1	Excedente bruto de operación (% del VA) -2	Diferencia (1-2)
Suiza	87	13	74
Francia	82	15	67
Eslovenia	83	16	67
Estados Unidos	69	22	47
Suecia	67	22	45
Italia	72	25	47
Finlandia	76	26	50
Reino Unido	71	26	45
Bélgica	78	26	52
Luxemburgo	75	27	49
Área Euro	72	27	46
España	72	27	45
Dinamarca	72	28	45
Austria	69	28	41

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

<i>País</i>	<i>Compensación a trabajadores (% del VA) -1</i>	<i>Excedente bruto de operación (% del VA) -2</i>	<i>Diferencia (1-2)</i>
Letonia	71	29	42
Alemania	71	30	41
Portugal	69	30	39
Promedio (OCDE)	67	31	36
Países Bajos	68	32	36
Eslovaquia	69	32	36
Estonia	68	33	36
Corea	63	35	28
Grecia	56	36	20
República Checa	66	36	30
Hungría	63	36	26
Noruega	63	38	24
Israel	57	40	18
Polonia	56	43	13
Irlanda	41	58	-17
México	29	70	-40

NOTAS: excedente bruto de operación y compensación a trabajadores correspondientes a corporaciones no financieras. El valor agregado es neto.

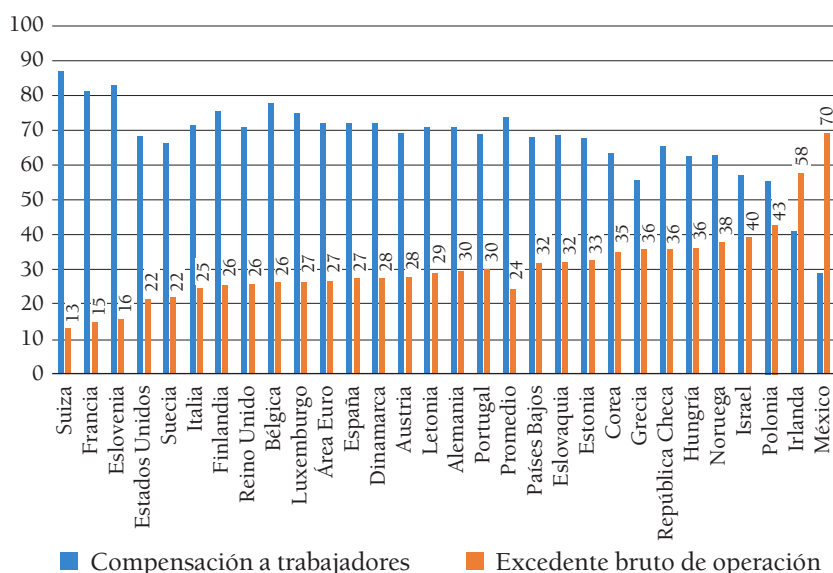
FUENTE: elaboración propia con datos del *National Accounts at a Glance*, extraídos del sitio OECD-Stat.

También podemos observar que la participación en el VA de las compensaciones a los trabajadores es mayor a la participación del excedente bruto de operación en todos los países de la OCDE, excepto México e Irlanda, siendo el nuestro el caso más crítico y escandaloso de la muestra, ya que registra la participación más alta del excedente bruto de operación, con un 70%, y la menor participación en la compensación a los trabajadores, con un 29% (véase gráfica 14).

Más aún, al calcular la diferencia entre la participación de las compensaciones a los trabajadores y la participación del excedente bruto de ope-

GRÁFICA 14

EXCEDENTE BRUTO DE OPERACIÓN Y COMPENSACIÓN A TRABAJADORES
(% DEL VALOR AGREGADO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE, 2015)



FUENTE: elaboración propia con datos del *National Accounts at a Glance*, OECD.

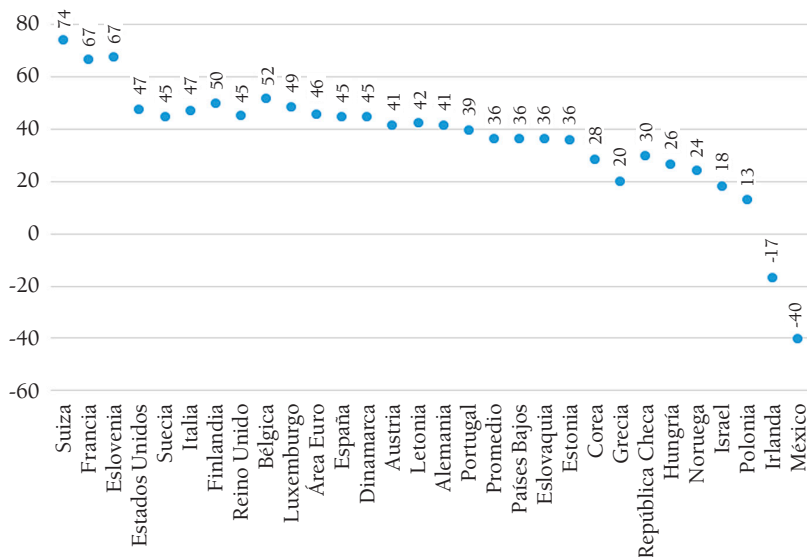
ración en el VA, observamos que la normalidad entre los países de la OCDE es que ésta sea positiva y ronde los 36 puntos en promedio.¹⁴ Pero también observamos que incluso comparándola con la diferencia de menos 17 puntos registrada en Irlanda, la diferencia de 40 puntos que existe en México resulta simplemente irracional (véase gráfica 15).

Adicionalmente, detectamos una caída de la participación salarial a nivel internacional desde los años noventa, derivada de la implementación del neoliberalismo y el proceso de globalización en el mundo. Pero también observamos en el último lustro que dicha tendencia se está revirtiendo —aunque sea tímidamente— tanto en países desarrollados como emergentes, tal como se aprecia en la gráfica 16 que nos muestra una clara recuperación de la participación salarial tanto en Estados Unidos como en China. Sin embargo, esto no sucede en México, adonde la caída de la participación salarial no parece detenerse.¹⁵

¹⁴ Se refiere al promedio calculado para todos los miembros de la OCDE, pero si se excluyen los datos negativos de Irlanda y México el promedio aumenta a 41 puntos.

¹⁵ Datos extraídos del *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: la desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017.

GRÁFICA 15
DIFERENCIA ENTRE COMPENSACIÓN A TRABAJADORES Y EXCEDENTE
BRUTO DE OPERACIÓN EN PAÍSES DE LA OCDE, 2015
(PUNTOS PORCENTUALES)



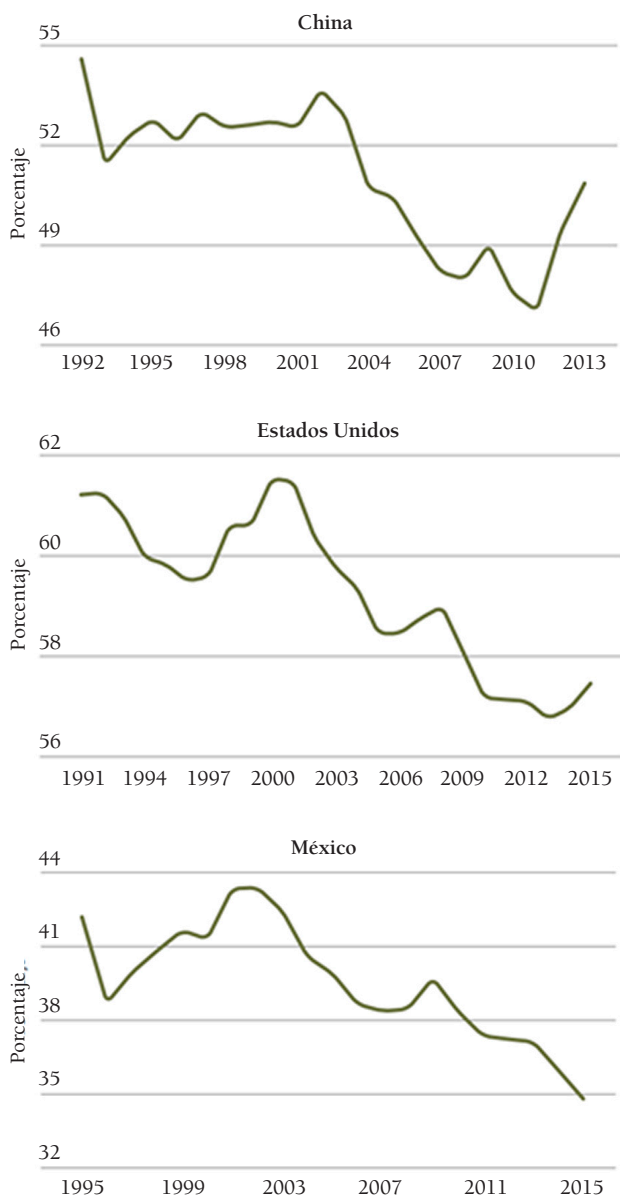
FUENTE: elaboración propia con datos del *National Accounts at a Glance*, OECD.

SALARIO Y CONDICIONES DE ALIMENTACIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN

La pérdida del poder adquisitivo del salario en nuestro país no es el problema más grave. El principal problema es la situación de millones de personas que ahora están condenadas a la pobreza por haber crecido en condiciones paupérrimas de alimentación, salud y educación.

En su estimación de la pobreza para México 2016, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) informa que 53.4 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza en nuestro país, equivalente a un 43.6% de la población total, de los cuales 9.3 millones viven en pobreza extrema (7.6%). Otros 32.9 millones de personas son vulnerables por carencias sociales (26.8%) y 8.6 millones de personas son vulnerables por ingresos (7%). El resto de la población, 27.8 millones de personas (22.6%) es considerada población no pobre y no vulnerable, lo que significa que sólo uno de cada cinco mexicanos vive dignamente sin carencias educativas, de salud, vivienda, alimentación o ingreso. Este mismo Consejo estimó que la población con ingresos inferiores a la línea de bien-

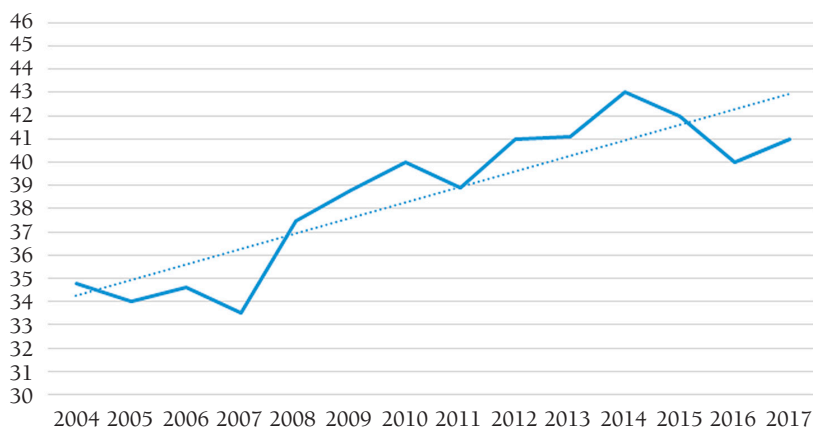
GRÁFICA 16
PARTICIPACIÓN SALARIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS
(PORCENTAJE DE INGRESO)



FUENTE: *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: la desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017.

estar¹⁶ es de 62 millones de personas (50.6%) y la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo¹⁷ es de 21.4 millones de personas (17.5%). Asimismo, el CONEVAL calcula, en base al ingreso laboral¹⁸ y al costo de una canasta alimentaria básica (rural y urbana),¹⁹ el porcentaje de la población nacional con ingreso inferior al costo de dicha canasta, que para finales de 2017 ascendió a 41% (véase gráfica 17).

GRÁFICA 17
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON INGRESO LABORAL
INFERIOR AL COSTO DE LA CANASTA ALIMENTARIA



FUENTE: *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*, CONEVAL, 2017.

Si bien este indicador puede subir o bajar con rapidez en el corto plazo debido a la volatilidad de los precios de los alimentos, en el largo plazo observamos que el ritmo de crecimiento del costo de la canasta alimentaria supera desde 2008 al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y, de acuerdo al comportamiento que muestra la serie, esta tendencia no pa-

¹⁶ Personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

¹⁷ Personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.

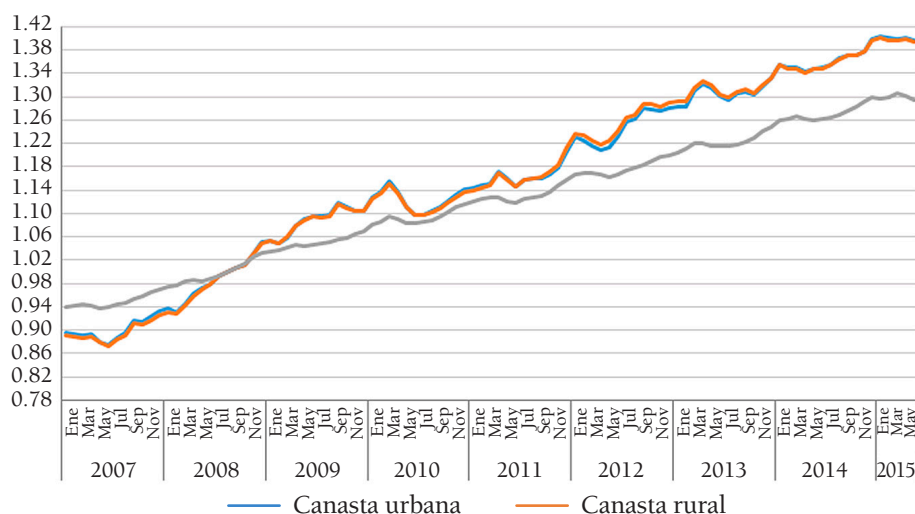
¹⁸ Para obtener el ingreso laboral per cápita se suman en cada hogar los ingresos laborales mensuales de sus integrantes, obtenidos a partir de la información de la ENOE, y se divide esa suma entre el número de integrantes del hogar, obteniendo así el ingreso laboral de cada uno de sus integrantes.

¹⁹ La canasta alimentaria urbana conformada por cantidades mínimas de cereales y derivados, carnes, leche y derivados, leche, derivados de leche, huevo, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcares, alimentos procesados y refrescos envasados. No incluye otros bienes y servicios básicos.

rece revertirse en los próximos años (véase gráfica 18). Lo anterior resulta particularmente grave al considerar que el ajuste anual del salario mínimo en México se calcula en base al crecimiento del INPC, indicador que registra todo tipo de bienes y servicios y no sólo a los considerados como básicos. De esta manera, cuando el aumento en el precio de los alimentos es mayor al crecimiento del índice general y, por lo tanto, al salario mínimo, la pobreza y pérdida del bienestar es mucho más grave y sensible.

Pero además, la situación arriba descrita niega rotundamente uno de los argumentos preferidos de los apologistas del neoliberalismo: La idea de que la apertura comercial permite a la población acceder a alimentos más baratos y elevar así de manera instantánea su bienestar. Lo que estamos viendo ahora con los precios internacionales, tanto de los alimentos como del resto de los *commodities*, es prueba suficiente de otra falacia más del modelo neoliberal.

GRÁFICA 18
EVOLUCIÓN MENSUAL DEL VALOR DE LA CANASTA ALIMENTARIA BÁSICA
Y DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (BASE 2008)



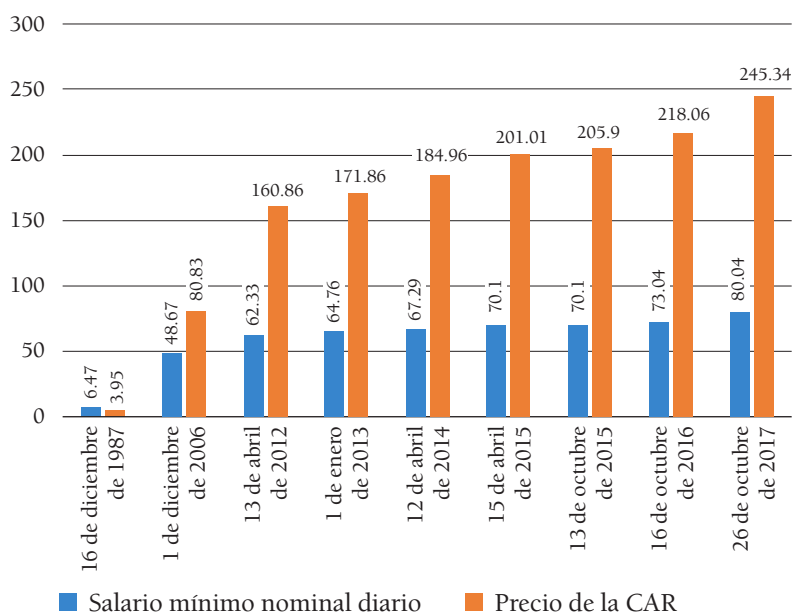
FUENTE: *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*, CONEVAL, 2017.

El Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM utiliza la Canasta Alimenticia Recomendable (CAR), conformada por 40 alimentos de uso y consumo diario, para una familia mexicana de cuatro personas,²⁰ y la contrasta

²⁰ Esta canasta fue definida por el Dr. Abelardo Ávila Curiel del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán y toma en cuenta aspectos nutricionales, de dieta, de tradición y hábitos culturales; sin embargo, no incluye gastos de renta de vivienda, transporte, vestido, calzado, etcétera.

con el salario mínimo diario de la fecha correspondiente para medir la capacidad de la mayoría de los mexicanos para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación (véase gráfica 19).

GRÁFICA 19
COSTO DE LA CANASTA ALIMENTICIA RECOMENDABLE (CAR) Y
SALARIO MÍNIMO DIARIO EN MÉXICO (PESOS CORRIENTES)



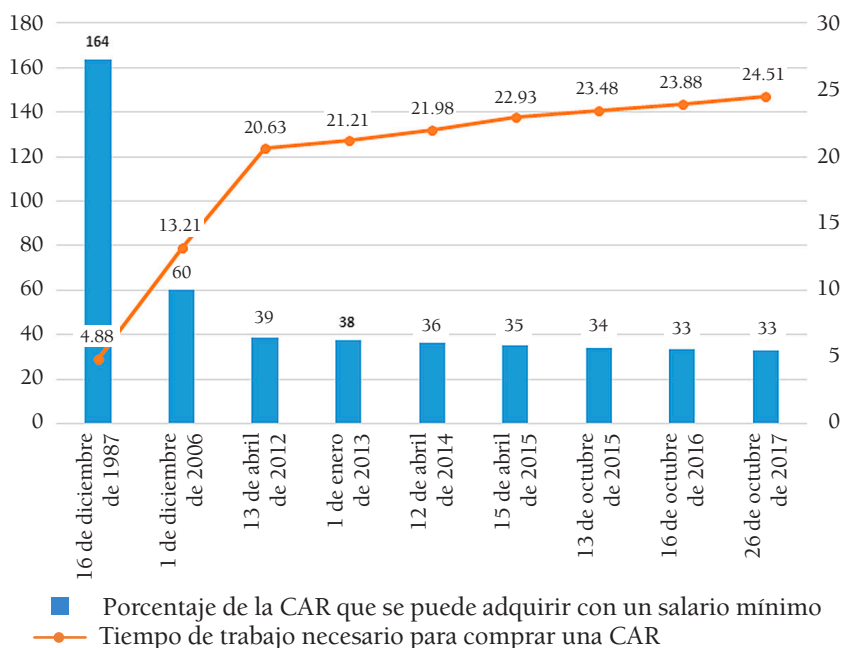
FUENTE: Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, 2018.

Naturalmente, con estas cifras también confirmamos no sólo la pérdida de poder adquisitivo del salario, sino el deficiente nivel de alimentación, nutrientes y energía calórica necesarios para vivir sanamente y trabajar productivamente en México. Más grave aún resulta tal situación si se estima la cantidad de Canastas Alimenticias Recomendables que se pueden adquirir con un salario mínimo diario, así como el tiempo necesario que debería de trabajar una persona que recibe un salario mínimo para comprar dicha canasta. En la gráfica 20 podemos observar tal información.

Por su parte, The Jus Semper Global Alliance,²¹ utiliza otra colección de bienes denominada Canasta Básica Indispensable (CBI), y estima su costo diario en dólares para compararla con el salario mínimo general y el salario

²¹ Datos del documento *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and "emerging" economies, with available wage and PPP data (1996-2015)*, The Jus Semper Global Alliance, 2016.

GRÁFICA 20
CANASTAS ALIMENTICIAS RECOMENDABLES (CAR) QUE SE PUEDEN COMPRAR
CON UN SALARIO MÍNIMO Y TIEMPO NECESARIO PARA HACERLO
(PORCENTAJE DE CANASTAS Y HORAS)



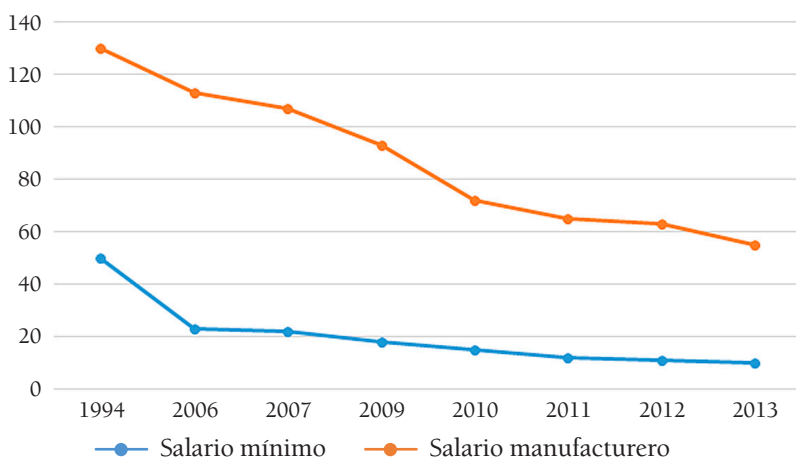
FUENTE: Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, 2018.

manufacturero diario en nuestro país. En este estudio observamos que desde el principio del periodo analizado (1994-2013), el salario mínimo no es suficiente para comprar una CBI. En 1994 el salario mínimo sólo representaba el 47% del costo de la canasta, pero para 2013 apenas alcanzaba para un 10% de la misma. Incluso el salario manufacturero, que suele ser hasta seis veces más alto que el mínimo, ha venido cayendo respecto del costo de la CBI, pasando de representar un 130% en 1994 a representar sólo un 50% (véase gráfica 21).

En la gráfica 22 se presentan los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) levantada por el INEGI en 2016. En ella vemos el porcentaje del gasto que los hogares mexicanos destinan a la compra de bienes y servicios de acuerdo a su nivel de ingreso en términos de salarios mínimos.

Podemos observar que para todos los niveles de ingreso los hogares mexicanos destinan la parte más importante de su gasto a los alimentos, bebidas y tabaco y, en segundo lugar, al transporte (adquisición, manteni-

GRÁFICA 21
PORCENTAJE DEL COSTO DE UNA CANASTA BÁSICA INDISPENSABLE (CBI)
CUBIERTO POR UN SALARIO MÍNIMO Y MANUFACTURERO

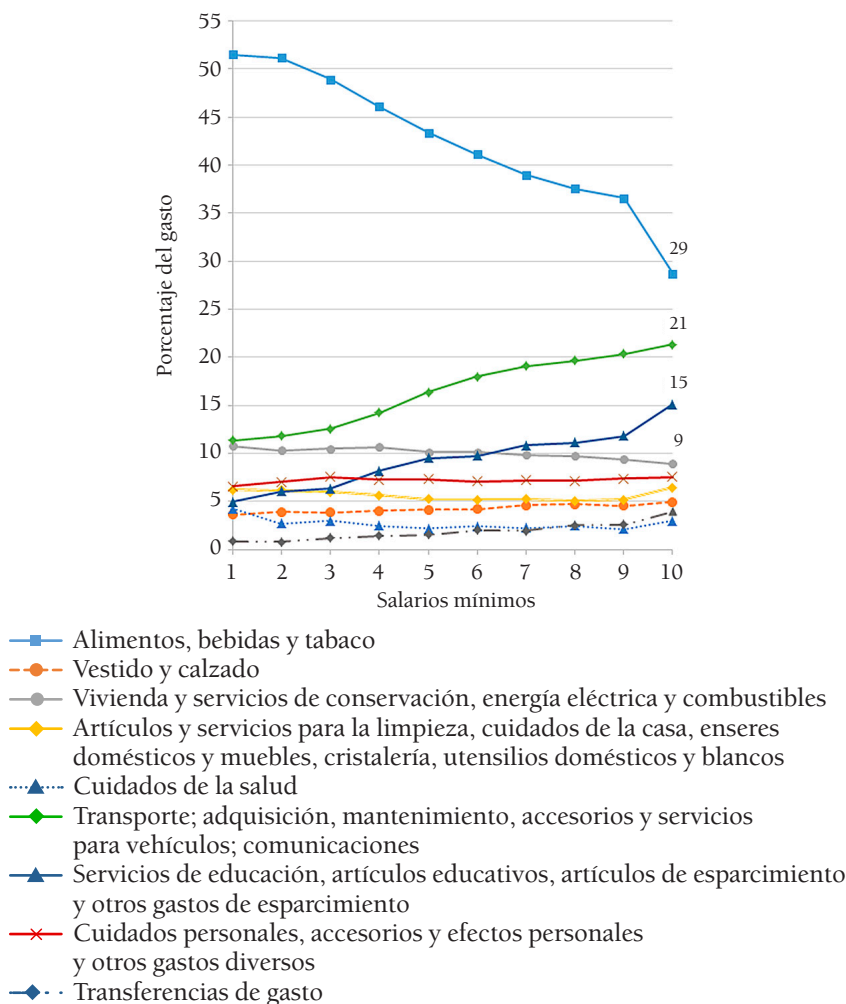


FUENTE: datos del documento *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and “emerging” economies, with available wage and PPP data (1996-2015)*, The Jus Semper Global Alliance, 2016.

miento, accesorios y servicios para vehículos y comunicaciones). En tercer lugar, los hogares con menores ingresos (un salario mínimo) destinan su gasto a vivienda y servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles; mientras que los hogares de mayores ingresos (más de ocho salarios mínimos) lo destinan a servicios de educación, artículos educativos, artículos de esparcimiento y otros gastos de esparcimiento. Asimismo, podemos observar que la proporción del gasto que los hogares con los ingresos más bajos destinan a las categorías de alimentos y a la de los transportes es muy distinta comparada con los hogares de altos ingresos. Así pues, vemos que aquellos que obtienen hasta un salario mínimo de ingreso destinan un 51% de su gasto a los alimentos, mientras que los que obtienen más de ocho salarios destinan sólo el 29%, es decir, 22 puntos porcentuales menos. Por otra parte, mientras que los hogares que reciben hasta un salario mínimo destinan un 11% de su gasto a los transportes, aquellos que reciben más de ocho salarios destinan el doble de su gasto, es decir el 21%. Igualmente, los hogares que reciben hasta un salario mínimo de ingreso destinan un 5% de su gasto a los servicios de educación y esparcimiento, los que reciben más de ocho salarios destinan el triple, es decir 15%. El resto de las categorías se mantiene casi estables para todos los niveles de ingreso.

Naturalmente, los hogares con menores ingresos le destinan una mayor parte de su gasto a los alimentos en detrimento de su salud y educación, mien-

GRÁFICA 22
COMPOSICIÓN DEL GASTO CORRIENTE MONETARIO EN LOS HOGARES
SEGÚN MÚLTIPLOS DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, 2016



FUENTE: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2017 del INEGI.

tras que los hogares con mayores ingresos le destinan una mayor proporción de su gasto a su salud y educación y menos a su alimentación.

Dos efectos importantes se producen de tal situación. Por un lado, los hogares de menores ingresos que deben dedicar la mayor parte de sus recursos a su alimentación enfrentan, como ya hemos visto antes, un aumento en el precio de los alimentos y, por lo tanto, una pérdida grave en sus condi-

ciones de nutrición, salud y bienestar. Adicionalmente, al prescindir de la salud y educación mínimas y suficientes para integrarse a un trabajo productivo, se les condena también a la miseria perpetua.

Por otro lado, la elevada proporción del gasto que los hogares con mayores ingresos canalizan a su salud y educación, confirma que un aumento general en los salarios operaría como un potente detonador del bienestar de la población al elevar la demanda de estos servicios entre toda la población. Asimismo, un aumento en el ingreso de las familias también sería positivo en términos de crecimiento del mercado interno y de la economía, ya que impactaría directamente en la demanda de todo tipo de bienes y servicios, especialmente aquellos que tienen una mayor sensibilidad a los aumentos en el ingreso de los consumidores.

CONCLUSIONES

La extraordinaria pérdida del poder adquisitivo que experimentó nuestro país en los últimos 35 años —no registrada en ningún otro caso nacional— representa no sólo una pérdida efectiva de la demanda agregada, la inversión, el empleo y el bienestar de las familias mexicanas, sino también el retraso de más de tres décadas de desarrollo potencial.

Tan lamentable situación es resultado sin lugar a dudas de la implementación sistemática, profunda, criminal y dolorosa del modelo neoliberal en nuestro país. Insistir por ello en dicho modelo como paradigma de desarrollo es condenar a los mexicanos a su pauperización total, pues desde su diseño, por parte de una generación de tecnócratas educados en la Escuela de Chicago y liderados por Carlos Salinas de Gortari, se concibió a la contención salarial como el eje central de tal estrategia económica.²²

No podemos seguir creyendo —como lo hacen los neoliberales— que la libertad en los mercados, especialmente el laboral, generará automáticamente una mayor eficiencia productiva y generosos salarios para los mexicanos. La evidencia presentada a lo largo de este capítulo confirma la falacia.

Hemos llegado a tal situación de pobreza que resulta imposible seguir confiando en el poder de la “mano invisible”, como detonador del mejoramiento de las condiciones de alimentación, salud y educación de la po-

²² Al final del gobierno de Miguel de la Madrid, durante el cual se desató la inflación más alta de nuestra historia (157%), el entonces secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, convocó a los sectores obrero, campesino, empresarial y gubernamental a suscribir el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), para consensuar una serie de medidas antiinflacionarias de las cuales la contención salarial fue, como siempre, la más importante. Desde entonces esta ha sido, en nuestro país, la premisa fundamental de la tecnocracia neoliberal.

blación, cuando éstas ya se encuentran por debajo de los niveles mínimos de subsistencia. Debemos entender que una persona desnutrida no puede ser saludable; una persona enferma no puede trabajar; una persona analfabeta no puede progresar. Como sociedad, tenemos que reconocer la importancia de la alimentación, la salud y la educación como base fundamental del desarrollo y no como su consecuencia. Y para ello, el papel del salario, de quien lo paga y de quien regula su pago, es trascendental.

Es indispensable ahora revertir esta tendencia y recuperar lo más pronto posible el desarrollo perdido de nuestro país. Para ello, la estrategia más efectiva y poderosa debe pasar por el fortalecimiento del mercado interno y, necesariamente, por un aumento del salario real. Todos los países desarrollados han pasado por una etapa de aumentos del salario real administrados por el Estado y otros también promovidos por el propio sector empresarial, tal como sucedió a principios del siglo pasado en Estados Unidos, cuando Henry Ford duplicó el salario de sus trabajadores, detonando así un aumento de su productividad y el crecimiento de la clase media y el mercado interno de ese país. Más recientemente, se pueden revisar también los casos de China, Brasil, Camboya y Alemania que están elevando su salario mínimo como principal medida para promover un mayor crecimiento y desarrollo económicos.²³

Pero para ello es necesaria la visión, convicción y voluntad de los diferentes sectores de la sociedad y el liderazgo de un Estado preocupado realmente por el bienestar y desarrollo de su población, y no por complacer las exigencias de la oligarquía empresarial y financiera internacional. Mientras eso sucede, nosotros proponemos una ley que asegure un aumento del salario mínimo superior a la inflación, hasta que éste cubra las “necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”, tal como lo mandata el artículo 123 constitucional.

Como individuos y como empresas, debemos actuar ahora y ofrecer a los mexicanos una verdadera oportunidad de desarrollo por medio del instrumento económico más eficaz y directo que existe: el salario.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (Coneval) (2017), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016*, <<https://www.coneval.org.mx>>.

²³ Marcelo Justo, *Los países en los que más subió el salario mínimo*, publicado en el sitio BBC Mundo el 5 de marzo de 2015.

- Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM (2018), *Reporte de Investigación 127, México 2018, Otra derrota social y política a las clases trabajadoras, los aumentos salariales que nacieron muertos*, <<http://cam.economia.unam.mx/>>.
- Dickens, William T. y Kevin lang (1985), "A Test of Dual labor Market Theory", en *American Economic Review*, núm. 7, Pittsburgh, American Economic Association, pp. 792805.
- Esquivel, E., M. González, J. Torres y O. Jiménez (2008), *La república informal, El ambulante en la ciudad de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (1970), "Migration, Unemployment and Development, A TwoSector Analysis", en *American Economic Review*, vol. 60, núm. 1, Pttsburgh, American Economic Association, pp. 126142, en <<http://www.jstor.org/stable/1807860>>.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (2012), *Encuesta Nacional de Micronegocios*, México, INEGI.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (2017), *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, México, INEGI.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (2017) *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, INEGI.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (varios años), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, México, INEGI.
- Justo, Marcelo (2015), *Los países en los que más subió el salario mínimo*, BBC Mundo, <<http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150305>>.
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (2006), *Economía Internacional, teoría y política*, Mc Graw Hill, 7ª edición, p.p. 120-137.
- La Alianza Global Jus Semper (2010), *Análisis de brechas y homologación de salarios dignos (respecto a eua) de trabajadores manufactureros de LP en términos de paridades de poder de compra 19752008*, en <www.jussemper.org>.
- Loayza, Norman v. (1994), "labor regulations and Informal Economy", en *World Bank Policy Research*, Washington, D.C., The World Bank (Working paper, núm. 1335).
- Maloney, F. William (1997), *labour Market Structure in ldc's, Time Series Evidence on Competing view*, Washington, D.C., The World Bank, en <<http://www.worldbank.org>>.
- Medina, Leandro y Schneider, Friedrich (2017), "Shadow Economies around the World, New Results for 158 Countries over 1991-2015", *CESIFO working paper* No. 6430.
- Mises, Ludwig von (2009), *Acción Humana, Tratado de Economía*, Editorial Unión, 9ª Edición.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *National Accounts at a Glance*, <<https://stats.oecd.org>>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017, La desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, Ginebra, Suiza, <<http://www.ilo.org>>.
- Rostow, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University press.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn y Claudio E. Montenegro (2010), *Shadow Economies all Over the World, New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, Santiago de Chile, Universidad de Chile (Working papers, núm. 322).
- Soto, Hernando de (1986), *El otro sendero, La revolución invisible del Tercer Mundo*, México, Diana.
- The Jus Semper Global Alliance (2011), *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and “emerging” economies, with available wage and PPP data (1975-2009)*, en <www.jussempir.org>.
- The Jus Semper Global Alliance (2016), *Wage gap charts for Mexico vis-à-vis selected developed and “emerging” economies, with available wage and PPP data (1996-2015)*, en <www.jussempir.org>.
- UBS AG (2015), *Prices and Earnings*, <<http://www.ubs.com>>.

MERCADO INTERNO Y DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL MÁS ALLÁ DE LA ERA TRUMP. DIEZ PROPUESTAS POR MÉXICO

JOSÉ LUIS DE LA CRUZ*
VANESSA VEINTIMILLA BRANDO**

INTRODUCCIÓN

“No tenemos aliados eternos, pero tampoco enemigos perpetuos. Sólo nuestros intereses son eternos y perpetuos, y es nuestro deber ser fieles a esos intereses” (Lord Palmerston). Una cita de Henry Kissinger en su libro *Orden mundial*, reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia para mostrar que las naciones más poderosas del orbe siempre privilegian el interés propio, aun si ello implica modificar acuerdos previamente establecidos.

Hoy, México debe recordar dicho precepto para garantizar que, sin importar el resultado de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el país pueda incrementar su ritmo de crecimiento económico: 2.5% promedio anual no bastan para generar desarrollo social y económico para 120 millones de personas, un desafío que será mayor si el resultado de la renegociación no es exitoso para los intereses y necesidades de la segunda economía de América Latina.

Además, es evidente que debe revertirse la inercia que reduce la relevancia del país a nivel mundial. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el tamaño del PIB de México le permite ubicarse como la economía 16 del mundo, a principios de los años ochenta se encontraba en los primeros diez lugares. Se debe garantizar que la nación recupere su capacidad de crear valor agregado.

Para ello es imprescindible que se modifique el paradigma de política económica. México enfrentó el proceso de globalización que se inició hace casi 40 años con una ambiciosa política de apertura comercial, la entrada a lo

* Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.

** Directora de Estudios Económicos del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.

que hoy es la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la firma del TLCAN se consideraron como dos de los aspectos centrales de decisión.

El error: se pensó que la política de apertura comercial podría sustituir a una estrategia integral de política económica, que la dinámica del comercio internacional bastaría para enfrentar el desafío de la globalización productiva que se estaba instrumentado en el Pacífico Asiático.

Mientras México dismanteló su industria, en China, Corea del Sur, Vietnam, Singapur, Malasia, Hong Kong, Taiwán, Indonesia y la India se fortaleció el encadenamiento productivo, la innovación, la infraestructura y el desarrollo del capital humano necesarios para poder competir productivamente con los países desarrollados. El libre comercio fue sólo un mecanismo, un instrumento, no un fin por sí mismo.

Por ello mantuvieron su marco institucional fuera de dogmas económicos, privilegiaron los resultados, siendo el crecimiento una de las variables centrales con las que cuantificaron el éxito de su estrategia de política económica. Ninguna de las naciones citadas ha tolerado un desempeño modesto de su PIB.

Las exportaciones se alinearon al crecimiento. Para poder lograrlo aplicaron una estrategia de comercio exterior orientada a ello: pasaron de maquiladores de manufactura a ser partícipes competitivos de un mayor valor agregado.

El encadenamiento productivo, la innovación, el fomento al progreso tecnológico y a la inversión nacional, la atracción de inversión extranjera directa que se vinculó con sus empresas nacionales, el financiamiento, educación, infraestructura y una política fiscal que favoreció el desarrollo del sector privado realmente productivo, fueron parte de los mecanismos implementados para garantizar que el mercado interno se fortaleciera desde una base productiva y competitiva. Ninguno de dichos países adoptó las recomendaciones generales que llegaron del exterior, todos las adaptaron a sus realidades y necesidades.

Por el contrario, México ha intentado llevar sus instituciones, empresas, gobierno, sistema educativo y sociedad hacia las recomendaciones de organismos internacionales, una tarea titánica que no se puede cumplir desde la base del libre comercio o aún de la apertura económica generalizada. Se requiere una estrategia de política económica integral en donde los sectores público, privado, académico y la sociedad en general participen activamente.

Lo anterior es aún más relevante cuando se considera que el contexto global se modifica rápidamente. El Brexit, el avance de los grupos de ultraderecha y del separatismo en Europa, así como el avance de China determinarán un Nuevo Orden Mundial. Y con el mismo deberán modificar su postura quienes apostaron todo a los conceptos y paradigmas preponderantes. La idea de la soberanía y del interés nacional ya se encuentra en las

instituciones de naciones como Estados Unidos, basta ver la Agenda 2017 de la Oficina del Representante Comercial.

El cambio tendrá consecuencias en el contexto global. Hoy es el momento del TLCAN, y con él quienes apostaron todo a que dicho tratado sería el mecanismo de desarrollo económico y de competitividad en América del Norte. Durante años esgrimieron el argumento de que se había formado el bloque comercial más grande del mundo, pero se olvidaron de la parte productiva, sólo se apostó al corto plazo a la importación de bienes baratos que desplazaron inversión y empleo en la región.

Todo eso ha terminado. El presidente de Estados Unidos lo dejó en claro desde el inicio de su campaña. Anunció que al asumir su mandato se saldría del TPP, iniciaría la renegociación del TLCAN y modificaría la forma en que su nación se vincula comercialmente con el resto del mundo. Los organismos multilaterales no le son atractivos porque contienen un principio de equidad que no le es funcional, prefiere negociar uno a uno, así tiene mayor capacidad de influencia.

Los dos primeros pasos ya están dados, a tres días de iniciada su gestión terminó con el TPP y hoy la presión en la negociación del TLCAN va en aumento. Quienes no creían que esto pasaría, que sólo era una estrategia de política electoral, hoy deben reconocer que existe una posibilidad real: el TLCAN puede terminar. La presión de Donald Trump ha generado lo que hace un año era impensable: ya se escucha oficialmente que sólo la mitad de las exportaciones de México se encuentran bajo las reglas del TLCAN, por lo que su posible terminación no sería tan dañina. Lo que antes era un sacrilegio económico hoy es parte de una estrategia de negociación, pero de forma implícita se reconoce lo que diversos estudios mostraron a lo largo de los últimos 15 años, el impacto del TLCAN es positivo pero limitado.

No debe ser una sorpresa, desde el inicio se conocía. Hace 20 años Bill Clinton informó a su Congreso que antes de la entrada en vigor del TLCAN la mitad de las exportaciones de México a su país ya entraban sin ningún arancel. Parece que el tratado no modificó sustancialmente dicha cifra.

Ahí se encuentra la evidencia de que el camino por el que corrió el TLCAN condujo a su agotamiento: no era la parte comercial, era la productiva. El comercio sin aranceles ya determinaba la mitad de lo exportado por México a Estados Unidos, se debió colaborar para hacerlo de una manera más productiva. Los cambios institucionales implementados en materia comercial para elevar la competitividad de la región fueron insuficientes.

En consecuencia, se puede entender que algunos estudios en poder de la Oficina de Presupuesto de Estados Unidos señalen que los beneficios del TLCAN para su economía son positivos pero restringidos, la mayor parte en los seis estados de la Unión Americana que concentran el 70% del co-

mercio con México y en donde Michigan tiene un déficit comercial con nuestro país que ha llegado a superar los 30 mil millones de dólares.

No obstante, no se debe desdeñar la relevancia del TLCAN: proporciona certidumbre legal a las 1 700 empresas que concentran más de 500 mil millones de dólares de intercambio comercial entre Estados Unidos y México. Cerca del 70% de las mismas con más de 500 empleados. Si bien la mayor parte de dichas empresas son estadounidenses, europeas y asiáticas, en México existen algunos ejemplos excepcionales que pueden mantener los niveles de productividad y competitividad que reclama el mercado estadounidense. Se debe garantizar que ello prevalezca y se incremente después de que termine la renegociación del TLCAN. Además, es fundamental que llegue a más empresas nacionales de menor tamaño, es necesario para acelerar el crecimiento económico de México.

Una de las debilidades del TLCAN ya se había observado desde las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, cuando el proteccionismo fue más sutil y selectivo, pero altamente efectivo. Varias empresas mexicanas se vieron afectadas por medidas que restringieron su entrada al mercado de Estados Unidos, ello a pesar del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El interés de Estados Unidos privilegió lo anterior y lo sigue haciendo, pero de manera más abierta y frontal. Así se desprende de la Agenda 2017 de la Oficina del Representante Comercial de dicha nación: el primer pilar de su estrategia es la soberanía nacional, un principio minimizado y hasta olvidado por quienes confiaron en el dogma de que los acuerdos comerciales por sí solos traerían mayor competitividad, productividad y bienestar económico a la región.

El error fue enviar la parte productiva y de innovación tecnológica a otras regiones del mundo y haberse conformado con la maquila e importación de productos baratos, una visión de corto plazo que cobra una enorme factura para América del Norte.

Después de 10 meses se reconoce que el TLCAN podría terminar, una posibilidad que debe alentar el verdadero interés nacional: México requiere una estrategia de fortalecimiento globalmente productivo y competitivo del mercado interno para enfrentar este y otros desafíos que vendrán tanto desde el interior como del exterior.

DIEZ PROPUESTAS POR MÉXICO

Fortalecimiento globalmente productivo y competitivo del mercado interno

La evolución de la economía mexicana no puede depender de las decisiones que se tomen en el exterior, nuestra nación existe y evoluciona más allá de

la gestión e influencia de intereses foráneos. La actual coyuntura muestra la esencia de nuestro gran país: una sociedad solidaria con sus connacionales, una nación que honra los acuerdos internacionales que ha firmado.

En estos momentos, millones de mexicanos trabajan hombro con hombro para hacer frente a los desafíos de la naturaleza. Mujeres y hombres se han volcado fraternalmente a ayudar a quienes fueron afectados por los sismos y los huracanes de septiembre de 2017. Las empresas nacionales se coordinaron para enviar alimento, medicamentos, cobijas, herramientas y maquinaria a quien más lo requiere. Lo hicieron para ayudar a la reconstrucción y a la reactivación de la actividad productiva de las zonas más dañadas. La capacidad económica de México es atribuible a la competitividad de sus procesos productivos, la calidad del capital humano y a las relaciones empresariales que se tienen con prácticamente todo el mundo. Eso no se modificará por el cambio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- Se pueden modificar las reglas comerciales existentes entre México y Estados Unidos, pero más del 99% de las empresas en nuestro país viven del mercado interno. Menos de seis mil son exportadoras, 20% de las exportaciones ya se dirigen a otras partes del mundo y de acuerdo a información oficial cerca del 50% de las ventas a Estados Unidos se realizan fuera del marco del TLCAN. En este sentido se debe reconocer que el TLCAN es importante para la economía y sociedad mexicana, pero el país tiene la capacidad para enfrentar este desafío. Para hacerlo debe poner el interés nacional en primera línea no sólo en la estrategia de negociación del TLCAN, lo debe hacer en la conformación de una nueva visión de política económica. Se debe ver más allá del TLCAN y de la dependencia comercial con el exterior. Entendiendo que el proceso de globalización se modificará, pero no desaparecerá, México debe aumentar su capacidad productiva interna, es la única forma de buscar nuevos mercados iniciando con el que se encuentra más cercano, el interno. La competencia global seguirá incrementándose, pero ya ha quedado claro que no será en función de tratados comerciales, el mundo se dirige a la conformación de bloques productivos como el que China está formando con su “One Belt, One Road”. Por ello:

- La primera acción debe ser garantizar el fortalecimiento globalmente productivo y competitivo del mercado interno. Sólo a través de empresas privadas nacionales altamente productivas, impulsadas en un ecosistema de competitividad global, México podrá aumentar su capacidad de generar valor agregado de forma endógena al mismo tiempo que mantiene su grado de atracción para la inversión extranjera directa.

- El encadenamiento de empresas nacionales globalmente productivas y competitivas permitirá generar mayor valor agregado a través de un incremento sostenido del contenido nacional de la producción y la exportación.
- Ello permitirá que las empresas extranjeras encuentren condiciones de alta competitividad en México.

La consecuencia natural será la diversificación de la matriz exportadora de México hacia Europa, Asia, América Latina y África. Para hacerlo se debe avanzar en la modernización de la infraestructura, la conectividad portuaria y carretera. De igual forma se debe implementar una estrategia de mejora regulatoria: se deben reducir los 130 mil trámites que existen en los tres niveles de gobierno y que representan un sobre costo de 3.5% del PIB. Un mayor financiamiento es imprescindible para elevar los recursos disponibles para el sector productivo, el actual monto y las condiciones de los recursos que la banca de desarrollo canaliza a la actividad productiva es insuficiente. Sin lugar a dudas se debe seguir avanzado en garantizar el Estado de derecho, al mismo tiempo que se vincula el trabajo de la empresa privada con el de las universidades, el sector público y la sociedad. Dicho círculo virtuoso constituye el mecanismo idóneo para atender los desafíos productivos que enfrentamos no sólo por la negociación del tratado.

*Apertura comercial debe darse con estrategia nacional:
la política comercial no puede sustituir la política económica*

Desde la apertura comercial, el país ha consolidado una política económica enfocada en el sector externo como mecanismo de crecimiento, siendo el sector manufacturero el principal detonador del mismo. Esta estrategia, plasmada desde la incorporación del país al GATT y formalizada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, exigió una participación activa en el ámbito internacional, con una intensa relación con el resto del mundo mediante el comercio, la inversión y la transferencia tecnológica. Por lo cual se buscó ampliar la apertura comercial, la generación de nuevos acuerdos económico y con ello nuevas opciones de mercado para los productos mexicanos.

En términos de comercio, efectivamente ha existido un incremento promedio anual del 8% en las exportaciones desde 1995 y hasta 2016, mientras que las importaciones crecieron a un ritmo superior del 9% anual en el mismo periodo, con lo cual el país mantiene una balanza comercial deficitaria. Aun cuando incrementó la participación en el comercio mundial, únicamente se han generado superávits en épocas de crisis, debido a la depreciación

de la moneda, que restringe el consumo interno de las importaciones e impulsa las ventas al extranjero. Con respecto a la inversión extranjera directa, también se evidencia un crecimiento promedio del 11% anual en el mismo lapso.

Lo anterior puntualiza que la estrategia de la economía enfocada a la apertura y el comercio exterior ha tenido impactos positivos en cuanto al crecimiento de los flujos por parte del extranjero; sin embargo, sus resultados han sido deficitarios con respecto al saldo neto de la balanza comercial y el escaso crecimiento económico generado durante los últimos 20 años de la profundización de esta estrategia con la firma del TLCAN: 2.5% en promedio anual.

Esta situación se da básicamente porque la búsqueda de nuevos mercados no estuvo acompañada del fortalecimiento de la planta productiva nacional, por lo cual el Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG) en 2015 sólo significó el 14.9% del valor de la producción de la industria manufacturera en su conjunto. De igual manera, se tiene que el 75% de los insumos consumidos por los establecimientos del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación son importados.

Adicionalmente, el Índice Global de Innovación 2016, que realiza el World Intellectual Property Organization (WIPO), considera siete pilares básicos: las instituciones, el capital humano y la investigación, infraestructura, sofisticación del mercado, sofisticación de los negocios, conocimiento y producción tecnológica, así como la producción creativa. Este índice ubica a México en el lugar 61 de 128 países analizados, rebasado por otras economías latinoamericanas como Chile (44) y Costa Rica (45), así como de su competidor global: China (25). Dejando como evidencia que la innovación y el desarrollo tecnológico tampoco son fortalezas de la economía mexicana y que el proceso de transferencia tecnológica es un tema pendiente de la globalización en México.

En este sentido, aun cuando durante los últimos 23 años se profundizó el modelo económico fincado en la evolución de las interacciones comerciales con el mundo, en México no se han evidenciado resultados significativos en cuanto a crecimiento, generación de valor agregado y desarrollo tecnológico. El mayor ingreso de flujos del extranjero, mediante las exportaciones y el ingreso de la inversión extranjera directa, no ha sido correspondido con un crecimiento sostenido de la economía. La razón fundamental se encuentra en que se buscó una alternativa de desarrollo avocada al exterior, que aun cuando buscaba promover productos e inversiones mexicanas en el extranjero, olvidó la estrategia nacional, no se ejecutó simultáneamente un plan interno de desarrollo y fortalecimiento de la planta productiva: la ausencia estructural más importante de las tres últimas décadas.

*El mercado interno de bienes intermedios:
una oportunidad frente al desafío Trump*

En el marco de la renegociación del TLCAN, si bien ahora se esboza la posibilidad de no contar con este acuerdo, así como además se ha minimizado su relevancia en este periodo, es claro que México cuenta con un mercado potencial de desarrollo productivo que no puede dejar de lado: la importación de bienes intermedios, independientemente de lo que ocurra con nuestro principal socio comercial.

Se debe recordar que la mayor parte del déficit del país se da en productos estratégicos para la producción industrial y es el resultado de la importación de insumos intermedios y bienes de capital que representan la ruptura de cadenas productivas y explican el bajo contenido nacional de las exportaciones. En estos sectores se debe trabajar para reducir los desequilibrios comerciales que tiene el país con el mundo.

La alta dependencia de las exportaciones mexicanas con respecto al mercado de la primera potencia mundial, le permite mantener un amplio superávit que no es suficiente para eliminar el déficit que se mantiene con el resto del mundo.

Para limitar la vulnerabilidad, no sólo es importante diversificar las exportaciones como se ha mencionado en múltiples ocasiones: México ya tiene firmados acuerdos comerciales que no se traducen en un intercambio comercial y de servicios favorable al país.

México debe reducir el déficit que mantiene con el mundo a través de la producción competitiva de insumos intermedios y bienes de capital que limite las importaciones y a su vez amplíe las posibilidades de exportación a otros países.

La dimensión de esta oportunidad es de 294.9 mil millones de dólares de importaciones de bienes intermedios, productos que ya se compran en el país pero que vienen del exterior; ya tienen un mercado que puede ser ocupado, en una proporción y de forma globalmente competitiva, por lo Hecho en México. Esta cantidad supera cuatro veces las exportaciones que realiza México al resto del mundo, sin incluir Estados Unidos, por lo cual el poder alcanzar capturar al menos el 3.5% de este mercado nacional, representaría tener la capacidad de un crecimiento en el PIB del uno por ciento.

Este es un ejemplo de cómo el país debe reenfocar su estrategia productiva, no sólo en el contexto global, también desde una perspectiva de mercado interno, al tiempo que se evalúan nuevos mercados fuera del país.

La adquisición de bienes intermedios desde el extranjero es 28 veces más grande que lo que el país exporta a Canadá, 54 veces lo exportado a Chi-

na, 91 veces el mercado que se mantiene en Reino Unido, por citar algunos ejemplos. Por lo que NO existe ningún país en el cual se tenga un mercado de exportaciones mexicanas tan amplio, excluyendo a Estados Unidos, como el que representan los bienes de uso intermedio en el territorio nacional y el cual además corresponde al de mayor facilidad logístico y de penetración, convirtiéndolo en el principal mercado, comparado en términos de comercio exterior con otros países a los cuales exportamos, sólo después de nuestro primer socio comercial.

Si bien existirán limitantes que impidan de manera inmediata atender este mercado interno de insumos intermedios, México tiene la capacidad de poder incrementar su penetración nacional en al menos una proporción y con ello mitigar la vulnerabilidad y dependencia de las exportaciones que realiza el país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El fortalecimiento globalmente productivo y competitivo del mercado interno puede elevar la producción competitiva de insumos intermedios y bienes de capital, así como reducir el déficit comercial, incrementar la inversión, la producción y el empleo en México. México requiere de una nueva estrategia orientada al fortalecimiento de su base productiva. El país requiere incrementar el contenido nacional de su producción y exportación. Representa un paso esencial para robustecer su capacidad productiva nacional y con ello ganar independencia y competitividad en su relación comercial, lo cual permitiría elevar el valor agregado de la producción nacional y con ello aumentar el ritmo de crecimiento económico.

México debe tomar medidas profundas que permitan atender no sólo el desafío de la coyuntura, se deben replantear las estrategias para resarcir los rezagos productivos históricos.

Inversión productiva para impulsar el crecimiento económico

- De acuerdo a la información oficial, en México sólo el 40% de las carreteras están pavimentadas. Únicamente el 4% son de cuatro carriles pavimentados. El 34% de los caminos en México son brechas mejoradas o terracería. El resto son caminos “revestidos”. Hay entidades en donde las carreteras pavimentadas no llegan al 30 por ciento.
- Para aumentar la productividad de la economía se debe incrementar la cantidad de las carreteras pavimentadas a un 60 por ciento.
- México sólo tiene un puerto, Manzanillo, dentro de los primeros 100 del mundo por capacidad de contenedores que puede manejar.
- Sólo se cuenta con un aeropuerto dentro de los primeros 50 del mundo por tránsito de pasajeros (lugar 44 en 2016).

La construcción de infraestructura para modernizar las comunicaciones y el transporte de pasajeros y bienes puede elevar el crecimiento de México, particularmente si se realiza con insumos nacionales, con lo “Hecho en México”.

El inicio de la renegociación del TLCAN impondrá una nueva agenda a México que va más allá del aspecto comercial. Los temas incluidos en la notificación que el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, envió a su Congreso permiten establecer que México deberá aplicar una política económica que eleve la productividad y la competitividad de las empresas.

Solamente a través de una mayor productividad y competitividad se podrá abordar la nueva agenda, particularmente porque los negociadores estadounidenses buscarán establecer una directriz que favorezca a su país.

La evolución del PIB se mantiene a niveles inferiores a los que se requiere, 2.5%. La causa fundamental es la falta de inversión. Las cifras son contundentes, entre 1980 y 1989, la inversión pública disminuyó a la mitad en términos reales. De acuerdo al INEGI, entre 1993 y el 2015, la variación de la inversión pública creció a una tasa promedio negativa de (-) 0.1%. Hoy se invierte no sólo menos que en 1993, prácticamente es la mitad de lo que se realizaba en 1980.

Sin inversión no hay crecimiento, y es claro que durante los últimos 35 años la parte pública dejó de cumplir con su parte. Ello dejó la responsabilidad en la parte privada, el problema es que el entorno macroeconómico no ha sido el propicio para fomentarla. En México no se ha logrado establecer un entorno favorable tanto para elevar la acumulación de maquinaria y equipo como para impulsar fuertemente a la construcción. Un efecto directo es el bajo progreso tecnológico y la innovación que se realiza en el país.

Lo descrito permite entender por qué China, la India y otras naciones asiáticas han desplazado a México. Las cifras son contundentes. En 1990 la inversión de México era el 47% de la realizada en China. Para el 2015 sólo representó el 6.4%. No es el único caso, en 1990 México tenía un nivel de inversión que era el 102% del que se hacía en la India. En 2015 sólo es el 33.5%. No hay dudas de por qué la India crece a tasas de 7% en tanto que México lo hace al 2.5 por ciento.

Para el 2015 México sólo realiza el 81% de inversión que hace Indonesia, el país que nos desplazó del lugar 15 en la lista de las mayores economías del FMI. De igual forma se invierte el 39% de Alemania, el 7.9% de Estados Unidos, 60% de Brasil, 68% de Corea del Sur, 19% de Japón, 65% de Canadá y 54% de Gran Bretaña. Por ello cada año se abre más la brecha de acumulación de capital, de acervo tecnológico y de crecimiento económico. Todos los años los países citados invierten más que México. Además, varios

de ellos lo hacen en sectores manufactureros y tecnológicos en donde son líderes en la generación de patentes.

La inversión como proporción del PIB de México de 23%, prácticamente la misma desde 1990. En Corea es 28.5%, en la India 32.7%, en Indonesia 34.6% y en China 45.4%. Las naciones citadas invierten más tanto en términos absolutos como en relación con su producto interno bruto.

Con este desempeño, entre 1980 y el 2014, México logró una tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de sólo 0.9%, con lo cual se ubicó por el debajo del desempeño promedio de países como China (8.8%), Corea (5.3%), Singapur (4.2%), Chile (3.4%), Colombia (2%), Perú (1.5%), Argentina (1.3%), Brasil (1.2%), Ecuador (1.2%), de igual manera, este resultado es inferior al promedio alcanzado por los países miembros de la OCDE del 1.6%, la Unión Europea con 1.6%, toda América Latina con 1.1% e incluso el promedio mundial del 1.3 por ciento.

La evidencia muestra que la solución al problema estructural de baja inversión no llegará del exterior. En promedio, la inversión extranjera directa (IED) que se realiza en México es de solamente 3% como proporción del PIB, y ello ocurre cuando se vende una gran empresa mexicana al capital foráneo. Para alcanzar una cifra como la de Corea del Sur se requiere 5.5% más como proporción del PIB, casi el doble de la IED promedio observada en los últimos años.

Sólo la inversión privada nacional, complementada con la extranjera puede lograrlo. Para ello se requiere una nueva estrategia de política económica, la aplicada en los últimos 35 años no es suficiente. No se debe olvidar, sin inversión no hay crecimiento, esa es la agenda pendiente que se debe atender y la cual no podrá cumplir sólo con medidas de apertura comercial, particularmente si no se ataca de frente el comercio desleal.

Alianza por la educación para la integración social y el desarrollo competitivo de México

La economía del conocimiento requiere de personas que cuenten con competencias y habilidades relacionadas con la innovación y el progreso tecnológico. La consolidación de la estabilidad social de México hace prioritario que los ciudadanos sean capaces de integrarse exitosamente a los procesos productivos modernos. Para ello es indispensable elevar el nivel de aprendizaje de los estudiantes mexicanos en ciencias aplicadas, matemáticas, computación y en todas aquellas áreas vinculadas con la tecnología y la innovación.

Si bien el sistema educativo debe garantizar lo descrito, también es indispensable contar con una alianza social más amplia. Cuando la educación y

la industria se encuentran estrechamente vinculadas se pueden generar programas de estudio, estrategias de formación de empleo, de creación y aceleramiento de empresas con alto valor agregado que garanticen el incremento de la productividad al mismo tiempo que se eleva el bienestar de la población.

La innovación y el progreso tecnológico han transformado los vínculos económicos y sociales en el mundo. Durante las décadas de los años ochenta y noventa las telecomunicaciones, la nanotecnología, la biotecnología y la ingeniería genética se sumaron al desarrollo industrial de mercado: se crearon empresas de alto valor agregado y financieramente exitosas que transformaron a la economía mundial. El comercio internacional respondió: aumentó el intercambio entre los países, pero el mayor beneficio económico y social se centró en aquellos que contaron con un sistema educativo fuertemente vinculado con la industria.

Los países desarrollados y emergentes que integraron la modernidad citada con su sector industrial ya establecido (química, siderurgia, cemento, textil, etc.) han aprovechado ampliamente los beneficios de la globalización. El comercio internacional ha favorecido el crecimiento económico del mundo, pero ha sido más efectivo para aquellos que no sólo maquilan y comercian: las naciones y empresas que ejercen el liderazgo en el desarrollo de la innovación y el progreso tecnológico han obtenido ganancias superiores gracias a las patentes y derechos que sus empresas detentan sobre bienes, servicios y procesos productivos.

La educación es parte fundamental en todo lo descrito, sólo a través de un sistema educativo que fortalece el desarrollo de las competencias y habilidades en las áreas de ciencia y tecnología se puede impulsar la generación del capital humano pertinente para competir en *la Era de la Economía del Conocimiento* y en la *Cuarta Revolución Industrial*:

No se puede alcanzar el éxito sin personas calificadas para innovar, desarrollar y adaptarse al progreso tecnológico. Para ello la educación es uno de los aspectos centrales para elevar la productividad y competitividad de las empresas y del país.

Pasar de maquilar y comercializar bienes importados hacia la transformación e innovación industrial requiere de empresas competitivas y generadoras de alto valor agregado.

La relación entre la educación y la industria garantiza empleabilidad, aumento de productividad y mayor éxito en la actividad emprendedora de los ciudadanos.

Para ello se debe desarrollar una estrategia transversal a todos los niveles del sistema educativo que favorezca el aprendizaje de los estudiantes en las áreas vitales para la Economía del Conocimiento y la Cuarta Revolución Industrial: ciencias aplicadas, matemáticas, computación, innovación y uso de la tecnología.

- Es indispensable tener un sistema educativo flexible hacia la utilización de nuevos modelos educativos con eje en la innovación y el progreso tecnológico.

Para la implementación de lo descrito se debe construir una *Alianza por la Educación Dual Industrial*.

Mejora regulatoria para incrementar la competitividad de México

El objetivo de la mejora regulatoria debe ser que el país eleve su capacidad de generar valor agregado a través de lo “Hecho en México” y con ello de generar mayor bienestar para su sociedad. La mejora regulatoria debe propiciar un aumento en la inversión productiva, la que redundará en mayor valor agregado y con ello en una generación de empleo formal más vigorosa.

Tener un sistema federal de mejora regulatoria permite eliminar la discrecionalidad que existe en los tres niveles de gobierno.

¿Por qué mejorar la regulación del sector privado?

- La inversión privada genera el 84% del valor agregado de la economía (INEGI).
- Gracias a la inversión hay crecimiento económico y bienestar.
- La inversión realizada por los mexicanos abarca todos los sectores productivos.
- La inversión privada nacional ronda entre el 12 y 14% del PIB (aproximadamente 140 mil millones de dólares), en tanto que la inversión extranjera directa oscila alrededor del 3%, 30 mil millones de dólares en promedio (INEGI).
- No hay un rincón de México en donde no exista un peso de inversión privada nacional.
- La esperanza de vida de las empresas en México es baja después de cinco años:
 - Durante el primer año desaparecen 33 de cada 100 negocios. La menor mortandad se observa en las manufacturas, en el primer año sobreviven 70 de cada 100.

- Para el quinto año de operación sólo sobreviven 35 de cada 100 negocios, siendo el comercio el de menor éxito, desaparecen 67 de cada 100.
 - En el décimo año la situación es extrema, sólo permanecen 25 negocios de los 100 que iniciaron actividades, siendo las manufacturas en donde se tiene un éxito relativo mayor con 30 sobrevivientes.
 - Después de 25 años sólo permanecen 11 de cada 100 negocios. La mayor parte en las manufacturas, el sector que tiene el mayor valor agregado.
- La carga regulatoria en México tiene un costo de 3.5% del PIB (Secretaría de Economía), en los países más competitivos no excede el dos por ciento.

Propuestas generales:

- La Mejora Regulatoria debe diseñarse para contribuir a aumentar la esperanza de vida de las empresas.
- Hacer expedita la apertura de negocios.
- Eliminar la corrupción y falta de transparencia que existe alrededor de los trámites y supervisión en la operación de las empresas.
- La utilización de sistemas de información que operen en línea. Los sistemas automáticos sirven para eliminar la intermediación oficial y no oficial. Lo descrito permite evaluar en tiempo real el desempeño de la función pública.
- Debe ser sistémica, es decir, configurarse de manera homogénea y generalizada en todo México.
- El catálogo de los trámites en los tres niveles de gobierno debe encontrarse en línea con una directriz de facilitar los negocios y ubicado en un sistema de información automatizado accesible por internet.
- La regulación no debe ser un tema de recaudación para los municipios, estados y el gobierno federal.
- Se debe converger a la competitividad de los principales socios comerciales de México.

La necesidad del financiamiento para el desarrollo

Las funciones de cualquier sistema financiero en un entorno capitalista son: propiciar la acumulación de capital para generar riqueza; contribuir con la asignación de la inversión a los usos más productivos y facilitar las transacciones para dar liquidez al sistema económico. Lo anterior con el objetivo de

alentar el ahorro y canalizarlo vía crédito a fines productivos generadores de riqueza, producción y empleo.

La historia económica mundial evidencia que los países con mayor desarrollo han pasado por un proceso de modernización y crecimiento de la intermediación financiera, de manera particular, porque cualquier proceso de crecimiento económico acelerado y persistente en el largo plazo se encuentra inducido por la inversión que permite alcanzar un mayor acervo de capital.

La estructura de la banca en México muestra evidencia de concentración existente en el sector, así como la escasez relativa en comparación con el crédito otorgado al sector productivo por otros países.

De acuerdo con el Banco Mundial, en promedio durante los últimos 15 años, la proporción que representa el crédito interno provisto por el sector bancario con respecto al PIB en México se ubica en 38.8%, con lo cual se encuentra incluso por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe: 63.5% y de países como Chile que ostenta 96.3%, Brasil 87.2%, Colombia 55.3% y Bolivia 54.6%, así como de otras economías más desarrolladas que muestran un índice del 323.8% como Japón, 188.1% en Canadá y 143.9% en Corea del Sur.

De igual manera, las instituciones bancarias se encuentran concentradas en seis grandes grupos financieros que dominan el mercado mexicano, de los cuales cinco son propiedad de bancos extranjeros y tres además se encuentran entre los diez grupos financieros más importantes del mundo. Con ello, la oferta de cerca del 50% del crédito se encuentra limitada por tres bancos que la concentran, mientras que sólo una de las instituciones mantiene el 48% del número de créditos otorgados. En cuanto a la banca de desarrollo, además de que su rol principal ha sido el de banca de segundo piso, su proporción total con respecto al PIB es del 1.4%, con lo cual es posible entender la ausencia de relaciones significativas con el sector real de la economía.

Así también, si bien el 75% de los acreditados corresponden a empresas micro, éstas sólo mantienen el 9% de la cartera total; por el contrario, las empresas grandes representan el 2% de los acreditados del sistema bancario, pero acceden al 71% de la cartera total.

La escasez y la concentración implican costos financieros elevados para el uso de los productos bancarios. El financiamiento se encuentra concentrado en grandes empresas: la mayor parte del aparato productivo, cerca del 95% de los establecimientos, tienen un acceso limitado al crédito, por lo que aunado a la improductividad que las caracteriza, su escaso acceso al crédito restringe las posibilidades de crecimiento de las capacidades productivas

y de la generación de valor agregado y con ello de la competitividad y productividad del país.

El entorno económico en México requiere de la evaluación de políticas públicas para incentivar los créditos productivos, donde además se debe considerar el tipo de estructura productiva del país, cuyo mayor porcentaje de empresas son micro. En este sentido, el sistema financiero bancario debe adaptarse a dicha realidad y con ello indagar sobre productos financieros adecuados a las necesidades productivas nacionales, pero las cuales se encuentren vinculadas con el incremento de la productividad y competitividad empresarial.

México debe transformar el rol de la banca hacia un instrumento más activo de política económica y que cumpla con las funciones y objetivos que establece el Banco de México. La nación puede aprender de las experiencias de otros países como Corea del Sur, donde el sistema bancario ha desempeñado un papel estratégico para el financiamiento de su modelo de desarrollo económico, convirtiéndose en una ventaja competitiva, mediante mecanismos de coordinación entre el gobierno, las empresas y los bancos, para alcanzar mejores resultados conjuntos y el cumplimiento de los objetivos nacionales. Así, por ejemplo, Corea definió un modelo de crecimiento orientado hacia la exportación de bienes industriales, en el cual el acceso a financiamiento barato y abundante, el control de tasas de interés, las garantías públicas y los créditos dirigidos hacia sectores prioritarios para el desarrollo fueron acciones estratégicas fundamentales para el modelo de desarrollo del país.

El contexto de un crecimiento económico de México plantea la necesidad de que el sector financiero se convierta en motor de crecimiento y cumpla así con la función que le corresponde, estudiando cuáles son los mejores mecanismos para lograrlo, como el aumento de la oferta crediticia de la banca múltiple, o bien el fortalecimiento y ampliación de las instituciones de banca de desarrollo hacia las actividades productivas de los sectores generadores de valor agregado.

El financiamiento para el desarrollo de México debe vincularse con el planteamiento de una estrategia que establezca cuáles son los sectores promotores del crecimiento económico, para que a partir de ellos se redefina el rol de la banca de desarrollo, así como los incentivos necesarios para orientar a la banca múltiple hacia un mayor financiamiento productivo. Estudiar los cambios que favorezcan el mayor otorgamiento de créditos es necesario, pero también insuficiente si ello no está focalizado y orientado a las actividades productivas más relevantes y con mayor capacidad de influencia sobre el resto de la economía.

Seguridad pública

Una condición necesaria para una buena dinámica productiva es que exista un ambiente que favorezca el contexto de negocios del país, el cual no sólo corresponde a temas regulatorios o necesariamente de índole comercial, sino también social como lo es la seguridad.

- Es necesario que mejore la estrategia en seguridad nacional y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- Apoyo a instituciones para mejorar la calidad de entrenamiento, equipamiento e infraestructura de las fuerzas del Estado.
- La inseguridad es un tema preocupante en México porque se ha registrado un incremento significativo en la incidencia delictiva en el país.
- Referente a robo en carreteras a camiones de carga, se registra un aumento del 45.5% (272) en agosto del 2017 comparado con el 2016 teniendo en cuenta que este delito tuvo un aumento del 146% en 2016, se aprecia un incremento cercano al doble en dos años. Es delicado para las empresas que deben transportar sus mercancías por vía terrestre, causando un incremento en los precios de transporte por contrataciones en seguridad, atraso en envíos o falta de los mismos y menores ventas.
- Respecto a delitos patrimoniales con violencia, se observa el incremento más amplio en este año con un 75.4% respecto al año anterior. Este delito ha tenido un incremento significativo desde hace tres años, siendo en 2014 de 24.6%, el 2015 aumentó a 59% y el 2016 a 15%, cada año creciendo en comparación con el año anterior.
- Otro delito patrimonial que va al alza es el despojo sin violencia, el cual lleva un aumento en los primeros ocho meses de 2017 cercano al 99% en referencia al año pasado. Este delito en 2016 terminó con un incremento del 25% en comparación con 2015.
- El robo a negocios creció un 11% (7,868 registros existentes a agosto) en los primeros ocho meses del año, mientras que en el 2016 tuvo un aumento del 38% respecto al 2015.
- Por otro lado, el registro existente hasta agosto de amenazas aumentó 23%, resaltando que este también tuvo un incremento en el periodo anterior de 19.5 por ciento.

Lo anterior es una muestra del retroceso que se tiene en tema de seguridad que afecta y cambia el comportamiento del mercado interno en las zonas de más incidencias, tanto a productores (incremento a robo a negocio y ca-

miones de carga) como a los consumidores en referencia al despojo sin violencia y delitos patrimoniales.

En otro ángulo, la reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) realizada por el INEGI indica que en el 2016 el 34.2% de los hogares en el país tuvo, al menos, una víctima de delito. Y se estima que en ese mismo periodo existieron 28,788 víctimas por cada cien mil habitantes. Esta misma encuesta indica que del total de delitos, durante 2016 el 24.2% fue por extorsión, 12.6% por algún tipo de fraude y 6.6 % robo en casa habitación. Siendo los estados de Baja California, Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Guerrero los que sobresalen en el número de víctimas.

- Lo anterior lleva consecuencias económicas, se estima que el costo total a causa de la inseguridad en hogares representa el 1.1% del PIB, lo cual se menciona en el ENVIPE equivale a un promedio de 5.6 mil pesos por persona afectada por la seguridad y el delito.

Algo conocido, es que no todos los delitos se denuncian, en esta encuesta se detalla que del total de delitos no denunciados el 62.4% no se realiza la denuncia debido a causas atribuibles a la autoridad donde el 33.1% menciona que es por pérdida de tiempo y 16.5% es porque existe desconfianza en la autoridad, 8% por ser trámites largos o difíciles.

- Se estima que 61.1% de la población de 18 años y más considera la inseguridad y la delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa, seguido por el aumento de precios y desempleo.

Este tema sin duda es complejo y grave, daña a los hogares en muchos aspectos donde el económico, no necesariamente es el más importante, aunque sea el que afecta al dinamismo del mercado interno. Lo anterior muestra que el costo es alto para las familias víctimas del delito, y sin un control sobre el mismo las políticas públicas para estimular la competitividad en el país no son suficientes.

Industria globalmente competitiva

El desarrollo económico y social de México se encuentra correlacionado con sus capacidades productivas. La creación y distribución de riqueza se realiza a través de las empresas privadas y públicas con las que la nación cuenta.

- Un modelo económico socialmente sustentable precisa de unidades productivas financieramente viables, capaces de propiciar estabilidad social por medio del empleo que forjan.
- Alcanzar niveles superiores de crecimiento, al mismo tiempo que se mejora el bienestar de la población, requiere del fomento a la inversión productiva y a la generación de empleo formal que ello implica.

Los resultados que se pueden alcanzar son superiores cuando existe sinergia entre los esfuerzos público y privado, es decir, cuando existen programas de desarrollo nacional, regional y sectorial que integran las estrategias de los agentes productivos capaces de realizar la inversión estratégica para impulsar el crecimiento que México requiere, particularmente porque compite y colabora a nivel global tanto con países desarrollados como con las economías emergentes más exitosas.

Los objetivos de incrementar la productividad y competitividad de México requieren de empresas eficaces en el uso de los recursos con los que cuentan, así como del fomento a la integración de sus cadenas productivas, algo que no se ha alcanzado en las últimas décadas.

El oportuno diseño e implementación de una política de fomento y desarrollo industrial es imprescindible para evitar el estancamiento económico de México, y alcanzar mejores resultados tanto en el sector exportador como en el desarrollo del mercado interno.

Por tanto, uno de los primeros objetivos a cubrir es el fomento de las capacidades productivas de México. Para ello debe considerarse a las fuentes del crecimiento: inversión, progreso tecnológico, productividad del capital humano, es decir, la eficiencia y eficacia de los trabajadores, así como la productividad total de los factores.

No puede soslayarse que el crecimiento económico tiene una profunda interrelación con la creación de empresas productivas y redistribuidoras del ingreso, son el motor esencial de la inversión y generación de empleo formal de calidad. Además, un mayor número de unidades productivas formales propicia beneficios para la recaudación tributaria y con ello contribuyen a la salud de las finanzas públicas.

La productividad y competitividad tienen una estrecha relación no sólo con el sistema educativo, también existe un vínculo fundamental con la estrategia de inversión del sector privado, con sus decisiones de producción, de capacitación y planeación. Por tanto, la inversión privada es una de las variables a fomentar por cualquier cambio estructural que desee propiciar el crecimiento económico.

El crecimiento económico, basado en una actividad productiva distribuidora de riqueza, aminora la carga financiera para el sector público, los saldos

sociales son menores. Por tanto, le permite aplicar una corrección gradual de los desequilibrios, propiciando una transición hacia el desarrollo económico y social sustentable.

En el esquema delineado, el sector industrial es estratégico para reactivar la economía nacional, tanto en el corto como en el mediano plazo. Reindustrializar al país permitirá revertir el proceso bajo el cual se pierde la capacidad de generar valor agregado y abre la posibilidad de reconstruir las cadenas productivas, factor que en los países desarrollados y economías emergentes exitosas ha sido parte de su consolidación. Comercializar productos de importación sin generar valor agregado e integrar productivamente a las empresas debilita los vínculos económicos de México, y en el mediano plazo disminuye la generación de empleo bien remunerado e inversión productiva.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) afirma:

[...] que el desarrollo productivo es la fuerza motriz de la aplicación de nuevas tecnologías a la producción y la fuente y el agente más importante de la innovación tecnológica; crea nuevas aptitudes y actitudes ante el trabajo, cataliza el cambio institucional y genera capacidades empresariales modernas.

Para lograrlo, el proceso de industrialización de México es un elemento crítico en la búsqueda de la consecución de niveles superiores de crecimiento económico, fundamentalmente porque impulsa la competitividad, la productividad y la generación de empleo bien remunerado. De acuerdo a Villarreal,¹ en México existe la “Paradoja de la Competitividad”: es una economía abierta, pero es poco competitiva pese a que mantiene acuerdos y tratados de libre comercio con los países económicamente más relevantes del orbe. De hecho, durante los últimos años, el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial ubica a México en posiciones por debajo del nivel alcanzado previamente “[...] lo que implica un significativo rezago de competitividad relativa a otros países como Grecia, China y Egipto”.

La apertura ineficiente es producto de un tipo de cambio real sobrevaluado y de una política industrial pasiva y una política macroeconómica unidimensional, básicamente enfocada en la estabilización. Para revertir lo

¹ R. Villarreal (2011), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macro industrial y financiero (1929-2010)*, FCE, México.

anterior, el marco teórico del modelo de industrialización tridimensional de Villarreal propone que se podría fomentar:

[...] el crecimiento del aparato industrial interno con articulación de las cadenas productivas, con incentivos para la innovación continua y el escalonamiento productivo a lo largo de la cadena global de valor, con lo que además será posible disminuir el coeficiente de importaciones y generar un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones y nuevo fomento a las exportaciones.

Esencialmente es prioritario aplicar un modelo de industrialización que rompa con el falso dilema de un modelo industrial “hacia dentro” *versus* uno “hacia afuera”. La implementación de dicho modelo requiere de empresas productivas y competitivas, no se puede lograr esto con una base de empresas con bajo nivel de acervo de capital físico y humano.

El estímulo a la formación de capital humano y físico, el fomento a la inversión productiva, el impulso al progreso tecnológico e innovación, así como la utilización eficiente y eficaz de las dotaciones de recursos disponibles representan algunos de los elementos básicos que deben contemplarse en la elaboración de un programa de política económica que tenga como objetivo elevar el ritmo de crecimiento y desarrollo económico.

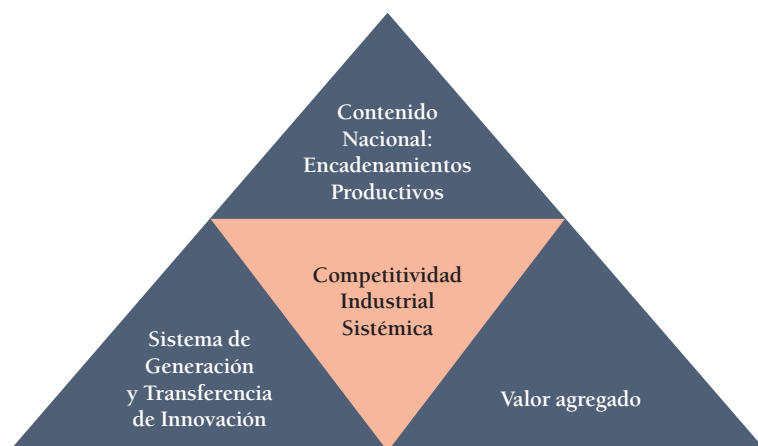
Se debe fomentar la creación y sostenibilidad de empresas que son capaces de realizar inversiones productivas que tienen un efecto positivo sobre la economía a través de la cadena de proveeduría local y nacional que generan. Una característica que las distingue es su competitividad industrial, es decir, que son capaces de generar mayor valor agregado que empresas pertenecientes a otros sectores económicos (figura 1). Por ello han sido capaces de integrarse exitosamente a los mercados nacional y extranjero.

Por ello es fundamental la implementación de un programa de desarrollo industrial que acompañe al respectivo programa de desarrollo económico, constituye un mecanismo pertinente para garantizar el incremento de la productividad, competencia industrial y del crecimiento económico, al mismo tiempo que se generan los encadenamientos productivos necesarios para fortalecer y dar viabilidad al sistema empresarial local. Evidentemente que se debe partir de las condiciones particulares, aprovechar los recursos disponibles para desarrollar nuevas capacidades productivas, al mismo tiempo que preserva y fortalece su acervo estratégico.

- Ante recursos escasos, lo óptimo es utilizar los disponibles como punto de partida para desarrollar economías de escala y alcance que a su vez generen los diferenciales productivos suficientes para competir

en los mercados nacional y extranjero. Particularmente cuando otros países compiten con oligopolios que se están formando en su sistema productivo.²

FIGURA 1
PILARES DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL



Si México desea integrarse exitosamente a la nueva arquitectura global debe crear nuevos diferenciales productivos, basados en la innovación y el progreso tecnológico. El mejor camino es la industrialización y la integración que ello implica. Los beneficios del intercambio comercial son limitados cuando no hay una política industrial que eleve los estándares de competitividad y la productividad. El ejemplo de Estados Unidos es claro: frenar su industrialización provocó no sólo la pérdida de empleos, también ha influido en la reducción de los procesos de innovación y el impacto positivo que ello tiene sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población (Stiglitz y Greenwald, 2014; Gordon 2016).³

La manufactura y el diseño se impulsan mutuamente siempre y cuando se asegure que la innovación y generación de valor agregado en los procesos productivos se acompañan, es decir, cuando se incrementa la producción en suelo propio. De acuerdo al Premio Nobel Joseph Stiglitz, los efectos de la

² J. Stiglitz, "Are markets efficient, or do they tend towards monopoly? The verdict is in". <<https://www.weforum.org/agenda/2016/05/joseph-stiglitz-are-markets-efficient-or-do-they-tend-towards-monopoly-the-verdict-is-in/>>.

³ J. Stiglitz y B. Greenwald (2014), *Creating a Learning Society*, Columbia University Press. Gordon, R. (2016), *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*, The Princeton University Press.

manufactura sobre el resto de la economía superan al de otros sectores gracias a los encadenamientos que propicia. Dichos mecanismos permiten que la innovación y el progreso tecnológico desarrollados en el sistema productivo de la manufactura se transmitan a toda la economía.

México debe incrementar su competitividad industrial a ritmos acelerados si desean participar activamente en este contexto de globalización industrial.

Contexto institucional de política industrial

El marco institucional del país tiene elementos fundamentales que favorecen la promoción del desarrollo productivo, específicamente con lo planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En el artículo tercero de la Carta Magna se conceptualiza a “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Por tanto, generar una política económica de fomento al desarrollo productivo es labor fundamental del Estado mexicano, tal y como se establece en los artículos 25 y 26 de la Constitución.

- De manera particular, el primero de ellos enfatiza que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

El artículo 25 constitucional establece que el desarrollo nacional se alcanzará mediante “la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”.⁴

Lo descrito es atribuible a las reformas realizadas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el 2013, a partir de lo cual se genera el marco propicio para cimentar un nuevo modelo de desarrollo productivo.

- La consecución de lo anterior se encuentra en línea con el artículo 25, donde se plantea que en el desarrollo económico concurrirán tanto el

⁴ En el mismo artículo se define a la competitividad “como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

sector público, como el social y el privado, es decir, que existirá una amplia participación de los actores productivos involucrados.

De igual forma, se define que los criterios establecidos para el apoyo a las empresas serán los de equidad social, productividad y sustentabilidad. La legislación plantea que se “alentará” el “desenvolvimiento del sector privado”, para lo cual se promoverá la competitividad e implementará una “política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales”.

- El complemento al marco jurídico existe en el artículo 26 con la definición de que “*el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales*”. Es decir, que contendrá una visión de mediano y largo plazo.

Bajo dicho contexto, la aprobación en el Congreso de la Unión de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional representa un avance adicional.

Básicamente la ley contiene las siguientes directrices:

- *El diseño e implementación de una política nacional de fomento económico, obligatoria para la Administración Pública Federal, con componentes transversales, sectoriales y regionales.*
- *La formalización de los procedimientos e instancias de coordinación, para incluir la participación de las empresas, trabajadores e instituciones académicas en la formulación y seguimiento de la política nacional.*
- *Los mecanismos a través de los cuales se podrán recomendar acciones específicas a los sectores público, social y privado para mejorar la productividad y competitividad, así como sus herramientas de evaluación.*

Para lograr lo anterior, se establece la necesidad de generar el *Programa Especial para la Productividad y Competitividad* cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en donde *participará* la Secretaría de Economía, y *deberá contar con la opinión previa del Comité Nacional de Productividad (CNP)*. La Iniciativa aprobada remarca que la función del CNP es consultiva y auxiliar del titular del Ejecutivo.

- Se definen candados para que el sector público aplique los programas de acuerdo a su estrategia, tiempo y conveniencia. Si bien se agrega una visión de largo plazo (20 años), al añadir *un artículo 21 Bis a Ley de*

Planeación, también se establece que los programas de fomento económico y desarrollo industrial deberán encausarse a través del sector público.

En principio la Ley aprobada tiene un marco de referencia que es consistente con los requerimientos para reactivar el desarrollo económico de México:

- Reconoce la insuficiencia del crecimiento, la baja productividad y competitividad del país (interna y externa), las disparidades sectoriales y regionales, así como sus consecuencias negativas sobre el mercado laboral y el aumento de la pobreza.
- De manera particular, se enfatiza que el proceso de apertura económica no ha generado los resultados necesarios para impulsar el desarrollo del país. Se citan algunos que deben considerarse:
 - La elasticidad ingreso-demanda de las importaciones ha aumentado y ello genera un déficit permanente de la balanza comercial.
 - Las exportaciones no son suficientes para impulsar el crecimiento económico de México: *Para que el PIB crezca, por ejemplo, al 6%, con los niveles de elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones actuales, las exportaciones deberían crecer al 27% anual.* La última cifra es inalcanzable en la actual situación de la planta industrial mexicana.
 - Lo anterior es todavía más evidente cuando se reconoce el proceso de desindustrialización que vive México.
 - *En las últimas dos décadas la inversión extranjera directa no ha incidido en la formación bruta de capital, debido a que constituye enclaves en la economía nacional porque sus proveedores y sus cadenas de valor están instalados en el extranjero.*
 - *El valor agregado doméstico en las exportaciones mexicanas es bajo y no tiende a incrementarse, lo cual hace imposible que el sector exportador jale el crecimiento de toda la economía.*

REFLEXIÓN FINAL

La economía mexicana no puede depender de las decisiones tomadas en el exterior. México, su sociedad y empresas han existido antes y lo harán después de la actual gestión del presidente de Estados Unidos. Por ello, el compromiso de la política económica debe ser con México, con el futuro del país, con el interés nacional.

El crecimiento económico de 2.5% no es suficiente para garantizar el desarrollo del país. En este sentido, la visión debe ver más allá de las condicionantes de la renegociación del TLCAN. Hoy se muestra que la política comercial no puede sustituir a una estrategia de política económica integral: no se debe subordinar la economía nacional al marco de los acuerdos comerciales.

Como lo han mencionado las autoridades y liderazgos empresariales, y como lo habían demostrado diversos estudios académicos: *México es más grande que el TLCAN*. La implicación es clara: si el comercio internacional con la región a la que se exporta, el cual es casi el 85% del total, tiene una relevancia modesta sobre el PIB de México, ¿qué país o región puede tener un impacto positivo mayor? El mensaje es claro: ni el TLCAN o cualquier otro acuerdo comercial harán lo que México deje de hacer en materia de política económica. Se debe garantizar el desarrollo de las capacidades productivas internas y de los beneficios que ello tiene sobre la creación de empleo e inversión.

Por ello, independientemente de la negociación del TLCAN, se debe impulsar el fortalecimiento globalmente productivo y competitivo del mercado interno, es la única forma de compensar los desequilibrios generados desde el exterior. El mercado interno es el que cuenta con mayor potencial de desarrollo y que tiene los menores costos logísticos para las empresas productoras de México: tan sólo en 2016 se importaron 300 mil millones de dólares de insumos intermedios. Son bienes que ya tienen mercado: con la producción nacional de la décima parte de los mismos se puede aumentar el crecimiento del PIB en casi 3%. México podría lograr el objetivo de crecimiento económico que las reformas estructurales y la apertura comercial no han logrado: cinco por ciento.

Para que esto se pueda alcanzar, sin propiciar efectos adversos sobre los otros sectores, se debe crear una política de desarrollo industrial de cuarta generación, que eleve las capacidades de innovación y generación de progreso tecnológico en la economía nacional, que se fundamente en encadenamientos productivos entre las empresas nacionales para que, en función de ello, puedan formar o se puedan integrar competitivamente a las cadenas globales de valor.

El objetivo debe ser el incremento de la productividad de la economía nacional, para lo cual se deben mejorar las condiciones competitivas de la misma. Se le debe dar vida al Programa Especial enunciado en la *Ley para el Incremento sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional*.

Para ello se deben alinear aspectos como la mejora regulatoria, mayor seguridad pública, una gestión pública eficaz, desarrollo de capital humano,

infraestructura moderna (que facilite la logística de la economía), disminución del costo de insumos energéticos y combustibles hacia las necesidades productivas de las empresas.

La competitividad debe estar al servicio de la productividad. La métrica del éxito debe ser el crecimiento económico, la generación de empleo formal, el incremento de los salarios, la mayor expectativa de vida de las empresas y la disminución de la inequidad y pobreza. Todo ello manteniendo la estabilidad de la macroeconomía. No se trata ya de firmar acuerdos comerciales, el objetivo es hacerlos funcionar y elevar el desarrollo del mercado interno.

La consecución de esto último sólo puede lograrse a través de la productividad, es la mejor forma de evitar presiones inflacionarias, mantener el endeudamiento controlado, al mismo tiempo que se desarrolla todo el potencial económico de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, (2017), *Indicadores del desarrollo mundial*, consultado el 20 de septiembre de 2017, disponible en, <<http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS?display=graph>>.
- Fondo Monetario Internacional, (2017), consultado el 26 de julio de 2017, disponible en ><http://www.imf.org/data>>.
- Gordon, R. (2016), *the Rise and Fall of American Growth, the U.S. Standard of Living since the Civil War*, the Princeton University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica, consultado el 8 de octubre de 2017, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/>>.
- Kissinger H. (2016), *Orden mundial, Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*, Debate.
- Orden Jurídico, (2015), *Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional*, Ley publicada en el DOF el 6 de mayo de 2015, consultado el 2 de septiembre de 2017, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo102924.html>>.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, consultado el 28 de agosto de 2017, disponible en <<https://www.unido.org/>>.
- Organización Mundial del Comercio, consultados el 3 de octubre de 2017, disponible en <<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=>>>.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consultado el 3 de agosto de 2017, disponible en <<https://www.gob.mx/sct>>.

- Secretaría de Economía, consultado el 28 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.gob.mx/se/>>.
- Stiglitz J. (2016), *Are markets efficient, or do they tend towards monopoly? The verdict is in*, consultado el 10 de septiembre de 2017, disponible en <<https://www.weforum.org/agenda/2016/05/joseph-stiglitz-are-markets-efficient-or-do-they-tend-towards-monopoly-the-verdict-is-in/>>.
- Stiglitz, J., and Greenwald, B. (2014), *Creating a Learning Society*, Columbia University Press.
- Villarreal, R. (2011), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México, Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- World Intellectual Property Report (2017) – Intangible Capital in Global Value Chains*, consultado el 15 de agosto de 2017, disponible en <<http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4225>>.

SEGUNDA SECCIÓN

POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE MERCADOS

EMPRESAS CON PODER DE MERCADO Y EL BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO

CARLOS M. URZÚA*
DAVID RIVERA*

RESUMEN

A primera vista parecería natural conjeturar que los efectos sobre el bienestar social ocasionados por empresas con poder de mercado varían de acuerdo con los ingresos de los consumidores, o incluso de acuerdo con las regiones donde las empresas con poder de mercado venden sus productos. Este es, ciertamente, el caso para México, como lo muestra la evidencia presentada por Urzúa (2008a, 2008b, 2009, 2010) y resumida en el presente trabajo. Entre las mayores conclusiones obtenidas se encuentra el que, tomando en cuenta 23 bienes y servicios en los que se presume que hay poder de mercado en México, el impacto negativo de las empresas monopólicas u oligopólicas va creciendo a medida que los hogares son más pobres.

En el sector urbano, el decil más bajo tiene una pérdida relativa, medida por la pérdida del excedente del consumidor, 15.4% mayor que la del decil más alto. Algo similar pasa en el caso del sector rural, excepto porque el impacto distributivo es aún más significativo: la pérdida relativa del decil más bajo es 17.5% mayor que la del decil más alto. En ambos sectores la pérdida absoluta, medida como proporción al gasto total realizado por los hogares en los 23 bienes y servicios, es muy alta: en el sector urbano es, en promedio, alrededor de la mitad del gasto, mientras que en el sector rural es alrededor de un tercio. Finalmente, pensando en términos regionales, los estados sureños, típicamente los más pobres de México, son quienes tienen más pérdidas en su bienestar social debido al poder de mercado de las empresas.

* Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

INTRODUCCIÓN

El efecto perjudicial que tienen las empresas con poder de mercado sobre la asignación de los recursos y el bienestar de los consumidores ha sido exhaustivamente estudiado en la literatura económica a lo largo de muchas décadas y constituye la razón de ser de organismos tales como la Comisión Federal de Competencia, en el caso de México. Pero lo que quizás no resalta de manera tan inmediata es el hecho de que dichos efectos perjudiciales podrían variar de acuerdo con los ingresos de los consumidores, e incluso de acuerdo con las regiones donde las empresas con poder de mercado venden sus productos. Aunque este hecho reviste importancia no sólo para los organismos reguladores sino también para los propios legisladores y políticos en general, ha habido muy pocos estudios que exploren dichas consecuencias distributivas del poder monopólico en alguna economía. Entre ellos destacan, en particular, para el caso de Estados Unidos y Australia, Comanor y Smiley (1975), McKenzie (1983), así como Creedy y Dixon (1998, 1999). Por otro lado, Urzúa (2008a, 2008b, 2009, 2010) desarrolla una serie de estimaciones de esa índole para México. El presente trabajo resume los resultados obtenidos en ese último proyecto.

GASTO DE LOS HOGARES EN LOS MERCADOS DONDE EXISTE PODER DE MERCADO

Como un primer paso en un estudio de este tipo, es necesario establecer los patrones de consumo de bienes y de pagos de servicios por parte de los hogares mexicanos, para después centrar la atención en aquellos donde se presume que hay poder de mercado. Al respecto, la fuente de datos natural es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual es levantada cada dos años. Vale la pena precisar que en el caso de este estudio, dado que el proyecto inició en 2008, se utiliza la encuesta levantada en 2006. Dicha ENIGH contiene información del gasto erogado por cada hogar en 708 diferentes bienes o servicios durante el periodo cubierto por la encuesta. A saber (las letras constituyen las claves sectoriales empleadas en la ENIGH):

- Gastos semanales en: A) Alimentos y bebidas; B) Transporte público.
- Gastos mensuales en: C) Limpieza y cuidados de la casa; D) Cuidados personales; E) Educación, cultura y recreación; F) Comunicaciones y servicios para vehículos; G) Gastos de vivienda y servicios para su conservación.

- Gastos trimestrales en: H) Prendas de vestir y calzado; I) Cristalería, blancos y utensilios domésticos; J) Cuidados de la salud.
- Gastos semestrales en: K) Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda; L) Artículos de esparcimiento; M) Transporte; N) Otros gastos (tales como pagos de servicios profesionales y transferencias).

Para los propósitos de este trabajo es conveniente desagregar un poco más algunos de los bienes y servicios contenidos en esos 14 grupos. El cuadro 1 presenta una clasificación más amplia de los bienes y servicios para los cuales los hogares mexicanos erogaron un gasto, al menos de acuerdo con la ENIGH 2006. El cuadro indica también, para cada uno de los grupos de bienes y servicios, la existencia o inexistencia de valores unitarios en la ENIGH. Es importante precisar qué queremos decir con esto último, pues los valores unitarios no son realmente reportados en la ENIGH. Más bien, para ciertos bienes (y ningún servicio), los hogares reportan tanto el gasto incurrido como la cantidad comprada. De allí se puede deducir, para cada uno de esos bienes, el valor unitario que fue implícitamente reportado por cada hogar. Nótese por cierto que, por razones que serán evidentes más tarde, hablamos aquí de un “valor unitario” antes que de un precio unitario.

El cuadro 1 presenta también el porcentaje de los hogares que reportan haber hecho un gasto en cada uno de los rubros. Estos últimos porcentajes corresponden tanto a la nación en su conjunto como a los ámbitos urbano y rural. Aparte del hecho, comprensible, de que para casi todos los grupos de bienes y servicios los hogares en el sector rural reportan un gasto menos frecuente que los del sector urbano, es de notarse la importancia que tienen para todos los hogares los siguientes rubros: 1) Tortilla de maíz; 4) Carne de res y cerdo; 5) Carnes procesadas (jamón y otros); 6) Carne de pollo y huevo; 9) Leche de vaca; 13) Verduras y legumbres; 17) Refrescos, jugos y agua embotellada; 19) Cerveza (relativo su consumo al de otras bebidas alcohólicas); 22) Alimentos fuera de casa; 23) Transporte público; 24) Limpieza de la casa; 26) Papel desechable, toallas higiénicas y pañales; 29) Educación; 30) Comunicaciones y servicios; 31) Vivienda; 32) Vestido y calzado, y 34) Medicamentos (comprados con y sin receta). Ahora bien, los bienes y servicios sobre los que de manera clara la Comisión Federal de Competencia muestra un interés en particular, debido al posible poder de mercado de los oferentes, son 17 (CFC, 2008). Éstos pueden dividirse en tres grupos. El primero lo constituyen aquellos para los cuales pueden calcularse valores unitarios en la ENIGH. Respetando la denominación en CFC (2008), tales bienes son (los números en paréntesis corresponden a los rubros correspondientes en los cuadros anteriores): Maíz y tortilla (1 y 2);

CUADRO 1
HOGARES QUE REPORTAN GASTO EN BIENES Y SERVICIOS

	Rubros de gasto	Claves ENIGH 2006	Precio	Porcentaje de hogares		
				Nacional	Urbano	Rural
1	Tortilla de maíz	A004	Si	79.7	83.1	67.8
2	Maíz, otros cereales y productos	A001-003, A005-007, A021, A023-024	Si	85.5	84.9	87.4
3	Frituras de papa, trigo, maíz y otros	A022, A106	Si	12.6	13.1	11.1
4	Carne de res, cerdo y otros	A025-046, A061, A063-065	Si	58.6	61.6	48.1
5	Carnes procesadas	A052, A053, A055 y A062	Si	36.8	41.0	22.1
6	Carne de pollo y huevo	A057-060, A093	Si	76.2	76.6	74.5
7	Otras carnes	A047-051 y A054	Si	26.3	27.4	22.6
8	Pescados y mariscos	A066-074	Si	22.2	22.9	19.9
9	Leche líquida de vaca	A075	Si	59.2	64.9	39.3
10	Otras leches	A076-080	Si	11.6	10.1	16.6
11	Quesos y otros derivados	A082-092	Si	54.1	56.7	45.0
12	Aceites y grasas	A095-100	Si	29.5	26.7	39.3
13	Verduras, legumbres y otros	A101-105, A107-146	Si	85.1	83.9	89.1
14	Frutas y micles	A147-172, A174-175	Si	51.9	54.2	43.9
15	Azúcar	A173	Si	28.6	24.8	42.1
16	Otros alimentos	A081, A094, A176-214	Si*	65.7	66.1	64.0
17	Refrescos, jugos y agua embotellada	A215, A218, A220	Si	72.7	75.8	61.9
18	Otras bebidas no alcohólicas	A216-217, A219, A221-222	Si	16.8	17.5	14.1
19	Cerveza	A224	Si	4.8	5.1	3.7
20	Cigarros	A239	Si	8.8	9.8	5.2
21	Otras bebidas alcohólicas y tabacos	A223, A225-238, A240-241	Si	0.9	1.0	0.6

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

	Rubros de gasto	Claves ENIGH 2006	Precio	Porcentaje de hogares		
				Nacional	Urbano	Rural
22	Alimentos fuera de casa y otros	A242-247	No	55.4	59.0	42.7
23	Transporte público	B001-007	No	64.5	66.3	58.2
24	Limpieza y cuidados de la casa	C001-019	Sí	96.8	97.0	96.4
25	Servicios para el hogar	C020-024	No	15.7	18.6	5.7
26	Papel desechable, toallas y pañales	D014-016	Sí	90.1	90.4	89.0
27	Otros artículos personales	D001-013, D017-021	Sí	95.8	96.3	94.2
28	Servicios para el cuidado personal	D022-026	No	53.2	56.7	40.9
29	Educación, cultura y recreación	E001-033	No*	72.4	77.0	56.5
30	Comunicaciones y servicios	F001-F017	No*	78.0	82.4	62.3
31	Vivienda y servicios de conservación	G001-030	No*	95.3	96.6	90.4
32	Vestido, calzado y accesorios	H001-119	Sí*	85.6	85.8	84.8
33	Cristalería, blancos y utensilios	I001-026	Sí*	36.6	36.8	35.9
34	Medicamentos con o sin receta	J020-035, J044-059	Sí	59.8	60.4	57.8
35	Servicios médicos, hospitales y otros	J001-019, J036-043, J065-072	No*	46.4	47.2	43.7
36	Enseres domésticos	K001-044	Sí*	40.9	42.4	35.6
37	Artículos de esparcimiento	L001-029	Sí*	32.3	35.3	21.8
38	Transporte	M001-006	No	27.5	27.2	28.2
39	Vehículos y refacciones	M007-018	Sí*	22.9	25.0	15.6
40	Gastos diversos y transferencias	N001-016	No	57.9	58.6	55.2

*Mayormente.

FUENTE: Urzúa, 2008a.

Huevo y carne de pollo (6); Leche (9); Bebidas carbonatadas (parte de 17); Cerveza (19), y Medicamentos (34).

El segundo grupo lo constituye el único caso que está en una zona gris, pues aunque la ENIGH no registra sus valores unitarios, éstos podrían imputarse de una manera indirecta y aproximada: 29) Educación (los valores se imputarían dividiendo el gasto entre los miembros en edad de estudiar). Finalmente, el tercer grupo corresponde a los bienes y servicios para los cuales no puede adjudicarse un valor unitario: 25) y 39) Energía; 30) Telecomunicaciones; 38) Transporte de carga; 38) Transporte foráneo de pasajeros; 24), 25), 27) y 28) Cuidado personal y del hogar (aunque para el 24 y 27 sí habría precios); Financiamiento a Pymes; Seguros y fianzas; Servicios bancarios al menudeo y Pensiones.

Los bienes de consumo a estudiar

Dejando por un momento de lado a los servicios, los bienes de consumo que fueron finalmente elegidos para analizar sus mercados son muy similares a los del primer grupo arriba citado. Es decir, son aquellos para los cuales hay no sólo interés por parte de la Comisión Federal de Competencia, sino que también se pueden imputar los gastos y los valores unitarios a través de la ENIGH. Algunos cambios tuvieron que hacerse, sin embargo. El maíz y la tortilla no pueden tratarse como un bien compuesto único, pues la tortilla es básicamente consumida por toda la población mas no el maíz como tal, por lo que aquí se examina exclusivamente el consumo de tortilla de maíz. De manera contraria, en el caso de los refrescos, dada la reciente diversificación en las líneas de producción de las mayores empresas en ese mercado, se incluye también a los jugos y el agua embotellada. Además, a los seis productos del primer grupo se suma también el rubro de carnes procesadas, dado que hay un alto grado de concentración en ese mercado. En suma, los bienes de consumo seleccionados, en su mayoría compuestos, son los siete siguientes (en paréntesis se presentan los rubros individuales de acuerdo con la clasificación de la ENIGH 2006):

- Tortilla de maíz (A004).
- Carnes procesadas, las cuales constan de jamón, mortadela, queso de puerco, salami, tocino, salchicha (A052-055) y carnes procesadas de aves (A062).
- Pollo y huevo, incluyendo pierna, muslo y pechuga (con o sin hueso), pollo entero, vísceras (A057-060) y huevo de gallina (A093).
- Leche de vaca, líquida pasteurizada, deslactosada, descremada, entera, *light*, saborizada, semidescremada, etcétera (A075).

- Refrescos, jugos y agua, entendiéndose aquí por ello los refrescos de cola o de sabores (A220), los jugos y néctares envasados (A218) y el agua natural embotellada (A215).
- Cerveza en botella, lata o barril (A224).
- Medicamentos, sean éstos comprados con o sin receta (J020-035, J044-059).

Como complemento a la información general que ya se tiene sobre esos siete rubros en el cuadro 1, los cuadros 2a y 2b presentan información desglosada para cada una de las 32 entidades federativas. No sobra advertir que dado que las ENIGH no son en general representativas a nivel estatal, los estimados en dichos cuadros tienen una varianza mayor que la del resto. Realizada esta advertencia, se puede observar en los cuadros que existe una gran variedad de patrones de consumo entre los diferentes estados de la República mexicana. Por ejemplo, mientras que en Colima 79% de los hogares reportan la compra de leche, en Chiapas este porcentaje se reduce a 27%. De manera contrastante también, la compra de pollo y huevo en Chihuahua es comparativamente baja (pues se prefiere más la carne de res), mientras que en Chiapas el número de hogares que compran pollo o huevo es alto (86%). Estos dos ejemplos ilustran muy claramente la razón por la que este trabajo no solamente estudia los efectos distributivos de las empresas con poder de mercado, sino también sus efectos regionales.

Los servicios a estudiar

En este trabajo se analizan también los servicios para los cuales la Comisión Federal de Competencia presume un alto poder de mercado por parte de los proveedores. Éstos se encuentran en los siguientes sectores: Transporte, Educación, Comunicaciones, Energía, Servicios de salud y Servicios financieros. Nótese que, en el caso del sector energético, la gasolina, el gas y la energía eléctrica son en realidad bienes de consumo y no servicios, pero los agregamos con el resto por el hecho de que la encuesta no registra las cantidades demandadas de esos bienes, sino sólo los gastos incurridos en ellos. De manera más precisa, y usando los identificadores correspondientes, de acuerdo con la ENIGH 2006, el estudio contempla los siguientes rubros para ser agregados a los bienes de consumo listados con anterioridad:

- Transporte foráneo (M001).
- Transporte aéreo (M003).
- Educación básica privada (E001-2).
- Educación media privada (E003-4).

CUADRO 2A
HOGARES QUE REPORTARON GASTO Y PARTICIPACIÓN DE ÉSTE EN EL TOTAL
(PORCENTAJES)

	1. Tortilla		2. Carnes procesadas		3. Pollo y huevo		4. Leche	
	Hogares	Part.	Hogares	Part.	Hogares	Part.	Hogares	Part.
Nacional	79.7	20.0	36.8	5.5	76.2	23.8	59.2	14.8
Urbano	83.1	20.6	41.0	6.3	76.6	21.4	64.9	16.6
Rural	67.8	19.9	22.1	3.6	74.5	29.7	39.3	10.1
<i>Entidad</i>								
Aguascalientes	88.3	24.2	44.8	4.8	70.9	13.2	73.3	19.4
Baja California	84.0	18.6	35.9	7.1	66.5	16.8	77.2	21.6
Baja California Sur	73.2	12.1	42.1	8.3	58.3	15.2	67.4	21.8
Campeche	79.9	20.8	39.7	4.6	75.3	29.1	29.2	4.3
Coahuila	80.5	18.0	36.8	6.9	65.5	16.5	63.4	15.5
Colima	85.9	23.3	38.8	4.7	76.4	14.4	79.1	21.6
Chiapas	75.2	24.0	16.6	2.6	85.5	40.2	13.9	2.4
Chihuahua	79.0	16.2	35.3	6.4	55.8	14.4	77.8	22.4
Distrito Federal	78.4	14.8	49.6	8.7	81.0	26.9	71.5	19.1
Durango	80.4	20.8	30.9	4.8	67.0	15.0	70.5	22.7
Guanajuato	83.5	23.5	39.8	6.4	72.8	18.7	58.7	16.8
Guerrero	75.9	16.9	16.8	2.0	82.3	34.3	59.8	9.8
Hidalgo	63.9	17.2	29.1	3.8	78.9	32.7	59.6	16.4
Jalisco	80.2	19.1	42.7	5.1	73.5	15.1	77.6	19.3
México	87.9	19.5	49.1	6.7	86.5	31.1	70.3	17.4
Michoacán	81.8	22.1	30.9	4.4	77.2	21.1	50.2	13.7
Morelos	88.1	26.1	36.2	5.8	78.5	23.3	57.5	16.6
Nayarit	80.6	17.8	38.3	4.6	72.3	17.2	76.2	20.2
Nuevo León	81.5	18.5	36.8	5.7	64.8	16.4	69.1	15.2
Oaxaca	63.9	22.3	15.4	2.2	81.0	40.4	27.5	6.4
Puebla	76.0	19.3	37.3	4.8	85.9	32.7	37.7	10.4
Querétaro	80.7	20.5	45.1	6.6	78.4	18.5	67.7	19.3
Quintana Roo	73.1	17.0	32.0	4.3	72.5	26.8	35.6	6.7
San Luis Potosí	81.4	15.7	34.0	4.2	73.7	23.5	66.0	18.3
Sinaloa	79.1	21.3	39.2	6.2	64.1	15.5	64.2	16.0
Sonora	65.3	14.5	43.9	8.7	65.7	16.6	69.5	19.2
Tabasco	75.3	18.0	20.3	5.0	78.5	36.7	33.1	7.2
Tamaulipas	85.4	24.1	35.8	5.2	64.4	15.0	69.1	13.5
Tlaxcala	90.9	30.3	47.1	6.0	89.7	33.8	30.1	10.8
Veracruz	76.5	20.1	26.8	4.2	78.3	27.8	46.0	10.6
Yucatán	78.1	16.8	35.8	4.7	75.3	23.5	26.1	5.7
Zacatecas	86.7	25.2	30.1	4.3	71.2	16.0	60.6	19.3

FUENTE: Urzúa, 2008a.

CUADRO 2B
HOGARES QUE REPORTARON GASTO Y PARTICIPACIÓN DE ÉSTE EN EL TOTAL
(PORCENTAJES)

	5. Refrescos, jugos y agua		6. Cerveza		7. Medicamentos	
	Hogares	Part.	Hogares	Part.	Hogares	Part.
Nacional	72.7	22.2	4.8	1.6	59.8	12.1
Urbano	75.8	22.3	5.1	1.6	60.4	11.3
Rural	61.9	22.1	3.7	1.4	57.8	13.1
<i>Entidad</i>						
Aguascalientes	88.2	24.5	9.8	2.3	69.4	11.6
Baja California	85.7	23.7	8.1	4.6	46.6	7.6
Baja California Sur	80.2	25.5	7.6	2.9	49.9	14.3
Campeche	81.6	27.2	2.6	1.3	57.2	12.7
Coahuila	82.7	30.6	5.8	2.5	53.2	9.9
Colima	84.6	23.9	7.7	3.0	54.4	9.1
Chiapas	56.4	15.5	2.1	0.4	63.3	14.9
Chihuahua	75.8	26.7	9.1	2.9	58.7	11.0
Distrito Federal	67.7	16.2	2.2	0.6	62.9	13.7
Durango	74.8	23.4	6.7	2.9	51.6	10.4
Guanajuato	75.7	23.0	4.1	1.0	61.0	10.7
Guerrero	77.6	25.6	1.6	0.5	62.3	10.8
Hidalgo	63.3	16.0	4.8	1.3	55.2	12.6
Jalisco	84.9	24.0	8.2	2.3	69.0	15.1
México	62.5	13.7	2.1	0.5	61.0	10.9
Michoacán	79.2	21.8	7.5	2.1	69.5	14.9
Morelos	64.5	16.5	2.2	0.5	61.7	11.2
Nayarit	79.7	23.7	6.6	2.2	60.5	14.4
Nuevo León	82.3	28.4	11.4	4.6	49.7	11.2
Oaxaca	59.8	17.1	2.5	0.4	44.8	11.2
Puebla	62.6	15.7	4.9	1.1	70.6	16.0
Querétaro	79.1	22.8	5.3	1.8	66.8	10.5
Quintana Roo	80.3	30.0	3.1	2.3	63.4	12.9
San Luis Potosí	81.1	24.6	6.2	1.6	57.5	12.1
Sinaloa	83.2	27.5	4.5	1.6	55.0	11.9
Sonora	81.3	27.5	7.1	3.7	42.6	9.8
Tabasco	59.4	20.9	2.1	0.8	48.0	11.5
Tamaulipas	85.5	30.4	6.7	2.1	56.3	9.7
Tlaxcala	45.8	11.0	1.3	0.5	43.9	7.6
Veracruz	70.5	22.0	2.0	0.6	65.5	14.8
Yucatán	87.6	34.5	8.7	2.4	65.3	12.5
Zacatecas	74.6	20.7	4.5	1.3	53.9	13.2

FUENTE: Urzúa, 2008a.

- Educación superior privada (E005-6).
- Llamadas de larga distancia (F002).
- Llamadas locales (F003).
- Teléfono celular (F004-5).
- Servicios de internet (F008).
- Gasolina (F010-11).
- Electricidad (G008).
- Gas LP (G009).
- Gas natural (G010).
- Honorarios médicos (J001, 7, 16-18, 36, 39, 62).
- Gastos de hospitalización y análisis clínicos (J002-3, 11-12, 19, 40-41).
- Pago a tarjeta de crédito (Q003).

Una información detallada sobre el gasto de los hogares en estos rubros, tanto en el nivel nacional como estatal (de manera similar a la de los cuadros 2a y 2b), ha sido publicada en Urzúa (2009, cuadros 1, 2 y 3a, 3b, 3c, 3d), por lo que aquí nos limitamos a hacer solamente unas cuantas observaciones generales al respecto. En términos de la proporción de hogares que reportaron gasto en un determinado servicio en la ENIGH 2006, destacan las llamadas locales, el teléfono celular, la gasolina, la energía eléctrica y las consultas médicas. Por otro lado, en términos de su gasto relativo, los rubros a los que más se destina de manera proporcional el ingreso de los hogares son la educación privada (y el gasto porcentual crece a medida que se incrementa el nivel educativo), las llamadas locales, el teléfono celular, la gasolina y la electricidad. Respecto a este último rubro es notable que sólo dos terceras partes de los hogares reportan gasto en electricidad (debido mayormente, puede presumirse, a las tomas de corriente clandestinas antes que a la falta de servicio). Otra observación interesante es que los patrones de contratación de servicios difieren en el medio urbano y en el rural. En particular, en el caso de los rubros correspondientes al transporte foráneo, la educación superior privada, el gas LP y los servicios médicos, los hogares rurales enfrentan una carga mayor en términos relativos.

Por otro lado, la contratación de servicios y el consumo de energía varían también de manera muy notable entre los estados de la República. Esto debido a las muy diversas condiciones geográficas y ambientales que hay en el país (por ejemplo, los hogares en Campeche no consumen gas natural, mientras que en Chihuahua lo consumen un cuarto de las familias), así como a los diferentes niveles económicos que prevalecen en los estados, lo cual a su vez redundo en diversas intensidades de contratación de muchos de los servicios.

CÓMO MEDIR LA PÉRDIDA DE BIENESTAR SOCIAL

¿Cómo calcular los impactos distributivos y regionales de las empresas con poder de mercado en el caso de los bienes y los servicios bajo estudio? Una primera posibilidad de estimación podría depender de la existencia de información pública que pueda echar luz sobre el margen que existe entre el precio monopolístico (o más bien el precio fijado por las empresas con poder de mercado, sean monopolio o no) y el competitivo: $(p_i^m - p_i^c) / p_i^c$. A primera vista, esto parecería ser cierto, pues para las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores existe información sobre los márgenes de flujo de operación, los llamados márgenes de EBITDA (que es una sigla de la expresión en inglés “Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization”). Para dar un ejemplo, en el año durante el cual fue levantada la ENIGH (2006), dicho margen, para el caso de la empresa telefónica dominante, fue del orden de 50%. No obstante, hay dos obstáculos insalvables si uno quiere seguir este enfoque de manera correcta: no todas las empresas con poder de mercado cotizan en bolsa y, además, el margen EBITDA sobreestima la magnitud $(p_i^m - p_i^c) / p_i^c$, puesto que el margen de flujo de operación no toma en consideración, para empezar, el costo de la deuda de la empresa.

Así pues, la única vía transitable es la de suponer de antemano un modelo de comportamiento de fijación de precios por parte de las empresas con poder de mercado. Pero antes de proceder con dicha modelación, conviene establecer en primera instancia la manera en que se estimará la pérdida de bienestar social. Una posibilidad, explorada en Urzúa (2008b, 2009), es la de establecer sistemas de demanda para los consumidores para tratar de estimar, posteriormente, para cada tipo de hogar, su ingreso equivalente; esto es, el ingreso que se requeriría para obtener, bajo competencia perfecta, el mismo nivel de utilidad que se alcanza en la actualidad bajo precios monopolísticos (o de otro poder de mercado) dado el gasto actual. Así, la diferencia entre el ingreso efectivamente gastado y el menor ingreso equivalente daría una medida de la pérdida de los consumidores debido a la existencia de poder de mercado por parte de las empresas. Sin embargo, esta alternativa es difícil de justificar cuando los sistemas de demanda no son de buena ley, lo cual, como se mencionará adelante, es en el fondo nuestro caso.

Por ello procedemos, siguiendo a Urzúa (2008a, 2010), a estimar la pérdida del bienestar social a través de la pérdida del excedente de los consumidores. Como un primer paso, se aproxima la demanda de cada bien o servicio a través de una función lineal. Así, la pérdida neta en el excedente de los consumidores, B , corresponde a la mitad de la diferencia de precios

multiplicada por la reducción en la cantidad demandada. De manera algebraica, la pérdida del excedente está dada por:

$$B = \frac{(p^m - p^c)(q^c - q^m)}{2} \quad (1)$$

Además, puede aproximarse de forma también lineal la elasticidad de la demanda respecto a su precio como:

$$\eta = \frac{(q^m - q^c) / q^m}{(p^m - p^c) / p^m} \quad (2)$$

Por otro lado, como se muestra en Urzúa (2008a y 2010), en un modelo donde las K empresas que participan en el mercado son idénticas en términos de costos y tal que éstas guían su comportamiento anticompetitivo a través de variaciones conjeturales, el margen de ganancias que disfrutan está dado por:

$$\frac{p^m - p^c}{p^m} = \frac{1}{\theta\eta} \quad (3)$$

donde la variable θ es una función de la elasticidad conjetural de las empresas y de sus participaciones en los mercados. En particular, como se muestra en Urzúa (2008a, 2010), si todas las K empresas que participan en el mercado presuponen una variación conjetural que se ajusta a la hipótesis de Cournot (en la que cada empresa estima que las demás no responderán a cambios en su producción individual), entonces θ es simplemente igual a K y, de acuerdo con (3), el margen entre los precios puede ser estimado simplemente a través del número de empresas existente y la elasticidad de demanda. Sobra añadir que el caso límite de un monopolio o de un cártel monopólico está incluido en el caso más general anterior.

Tras insertar (2) y (3) en (1), se puede entonces aproximar la pérdida total del excedente (en nuestro caso el bienestar social) como:

$$B = \frac{p^m q^m}{2 \theta \eta} \quad (4)$$

La ecuación (4) puede emplearse finalmente para cada uno de los siete bienes y los 16 servicios listados con anterioridad. Hecho esto, dado que el valor del excedente perdido no dice mucho por sí mismo, también puede calcularse la pérdida de bienestar total relativa al gasto total de cada hogar, denotando este último por y , como:

$$B = \sum_{i=1}^n \frac{B_i}{y} \quad (5)$$

Finalmente, empleando (5) puede establecerse el impacto distributivo de la existencia de poder de mercado en todo el país de la siguiente manera: primero, para cada hogar se calcula la pérdida relativa total; luego, se calcula entre todos los hogares de cada decil el promedio de las pérdidas relativas al gasto total. Posteriormente, una vez identificado el decil con menores pérdidas relativas, se expresan todas las pérdidas otra vez de manera relativa, pero ahora respecto a las sufridas por el decil menos perjudicado.

IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DEL PODER DE MERCADO EN BIENES Y SERVICIOS

Como señala la ecuación (4), para poder estimar la pérdida de bienestar requerimos primeramente estimaciones de las elasticidades de las demandas respecto a sus precios. Esta tarea no es fácil. En el caso de los siete bienes (compuestos) listados en una sección anterior, la ENIGH sí reporta tanto el gasto de los hogares como las cantidades consumidas, por lo que puede establecerse de manera indirecta el valor unitario de los bienes consumidos por cada hogar. No obstante, hay una sutileza por contemplar: el valor unitario no necesariamente puede tomarse como el precio unitario del bien que enfrentarían todos los hogares y no solamente uno en particular. En efecto, el bien compuesto reportado por un hogar puede tener una calidad diferente al reportado por otro hogar, de tal forma que no es correcto equiparar los valores unitarios con los precios. Afortunadamente, Deaton (1987) ha propuesto una manera de estimar en este caso las elasticidades de manera indirecta. Su método es usado en Urzúa (2008a, 2010) para llegar a las elasticidades-propias de los bienes que se muestran en el cuadro 3.

CUADRO 3
ELASTICIDADES-PRECIO DE LOS BIENES

	<i>Sector urbano</i>	<i>Sector rural</i>
Tortillas	-1.389	-0.311
Carnes procesadas	-0.507	-0.456
Pollo y huevo	-1.087	-1.559
Leche	-0.327	-0.394
Refrescos, jugo y agua	-1.023	-1.142
Cerveza	-1.082	-1.462
Medicamentos con o sin receta	-1.842	-1.117

FUENTE: Urzúa, 2008a, 2010.

El caso de los servicios (y los bienes energéticos) es aún más complejo, dado que la ENIGH no reporta más que el gasto en ellos. El cuadro 4 contiene estimados de las elasticidades derivados siguiendo un antiguo procedimiento de Frisch (1959), el cual se detalla en Urzúa (2008b, 2009). La clave del procedimiento radica en suponer que las utilidades que rinden las prestaciones de esos servicios son aditivamente separables; de otra manera sería prácticamente imposible estimar las elasticidades.

CUADRO 4
ELASTICIDADES-PRECIO DE SERVICIOS Y ENERGÍA

		<i>Sector urbano</i>	<i>Sector rural</i>
1	Transporte foráneo	-0.363	-0.296
2	Transporte aéreo	-0.468	-0.246
3	Educación básica	-0.728	-1.078
4	Educación media	-0.676	-0.653
5	Educación superior	-0.821	-0.663
6	Llamadas de larga distancia	-0.347	-0.340
7	Llamadas locales	-0.219	-0.217
8	Teléfono celular	-0.385	-0.332
9	Servicios de internet	-0.353	-0.262
10	Gasolina	-0.583	-0.516
11	Electricidad	-0.457	-0.419
12	Gas LP	-0.198	-0.179
13	Gas natural	-0.177	-0.119
14	Honorarios médicos	-0.546	-0.399
15	Gastos de hospitalización	-0.621	-0.538
16	Pago a tarjeta	-0.372	-0.329

FUENTE: Urzúa, 2008b, 2009.

La otra variable en (4) que requiere especificarse es θ , la cual, como se mencionó con anterioridad y se supondrá de aquí en adelante, iguala al número de empresas K en el mercado, siempre y cuando éstas sigan un comportamiento de Cournot, constituyan un cártel o sea simplemente una sola empresa la dominante. Procedemos ahora a establecer los valores de

K para los siete mercados de bienes de consumo, posteriormente lo haremos para el caso de los servicios y la energía. Hay que tener en mente que el año de referencia en lo que sigue es 2006, pues en ese año fueron levantados los datos. Por ejemplo, aun cuando Mexicana de Aviación prácticamente ha desaparecido en el momento en que escribimos estas líneas, en el año 2006 todavía constituía un duopolio en el sector aéreo nacional junto con Aeroméxico.

En el caso de la tortilla de maíz, una sola empresa produce más de dos terceras partes de la producción de harina de maíz en México, por lo que es, para todos los propósitos, la empresa dominante. No obstante, el mercado de la tortilla está dividido casi a la mitad entre la que se produce con harina de maíz y la que se obtiene con nixtamal (producido por una miríada de oferentes). Así pues, suponemos que esos dos insumos son sustitutos y que la competencia entre ambos se da a través de un comportamiento de Cournot, por lo que en el caso de la tortilla fijamos $K=2$. En el caso de carnes procesadas, tres empresas dominan el mercado, por lo que suponemos $K=3$. El mismo valor es supuesto para el pollo y el huevo, pues también tres empresas dominan el mercado. Pero este no es el caso para la producción de leche, pues son sólo dos empresas quienes controlan más de tres cuartas partes del mercado, por lo que fijamos $K=2$. En la producción de refrescos, jugos y agua, una sola empresa detenta un porcentaje lo suficientemente alto del mercado como para haber sido declarada como empresa dominante por parte de la Comisión Federal de Competencia en 2008; así pues, para el ejercicio establecemos $K=1$. Considerando ahora el mercado de la cerveza, aun cuando está controlado en casi un 100% por sólo dos empresas, éste está geográficamente segmentado y los precios son básicamente idénticos entre marcas competidoras. Es por ello que puede presumirse la práctica anticompetitiva conocida como paralelismo consciente. Para la simulación se supuso entonces un cártel; es decir, $K=1$. Finalmente, en el caso de las medicinas, donde hay un buen número de empresas productoras y dos grandes distribuidoras, también existe la presunción de una práctica de paralelismo consciente entre productoras y distribuidoras, por lo que se volvió a fijar $K=1$.

Pasando ahora a los servicios, en el caso del transporte foráneo suponemos $K=4$, pensando en las cuatro grandes concesionarias. Por otro lado, en el caso del transporte aéreo la selección natural durante 2006 es $K=2$. En el caso de la educación privada, sea ésta básica, media o superior, las concentraciones varían de entidad a entidad y los mercados están ciertamente segmentados (escuelas religiosas, bilingües, etc.), lo cual complica mucho la elección de K . Lo que sí sabemos es que esta variable no puede ser mayor o igual a cinco, dado que para la Comisión Federal de Competencia una

concentración tiene pocas probabilidades de afectar el proceso de competencia cuando hay al menos cinco empresas idénticas. Así pues, fijamos en el caso de la educación privada $K=4$ para denotar una cierta intensidad de competencia, aunque no total.

En el caso de llamadas de larga distancia, y tomando como referencia los años recientes, una empresa domina el mercado con más de 70%, por lo que establecemos $K=1$. Ese mismo valor se presenta en el caso de las llamadas locales, los servicios de internet y el teléfono celular. La elección para la gasolina y la electricidad es $K=1$, puesto que esos dos bienes son vendidos por dos monopolios estatales, aunque hay que notar que los precios son, por ley, fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otro lado, en el caso de los otros dos energéticos la elección es similar: para el gas LP vuelve a darse $K=1$, debido al monopolio de Pemex en la proveeduría, y de manera similar para el gas natural, pues Pemex es el único productor e importador de gas (excepto en la frontera del país). En el caso de los honorarios médicos, se enfrenta el mismo problema que en el caso de las escuelas, debido a la diversidad de mercados que hay en México. Por ello, y por la misma razón que antes, establecemos $K=4$. Este valor coincide con el referente a los gastos de hospitalización y análisis clínicos, el cual fue fijado pensando en los cuatro grandes grupos hospitalarios existentes. Finalmente, en el caso de pago de tarjeta de crédito se elige $K=3$, puesto que más de dos terceras partes del mercado lo controlan sólo tres bancos.

Establecidos todos los valores de K , y empleando las elasticidades presentadas en los cuadros 3 y 4, puede entonces calcularse, para cada uno de los 23 mercados de bienes y servicios, la pérdida del excedente del consumidor de acuerdo con la ecuación (4). A partir de esos cálculos se puede estimar la pérdida relativa total de acuerdo con la ecuación (5). Esto se hace tras dividir los hogares reportados en la ENIGH 2006 (INEGI, 2007) entre urbanos y rurales, y luego, dividir a su vez la población en cada sector por deciles de ingresos. Los resultados así obtenidos son presentados en el cuadro 5.

Los resultados en el cuadro 5 sugieren que en el sector urbano la pérdida en el bienestar social representa, en casi todos los deciles, alrededor de la mitad del gasto promedio total. Más aún, como muestra también ese cuadro, la incidencia negativa de las empresas con poder de mercado va creciendo de manera relativa a medida que los hogares son más pobres. En el límite, el primer decil tiene una pérdida relativa 15.4% mayor que la de los más ricos. Algo similar pasa en el caso del sector rural, excepto porque el impacto distributivo es aún más significativo: la pérdida relativa del decil más bajo es 17.5% mayor que la del decil más alto. Por otro lado, la pérdida absoluta, medida como proporción del gasto total hecho por los ho-

CUADRO 5
PÉRDIDA DE BIENESTAR POR NIVEL DE INGRESO

<i>Categoría de ingreso</i>	<i>Hogares urbanos</i>		<i>Hogares rurales</i>	
	<i>Pérdida absoluta</i>	<i>Impacto relativo*</i>	<i>Pérdida absoluta</i>	<i>Impacto relativo*</i>
I	1.583	1.154	1.382	1.175
II	1.565	1.141	1.345	1.143
III	1.547	1.127	1.367	1.162
IV	1.518	1.107	1.348	1.146
V	1.514	1.104	1.347	1.145
VI	1.494	1.089	1.286	1.093
VII	1.449	1.056	1.287	1.094
VIII	1.425	1.039	1.175	0.999
IX	1.410	1.028	1.132	0.962
X	1.372	1.000	1.177	1.000

* Calculado con respecto al decil X.

FUENTE: Urzúa, 2008b, 2009.

gares en los 23 bienes y servicios, no es tan gravosa como en el sector urbano, pero sigue siendo muy alta: se pierde alrededor de un tercio del gasto total. La razón de que en el sector urbano se pierda la mitad y en el rural “sólo” un tercio es porque los hogares urbanos consumen más bienes y, sobre todo, contratan más servicios, en particular de empresas con poder de mercado.

Finalmente, ¿qué hay de los impactos regionales? La figura 1 presenta el resultado de hacer un análisis de incidencia para cada una de las 32 entidades federativas. El procedimiento es muy similar al seguido con anterioridad, excepto por un agregado: para cada estado se calculan de manera independiente las pérdidas relativas de los hogares urbanos y rurales, y sólo después de eso se suman éstas. Como muestra de manera fehaciente la figura, los estados sureños, muchos de ellos los más pobres de México, son quienes tienen mayores pérdidas de bienestar (más de la mitad de su gasto total). Numerosos factores pueden explicar estos últimos resultados. Para dar tan sólo un ejemplo, los hogares más pobres gastan un porcentaje mayor de su (minúsculo) presupuesto total en tortillas y en refrescos, y en los mercados de esos bienes se presume que existe poder de mercado.

FIGURA 1
PÉRDIDAS TOTALES DE BIENESTAR SOCIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
DEBIDO AL PODER DE MERCADO EN BIENES Y SERVICIOS



FUENTE: Urzúa, 2008b, 2009.

BIBLIOGRAFÍA

- Comanor, William S. y Robert H. Smiley (1975), "Monopoly and the Distribution of Wealth", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, Oxford, Oxford University Press, pp. 177-194.
- Comisión Federal de Competencia (CFC) (2008), *Convocatoria para líderes de proyecto*, México, CFC.
- Creedy, John y Robert Dixon (1998), "The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes", en *Economica*, vol. 65, pp. 285-293.
- Creedy, John y Robert Dixon (1999), "The Distributional Effects of Monopoly", en *Australian Economic Papers*, vol. 38, pp. 223-237.
- Deaton, Angus (1987), "Estimation of Own and Cross Price Elasticities from Household Survey Data", en *Journal of Econometrics*, vol. 36, Elsevier, pp. 7-30.
- Frisch, Ragnar (1959), "A Complete Scheme for Computing all Direct and Cross Demand Elasticities in a Model with Many Sectors", en *Econometrica*, núm. 27, pp. 177-196.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2007), *Base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006*, Aguascalientes, INEGI.
- McKenzie, George (1983), *Measuring Economic Welfare: New Methods*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Urzúa, Carlos M. (2008a), “Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México”, reporte a la Comisión Federal de Competencia Económica y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, México.
- Urzúa, Carlos M. (2008b), “Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en el sector de los servicios”, reporte a la Comisión Federal de Competencia Económica y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, México.
- Urzúa, Carlos M. (2009), “Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México”, en *Finanzas Públicas*, vol. 1, pp. 79-118.
- Urzúa, Carlos M. (2010), “Distributive and Regional Effects of Monopoly Power”, en *Journal of Applied Economics*.

COMPETENCIA ECONÓMICA: ANTECEDENTE Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

JORGE WITKER*

El PIB mide todo salvo aquello por lo que merece la pena vivir
(Robert Kennedy, 1968).

INTRODUCCIÓN

El tema de la competencia económica tiene antecedentes en la Constitución de 1857 como un instrumento funcional a los idearios políticos liberales, que diseñaron una organización económica —para la época— fundada en tres premisas básicas, con la idea y meta de definir un Estado que lograra consolidar, en parte, a una sociedad desintegrada y semifeudal, heredada del modelo colonial español. Dichos principios fueron: la propiedad privada, como derecho absoluto; los derechos del hombre y sus garantías individuales; y la libertad de comercio e industria, que suponía una incipiente economía de mercado, con rechazo a los monopolios de las concentraciones de tierra de las haciendas, monopolio, éste, herencia histórica del México colonial.

Estos principios coadyuvaron a Porfirio Díaz, bajo premisas liberales en lo político, a articular un modelo económico centrado en la explotación agrícola y minera, e insertar esta economía exportadora en el mercado internacional, con fuertes inversiones extranjeras y con apoyos en infraestructura significativas, como fue la red ferroviaria, que logró integrar los polos agrícola-minero a los nacientes puertos, impulsando con ello un modelo de cre-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y director del Seminario de Estudios de Comercio Exterior de la Facultad de Derecho de la UNAM.

cimiento “hacia afuera”, que presentó datos cuantitativos interesantes, pero a un alto costo social, especialmente de los trabajadores mineros, agrícolas y comunidades indígenas, factores que abrieron el camino a un proceso transformador importante en el contexto de la primera revolución social americana, iniciada en 1910.

De esta experiencia contradictoria, entre el discurso liberal y la dramática realidad social, surgen los antecedentes que el tema de la competencia recoge y levemente desarrolla en la preocupación de los protagonistas de la Revolución, y que se plasma en el artículo 28 constitucional, precepto éste que ha sido un paradigma complejo y paradójico en la economía de México hasta nuestros días.

A desarrollar una evolución sucinta de las diversas legislaciones que han existido de aquellas épocas a nuestros días, están destinadas las siguientes reflexiones.

LOS CONSTITUYENTES DE 1917 EN MATERIA DE COMPETENCIA

En materia de monopolios, el proyecto constituyente presentado por Venustiano Carranza en 1917 tenía por objeto reformas relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y destruir los monopolios creados en el régimen porfirista, así como evitar su formación. El espíritu era el “establecimiento de las nuevas instituciones, para hacer posible y fácil el gobierno del pueblo por el pueblo, para asegurar la situación económica de las clases proletarias, las más perjudicadas en el sistema de acaparamiento y monopolio de los gobiernos anteriores”.¹

En el proceso de discusión del (entonces) nuevo artículo 28 constitucional, todos los constituyentes estuvieron dispuestos a la prohibición de los monopolios, pero hubo discrepancias en dos grandes puntos que retrasaron la aprobación de dicho articulado.² Por un lado, el diputado constituyente y subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, presentó la iniciativa para que no fuera considerado monopolio el establecimiento del Banco Único de Emisión (banco central, actual Banco de México),³ respecto de si este tema debía ser establecido en este capítulo o simplemente añadirlo en

¹ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo I*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 26-27.

² Marván Laborde, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, México, CIDE, 2007, p. 324.

³ Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 1094.

el artículo 73, como una facultad del Congreso.⁴ Por el otro, estuvo la incorporación de la iniciativa presentada por la diputación de Yucatán, en el sentido de que se permitiera la formación de monopolios públicos en los estados para comercializar en el mercado internacional productos regionales de gran demanda, siguiendo el ejemplo establecido por la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, reorganizada en noviembre de 1915 por el general Salvador Alvarado (gobernador preconstitucional y comandante militar del estado de Yucatán), con el objeto de eliminar los intermediarios extranjeros que comercializaban esta fibra y venderlo directamente a los consumidores estadounidenses al mejor precio, y que estaba dando muy buenos resultados a los constitucionalistas y a los yucatecos.⁵

A comentar dichas modificaciones están destinadas estas reflexiones, rescatando previamente algunos puntos sensibles de las prácticas anticompetitivas presentes en México y América Latina.

DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL AL DESARROLLO ESTABILIZADOR

De esta discusión y del propio texto original del artículo 28 de la Carta de 1917, se desprende una visión dual del sistema económico, puesto que, por una parte, rechazaba directamente los monopolios y prácticas monopólicas pero, por la otra, aceptaba una vigorosa presencia del Estado en la protección de monopolios públicos y de intervenciones directas, como fijación de precios máximos y otras regulaciones que —en la práctica— por la política de crecimiento económico hacia adentro se practicó, materializando un modelo económico mixto que con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas consolidara —en definitiva— un modelo keynesiano económico con positivos resultados, tanto en el campo del crecimiento industrial como políticas sociales distributivas (PEMEX y Comisión Federal de Electricidad), materializadas en el Instituto Mexicano de Seguro Social, entre otros.⁶

En el desarrollo de esta política de competencia híbrida, en 1934 se decretó la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional en Materia de Monopolios, ley que facultaba al Ejecutivo Federal para imponer precios

⁴ Marván Laborde, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *op. cit.*, p. 324. Para una discusión más detallada, véase González Márquez, José Juan, “El banco único de emisión en el constituyente de 1917”, <<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/6/6-07.pdf>>.

⁵ Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, *op. cit.*, p. 1095.

⁶ Witker, Jorge, *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro 1917-2017*, Cámara de Diputados, México, 2016.

máximos o restringir la producción de bienes considerados necesarios, limitar la entrada de alguna industria (si a su juicio existían demasiadas empresas), legitimando además el monopolio de empresas de servicio público, concesionados o de participación estatal, aun cuando no operaran en áreas prioritarias. Años después, en 1936, se expidió un reglamento que atemperó bastante lo planteado en la propia ley ya comentada.⁷

Años más tarde, en 1950, se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, que ratificó el control de precios a través de la fijación de los mismos por el Ejecutivo, para bienes alimenticios de consumo generalizado, vestidos, materias primas y otras ramas importantes de la actividad económica. Avanzó también esta ley en mecanismos de distribución e importación de mercancías de primera necesidad, incluyendo el racionamiento cuando la oferta de estos productos necesarios fuera insuficiente.

En todo el periodo que va de la década de los treinta a los ochenta del siglo pasado, y que en toda América Latina rigió el modelo sustitutivo de importaciones (conocido también como “de crecimiento económico hacia adentro”), el Estado mexicano —a partir del Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas— desarrolló una economía mixta que, bajo la expropiación petrolera, de los ferrocarriles y de la energía eléctrica, permitió un crecimiento económico nunca antes visto, con tasas de crecimiento del PIB superiores al 6%. La industria nacional, con fuertes apoyos estatales, logró despegar a niveles que ubicaron a México en el primer lugar de América Latina, y que su progreso económico fue calificado como el “milagro mexicano”.

En este periodo, cuyos aspectos principales pasamos a describir, la política de competencia y libre concurrencia, pese al artículo 28 constitucional, no estuvo en una agenda exigible y necesaria. Porque es obvio que a un modelo proteccionista, que privilegia el mercado interno, las importaciones de bienes y servicios no constituyen prioridad alguna, máxime que el modelo permitió la incorporación y avance de clases medias, urbanas y agrarias, que a través de la educación (IPN y UNAM, en crecimiento) provocaron aspectos distributivos de la riqueza.

PEMEX, COMO PILAR DE LA INDUSTRIALIZACIÓN (MONOPOLIO NATURAL)

La creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), como órgano descentralizado de la administración, constituyó un acontecimiento histórico, pues

⁷ Caben mencionar las Leyes de 1926 y 1931, que grandes novedades no tienen para el presente estudio.

las empresas petroleras en todo momento esgrimían que los mexicanos no teníamos ni la habilidad, ni la tecnología, ni la maquinaria para mantener la exploración y explotación del petróleo.

En publicaciones hemerográficas de la época, se encuentran declaraciones en que dichas empresas (especialmente El Águila) anunciaban que pronto regresarían, porque el gobierno de México no estaría capacitado para mantener en actividad los yacimientos petroleros, cuyas instalaciones habían sido confiscadas por el presidente Cárdenas.

Cárdenas, con el apoyo de masas que había logrado articular a través de las organizaciones obreros-campesinas y de profesionales, logró concitar el apoyo nacional para el proyecto energético que —como mandatario visionario— tenía en mente transformar este recurso natural en el eje del futuro crecimiento industrial del país, para lo cual se propuso sembrar el petróleo en la República mexicana. Y le planteó a PEMEX y a los ingenieros mexicanos de la época la tarea de que la prioridad número uno del petróleo sería abastecer de materias primas y electricidad al mercado interno, detonando con ello un efecto multiplicador en todas las ramas industriales emergentes, improvisadas, abriendo cauces a industrias como la textilera, jabonera, de fertilizantes y, en general, de lo más valioso que tiene el hidrocarburo que son los derivados y petroquímicos que conforman más de 70 insumos para la gran mayoría de las industrias manufactureras de la época, tales como: asfalto (para construcción de carreteras); combustible (para gas L.P. en el hogar; gasolina para automóviles; turbosina para los aviones; y diésel para los transportes de carga y barcos); lubricantes (para motores y maquinaria); plásticos (para P.E.T., polivinilo, envases, botes, sillas, mesas, utensilios de cocina); pinturas (para recubrimientos e impermeabilizantes); jabones; cosméticos; tintes y perfumes; aditivos para la gasolina; tolueno (para disolventes en la fabricación de pinturas, resinas, adhesivos, thinner y tintas); impermeabilizantes; productos de limpieza; llantas; aislantes (hule espuma); detergentes y plaguicidas; telas sintéticas; parafinas y pisos.

La visión de estadista de Cárdenas se fue comprobando en los 40 años en que el petróleo fue el eje central del desarrollo industrial, época en que México —hasta la década de los ochenta— se transformó en la primera economía de Latinoamérica, por sobre Argentina y Brasil.

Esta política nacionalista y de contenido social impactó a la sociedad entera, y dio gran impulso a la investigación tecnológica de los energéticos, en donde el Instituto Mexicano del Petróleo jugó un papel fundamental en el levantamiento y construcción de cerca de 10 refinerías ubicadas en distintos puntos de la República mexicana, las que se transformaron en polos de crecimiento para entidades como Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Campeche. Asimismo, la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) tuvo

por objetivo formar los cuadros técnicos que el país requería para su despegue industrial.

Cárdenas había percibido la importancia de refinar el petróleo como factor fundamental para la industrialización del país, condicionándolo a que lo más importante era abastecer al mercado interno y, complementariamente, exportar los excedentes. Recordemos que ya la experiencia de refinar exitosamente, México la conocía desde 1905, cuando la estadounidense *Sociedad Pearson & Son Limited* decidió construir la refinería de Minatitlán y en 1908 la Compañía Mexicana de Petróleo 'El Águila', que registró un valor en libros de 23.2 millones de pesos, y ya doce años después su valor ascendía a los 200 millones de pesos.⁸

El siguiente cuadro nos indica qué hay de esta política pública correcta, con relación a 1980, cuando comienza a alterarse esta relación.⁹

CUADRO 1
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO, EXPORTACIONES
Y CONSUMO NACIONAL: 1938-1999
(MILLONES DE BARRILES)

Periodo	Producción		Consumo nacional		Exportaciones	
1938-1958	1.3	100%	1,180	91%	120	9%
1959-1979	3,909	100%	3,399	87%	510	13%
1980-1999	19,313	100%	9,214	48%	10,098	52%

FUENTE: Bassols Batalla, Narciso, *La industria petrolera Nacional. Los modelos planetarios de Hoyle, Courant y Apolonio*, México, edición propia, 2001, p. 12.

El modificar la estrategia energética exitosa que México había tenido hasta 1980, implicó iniciar el proceso gradual de desmantelamiento de las instalaciones de petroquímicos y derivados, que hasta la década de los sesenta se había volcado al mercado interno como un factor dinámico de nuestro desarrollo industrial.

No invertir en la modernización de las refinerías y, por lo tanto, concentrar toda la actividad de PEMEX en la exportación de crudos, derivó en una dependencia de mercados externos para petroquímicos y derivados, de los cuales México se ha hecho dependiente y un importador neto de los mismos por cantidades superiores a los seis mil millones de dólares; esto

⁸ Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la Industria Petrolera*, op. cit., p. 24.

⁹ Bassols Batalla, Narciso, *La Industria Petrolera Nacional. Los modelos planetarios de Hoyle, Courant y Apolonio*, México, edición propia, 2001, p. 12.

es, mandar el crudo mexicano a refinarse al extranjero, para luego adquirir los 70 o más insumos para proveer de materias primas a industrias tan importantes como la química, textil, jabonera y la propia industria automotriz, abandonando con ello el objetivo original que el presidente Cárdenas le asignó al petróleo como el factor definitivo del crecimiento económico nacional.

NEOLIBERALISMO (O LIBERALISMO SOCIAL) DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID

Los grandes y acelerados cambios de las décadas últimas del siglo XX, hacen surgir las ideas liberales que volvieron a esgrimirse en contra de las innumerables medidas proteccionistas, engrosando durante los años de recesiva inflación, desempleo, desorden monetario, especulación, déficit público y sobreendeudamiento que se hicieron a principios de la década de los setenta, la caída de los gobiernos socialistas de la Europa a fines de la década de los ochenta y el repudio generalizado de los ciudadanos. Esto hizo que resurgiera con fuerte impulso el capitalismo, a un grado tal que no existe la posibilidad de definir un proyecto político, que no sea la simple adaptación a las exigencias de la economía de mercado.

Los postulados del nuevo modelo del liberalismo social, pero en el fondo de neoliberalismo, se hacen presentes en la década de los ochenta, a través de los siguientes puntos programáticos (Consenso de Washington):

- 1) Reducción del gasto público.
- 2) Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).
- 3) Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas a quienes consideran altamente negativos, y privatización de las empresas paraestatales.
- 4) Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios (es decir, la cada vez menor intervención del Estado en la economía).
- 5) De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se eliminen las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda.
- 6) Desde el ángulo del sector externo se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior, para lo que se hace necesario un gobierno altamente

sumiso de la inversión extranjera, que les abra las puertas para que éstos hagan lo que quieran en el país, el cual prácticamente se les entrega.

Con estas políticas públicas antitéticas al modelo original de la Constitución de 1917, se decreta la apertura global de la economía nacional, privatizando empresas y servicios públicos importantes, abriendo a la inversión extranjera la mayor parte de los recursos naturales, y postulando que, a través de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1993), el país entraría ascendentemente al primer mundo, incorporando los sectores campesinos y agrario a un desarrollo capitalista vigoroso, lejos del atraso ejidal, comunal y minifundista con que se había mantenido a los millones de postergados sociales del campo y la ciudad.

POLÍTICAS DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Con los antecedentes previstos y brevemente mencionados, la libre concurrencia y competencia surgen como un ingrediente fundamental para remover los monopolios, oligopolios y concentraciones que el modelo sustitutivo de importaciones, en sus 40 años, había configurado.

En efecto, en 1993, y como un requisito previo al TLCAN, se expide la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), que crea al mismo tiempo la Comisión Federal de Competencia, como órgano destinado a aplicar dicha ley. No está de más recordar que esta ley abroga la antigua Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 28 en materia de monopolios (de 1934), la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950 y la Ley de Asociaciones de Productores.

Los objetivos de esta ley son señalados en su artículo 2º: “Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios”.

El primer objetivo es la base misma para la existencia de esta ley. El objetivo primordial es proteger el proceso de competencia como un todo y no a un grupo en especial. Así lo hace ver en su artículo tercero, donde señala los organismos que deben acatar las disposiciones de esta ley. Debido a que la ley tiene principalmente como objetivo promover la eficiencia económica y por lo dicho en el párrafo anterior, la única forma en que puede favorecerse a un grupo es por medio del desarrollo eficiente de las actividades, acorde con la competencia que se busca lograr. Y por último, esta ley, de acuerdo a sus características, fue diseñada para operar en concordancia con las ac-

tuales características de la economía mexicana y el entorno nacional e internacional en el que se desenvuelve.

La LFCE tipifica las prácticas monopolísticas en absolutas y relativas. Las primeras se caracterizan porque son prácticas, que por su naturaleza misma son dañinas o atentan contra el proceso competitivo. Las prácticas relativas incluyen los actos de empresas que con su actuación desplacen de forma indebida a otros competidores o bien impidan su entrada al mercado (se especifican en el capítulo segundo de la ley).

La LFCE impide las concentraciones cuando las considera dañinas al proceso de competencia. En su artículo 16º, la LFCE clasifica como concentración: la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentran sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general.

LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA (CFC)

Es un órgano administrativo autónomo desconcentrado de la Secofi encargado de aplicar la LFCE, inició sus funciones el 23 de junio de 1993, la institucionalidad de su creación es la misma LFCE y algunas de sus funciones son: a) protege el proceso de competencia y libre concurrencia; b) opera mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopolísticas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios en beneficio de la economía nacional, y c) establece una política fundamentalmente preventiva con respecto a la concentración económica.

A la CFC compete la aplicación de la LFCE a todos los agentes económicos, sean personas físicas o morales, con las únicas excepciones indicadas por el texto constitucional. Además, debe proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopolísticas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados para contribuir al bienestar de la sociedad. Por lo tanto, la CFC tiene a su cargo la prevención, investigación, combate a los monopolios, prácticas monopolísticas y concentraciones. Su principal objetivo es impulsar medidas que eliminen o disminuyan distorsiones que dificultan el funcionamiento eficiente de los mercados. Al llevar a cabo las investigaciones necesarias para cumplir esta atribución, la CFC debe considerar entre otros al mercado relevante de la transacción, su estructura, los oferentes que lo integran y el poder de éstos sobre dicho mercado. La CFC también es la encargada de imponer las sanciones correspondientes a las empresas que incurran en alguna falta. Adicionalmente se le dieron a la CFC atribuciones

para: 1) opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de esto resulten situaciones que puedan ser contrarias a la competencia y libre concurrencia; 2) opinar, cuando se le solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de iniciativas presidenciales de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia, y 3) cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos y circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos, ni la comisión puede ser obligada a emitir opinión.

Conviene señalar que en el año 2006 se dio una reforma a la ley de la materia, en que se intentó dotar a COFECE de mayores poderes y facultades para el cumplimiento de sus objetivos, mismo que no se pudo cumplir, dado que la dependencia carecía de una estructura legal sólida que le permitiera lograr dichas nuevas funciones.

En efecto, más adelante se realiza la reforma de 2011 a la misma ley, que crea un sistema efectivo de sanciones y corrige las omisiones de la de 2006, especialmente en el área de facultades de investigar y diseñar un esquema que desalentara conductas anticompetitivas, y que apuntó a superar deficiencias de inconstitucionalidad, advertidas por el poder Judicial.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013 EN MATERIA DE COMPETENCIA

El 10 de junio de 2013 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional, con la meta de combatir la ineficacia del sistema de regulación y competencia, que se manifestó de manera fundamental en el sector de las telecomunicaciones, y modificar también niveles institucionales que permitieran un reacomodo de facultades y poderes regulatorios pro mercado.

En este contexto, la reforma se orientó principalmente a: a) la creación de una nueva agencia nacional en materia de competencia económica, con autonomía e independencia constitucional; b) el fortalecimiento de la COFECE a través de nuevas facultades, como son la eliminación de barrera a la competencia, la regulación del acceso a insumos esenciales, y la posibilidad de ordenar la desincorporación de bienes de agentes económicos para corregir las fallas del mercado; c) el establecimiento de un diseño institucional, con un sistema de pesos y contrapesos, principalmente con la separación de las áreas de investigación del pleno, y de una agencia para regular

telecomunicaciones y radiodifusión, pero que también fuera la autoridad de competencia en estos sectores.¹⁰

Entre los aspectos novedosos de esta reforma, conviene señalar la creación de tribunales especializados, planteando la creación de jueces y tribunales especializados en materia de telecomunicaciones y competencia económica. El artículo 12 transitorio de dicha reforma constitucional ordenó que el Consejo de la Judicatura Federal creara tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito especializados, en un plazo no mayor de 60 días naturales. De esta manera, entraron en funciones dos juzgados de distrito y dos tribunales colegiados en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Derivado de la reforma constitucional de 2013, se publica la nueva Ley Federal de Competencia Económica el 23 de mayo de 2014, que abrogó la Ley de 1992 antes descrita y otorgó a COFECE un conjunto de competencias que le permiten actuar con rapidez y eficiencia en distintos campos, que se ubican bajo la expresión “facultades incrementales”, que pasamos brevemente a mencionar:

- a) Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y libre concurrencia.
- b) Determinar la existencia de insumos esenciales y emitir lineamientos para regular su acceso.
- c) Ordenar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones de agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, a través de un nuevo procedimiento especial de investigación, establecido en el artículo 94 de la ley.
- d) Facultad para que el Ejecutivo, por sí o por conducto de la Secretaría de Economía, con la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda presentar denuncias ante la COFECE de manera preferente.
- e) Establecimiento de disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas para la COFECE, entre ellas la obligación de presentar informes trimestrales al Congreso.
- f) Cambio a un sistema de autorización de concentraciones y la posibilidad de presentar compromiso, por parte de los agentes económicos, que notifiquen una concentración que genera preocupación en materia de competencia.

¹⁰ Mena Lavarte, Carlos, “Nueva Política de Competencia”, en la Obra Colectiva, *Derecho de la Competencia en México*, México, Porrúa, 2017, p. 17.

- g) La obligación de COFECE de emitir guías y lineamientos para el ejercicio de sus atribuciones.
- h) Establecimiento de un mecanismo para solicitar la emisión de opiniones formales por parte de la COFECE para los casos novedosos.¹¹

Esta Ley señala que existen tres tipos de prácticas anticompetitivas: 1) prácticas monopólicas absolutas; 2) prácticas monopólicas relativas, y 3) concentraciones.

Entre las primeras conviene sólo mencionar el manipular precios, dividirse el mercado, intercambio de información con datos de los anteriores, manipular la oferta o la demanda, coludirse en licitaciones públicas.

En las relativas, son actos que realizan, generalmente, una o varias empresas con poder de mercado (capacidad de fijar precios y abastos en un mercado), sin que sus competidores puedan contrarrestar dicho poder, con el objeto de: desplazar indebidamente un agente económico, impedir su acceso a un mercado y establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios agentes económicos. Estas conductas pueden ser segmentación de mercado, fijación de precios de reventa, compras o ventas atadas, negativa de trato, exclusividades, boicot, discriminación de precios, subsidios cruzados, etcétera

Respecto a las concentraciones, la podemos definir como aquella que se produce cuando dos o más empresas se fusionan o adquieren parte de otras. Estas concentraciones, según su monto, deben ser notificadas a COFECE para determinar: el mercado geográfico, participación de mercado de estas empresas, grados de concentración, para lo cual la concentración se autoriza cuando no daña el proceso de competencia y libre concurrencia del mercado respectivo; condicionar la autorización, con prevenciones a subsanar; y no autoriza cuando la concentración daña el proceso de competencia y libre concurrencia.

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN EN EL TLCAN

El TLCAN, en materia de competencia económica, fue bastante limitativo, pues sólo estableció, en el capítulo XV, regulaciones para prever que las empresas estatales o públicas debían comportarse con criterios de racionalidad privada y separarse de todas las tendencias monopólicas con que venían operando en la economía mexicana.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

En esta tesitura, fuera de lo anterior, hace muy poca mención a los monopolios o consorcios exportadores privados, los cuales lamentablemente han venido —en la experiencia mexicana— a llenar los vacíos que han dejado las privatizaciones de servicios y empresas públicas. Un buen ejemplo de omisión al respecto, en estos 23 años de vigencia de dicho instrumento, ha demostrado que carteles o consorcios (como Monsanto, Cargill, Kellogg's, Bimbo y otros) han concentrado el mercado de la cadena alimenticia de los mexicanos, sin que las autoridades del TLCAN, y especialmente la COFECE, hayan tomado cartas en un asunto tan sensible, pues la libre competencia tan proclamada no ha sido defendida como se debería hacer, de acuerdo al espíritu y texto de la actual Ley Federal de Competencia Económica.

Por otra parte, desde el nacimiento del TLCAN, los tres países apostaron a crear un grupo de trabajo denominado “Libre Comercio y Competencia”, grupo de trabajo que, en estos 23 años, no ha sido convocado ni reunido por la negativa —fundamentalmente— del gobierno estadounidense.

Es de esperar que en la actual etapa de renegociación del TLCAN figure en la mesa el tema de la competencia desleal que vía subsidios, *dumping*, monopolios y oligopolios puedan ser regulados, por lo menos; aunque si se cree en el libre comercio, y efectivamente en una economía de mercado, debieran sancionarse y eliminarse.

CONSIDERACIONES FINALES

El tema de la competencia en el sistema económico mexicano, si bien tiene un origen trascendente tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, su evolución y desarrollo, empero, desplegó como disciplina de Derecho de la competencia económica a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, dato este en que jurídicamente la economía nacional se abrió a la globalización como proceso en gestación.

El avance del llamado “liberalismo social” o “neoliberalismo”, fue marcando distintos hitos en el desarrollo de la competencia y libre concurrencia, como expresiones de dos procesos que deberían caminar en forma paralela; sin embargo, la experiencia demuestra que, hasta el día de hoy, han seguido rutas diferentes. En efecto, si aceptamos que la economía de mercado constituye el nuevo modelo en gestación en la actualidad, dicho modelo no es funcional con la enorme concentración monopólica y oligopólica que, en los hechos, diversos poderes fácticos, en nombre del mercado, predominan básicamente en actividades económicas.

Por otra parte, el libre comercio, que se plasma formalmente en el GATT/OMC y en el TLCAN, junto a 12 tratados de libre comercio suscritos por México, instrumentos todos que postulan una ampliación de mercados, con el abatimiento de tarifas y restricciones no arancelarias.

Se observa una dicotomía entre una economía de mercado formal y discursiva y un libre comercio que, al abrir las fronteras, no tiene reparos en funcionar con base en concentraciones industriales, oligopolios minoristas y mayoristas, y admitir —incluso— la presencia de consorcios exportadores extranjeros, conocidos como “carteles”, en la legislación comparada de competencia, sin que la autoridad defensora de la libre competencia tome medidas al respecto.

En otras palabras, en la experiencia mexicana, el libre mercado y comercio, más que fomentar conductas efectivamente competitivas, ha permitido la presencia de monopolios y oligopolios, los que, aprovechando las privatizaciones y desregulaciones, han cooptado los espacios ampliados que los tratados de libre comercio han creado, con lo cual los consumidores y las familias no han encontrado ventajas o beneficios en sus actos de consumo directo o indirecto.

En síntesis, de nada vale un libre comercio si no se enfrenta a los monopolios y oligopolios, principalmente consorcios exportadores extranjeros, como Monsanto, Cargill, Kellogg's y otros, que dominan y controlan la cadena alimenticia de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bassols Batalla, Narciso, (2001), *La Industria Petrolera Nacional, Los modelos planetarios de Hoyle, Courant y Apolonio*, México, edición propia.
- Cárdenas Gracia, Jaime, (2014), *Crítica a la Reforma Constitucional Energética de 2013*, México, UNAM.
- Heftye, Fernando, (1997), “Promoción y protección de la competencia en legislaciones sectoriales y tratados internacionales”, en *Informe de Competencia Económica segundo semestre de 1996*, Comisión Federal de Competencia, México.
- INEHRM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I*, México.
- Kaplan, Marcos (coord.), (1983), *Revolución Tecnológica, Estado y Derecho, Tomo II, Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, México, UNAM.

- Marván Laborde, Ignacio, (2007), “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, México, CIDE, p. 324.
- Marván Laborde, Ignacio, (2006), *Nueva Edición del Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 1094.
- Mena Labarthe, Carlos, et. al. (coords)., (2017), *Derecho de la Competencia en México*, Porrúa, México.
- Witker, Jorge (2017), *Comercio Exterior, Régimen jurídico de comercio exterior mexicano*, UNAM, México.
- Witker, Jorge (2014), *Derecho de la Competencia Económica en el TLCAN*, UNAM-Porrúa, México.
- Witker, Jorge, (2000), *Derecho de la Competencia Económica en América, Canadá, Chile, Estados Unidos y México*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México.
- Witker, Jorge (2001), “El análisis económico del Derecho en países del civil law y la necesidad de crear las bases epistemológicas del Derecho de la competencia”, *Revista de Ciencias Sociales* núm. 46, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
- Witker, Jorge (2016), *El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro 1917-2017*, Cámara de Diputados, México.
- Witker, Jorge (2003), y VARELA, Angélica, *Derecho de la Competencia Económica en México*, UNAM, México.

LOS COSTOS SOCIALES DE LAS EMPRESAS DOMINANTES EN LA UNIÓN EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

XAVIER GINEBRA SERRABOU*

POSICIÓN DE DOMINIO Y PODER DE MERCADO EN LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de posición de dominio es, según Gutiérrez y Padilla (2006), una pieza crucial en cualquier sistema de defensa de la competencia europeo, puesto que constituye un pre-requisito para establecer la existencia de abuso. Por otra parte, la influencia de este concepto ha desbordado el ámbito de la normativa de competencia y ha invadido el terreno regulatorio, donde se emplea para delimitar qué operadores deben encontrarse sujetos a obligaciones especiales.

Cualquiera esperaría (Gutiérrez y Padilla, 2006)¹ que viniera definido en la norma un concepto que puede determinar importantes límites a la actuación de las empresas y sobre el que se fundamente una parte sustancial de la política de competencia. Sin embargo, por chocante que parezca, no es así. No encontramos una definición de posición de dominio ni en los textos legislativos españoles ni en los comunitarios. Como es bien sabido, para interpretar este concepto hay que recurrir a la jurisprudencia.

A esta indefinición sin duda ha contribuido la falta de una traducción inmediata al lenguaje económico de lo que es la posición de dominio. Se trata de un concepto ajeno a la teoría microeconómica y ésta, por lo tanto, no ha podido aportar una definición explícita del mismo. Pero que los manuales de teoría económica no incorporen tal definición de la posición de dominio no impide que no aporten instrumentos para su detección y análisis dentro del marco definido por la jurisprudencia. El análisis económico nos ofrece instrumentos útiles que ayudan a identificar cuándo un operador pue-

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y de la Universidad Panamericana.

¹ Autores a los que seguimos en este párrafo y en el siguiente.

de calificarse de dominante e, incluso, a reunir evidencia empírica al respecto, en particular a través del concepto poder de mercado.

Desde la ya consagrada sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto *United Brands v Commission*,² la posición de dominio se define por las autoridades comunitarias como:³

[...] la posición de fortaleza económica que disfruta un operador y que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante al proporcionarle el poder de comportarse con suficiente independencia de sus competidores, clientes y, en última instancia, de los consumidores.

Luego, un elemento definitorio de la posición de dominio es la capacidad de la empresa para comportarse con independencia de los competidores, proveedores y consumidores. Este elemento se encuentra también presente en la interpretación que sobre la posición de dominio realiza el Tribunal de Defensa de la Competencia español:⁴

Así, se diría que una empresa disfruta de posición de dominio en un mercado cuando tuviera en este poder económico e independencia de comportamiento suficientes como para poder actuar sin tomar en consideración las posibles reacciones de los competidores o los consumidores y, de esta manera, ser capaz de modificar en su provecho el precio y otra característica del producto.

¿Qué quiere decir comportarse con independencia? El Tribunal se refiere a la capacidad de ofertar al mercado un *output* en condiciones tales que permitan a la empresa en cuestión ganar un beneficio superior al que obtendría en condiciones de competencia. En términos del análisis económico, esta interpretación guarda íntima relación con lo que se denomina *poder de mercado*.

² Caso 27/76 *United Brands Co and United Brands Continental BV v Commission* (1978) ECR 207: “relates to a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enables it to prevent effective competition being maintained on the relevant market by affording it the power to behave to an appreciable”.

³ El Tribunal ha ratificado esta visión en sentencias sucesivas, incluida la popular, *Hoffman-La Roche*. Case 85/76 *Hoffman-La Roche v Comisión* [1979] ECR 461. No obstante, en esta sentencia como en otras posteriores (AKZO), la Comisión ha matizado el papel de las cuotas de mercado en la determinación de la existencia de dominancia. Como manifiesta Cani Fernández, puede hablarse en estas sentencias de una presunción de dominancia basada en las cuotas de mercado. Véase C. Fernández, *Cuota de mercado y poder de mercado*, Segundo Seminario de Derecho y Economía de la Competencia, 2005.

⁴ Tribunal de Defensa de la Competencia. Expte. R. 362/99, *Bacardí*, 30 de septiembre de 1999. Párrafo 6 de los Fundamentos de Derecho.

Pensemos en una empresa que opera en un determinado mercado y que consigue aumentar sus beneficios sustancialmente al elevar sus precios de manera significativa. Lo que la teoría económica nos dice es que, en ausencia de obstáculos, otras empresas se sentirán atraídas por la oportunidad de hacer negocio en ese mercado, vendiendo sus productos a precios más bajos que la empresa instalada. La amenaza de perder clientes y ver deteriorada su posición evita que la empresa pueda sostener en el tiempo un comportamiento no competitivo. Por ello, se dice que una empresa tiene poder de mercado cuando puede elevar sus precios por encima de los que prevalecerían en condiciones competitivas y es capaz de sostener esta estrategia de forma rentable a largo plazo. La idea de independencia de comportamiento, por tanto, resulta asimilable a la noción de poder de mercado de la teoría económica.

La definición citada anteriormente puntualiza que la dominancia requiere que el comportamiento independiente: *a)* lo sea en grado suficiente y *b)* obstaculice el desarrollo de la competencia efectiva, esto es, impida la existencia de competidores presentes o potenciales que supongan una amenaza para su negocio.⁵ En definitiva, se limita el ámbito de lo que se entiende por dominancia. Cabe preguntarse, primero, ¿por qué la doctrina considera necesaria cualificar cuándo la independencia en el comportamiento —o el poder de mercado— constituye una posición de dominio y, segundo, si los criterios que emplea son los adecuados?

Acerca de la primera cuestión, no se puede perder de vista que la definición de dominancia no es un fin en sí mismo, sino un ejercicio instrumental. Este ejercicio está supeditado al objetivo inmediato de determinar si un operador está en posición de cometer un abuso y, en todo caso, al fin último de la normativa de competencia, que es perseguir y prevenir aquellas conductas de las empresas que, al restringir la competencia en el mercado, reducen el bienestar de los consumidores.⁶

Por ello, al definir la posición de dominio, el Tribunal trata de establecer criterios que identifiquen a aquellos operadores que realmente tengan una posición susceptible de restringir la competencia y detraer excedente de

⁵ “Dominance is a position of considerable economic power held for a period of time by a firm/s over customers and/or suppliers in a market. More specifically, it is the ability of a firm/s to restrict output and thus raise prices above the level that would prevail in a competitive market, without existing rival or new entrants in due time taking away its customers”. Véase J. Faull y A. Nikpay, *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, 1999, párrafo 3.25.

⁶ Podría introducirse aquí el debate sobre si la política de competencia debe atender al bienestar general (*total welfare*) o al de los consumidores (*consumer welfare*). Pero escapa a los objetivos de este capítulo.

los consumidores.⁷ Desde el punto de vista administrativo, no sería eficaz establecer una definición excesivamente amplia que llevara a calificar como dominantes a operadores que tuvieran una probabilidad baja de afectar de manera significativa el bienestar de los consumidores. Ello multiplicaría la carga administrativa, ocasionaría costes innecesarios a las empresas y se alejaría de los fines de la ley.

Por otra parte, hay que tener presente que la normativa española y la comunitaria dan un tratamiento muy severo al abuso de posición de dominio: esta figura no admite posible defensa de eficiencias, ni exención. Además, la calificación como dominante tiene importantes implicaciones y costes para los operadores, porque por el mero hecho de serlo vienen sujetos a obligaciones especiales que limitan su comportamiento frente a competidores, proveedores y clientes. Por todo ello, resulta racional que para calificar a un operador de dominante se tengan que dar ciertos requisitos exigentes.

En cuanto a los requisitos definidos, la doctrina ha tratado de establecer aquellos que sirven a los fines inmediatos y últimos anteriormente enunciados: la independencia de comportamiento debe ser *suficiente* para *obstaculizar la competencia efectiva*.

El poder de mercado puede ser mayor o menor y más o menos estable en el tiempo. Al aludir a que se tenga una independencia de comportamiento *suficiente* se está pidiendo que los operadores para ser dominantes tengan un poder de mercado grande y estable. Como explicábamos antes, se quiere así minimizar el riesgo de cometer errores por calificar de dominantes a operadores que realmente pueden ver restringido su comportamiento en un cierto plazo de tiempo por la acción de la competencia, presente o potencial.

Podría discutirse si la manera en que se determinan los límites al concepto de dominancia es la mejor, tanto desde el punto de vista teórico como pragmático. Desde este último, la alusión a *suficiencia* y a *obstaculizar la competencia efectiva* adolece de los problemas tradicionales en la definición de *test* sustantivos en esta materia: resultan poco administrables y concretos a la hora de aplicar la norma, lo que deja un amplio margen a la interpretación. Este amplio margen para la interpretación genera el peligro de que, desvirtuando tanto los fines últimos como los inmediatos a que sirve este concepto, se definan posiciones de dominio de forma un tanto laxa, lo cual

⁷ Cuanto más laxo sea el criterio, más operadores serán sometidos a escrutinio, lo que supone mayores costes al sistema y a las empresas. También se puede incrementar la probabilidad de error. Todo ello con operadores que tienen menos posibilidades de poder afectar negativamente al bienestar del consumidor. En cambio, el coste de ese error puede ser grande, en la medida en que limita seriamente la capacidad de actuación de la empresa frente a competidores y clientes.

puede tener serias implicaciones. El excesivo recurso a las cuotas de mercado como forma de definir la dominancia tiene mucho que ver con este problema.

Por otro lado, la capacidad de *obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva* puede no ser la referencia más oportuna. Plantea problemas con aquellas situaciones donde el grado de concentración en el mercado es grande o se incrementa, pero pese a ello el resultado es eficiente y/o un mayor número de competidores no aseguraría más ventajas para los consumidores. Sería más lógico establecer que la independencia de comportamiento sea *suficiente* para estar en condiciones de reducir el bienestar de los consumidores. Esta delimitación resultaría a nuestro entender más acorde con el objetivo último de la ley y más racional desde el punto de vista económico, lo que favorecería el desarrollo de *test* sustantivos más claros y consistentes.

En todo caso, es importante no perder de vista que la doctrina cualifica cuándo el poder de mercado constituye dominancia y con ello impone límites a este concepto. Lo contrario puede llevarnos a definir dominancia de una manera que no sirva al objeto de la norma ni al interés general que la misma protege.

La cuota de mercado de una empresa proporciona información desde un punto de vista estático, de la participación de dicha empresa en el conjunto del mercado en el que opera, medida habitualmente en términos de volumen de ventas o de unidades físicas comercializadas (producción) o comercializables (capacidad).

La cuota de un operador ofrece cierta información sobre su posición en el mercado. Una cuota elevada revela que el operador ha cubierto buena parte de la demanda. Ello puede ser un indicador de que los clientes tienen unas alternativas de suministro limitadas y que, por lo tanto, dependen de él. En este sentido, la cuota suele ser interpretada como una *proxi* de poder de mercado y por ello se considera el punto de partida en un análisis de dominancia. Para interpretar las cuotas de mercado en el análisis de dominancia la práctica comunitaria distingue los siguientes umbrales:

- Cuando la cuota de mercado del operador es igual o inferior al 25% no es probable que el operador tenga una posición de dominio individual.
- La Comisión no suele plantearse el análisis de la existencia de dominancia cuando la cuota de mercado de la empresa es igual o inferior al 40-45 por ciento.
- Cuotas por encima del 50% suelen ser indicativas de la existencia de dominancia. No obstante, siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Hoffman-La

Roche Commission, es necesario comprobar que se reúnen otra serie de circunstancias y factores.

En definitiva, y dicho coloquialmente, la postura de la Comisión avalada por el Tribunal de Justicia viene a ser que no “debemos preocuparnos” normalmente por la existencia de poder de mercado cuando la cuota de la empresa es inferior al 40-45%, mientras que por encima de esos valores hay que realizar un análisis detallado de la existencia de una posición de dominio.

Sin embargo, el papel de las cuotas de mercado en la determinación de posiciones de dominio se ha desvirtuado con frecuencia al descansar en exceso y de forma un tanto mecánica en este instrumento. No es este el lugar para abundar sobre este tema, puesto que el programa prevé una ponencia dedicada específicamente a cuota de mercado y poder de mercado.⁸ Sin embargo, no podemos dejar de citar algunos de los problemas que la cuota como *proxí* del poder de mercado encierra:

- La cuota de mercado es una medida del éxito. Puede estar reflejando una posición fruto del esfuerzo competitivo, de manera que los consumidores hayan elegido mayoritariamente a la empresa por la relación calidad-precio de sus productos y servicios.
- Los competidores, aunque tengan una posición minoritaria en el mercado, pueden constituir una restricción efectiva. En otros términos, la cuota no ofrece información sobre la efectividad de los competidores como restricción competitiva, sea cual fuere su tamaño. Un operador pequeño o la mera amenaza de entrada puede prevenir subidas de precios que tengan un impacto evidente sobre el bienestar de los consumidores.
- La validez de la cuota como indicador de poder de mercado y de presiones competitivas viene condicionada por las características de los bienes y del mercado. Por ejemplo, cuanto mayor sea la diferenciación de producto menor es la validez de las cuotas de mercado para transmitir información sobre presiones competitivas. En la misma línea, si nos encontramos ante ventas cautivas y altos costes, unas cuotas de mercado relativamente bajas no revelan el poder de mercado que los oferentes realmente pueden tener. En sentido contrario, cuanto mayor es el margen de capacidad de la oferta sobre la demanda, menor impor-

⁸ Por las mismas razones, tampoco entramos en considerar cómo se deben utilizar en el análisis las cuotas de mercado (qué cuotas contemplar, horizonte temporal, relación entre la cuota de los operadores, significado de las cuotas en diferentes mercados, como los de subastas...), ni tampoco el papel que pueden jugar otros indicadores en la estructura de mercado como los HHI, curva de Lorenz e índice de Gini, etcétera.

tancia pueden tener las cuotas de mercado sobre la competencia en precios.

Todo ello lleva, como decíamos, a que la cuota constituya una *proxi* imperfecta de poder de mercado y a que, guiados en exceso por ella, puedan sobrepasarse los límites impuestos a la definición de la posición de dominio: poder de mercado sustancial y efecto sobre la competencia. En este sentido, cuando las definiciones de mercado se estrechan de manera artificial, se excluye del análisis de la dominancia a productos sustitutivos y, por tanto, se ignoran presiones competitivas que pesan sobre las empresas del mercado. Con ello, se sobredimensiona el poder de mercado de los operadores y se dibuja un escenario sobre el que las posiciones de dominio resultan más probables.

Esto obliga a plantearse qué otros elementos deben tenerse en cuenta a la hora de examinar la dominancia. La capacidad del operador para comportarse de manera independiente vendrá dada por las alternativas que tengan los clientes y proveedores a su alcance, y por las que tenga el propio operador analizado.

EFFECTOS NEGATIVOS DE LOS MONOPOLIOS EN ESTADOS UNIDOS

Los hombres y mujeres de negocio requieren, en alguna medida, poder de mercado para ser tomados en cuenta para tomar el riesgo de empezar un nuevo negocio (Reich, 2015).⁹ Si algún rival puede, rápido y sin mayor esfuerzo, arrebatarse su ventaja competitiva, es razón suficiente para no invertir en ello desde un inicio. Por lo tanto, la cuestión de qué tanto poder de mercado posee, es equiparable a lo visto anteriormente como reglas de la propiedad, incluida la propiedad intelectual. Un poder de mercado significativo brinda más incentivos para invertir e innovar, pero también aumenta los precios de cara al consumidor. Dicho poder se puede también traducir en poder político, distorsionando los mercados a favor de aquellos que lo poseen. ¿Cuál es la mejor relación? La decisión está enterrada entre las leyes antimonopolios, que hacen cumplir organismos de la administración e interpretadas por fiscales y tribunales.

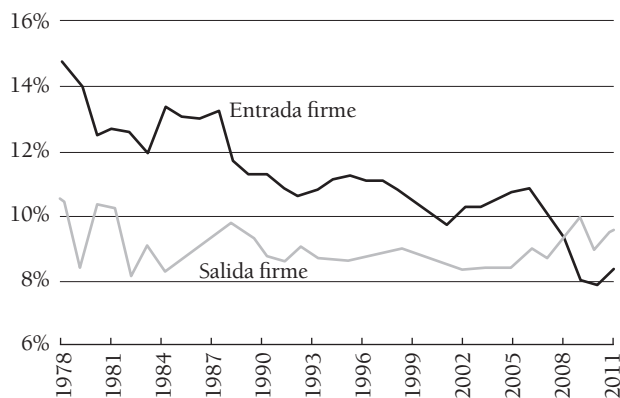
Nuevamente, el asunto no tienen nada que ver con la hipotética decisión entre “mercado libre” y gobierno. La decisión que debe tomarse es si una empresa particular o grupo de empresas tienen “demasiado” poder sobre el mercado. Y debemos preguntarnos qué tanto este tipo de decisiones son

⁹ A quien seguimos en este apartado.

hechas o influencias. Muchos de los corporativos que han ganado dominio sobre grandes franjas de mercado en años recientes lo han hecho gracias a un mayor control de propiedad intelectual: aumentando su propiedad de monopolios naturales, donde la economía de escalas es crítica; combinando o adquiriendo otras compañías en el mismo mercado; adquiriendo control sobre redes y plataformas que se convierten en estándares de su industria; o usando patentes para asegurar su dominio o control. Tal poder económico ha aumentado su influencia sobre las decisiones del gobierno sobre si dichas prácticas deberían ser permitidas.

Todo esto ha puesto trabas a los pequeños negocios. Contrario a la visión estadounidense en la que la economía se construye gracias a la innovación de pequeñas empresas, la realidad es muy diferente. La propiedad intelectual, monopolios naturales, I+D caro, cuadrillas de abogados para litigar en contra de competidores potenciales y ejércitos de cabilderos, han creado increíbles barreras para que entren nuevos actores. Esta es la razón principal por la que la tasa de nuevas empresas que se han creado en Estados Unidos se ha ralentizado en años recientes. Entre 1978 y 2011, conforme los nuevos gigantes han tomado control, dicha tasa ha disminuido a la mitad, de acuerdo con un estudio de mayo de 2014 del Brookings Institution. El declive trascendió el ciclo de negocio, ni las expansiones de finales de los noventa y principios de los 2000, ni las recesiones de 2001 y 2008-09, parecen tener un impacto en la tendencia a la baja. Además, esa tendencia ha sido inmune al partido que ha ocupado la Casa Blanca o controlado el Congreso (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS SE HA VUELTO MENOS EMPRENDEDORA
A LO LARGO DEL TIEMPO, TASAS DE ENTRADA Y SALIDA DE EMPRESAS
EN ESTADOS UNIDOS: 1978-2011



FUENTE: U.S. Census Bureau, Business Dynamics Statistics (BDS).

El dominio de los nuevos gigantes está asegurado. La entrada de un nuevo competidor con una mucho mejor idea podría afectar a alguno de los gigantes del mercado; sin embargo, ese gigante seguramente compraría al nuevo antes de que le inflija cualquier daño significativo. Un agresivo reforzamiento de las leyes antimonopolio podría obtener una victoria en los tribunales que obligaría a los gigantes a renunciar a una cuota de mercado; sin embargo, el ejército de abogados de los gigantes seguramente lo detendrían, y sus legisladores aliados rechazarían el ataque desde un principio. Una amenaza real tendría que venir de un gigante contra otro que quiera expropiar su mercado.

Las posiciones de los nuevos gigantes son extraordinariamente fuertes porque han perfeccionado las maneras de utilizar sus ganancias para afianzar su poder económico y político. Ellos anuncian el “mercado libre”, después de todo fue como construyeron sus ventajas competitivas. Son los protagonistas de la nueva economía y los estadounidenses están pagando el precio.

Consideremos que para 2014, Estados Unidos tenía los precios más altos de banda ancha en comparación con el promedio de países desarrollados, pero la velocidad más baja. El pico promedio de velocidad de conexión a internet en Estados Unidos era 40% más lenta que en Hong Kong o Corea del Sur. La mayoría de los estadounidenses con los ingresos más bajos no tienen acceso a una conexión de alta velocidad en su casa porque simplemente no la pueden pagar. El costo es excesivo y el servicio deficiente porque la mayoría de los estadounidenses se ven obligados a contratar el servicio monopolístico de cable local. Las compañías de cable tienen tubos enterrados en el suelo que son más lentos que el cable de fibra óptica. Hablando de conexiones a través de fibra óptica, Estados Unidos está por detrás de Suecia, Estonia, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y la mayoría de países desarrollados, lo que nos sitúa como 28° en todo el mundo en términos de velocidad de acceso a internet y 25° en términos de costo.

Por ejemplo, 100% de los habitantes de Estocolmo, Suecia, tienen conexión de alta velocidad en sus casas a un costo no mayor a 28 USD al mes. Estocolmo construyó líneas de fibra y las renta a operadores privados. El resultado es una competencia intensa entre operadores, bajos previos y cobertura universal. El retorno de la inversión fue inmediata, para 2014 empezaron a tener millones de dólares en ganancias para la ciudad.

¿Qué detiene a las ciudades estadounidenses para hacer lo mismo? Las empresas de cable con bolsillos profundos y gran influencia política. Aquí un ejemplo de los nuevos monopolios. Pagan millones de dólares al año a sus ciudades en derechos de franquicias de video para mantener su monopolio, y más millones en cabilderos y abogados para asegurar que las ciudades no pierdan. Han logrado que en veinte ciudades se promulguen leyes en

contra de que construyan sus propias líneas de fibra óptica. En 2011, John Malone, presidente de Liberty Global, la compañía de cable más grande del mundo, admitió que cuando se trata de conexiones de alta velocidad en Estados Unidos, “es un monopolio”. De hecho, en 2014 más de 80% de los estadounidenses no tiene más que una opción cuando buscan conexión a internet de alta velocidad. Dado que ninguna de las compañías de cable tiene competencia real, no tienen incentivos para invertir en redes de fibra óptica o incluso para bajar los precios de cara al consumidor gracias a la amplitud de su mercado.

Una ciudad que ha ido en contra de la tendencia es Chattanooga, Tennessee, donde construyeron su propia red de fibra óptica. En menos de un minuto, los afortunados habitantes de Chattanooga pueden descargar una película de dos horas, mientras que les toma cerca de media hora descargarla a la velocidad típica de conexión de alta velocidad de otras ciudades. Pero los operadores de cable están peleándolo. En 2014, Comcast, uno de los operadores de cable más grandes del país, demandó dos veces y dedicó millones en campañas enfocadas a desacreditar el servicio público.

Una vez más, el problema no tiene nada que ver con elegir al “mercado libre” o gobierno. Quien quiera que esté detrás del servicio de cable tiene un monopolio, porque nadie más tiene un incentivo económico para meter una nueva red de cable. El problema real es cómo el monopolio está organizado. Como se ha demostrado, el modelo de Estocolmo incentiva la competencia privada. Comcast y otras compañías estadounidenses enfrenta poca o nula competencia, lo que es más, están consolidando su poder. Las compañías de banda ancha eventualmente podrían enfrentar competencia, por ejemplo, una evolución del DSL de las compañías telefónicas, una siguiente generación de Wireless o fibra de alta velocidad como las que ha instalado Google en algunas ciudades. Pero ninguna de estas alternativas parece vaya a estar disponibles pronto, y la mayoría de las ciudades no tienen el dinero ni la experiencia de Google en fibra. En pocas palabras, el cable es la única opción y los operadores de cable planean mantenerlo así.

Comcast y otros operadores de cable gastan millones de dólares cada año haciendo cabildeo y donando a campañas políticas (en 2014, Comcast fue la empresa número 13 entre todas las organizaciones que reportaron gastos de cabildeo y veintiocho en cuanto donaciones de campaña). Además dieron trabajo a funcionarios que tomaron este tipo de decisiones. Michael Powell, quien dirigió la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) en 2012, se convirtió más tarde en cabeza del grupo de cabildeo de la industria de cable (la Asociación Nacional de Cable y Telecomunicaciones ocupó el lugar 12 en cuanto a gasto en cabildeo en 2014).

Comcast es uno de los principales actores en Washington. De sus 126 cabilderos en 214, 104 trabajaron para los gobiernos antes de unirse a Comcast. Meredith Attwell Baker, ex funcionaria de la FCC, por ejemplo, se fue a trabajar a Comcast cuatro meses después de votar a favor la oferta que hiciera Comcast por NBC Universal en 2011 (más tarde se unió al grupo de cabilderos de la industria). El equipo de cabilderos de Comcast incluye varios ex jefes de personal del Senado, demócratas y republicanos, así como comisionados de la FCC.

No estoy sugiriendo que alguien actuara de forma ilegal. Todo lo contrario: los CEO creen que deben maximizar las ganancias de sus accionistas, y una forma de conseguir el objetivo es entrando al juego político de la mejor forma posible y con el mejor equipo legal y de cabilderos disponible. Las asociaciones comerciales buscan defender los intereses de sus socios corporativos, los cuales requieren un cabildeo feroz, recaudar tanto dinero como les sea posible para campañas políticas de legisladores flexibles e incluso ofrecer trabajo a ex funcionarios públicos. Los funcionarios, por su parte, reconocen su responsabilidad de actuar de acuerdo al interés público. Pero el interés público suele ser malentendido como un consenso del intereses organizados que aparece ante ellos. Entre más grande y rica sea la organización, mejor equipado estará su grupo de abogados y expertos para señalar cuál es el bien público. Cualquier funcionario que alguna vez haya trabajado para este tipo de organizaciones o que imagine trabajar en alguna de ellas en el futuro, es propenso a encontrar dicho argumento persuasivo.

Dentro de la maquinaria del “mercado libre”, el poder económico y político de los nuevos monopolios se alimenta e impulsa mutuamente.

Monsanto, el gigante de la biotecnología corporativa, posee los rasgos genéticos clave de más del 90% de los granos de soya plantados por los agricultores estadounidenses y el 80% del maíz. Su monopolio creció a través de una bien elaborada estrategia. Patentaron sus propias modificaciones genéticas del grano, junto con un herbicida que mata la hierba, pero no la soya o el maíz que crece de sus granos. Al inicio esto ahorra tiempo a los agricultores, pero tendría un precio que les afectaría en el futuro: la soya y el maíz que crecieron de esas semillas no producían semillas propias. Así que cada temporada de siembra, los agricultores deben comprar semillas nuevas. Por si fuera poco, si les llegan a sobrar semillas, no pueden volverlas a sembrarlas en la siguiente temporada, porque Monsanto lo prohíbe y podría demandarlos. En otras palabras, una vez que entran en este juego tienen pocas alternativas más que mantenerse como compradores recurrentes de semillas de Monsanto. Para asegurar su dominio, Monsanto ha prohibido que los distribuidores de semillas almacenen semillas de sus competidores y ha comprado a la mayoría de las pequeñas empresas de semillas restantes.

No sorprende que en menos de quince años, los agricultores estadounidenses de productos básicos se han vuelto dependientes de Monsanto. El resultado ha sido un aumento de los precios mucho mayor que el aumento del costo de vida. Desde 2001, Monsanto ha más que duplicado el precio de las semillas de maíz y soya. El costo promedio de plantar un acre de granos de soya ha aumentado 325% entre 1994 y 2011, y el precio del maíz rosa los 259%. Por otro lado, ha disminuido radicalmente la diversidad genética de los granos de los que dependemos, lo que aumenta el riesgo de que enfermedades o cambios climáticos podrían secar por completo campos enteros de cosecha por años, sino es que por siempre. Como tercera consecuencia, existe una omnipresencia de rasgos genéticamente modificados en nuestra cadena alimentaria.

En cada etapa, el crecimiento económico de Monsanto ha asegurado su poder político para cambiar las reglas a su favor y, en consecuencia, aumentando su poder económico. Empezando con la Ley Plant Variety Protection de 1970, y extendiéndola a través de varios casos en tribunales, Monsanto ha ganado un creciente proteccionismo de su propiedad intelectual sobre sus semillas genéticamente modificadas. Ha ganado numerosos intentos del Congreso y estados para exigirle el etiquetado de alimentos genéticamente modificados o para proteger la biodiversidad. Incluso, ha usado su músculo político en Washington para pelear movimientos en otros países que prohíben la ingeniería genética de semillas.

Para asegurar su dominio, la compañía ha empleado un grupo de abogados. Han demandado a otras empresas por infringir o robar sus patentes, y demandado granjeros que quieren guardar semillas para volverlas a plantar la siguiente temporada. Los abogados de Monsanto incluso han impedido que científicos independientes estudien sus semillas, argumentando que ello infringe las patentes de la compañía. Podrías pensar que el abrumador poder económico de Monsanto sería objeto de leyes antimonopolio. Piénsalo de nuevo. En 2002, logró acabar con una investigación de dos años de la división antimonopolios del Departamento de Justicia sobre el dominio de Monsanto sobre la industria de las semillas.

Monsanto se distingue por gastar más en cabildeo, cerca de siete millones en 2013 nada más, que cualquier otra agroindustria. Ex (y futuros) empleados de Monsanto obtienen altos cargos en la Administración de Alimentos y Medicinas (FDA, por sus siglas en inglés), y el Departamento de Agricultura; quienes conforman comités del Congreso que se encargan de la política agrícola, que a su vez se convierten en asesores de líderes del Congreso y la Casa Blanca. Dos cabilderos de Monsanto son el ex congresista Vic Fazio y el ex senador Blanche Lincoln. Incluso el juez de la Corte Suprema fue en algún momento abogado de Monsanto. Monsanto, como cualquier nuevo

monopolio, ha usado estratégicamente su poder económico para ganar poder político, y usa su poder político para afianzar su poder económico.

Es útil ver la estrategia de los nuevos monopolios como integración del dominio político y económico. Adquieren patentes claves y gastan sumas importantes para protegerlas y además demandan a quienes las infringen. Además, utilizan acuerdos de licencia obligatorios para exigir a su competencia potencial usar líneas completas de sus productos y así evitar que el consumidor utilice productos de la competencia, de esta forma impone los estándares de su industria. Sentencias judiciales favorables, leyes ventajosas y decisiones administrativas para abstenerse de realizar leyes antimonopolios o crearlas —pero en contra de sus competidores—, extiende la imposición de un estándar a todo un sector económico.

Las semillas genéticamente modificadas de Monsanto son un ejemplo, de igual forma abundan ejemplos en el sector de alta tecnología, donde sólo algunas compañías (Google, Apple, Facebook, Twitter, Amazon y Alibaba) están ocupadas creando patentes que se están convirtiendo en el estándar mundial. Entre más personas utilicen su patente o plataforma, más útil se vuelve. Cuando suficiente gente la adopta, los demás no tienen más opción que usarla también.

Por ejemplo, si quieres el popular iPhone de Apple o cualquier otro *hardware*, tienes que aceptar su *software*. Aunque otros desarrolladores pueden correr sus aplicaciones en los dispositivos Apple, el *software* nativo suele tener mejor rendimiento. El navegador de Google Chrome no corre tan rápido en dispositivos Apple como el navegador nativo de Apple, Safari. Además, Safari es el único navegador que corre por defecto en dispositivos Apple. Esto es porque Apple no da a otros desarrolladores acceso al acelerador Nitro JavaScript que corre su propio *software*. Apple argumenta que es porque quiere asegurar que el consumidor tenga una experiencia sin interrupciones, así que su *software* está perfectamente integrado al *hardware*. Pero lo más seguro es que Apple quiere tener completo control de tal forma que su propio *software* se convierta en el standard, así como lo es el iPhone y otros dispositivos de la marca.

¿El gobierno federal demandará a Apple por violar leyes antimonopolio, como lo hizo en los noventa cuando acusó a Microsoft de construir ilegalmente su popular sistema operativo Windows con su propio navegador Internet Explorer para imponer un estándar en la industria? (Microsoft resolvió el caso al acordar compartir su interfaz de programación de aplicaciones con otras empresas). Parece poco probable. Técnicamente, Apple permite que el *software* de otras compañías corra en sus dispositivos. Pero sólo por si acaso, Apple tiene un equipo de abogados listo para gastar lo que sea necesario para evitar que una demanda de este tipo si quiera ocurra.

No es accidental que Apple, junto con Google, Facebook, Microsoft y Amazon, mantienen un pelotón de cabilderos en Washington (en 2013, Apple gastó 3 370 00 USD en cabildeo; Amazon, 3 456 000; Facebook, 6 430 000; Microsoft, 10 490 000; mientras que Google 15 800 000, de acuerdo con el Centro para una Política Reactiva. Para 2014 Google se convirtió en el cabildero corporativo más grande de los Estados Unidos).

En 2012, personal de la Comisión Federal de Competencia Económica del Buró de Competencia presentó un análisis de 160 páginas sobre el dominio de Google en el mercado de búsquedas y recomendó demandar a Google por “conductas [...] que se convertirán en un verdadero daño para el consumidor y la innovación”. Es poco común que los comisionados desechen recomendaciones de su personal, pero en este caso decidieron no demandar a Google. No dieron una explicación, pero lo más lógico es pensar que influyó la creciente política de Google. Por el contrario, el órgano regulador antimonopolio de Europa demandó a Google en 2015.

Ya sea el dispositivo móvil de Apple y su *software*, el buscador y contenido de Google, los *tweets* de Twitter, las conexiones de Facebook, el sistema de compras de Amazon, o los intercambios comerciales de Alibaba, grandes ganancias provienen de tener una plataforma que sea el estándar. Para estar seguros, dicha plataforma puede permitir en algunos casos e incluso facilitar que desarrolladores introduzcan sus propias aplicaciones, libros, videos o cualquier otro tipo de contenido que quieran mostrar. Pero el poder real y las ganancias recaen en el dueño de la plataforma, no en los desarrolladores o productores de contenidos que hacen uso de ella. Mientras dicho poder y ganancias crezcan, menos capacidad de negociación tienen los desarrolladores que invierten para poder hacer uso de dichas plataformas. Dado que el costo de vender más unidades es prácticamente nulo, estos nuevos monopolios pueden dejar fuera (o comprar) cualquier competidor potencial y así obtener control total, junto con las ganancias, así como las ventajas legales y políticas que vienen con ello.

Sólo un puñado de gigantes corporativos están cosechando las ganancias de este sistema. Entre más grande su red, más información recolectan y, por lo tanto, son más efectivos y poderosos. Los consumidores pueden estar satisfechos con los resultados, pero nunca sabrán lo aplastada y limitada que está la innovación; cuanto más están pagando; ni cómo es que las reglas del juego están cambiando en favor de los dueños de las plataformas y patentes que se han convertido en el estándar de la industria.

Para 2014, por ejemplo, Google y Facebook eran la primera parada de la mayoría de los estadounidenses para buscar noticias, mientras que el tráfico en internet para la mayoría de las organizaciones de noticias más importantes (periódicos nacionales, cadenas de televisión o agencias de noticias)

decreció más del 50%. Entre más nueva es la empresa de noticias, como Buzz-Feed, más seguro que aparezca a usuarios en Google o Facebook. Mientras que, sorprendentemente, Amazon se ha convertido en la primera parada para un tercio de la población estadounidense que busca comprar *lo que sea*. A pesar de la explosión en el número de sitios web desarrollados durante la última década, en número de páginas vistas se ha concentrado. Mientras en 2001 el top 10 de sitios web sumaba el 31% de las páginas vistas en Estados Unidos, para 2010 el top 10 concentra el 75%. Hablemos de poder.

En 2014, Amazon, que tenía ya el 50% de las ventas de libros en Estados Unidos, retrasó e incluso paró la distribución de libros publicados por Hachette, el cuarto editor más grande a nivel nacional, porque quería mejorar sus regalías (supuestamente quería el 50% de regalías por las ventas de sus *eBooks* en lugar del 30%). Amazon aseguró que era justo, ya que tenían el 60% de las ventas de *eBooks* de Hachette en Estados Unidos, además de que Hachette estaba ganando más por sus ventas de libros electrónicos que por los libros físicos, por lo tanto, ¿por qué Amazon no podía tener su parte? Amazon tiene tanto poder sobre la industria editorial que podía darse el lujo de perder en la venta de cada libro para ganar más cuota de mercado para su lector digital Kindle, que introdujo en 2007. Con una gran cuota del mercado editorial, podía dictar sus propios términos, como buscó hacerlo con Hachette. Amazon finalmente aceptó que Hachette definiera los precios de sus *eBooks*, pero Amazon demostró a la industria su poder si los editores no están dispuestos a cooperar. Grandes librerías como Borders habían desaparecido, Barnes & Noble se volvió sumamente débil y muchas librerías similares cerraron. Además, Amazon empezó a publicar libros también. ¿En cuánto tiempo crees que Amazon haga desaparecer a las editoriales? ¿Cuánto tiempo pasará antes de que los libros sean remplazados por descargas de la gigante librería digital? En otras palabras, ¿cuánto tiempo pasará antes de que Amazon tenga tanto poder que abuse de él?

Sin duda, Amazon permite a los consumidores ahorrar dinero y disfrutar de la comodidad de las compras en línea. Por si fuera poco, su plataforma permite a más autores hacer llegar sus libros directo a sus lectores. Pero contribuyendo a la desaparición de librerías y editoriales, Amazon ha mejorado su poder económico relativo a todos los actores, incluidos los autores. Si los autores no están de acuerdo con el precio impuesto por Amazon, tendrán pocas —si no es que ninguna— opciones para hacer llegar su material a potenciales lectores. De esta forma, Amazon podría terminar limitando el mercado de las ideas, así como Google y Facebook han estrangulado el de las noticias, y así como las semillas de Monsanto han reducido la diversidad en nuestra cadena alimentaria.

Además, conforme aumenta el poder económico de Amazon, su influencia política también. Deben tomarse decisiones sobre cómo organizar el mercado, Amazon usa de forma formidable su poder para definir las reglas. En 2012 Amazon silenciosamente presionó al Departamento de Justicia para demandar a cinco grandes editoriales y a Apple por conspirar ilegalmente para aumentar el precio de los *eBooks*; sin embargo, en 2014 el Departamento no cuestionó las tácticas de Amazon para presionar mejores términos a su favor (quizá fue mera coincidencia, pero en septiembre de 2014, como señaló el blog *Bits* de *The New York Times*, Amazon estaba dando un trato muy distinto a dos libros de Hachette: prometía enviar de dos a tres semanas el libro de Daniel Schulman, *Sons of Wichita*, un perfil de los hermanos Koch, mientras que el libro del presidente del Comité de Presupuesto de la Cámara Republicana, Paul Ryan, *The Way Forward*, en sólo dos días). Otros países defienden a sus librerías y editoriales. En Francia, por ejemplo, ningún vendedor puede ofrecer un libro nuevo con más de 5% de descuento, el resultado es que en cualquier lugar los libros cuestan más o menos lo mismo, incluso en línea. El gobierno francés clasificó a los libros como un “bien esencial”, al igual que la energía eléctrica, pan y agua.

Pero Estados Unidos está sufriendo por un mercado muy diferente, definido por Amazon. El gasto de la firma en cabildeo ha aumentado de 1.3 millones de dólares en 2008 a 2.5 millones en 2012, y 4 millones en 2014. En 2013 reforzaron su presencia en Washington, aún más cuando su CEO, Jeff Bezos, compró el renombrado *The Washington Post*.

A diferencia de los viejos monopolios, quienes controlaban la producción, los nuevos monopolios controlan toda la red. Leyes antimonopolio destrozaron los viejos monopolios. Pero los nuevos tienen suficiente influencia para prohibir una legislación en contra.

Para 2014, los cinco grandes bancos de Wall Street retuvieron el 45% de los activos bancarios de Estados Unidos, más del 25% que tuvieron en el 2000. Mantuvieron un bloqueo virtual en las empresas públicas, jugaron un rol clave en la definición de los precios de los productos básicos, se involucraron en todas las grandes fusiones y adquisiciones estadounidenses e incluso muchas fuera de su territorio, y fueron responsables de las negociaciones de derivados y otros instrumentos financieros complejos. Los bancos más grandes de Wall Street ofrecieron las mayores recompensas financieras y los bonos más gravosos, atraieron a la mayoría de los talentos, supervisaron los mayores fondos de dinero y controlaron de manera efectiva el sector de más rápido crecimiento de toda la economía estadounidense. Entre 1980 y 2014, el sector financiero creció seis veces más rápido que toda la economía.

Una vez más, el valor económico y poder político se alimentaron mutuamente. Conforme los grandes bancos aseguraron su dominio sobre el sector financiero, se volvieron políticamente más potentes. Son de los más grandes contribuidores a campañas políticas, tanto de republicanos como candidatos demócratas. En la campaña presidencial de 2008, el sector financiero fue el cuarto, entre todas las industrias, que dio dinero al candidato Barack Obama y el Comité Demócrata Nacional, de acuerdo con el apartidista Centro para una Política Reactiva. Obama cosechó más contribuciones, cerca de 16.6 millones de dólares de Wall Street que los 9.3 millones de su contrincante republicano, John McCain. Los empleados de Goldman Sachs fueron los principales donadores de la campaña de Obama, que de cualquier otro gremio. En la campaña presidencial de 2012, las contribuciones de Wall Street fueron principalmente para Mitt Romney.

Además, personal de Wall Street fue a ocupar cargos económicos claves de la administración republicana y demócrata, y dieron lucrativos empleos a funcionarios cuando dejaron Washington. Los secretarios del Tesoro de la administración de Bill Clinton y George W. Bush (Robert Rubin y Henry Paulson Jr., respectivamente) fueron presidentes de Goldman Sachs antes de irse a Washington, y Rubin regresó a Wall Street. Antes de convertirse en el secretario del Tesoro de Obama durante el rescate a Wall Street, Timothy Geithner fue seleccionado cuidadosamente por Rubin para ser presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York; cuando Geithner dejó la administración de Obama regresó a Wall Street. El ex líder republicano de la Cámara, Eric Cantor, fue uno de los principales defensores de Wall Street en el Congreso. Como miembro del Comité de Servicios Financieros de la Cámara, encargado de vigilar a Wall Street, peleó por el rescate de Wall Street, mantener las ventajas fiscales y subsidios, y para bloquear la reforma fiscal Dodd-Frank. En septiembre de 2014, justo dos semanas antes de renunciar, Cantor se unió al banco de inversión Moelis & Company como vicepresidente y director general, con un sueldo base de 400 000 USD, un bono de 400 000 USD y un millón de dólares en acciones. Cantor dirigió la oficina de Washington, presumiblemente para abrir puertas y mantener el flujo del Congreso. Cantor explicó, “Conozco a Ken (el CEO del banco) desde hace tiempo [...] siguiendo el crecimiento y éxito de la firma”. Exacto. Han tenido negocios juntos por años. El camino bien gastado de Washington a Wall Street raramente es tan claro, ni la arraigada cultura de mutua cooperación tan transparente.

En las décadas que llevaron a la crisis financiera de 2008, los grandes bancos han crecido mucho más y obtenido más ganancias persuadiendo al Congreso y a la administración presidencial para dismantelar muchas de las leyes que fueron promulgadas en tiempos de la Gran Depresión de 1929

para prevenir que bancos se excedieran en sus apuestas riesgosas. Entonces, después de que su atrevido comportamiento causara la crisis de 2008 y fueran rescatados por los contribuyentes estadounidenses, se volvieron aún más grandes y poderosos, con mucha más influencia que les permite desechar cualquier ley que busque prevenir cualquier crisis futura.

A lo largo del camino, los principales actores de Wall Street han cooperado y se han coludido para aumentar sus ganancias. En 2014, por ejemplo, tres de las principales firmas de capital privado: Kohlberg Kravis Roberts, el grupo Blackstone y TPG, acordaron pagar al gobierno, entre todos, 325 USD millones para acabar con las investigaciones en su contra por coludirse para manipular precios a la baja en la adquisición de empresas clave. La evidencia demostró que cuando Blackstone tenía intereses en una empresa, Hamilton E. James, su presidente, escribía a George Roberts de KKR, “Preferimos trabajar con ustedes que en su contra. Juntos podríamos ser imparables pero como contrincantes podríamos, ambos, perder mucho dinero”. La respuesta de Roberts: “De acuerdo”.

Veamos un ejemplo de colusión a gran escala, pensemos en el bien conocido escándalo de Libor, que al momento de escribir estas líneas sigue siendo investigado. Libor (Tipo Interbancario de Oferta de Londres, por sus siglas en inglés), es la tasa de interés de referencia para préstamos de billones de dólares a nivel mundial, una compilación del promedio de las tasas a las que los principales bancos *dicen* que piden prestado. Evidentemente los banqueros manipularon el Libor, permitiendo imponer apuestas en el casino financiero mundial con información confidencial sobre lo que realmente predice el mercado. En un principio, el escándalo se enfocó a un banco con sede en Inglaterra, Barclays, pero Barclays no habría podido llevar acabo el Libor por sí solo. De hecho, la defensa de Barclays es que la mayoría de los bancos manipularon el Libor de la misma manera y por las mismas razones.

Los nuevos monopolios de Wall Street rigen el mercado financiero para su beneficio. Y de nuevo, el resto de nosotros paga la cuenta.

El sector salud representa un quinto de la economía estadounidense, y podemos observar un patrón similar. Incluso antes de que la Ley de Asistencia Asequible se empezara a contemplar, aseguradoras, hospitales y el sistema hospitalario comenzaron a fusionarse en entidades más y más grandes. Las aseguradoras habían nutrido fuertes lazos políticos. En 1945, manipularon al Congreso para lograr una exención de leyes antimonopolio, permitiéndoles fijar precios, asignar mercados y coludirse sobre los términos y coberturas, asumiendo que serían reguladas por las comisiones estatales. Pero para los años ochenta habían crecido más allá de las regulaciones estatales; se consolidaron en algunas pocas pero grandes firmas nacionales, que

operan en varios estados. De tal forma que obtuvieron aún más influencia en Washington.

La consolidación les dio además más poder de negociación sobre hospitales para determinar los reembolsos. En respuesta, los hospitales empezaron a fusionarse en grandes sistemas hospitalarios, capaces de obtener mayores reembolsos por parte de las aseguradoras. El resultado fue un aumento en el costo de la asistencia sanitaria y pocas alternativas. En 1992, una ciudad estadounidense promedio tenía sólo cuatro hospitales, para 2014 se redujo a sólo dos.

La consolidación de ambos lados, hospitales y aseguradoras, en conjunto les dio aún mayor influencia. Para el momento en que el Congreso comenzó a considerar la Ley de Asistencia Asequible, los dos grandes actores tenían suficiente influencia en Washington como para asegurar que la ley no afectara sus ganancias. Apoyaron la legislación siempre que todo mundo tuviera que comprar un seguro privado y no tuvieran ninguna alternativa pública, gracias a lo cual sumaron cientos de miles de dólares a sus ganancias, que directa o indirectamente todos pagamos.

¿Por qué las leyes antimonopolio no son tan efectivas con los nuevos monopolios como lo fueron en el pasado? En gran parte porque la aplicación de leyes antimonopolio han perdido de vista su objetivo original: prevenir la acumulación de poder económico para evitar una gran influencia política.

Los mercados requieren leyes que determinen el grado en el que el poder económico puede ser concentrado sin dañar al sistema. Pero no hay una respuesta “correcta”. Depende de las eficiencias con la que se pondere el poder de grandes empresas para elevar los precios; buscar un equilibrio en la innovación de empresas que impongan normas y estándares, y su capacidad para impedir la innovación de terceros; y determinar una asignación apropiada de poder económico entre varios grupos.

Incluso depende de algo aún más básico: el efecto de concentrar el poder económico en funcionarios públicos que señalen, confirmen o afecten las decisiones antes mencionadas sobre las reglas del mercado.

La influencia política al concentrar el poder económico fue una preocupación central de finales del siglo XIX cuando el Congreso promulgó la primera ley antimonopolio del país. Como he hecho notar, el campo de la economía, entonces se hacía llamar “economía política”, un poder desmesurado podría dañar a ambos. Esta era la era de los ladrones de cuello blanco, incluidos Andrew Carnegie, John D. Rockefeller y Cornelius Vanderbilt, cuyas fábricas de acero, plataformas y refinerías petroleras y ferrocarriles sentaron las bases del poder industrial de Estados Unidos. Incluso expulsaron a los rivales que amenazaban su poder, burlándose de la democracia. Proporcionaron sus propias listas de candidatos para puestos públi-

cos y sobornaron descaradamente a los funcionarios públicos, incluso enviando lacayos con sacos de dinero para ser colocados en los escritorios de legisladores. “¿Qué me importa la ley?”, Vandebilt gruñó infamemente. 48 de los 73 hombres que ocupaban puestos en el gabinete entre 1868 y 1896, o bien eran cabilderos o ferrocarrileros, servían a clientes de ferrocarriles, se sentaban tras tableros de ferrocarril o tenían parientes conectados con los ferrocarriles.

Comenzó a crecer la preocupación de la gente sobre la injerencia del poder económico y político, antes llamado “confianza”. “Las empresas del país están acumulando una gran cantidad de capital corporativo, no sólo por un interés económico sino por poder político también”, alertó Edward G. Ryan, jefe de la Suprema Corte de justicia de Wisconsin, a los graduados de la universidad estatal en 1873.

La pregunta que sobre saldrá, y sobre saldrá en sus días no tanto como en los míos: ¿qué debe gobernar: la riqueza o el hombre? ¿Qué debe guiar: el dinero o la inteligencia? ¿Quién debe ocupar puestos públicos: patrióticos hombres libres y educados o el siervo feudal del capitalismo corporativo?

El peligroso del poder político y económico está claramente conectado en la mente pública. Wall Street suministra el pegamento. La reformas populistas de Mary Leas, hablaba en 1890 a favor de la Alianza de Granjeros, acusando a “Wall Street de apropiarse del país. Ya no es más un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sino un gobierno de Wall Street, por Wall Street y para Wall Street”. Confiaron en que las leyes antimonopolio romperían los vínculos diabólicos entre el poder económico y político en las nuevas variantes. “La libertad produce bienestar, el bienestar destruye la libertad”, escribió Henry Demarest Lloyd en su aclamado libro *Wealth Against Commonwealth* (1984).

Las llamas de la nueva evolución económica nos rodean, y nos volvemos a encontrar que la competencia ha matado a la competencia, que las corporaciones son más grandes que el Estado [...] y que la verdad al desnudo es que la propiedad se ha convertido en amo y señor, en lugar de sirviente.

El senador republicano, John Sherman, de Ohio, no distingue entre poder económico y político cuando, en 1890, argumentó ante sus colegas congresistas para actuar en contra de la centralización del poder industrial que amenazaba a Estados Unidos. Cada forma de poder era visto indistintamente igual. “Si no pensamos soportar a un rey como el poder político”,

Sherman enfatizó, “no deberíamos soportar ningún rey sobre la producción, el transporte, o las ventas de cualquier necesidad primaria”.

Con Estados Unidos obligado a actuar, la Ley Antimonopolio de Sherman pasó en el Senado con 52 votos a favor y uno en contra, y de igual forma en la Cámara sin mucha discusión, y firmada por el presidente Benjamín Harrison el 2 de julio de 1890. Perversamente, sin embargo, en sus primeros años la ley fue utilizada como arma en contra de sindicatos; fiscales y juristas conservadores interpretaron la Ley Sherman para prohibir uniones, como mostraré más adelante. Pero durante la “era progresiva”, que comenzó en 1901, los presidentes empezaron a utilizar la Ley Sherman como el Congreso la había pensado, para romper el vínculo entre el poder económico y político. El presidente Teddy Roosevelt, criticando a los “malhechores de grandes riquezas”, quienes eran “igualmente desinteresados de la clase trabajadora que oprimían, y del Estado, cuya existencia ellos ponían en peligro”, usó el acta en contra la gigante Northern Securities Company de E. H. Harriman, que buscaba dominar el transporte en el noroeste del país. Como más tarde Roosevelt refirió, la demanda “sirvió para demostrarle a todo mundo que es el Gobierno y no Harriman quien gobierna a los Estados Unidos”. Demandas antimonopolio fueron impuesta contra DuPont y la American Tobacco Company. El presidente William Howard Taft rompió el imponente imperio de Standard Oil de Rockefeller en 1911. El presidente Woodrow Wilson explicó el peligro de una conexión excesiva entre el poder político y económico en términos similares, en su libro de 1913, “La Nueva Libertad: No espero ver que los monopolios se contengan por sí mismos. Si hay hombres en este país lo suficientemente poderosos para adueñarse del gobierno de los Estados Unidos, lo harán”.

En los años siguientes, sin embargo, las leyes antimonopolio perdieron su preocupación central en el poder político. Los presidentes republicanos de los años veinte no se preocupaban especialmente por una combinación económica lo suficientemente grande para apropiarse del gobierno, porque dependían de la beneficencia de las grandes corporaciones. Después de la Gran Depresión de 1929, incluso F. D. Roosevelt alentó a empresas para unirse en lugar de competir entre ellas (hasta 1938, cuando pusieron a Thurman Arnold a cargo de la división antimonopolio del Departamento de Justicia y Arnold dio rienda suelta a demandas antimonopolio). Después de la Segunda Guerra Mundial, las demandas antimonopolios se enfocaron en el bienestar del consumidor, es decir, prevenir que grandes compañías o la unión de varias obtuvieran tal poder que pudieran subir de forma excesiva los precios. El monopolio de AT&T Bell System fue des-

hecho en 1984, no por su formidable influencia política y legal, sino por socavar la competencia y mantener precios demasiado altos.

Estamos ante una nueva era dorada de bienestar y poder similar a la primera “era dorada”, cuando las primeras leyes nacionales antimonopolio fueron creadas. Los efectos políticos de concentrar poder económico no son menos importantes de lo que eran entonces, y el fracaso de las leyes antimonopolio para abordarlos recae en el ejercicio de dicho poder. En esta nueva era dorada, deberíamos recordar el objetivo original de las primeras leyes antimonopolio y usarlo de forma no menos audaz.

COSTOS SOCIALES DE LAS EMPRESAS DOMINANTES EN MÉXICO

Telecomunicaciones

El escaso desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en México se debe en gran parte a la falta de competencia efectiva y a la consiguiente alta concentración del mercado, lo que a su vez tiene consecuencias para los consumidores, pues da lugar a un menor consumo como resultado de los altos precios en toda la gama de servicios de telecomunicaciones. Esto se traduce en una pérdida significativa de bienestar social para los mexicanos: unos pagan cargos excesivos por utilizar dichos servicios, mientras que otros no pueden contratarlos. La pérdida de bienestar de los consumidores en el sector mexicano de las telecomunicaciones durante el periodo de 2005 a 2009 se calcula en 129 200 millones de dólares o un promedio de 25 800 millones de dólares ppp (paridad de poder adquisitivo) anuales. Esta última cantidad equivale a 1.8% del PIB mexicano al año. En vista del alto grado de desigualdad del ingreso en México, la pérdida en el excedente del consumidor agobia a un gran segmento de la población mexicana. La población rural es la que resulta más afectada por esta pérdida de bienestar. Como los indicadores socioeconómicos tienen una clara influencia en la demanda de telecomunicaciones, el análisis ha tenido en cuenta la riqueza (PIB per cápita) y otros factores como la educación, en la estimación de la pérdida en el bienestar de los consumidores. Por consiguiente, no puede afirmarse que el actual grado de demanda se deba tan sólo a factores socioeconómicos. La pérdida estimada en el excedente del consumidor se deriva de dos componentes: los cargos excesivos a los consumidores existentes y las contrataciones no realizadas. Los cargos excesivos a los consumidores representan 52% de la pérdida total promedio en el excedente del consumidor durante el periodo 2005-2009 (13 400 millones de dólares ppp); las contrataciones no realizadas constituyen 48% (12 400 millones de dólares ppp).

Sector farmacéutico y de patentes

La entrada de los medicamentos genéricos al mercado es tardía y lenta (Comisión Federal de Competencia, 2017):

- En México transcurren, en promedio, más de dos años entre el vencimiento de una patente y el lanzamiento al mercado del primer genérico; mientras que en Estados Unidos el genérico se presenta de manera inmediata en los casos de los medicamentos más vendidos y, en la Unión Europea, el lapso es de siete meses.
- El retraso en la entrada al mercado muestra que no se está aprovechando a cabalidad la excepción de uso experimental (cláusula Bolar) que permite a un fabricante de genéricos solicitar e iniciar el trámite de registro sanitario (incluyendo la presentación de pruebas de bioequivalencia), hasta tres años previo al término de la vigencia de la patente del medicamento innovador. Los genéricos no están imponiendo suficiente presión competitiva:
- En el país, después de un año de vencida la patente, el promedio de competidores genéricos es de 2.8 por medicamento original; en Estados Unidos, la presencia es de 10.1 para las medicinas de mayor venta al año de vencida la patente.
- En México, a los dos años posteriores a la entrada del primer genérico, la penetración de genéricos alcanza el 21.4% del mercado, en volumen, mientras que en países como Estados Unidos llega a 89%, en Canadá a 74% y en Holanda a 62.1%; esto en el mismo periodo.
- En el territorio nacional, a los seis meses de la entrada del primer genérico, el precio promedio de los genéricos es 20% menor que el precio del medicamento original, y 28.6% a los 24 meses. No obstante, tal reducción es menor a la observada en otras jurisdicciones, por ejemplo, en la Unión Europea, la reducción de precios es de 40% a los 24 meses. Beneficios para el consumidor de un mejor desempeño de los mercados:
- De existir condiciones de competencia similares a las que se registran en otras naciones, las familias mexicanas podrían ahorrar alrededor de 2 552 millones de pesos anuales de su gasto. El registro sanitario es condición necesaria —pero no necesariamente suficiente— para que un medicamento se comercialice en el mercado y esté disponible al consumidor. Comisión Federal de Competencia Económica en medicamentos, gracias a una mayor penetración de los genéricos, en volumen. Eso ocurriría, por ejemplo, si a los 24 meses de la presencia del

primer medicamento genérico, el grado de penetración genérica fuera el doble de lo que se observa.

Compras públicas

Las contrataciones (Cofece) que realizan las dependencias y entidades gubernamentales comprenden una gran variedad de bienes, servicios y obras, desde bolígrafos y engrapadoras, hasta servicios de limpieza, capacitación, así como construcción y mantenimiento de caminos y puentes, entre otros. Su importancia económica es evidente, pues los recursos destinados a las contrataciones públicas representaron en promedio el 13% del producto interno bruto (PIB) de los países miembros de la OCDE para 2013. En México, el gasto destinado a obras y adquisiciones públicas como proporción del PIB fue de 5.32% en 2014. De igual forma, representó el 26.69% del total del gasto de la Administración Pública Federal en el mismo año. En este contexto, en la medida en que se logran mejores condiciones de contratación, el Estado obtiene ahorros derivados de un uso más eficiente de los recursos públicos y está en mejor capacidad de prestar servicios públicos. De hecho, los entes gubernamentales tienen como mandato constitucional llevar a cabo procedimientos de contratación que consigan las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad para el Estado en términos del artículo 134 constitucional. En el logro de esas condiciones, la competencia económica y la libre concurrencia juegan un rol fundamental. Cuando existe competencia, las empresas que participan en un mercado tienen los incentivos para conquistar la preferencia del consumidor a través de una mayor oferta de bienes y servicios, de mejor calidad y/o a menores precios.

Canasta básica

A continuación presentamos algunos datos conocidos acerca de las estructuras industriales que privan entre los productores de los siete bienes bajo estudio (Urzúa, 2008):

- Tortilla de maíz: la empresa Grupo Maseca (Gruma) produce más de dos terceras partes de la producción de harina de maíz en México, por lo que es, para todos los propósitos, la empresa dominante. No obstante, el mercado de la tortilla está dividido casi a la mitad entre la que se produce con harina de maíz y la que se obtiene con nixtamal (producido por un gran número de oferentes). Para representar ese hecho con nuestro modelo, suponemos que esos dos insumos son sustitutos ple-

nos (lo cual no es siempre el caso para todos los consumidores) y que la competencia entre ambos insumos se da a través de un comportamiento de Cournot con $K=2$. Ahora bien, en el sector urbano la elasticidad es menor que -1 por lo que la condición que se establece en la ecuación (25) se cumple de manera trivial en este caso. Por otro lado, la elasticidad en el sector rural es $-.311$, la cual no es menor que $-1/2$. No obstante, dado que el error estándar del estimado es $.105$, el valor $-.5$ cae de manera holgada en un intervalo de confianza del 95 por ciento.

- Carnes procesadas: tres empresas dominan el mercado, Sigma Alimentos, Grupo Bafar y Qualtia Alimentos. Para el ejercicio de simulación suponemos que $K=3$. La condición (25) se cumple en este caso, pues en el sector urbano la elasticidad es -0.507 y en el rural es -0.456 .
- Pollo y huevo: tres empresas concentran alrededor de la mitad de la producción nacional, Bachoco, Pilgrim's Pride y Tyson. Aun cuando la competencia vía importaciones ha ido creciendo de manera sustantiva en este mercado —para el año en que fue levantada la ENIGH empleada en las estimaciones (2006)— nos parece adecuado suponer $K=3$, aunque cualquier estructura cabría pues las elasticidades en ambos sectores son menores que -1 .
- Leche: dos empresas, Lala y Alpura, controlan alrededor del 80% del mercado, el resto está fragmentado. Para la simulación se tomó $K=2$, lo cual cuadra con la 39 condición (25), pues en el sector urbano la elasticidad es -0.327 con error estándar de 0.143 , y en el sector rural es -0.394 con error estándar de 0.128 .
- Refrescos, jugos y agua: las dos grandes empresas en el caso de las bebidas carbonatadas son FEMSA (Coca Cola) y Pepsico (Pepsi). No obstante, la primera detenta un porcentaje lo suficientemente alto del mercado como para haber sido declarada como empresa dominante por parte de la Comisión Federal de Competencia en 2008. Así pues, para el ejercicio se supuso $K=1$ (lo cual es teóricamente permisible, pues las elasticidades en ambos sectores son menores que -1).
- Cerveza: el mercado está controlado en casi un 100% por Grupo Modelo y Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma. Además, el mercado está geográficamente segmentado y los precios son básicamente idénticos entre marcas competidoras. Es por ello que puede presumirse la práctica anticompetitiva conocida como paralelismo consciente. Para la simulación se supuso entonces un cartel; es decir, $K=1$ (lo cual es teóricamente permisible, pues las elasticidades en ambos sectores son menores que -1).

- Medicinas: hay un sinnúmero de empresas productoras, pero sólo dos grandes distribuidoras, Casa Saba y Nadro (Nacional de Drogas). Aun cuando la competencia vía supermercados ha ido creciendo, existe la presunción de una práctica de paralelismo consciente entre productoras y distribuidoras.

Productos gratuitos

El 3 de febrero de 2009 (Patel, 2010: 59-63), la cadena estadounidense de restaurantes Denny's decidió regalar desayunos de dos bollos, dos huevos, dos salchichas y dos piezas de tocino, un paquete que usualmente se vende a seis dólares (para ser más exactos, a 5.99 dólares).¹⁰ La compañía apostó por salir en todos los periódicos de gran tirada y así conseguir una clientela más amplia con sólo regalar desayunos gratis por un día. Y efectivamente lo consiguió: dos millones de personas fueron a sus locales (algunos incluso tuvieron que hacer cola una hora o más). El coste total de Denny's fue de cinco millones de dólares,¹¹ lo que incluye la publicidad en el Supertazón, los ingredientes necesarios para el desayuno y los costes de mano de obra. Cuando se le preguntó si había valido la pena, el director general de Denny's hizo una pausa y, tras considerar las ventas de productos de alto beneficio como las bebidas, respondió: "Nos sobrará para cubrir los gastos".¹²

Después de todo, el "desayuno gratis" no existe. Ni tampoco existe la "comida gratis". Veamos lo que dice Rudyard Kipling en sus *American Notes* sobre cómo era la comida gratis en San Francisco en el siglo XIX:

Estaba completamente solo en esta enorme ciudad blanca. Instintivamente fui a buscar un refresco y me encontré con un bar lleno de pésimos dibujos que mostraban cómo un grupo de hombres con sombreros en la parte posterior de sus cabezas devoraban su comida en un mostrador. Me había encontrado con la institución del "almuerzo gratis": si el cliente pagaba por un trago le daban gratis todo lo que pudiera comer. En San Francisco, por menos de una rupia diaria un hombre puede comer hasta el hartazgo, incluso

¹⁰ Hay mucha bibliografía sobre si la diferencia entre, por ejemplo, 1 y 0.99 dólares es una estafa, y por qué; quienes se aferran a la noción de que al menos estamos siendo un poco racionales sostienen que, aunque pareciera que la diferencia entre 1 y 0.99 dólares es más que, por ejemplo, la diferencia entre 1.01 y 1, se debe a que estamos acostumbrados a ignorar el último dígito como un modo racional de ahorrar la capacidad de cálculo de nuestro cerebro. Véase, por ejemplo, Dan Ariely, *Predictably Irrational; The Hidden Forces That Shape Our Decisions*, Harper-Collins, Nueva York, 2008.

¹¹ Esto nos dice algo del margen de beneficio. A precios de venta recomendados, estaremos hablando de un beneficio de cerca de 12 millones de dólares.

¹² Bruce Horowitz, "2 Million Enjoy Free Breakfast at Denny's", *USA Today*, 3 de febrero de 2009.

si está en la quiebra. Si alguna vez se encuentran perdidos en estos pagos, recuérdenlo.¹³

Como se ve, no es algo muy distinto del desayuno de Denny's: la estrategia de atraer a la gente con comida para venderles bebidas exageradamente rentables apenas ha cambiado. Una vez más lo gratuito resulta ser sólo una apuesta para que nuestro apetito genere beneficios a las grandes empresas.

¿Cómo sería el mundo si nos comportáramos racionalmente cuando nos ofrecen productos gratuitos? El economista Richard McKenzie describe cómo compró su nuevo ordenador en el libro *Why Popcorn Costs so Much at the Movies* (Por qué las palomitas de maíz son tan caras en el cine). El fabricante le ofreció la opción de obtener una impresora gratis, lo que él aceptó. Sabía que el fabricante recuperaría su dinero con la venta de cartuchos, que son caros, así que cuando la impresora se quedó sin tinta hizo lo más lógico: la tiró a la basura.¹⁴ ¿Sorprendidos? Si nos parece inútil tirar una impresora gratis, por más que sea la decisión más racional, es una sensación que debemos conservar. McKenzie se condujo como un *Homo economicus* y así pudo ganarle al fabricante de ordenadores en su propio terreno, pero si somos tan susceptibles a este tipo de engaños es porque creemos que está mal tirar cosas que nos han regalado, al menos porque esos bienes gratuitos tiene *algún coste* y *alguien* ha pagado por ellos.

Veamos un ejemplo: la empresa de telefonía móvil me regala un aparato gratis con infinidad de nuevas funciones, así que me apunto a un contrato a largo plazo o a uno de prepago. Me encanta, pues puedo moverme por la ciudad sin saber dónde estoy, y además tengo el placer de disponer de este aparatito tan simpático. Pero para que estas funciones sirvan, tendré que pagar un poco más y comprar una aplicación nueva o al menos pagar mayor amplitud de banda. Evidentemente, muchos creen que vale la pena. En efecto, en el mundo de los móviles se disputa una especie de carrera de armamento por la cual se ha hecho socialmente imprescindible tener teléfonos cada vez más avanzados. Estos aparatos traen aplicaciones y usos que, como hemos dicho, se han hecho cada vez más indispensables para el usuario y son a su vez una fuente permanente de ingresos para los proveedores. En Estados Unidos, los gastos del consumidor medio en telefonía móvil alcanzaron en 2007 los 600 dólares anuales, sobrepasando por

¹³ Rudyard Kipling, *American Notes*, Brown and Company, Boston, 1899, p. 18. Me alegra comentar que llegué a esta fuente gracias a Wikipedia.

¹⁴ Richard B. McKenzie, *Why Popcorn Costs so Much at the Movies: And Other Pricing Puzzles*, Copernicus Books, Nueva York, 2008.

primera vez los gastos en telefonía fija. Es realmente mucho dinero para repartir de forma tan injusta.

BIBLIOGRAFÍA

- Estudio en materia de libre concurrencia y competencia sobre los mercados de medicamentos con patentes vencidas en México, Comisión Federal de Competencia Económica, 2017.
- Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México Carlos M. Urzúa, disponible en <<https://www.oecd.org/daf/competition/45047597.pdf>>.
- Gutiérrez, Inmaculada y Jorge Padilla (2017), “Una racionalización económica del concepto de posición de dominio” en Santiago Martínez Lage y Amadeo Petitbó Juan (directores), *el abuso de posición de dominio*, fundación Rafael del Pino, Marcial Pons, Barcelona, 2017.
- OCDE (2012), *El sector de las telecomunicaciones en México estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*-OCDE.
- Patel, Raj (2010), “Cuando nada vale nada, las causas de la crisis y una propuesta de salida radical”, *Los libros del lince*, Barcelona.
- Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública, Comisión Federal de Competencia Económica, 2014.
- Reich, Robert (2016), “Saving capitalism, for the many, not the few”, *Vintage books*, Nueva York.

TERCERA SECCIÓN

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO

TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL: COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

JAVIER OROZCO ALVARADO*

INTRODUCCIÓN

La competitividad es un fenómeno del cual depende no sólo el éxito económico de las empresas, sino también el de la economía nacional. De hecho, la competitividad ha sido el eje central sobre la que descansan las teorías del comercio internacional.

Tanto los economistas clásicos como las nuevas teorías del comercio internacional insisten en la importancia de mejorar tecnológicamente no sólo los procesos productivos, sino también las condiciones físicas e institucionales en las que habrán de desempeñarse las empresas en el comercio internacional. La mayoría de estas teorías buscan explicar algunos de los factores que influyen en el mejoramiento de la productividad y la competitividad de las empresas, así como las causas que permiten obtener mayores ganancias a unos países frente a otros en el comercio internacional.

LAS TEORÍAS CLÁSICAS DEL COMERCIO

Adam Smith sostenía en su libro sobre la *Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776) que, tanto los individuos como los países, debían especializarse en la producción e intercambio de aquellos bienes que produjesen más baratos y los intercambiasen por otros bienes producidos a menor costo por otros países o por otros individuos. Su teoría se fundamentaba básicamente en que las ganancias del comercio internacional se debían al principio de la *ventaja comparativa*, esto es, a partir del aprovechamiento de la

* Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

dotación de recursos o de las “diferencias de costes en términos absolutos” (Smith, 1985).

Sin omitir la importancia de las *ventajas comparativas absolutas*, en 1817 David Ricardo postuló en su libro sobre *Principios de economía política y tributación*, que las ganancias del comercio tenían que ver no sólo con la existencia de ventajas comparativas absolutas, sino también con el nivel de los costos relativos; es decir, el principio de las *ventajas comparativas relativas*, lo cual determinaría qué comercian y por qué comercian los países (Ricardo, 1985).

David Ricardo (1985) consideraba que era más rentable para un país concentrarse en la producción de bienes en los que relativamente se producían más eficientemente, y comprar aquéllos en los que eran relativamente menos eficiente; esto, expresado en costos medios de producción y tiempo de trabajo empleado por unidad producida.

El planteamiento de Ricardo era que: *a)* el trabajo es el fundamento de todo valor, y la cantidad relativa de trabajo es la que determina en forma exclusiva el valor relativo de las mercancías; *b)* no sólo el trabajo aplicado directamente a las mercancías afecta su valor, sino también el trabajo que se gasta en los instrumentos, herramientas y edificios de que se vale ese trabajo; *c)* el valor de las cosas depende de la cantidad de trabajo necesario para fabricarlas y llevarlas al mercado, lo que incluye todos los trabajos necesarios en el medio como la construcción del buque de transportes o de los edificios.

Si bien esta teoría significó un avance importante en la explicación del origen de las ganancias en el comercio internacional, ésta no explicaba el efecto de la relación desigual de los precios de intercambio, ni el papel que juega la demanda agregada en el nivel de los precios como fuente de ganancias.

Con la aparición del trabajo sobre *Principios de economía política* de Carl Menger en 1871, la teoría económica clásica dio un viraje significativo; sobre todo porque este autor cuestionaba la validez del principio de la especialización de Adam Smith y la relatividad de los precios de David Ricardo, como causas del comercio y de ganancias en el comercio internacional.

Según Menger (1986), para que el intercambio internacional de bienes lograra el éxito apetecido, deberían darse por lo menos tres condiciones: 1) un (país) sujeto económico debe poseer una determinada cantidad de bienes que para él tienen menos valor que el de otras cantidades de bienes de que dispone otro, puesto que este segundo mantiene, respecto de la valoración de los bienes que posee, una relación opuesta a la del primero; 2) ambos [países] sujetos económicos deben tener conocimiento de su respectiva situación, y 3) ambos [países] sujetos deben tener capacidad suficiente para convertir en realidad el intercambio de bienes.

El planteamiento de Menger (1886) respecto a las ganancias que derivan del intercambio de bienes se fundamentaba en que, por un lado, el intercambio rinde beneficios —siempre y cuando las necesidades internas estén resueltas— y, por otro, que en la producción de los bienes que se intercambian se hayan desarrollado o incorporado a lo que él llama la producción de bienes de orden superior o bienes de capital.

Tal como lo señala Menger, “la distribución del producto social entre los grupos y sujetos, con cuya colaboración se ha producido, será el elemento determinante del crecimiento ulterior de la riqueza”.

Si bien encontramos algunas diferencias en los postulados de los economistas clásicos, existe entre ellos también una clara coincidencia de que el crecimiento de la riqueza depende de la acumulación de capital; es decir, de la inversión y, por lo tanto, de los beneficios que ella misma genera.

LA TEORÍA NEOCLÁSICA DEL COMERCIO

Durante la primera mitad del siglo XX se desarrollaron nuevos modelos que trataban de explicar las causas del comercio y los beneficios que de él se derivan. Entre ellos destaca la Teoría de las Dotaciones Factoriales o Modelo Heckscher-Ohlin, cuyo propósito era explicar el funcionamiento de los flujos internacionales del comercio.

Este modelo fue elaborado por Eli Heckscher en 1919 y reformulado por Bertil Ohlin en 1933. A partir de los planteamientos de Adam Smith y David Ricardo, este modelo sugería que la ventaja comparativa tenía su origen en las diferentes dotaciones factoriales relativas de los países que participan en el comercio internacional. Dicho modelo planteaba que las ganancias en el comercio internacional se debían a que un país exportaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante (capital) e importaría el bien que utiliza intensivamente su factor (mano de obra) relativamente escaso.

Su argumento se sustentaba en que el comercio internacional era importante porque mediante el aprovechamiento de sus dotaciones factoriales, permitiría la igualación de los precios de los bienes y los ingresos entre países (Bajo, 1991), por lo que los niveles de bienestar tenderían a igualarse entre países.

A pesar de que este modelo hace una importante aportación sobre el origen de las ganancias en el comercio internacional y su relación con las diferencias de productividad, no explicaba suficientemente las causas de las diferencias de costes entre países con niveles similares de desarrollo; ni el

por qué el comercio internacional se había intensificado más entre ellos que con países con estructuras productivas distintas.

Este modelo no tomaba en cuenta el papel que juega la inversión en capital humano y su relación con la creación de ventajas competitivas relativas para explicar los nuevos patrones de intercambio en el comercio internacional.

A partir de entonces se han desarrollado nuevas teorías, no sólo desde la perspectiva económica, sino también desde otros enfoques teóricos que se fundamentan en las teorías de la organización industrial y las ciencias de la administración.

LA NUEVA TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El más importante impulsor de la Nueva Teoría del Comercio Internacional (NTCI) es el Premio Nobel de Economía 2008, Paul Krugman, quien desarrolló un nuevo modelo para el análisis de la geografía del comercio internacional.

El punto de partida de Krugman (1989) es que:

- 1) Gran parte del comercio internacional se debe más a las economías de escala que a la ventaja comparativa. Esto es, que la producción a gran escala y su concentración en un sólo lugar permite reducir los costes; pues la concentración de la producción permite la especialización, aun cuando los países tengan un mismo nivel de productividad y recursos idénticos.
- 2) Muchos mercados internacionales son oligopólicos y no perfectamente competitivos; pues la producción de bienes muy pocas veces está compuesta por un gran número de empresas, por lo que cada una de ellas influye en los precios mundiales.

Entre las principales aportaciones de la NTCI destaca el hecho de que, a diferencia de las teorías convencionales, esta teoría proporciona una explicación distinta sobre las causas del comercio y los determinantes de la competitividad.

La NTCI plantea que las ganancias del comercio internacional están determinadas más por los rendimientos crecientes de las economías de escala o las imperfecciones del mercado, que por las ventajas comparativas absolutas, las ventajas comparativas relativas o las diferencias en la dotación de factores.

La NTCI demostró que el Modelo Heckscher-Ohlin presentaba serias limitaciones, dado que en ausencia de competencia perfecta, los precios de los bienes no se igualan a los costes marginales de producción, y que los precios relativos no reflejan necesariamente el nivel de los costes de producción (Bajo, 1991).

La NTCI demostró que el comercio internacional iguala los precios de los bienes entre países sólo en condiciones de competencia perfecta, y que la igualación internacional de los precios de los factores no implica necesariamente la igualación internacional de los ingresos per cápita, ni la mejora en el acceso a los mercados (Krugman, 1992a).

En los nuevos desarrollos teóricos se ha observado que los rendimientos crecientes en la producción de bienes intermedios generan externalidades positivas y que la diferenciación de productos es uno de los principales rasgos que caracterizan la evolución reciente del comercio internacional (López, 1992).

Por ello, la NTCI centra su análisis en el comportamiento de las economías de escala y en las imperfecciones del mercado, como fuentes generadoras de beneficios para las empresas. Sobre todo porque se ha observado que el empleo de obstáculos o barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, generan beneficios de carácter oligopolístico para algunas empresas.

La NTCI incorpora al análisis algunos elementos de la teoría del “desarrollo desigual”, lo cual permite apreciar que la disparidad inicial en el grado de industrialización conduce —mediante mecanismos de causación acumulativa— a una creciente desigualdad (Krugman, 1992), sobre todo porque las empresas tienden a concentrar la producción de cada bien o servicio en un número limitado de lugares; en función de los costes de producción, los costes de transporte, los salarios o el acceso a los mercados (Chica, 1992).

La NTCI constituye una propuesta teórica ante la incapacidad de las teorías convencionales del comercio para explicar el fuerte incremento de los intercambios entre países con similar nivel de desarrollo y con similares estructuras industriales; esto es, el flujo de comercio de carácter intraindustrial.

Esta teoría ha servido de base a muchos gobiernos para argumentar la necesidad de diseñar políticas comerciales estratégicas o políticas industriales que favorezcan a aquellas industrias que generan externalidades positivas (Krugman y Ofstfeld, 1994).

La NTCI constituye una interpretación diferente sobre las tendencias recientes del comercio internacional no explicadas por la teoría convencional; fundamentalmente porque el creciente comercio intrafirma o intrain-

dustrial entre los países no podía ser explicado bajo el supuesto de rendimientos constantes y competencia perfecta en las versiones clásica y neoclásica (Chica, 1992).

Krugman (1989) considera que, si bien el comercio internacional permite obtener ganancias a partir de los intercambios, también es cierto que la liberalización del comercio entre países con distinto nivel de desarrollo puede tener consecuencias negativas para algunas ramas de la producción o para algunas empresas.

Dentro de la NTCI se han desarrollado nuevos enfoques y nuevos modelos teóricos que buscan explicar qué factores o qué condiciones productivas hacen competitivas a las naciones o a sus empresas en el nuevo entorno económico mundial.

Entre algunos de estos modelos o enfoques podemos citar: el Modelo de la *Brecha Tecnológica*, el Modelo del *Ciclo del Producto*, la Teoría de la *Organización Industrial* y la Teoría del *Crecimiento Endógeno*, como parte de las Nuevas Teorías del Comercio Internacional; teorías que han sido desarrolladas por diversos autores para explicar las múltiples causas que determinan la competitividad y las pérdidas o ganancias en el comercio internacional.

NUEVOS ENFOQUES, NUEVOS MODELOS

El Modelo de la Brecha Tecnológica

Hoy en día las naciones más poderosas económicamente son aquellas que han alcanzado un mayor desarrollo tecnológico, lo que les ha permitido generar importantes ganancias, producir bienes de alto valor y, sobre todo, tener preponderancia en el comercio mundial.

Es por ello que actualmente algunos países se están planteando la necesidad de que, para reducir las brechas tecnológicas que separan a los países pobres de los ricos, es necesario impulsar nuevos modelos educativos con el objetivo de mejorar no sólo el desarrollo de las ciencias duras, sino también del pensamiento abstracto o conocimiento complejo.

Las teorías más recientes (Druker, 2014) en el campo de las ciencias económico-administrativas, han demostrado empíricamente que lo que ha permitido a unas economías ser más fuertes y más desarrolladas que otras, ha sido su capacidad de innovación; pues la competitividad de una nación tiene que ver no sólo con el desarrollo científico y tecnológico, sino también con el mejoramiento de los procesos productivos, administrativos, laborales y, sobre todo, con la actitud de sus ciudadanos.

Una de las primeras teorías sobre la importancia del desarrollo tecnológico para el mejoramiento de la competitividad fue desarrollada por Michael Posner (1931-2006) a principios de las década de 1960. Con la aparición de su “*Teoría del desfase tecnológico*” —conocida también como el “Modelo de la Brecha Tecnológica”—, Posner planteaba que las ventajas que se obtienen en el comercio internacional, tienen su origen en la capacidad de cambios de las funciones de producción de las empresas, a partir de su nivel de desarrollo tecnológico; es decir, con el mejoramiento de la productividad.

Posner planteaba que el país que inicialmente introduce las innovaciones, disfruta por algún tiempo del monopolio en el mercado hasta que otros países aprenden cómo producir el mismo tipo de bien.

Debido a la capacidad de adaptación de las empresas pequeñas, cuando éstas incorporan nuevas tecnologías en países de menor desarrollo, se vuelven mucho más competitivas, a tal grado que pueden llegar a desplazar a los proveedores del país que inicialmente era el proveedor del producto; por lo que posteriormente pasará a convertirse en importador. Sobre todo porque el proceso de innovación tecnológica (combinado con el bajo costo de mano de obra) permite a las empresas mejorar sustancialmente sus niveles de productividad y competitividad hasta llegar a desplazar a los proveedores existentes inicialmente en el mercado.

Hacia finales del siglo XX, Robert Reich (1993), en su libro sobre *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, hacía referencia a que la mayor riqueza de una nación no eran sus recursos naturales, materiales o financieros, sino lo que sus ciudadanos supieran hacer. Según Reich, esta diferencia habría de traducirse en el siglo XXI en una mayor diferenciación entre países, en la que unos se especializarían en la producción de bienes de alto valor, con mano de obra altamente cualificada y, otros, en la producción de bienes de alto volumen, con obreros con baja o nula cualificación.

Druker (2014:278) observaba que “El declive del obrero industrial también tendrá repercusiones importantes fuera del mundo desarrollado”. Especialmente porque los países de menor desarrollo no pueden basar su desarrollo en la ventaja comparativa de mano de obra sin mejorar tecnológicamente, pues como lo señala el mismo autor, en casi todos los países existen cada vez más trabajadores del saber.

Druker (2014:280) plantea que la ventaja comparativa con que ahora cuentan los países, deriva de la aplicación del saber, como son: “la gestión para la calidad total, la entrega justo a tiempo, el cálculo de costes según precio, o en el servicio al cliente [...]”. Por ello, consideraba que, inclusive, los países en vías de desarrollo no podían esperar que el traslado de la produc-

ción de unos hacia los otros se basara en sus bajos salarios o en la abundancia de mano de obra sin especializar.

En ese sentido, es importante tomar en cuenta que las ganancias en el comercio tienen que ver no sólo con la innovación, sino también con el cambio tecnológico y la distribución de la inversión entre industrias y sectores productivos, pues la decisión de invertir en uno o en otro país dependerá de la difusión de las innovaciones tecnológicas —de procesos o productos— y de la reacción de los productores locales frente a los productos del exterior; aspectos que pueden limitar o asegurar el nivel de ganancias en el comercio mundial (Baxter y Crucinni, 1995).

En resumen, este modelo plantea que las ganancias del comercio internacional dependen en gran medida de las ventajas tecnológicas, lo que hace posible la diferenciación, la eficiencia, el diseño, el mejoramiento de la calidad, etc., en la producción de un determinado bien.

Según este modelo, dichas ventajas pueden llegar a desaparecer en la medida en que surjan otras innovaciones y/o aparezcan junto con ellas las llamadas economías de escala dinámicas, cuyos resultados permiten una reducción en los costes medios a través de la incorporación y expansión del progreso técnico (Bajo, 1991).

El Modelo del Ciclo del Producto

Raymond Vernon (economista estadounidense y profesor en la Universidad Harvard) fue quien desarrolló la *Teoría del Ciclo de Vida del Producto*, la cual ha sido aplicada exitosamente para entender la dinámica reciente del comercio internacional.

Vernon desarrolló su teoría en 1966 basándose en las estrategias de las empresas de su país. Según esta teoría, la introducción de un producto se lleva a cabo —en primer lugar— en el país en el que se inventa, expandiéndose progresivamente al resto de países a los que abastece a través de las exportaciones. A medida que el producto se estandariza, la producción se va trasladando a otros países, hasta que sólo se lleva a cabo en aquellos países con menor desarrollo.

Según el Modelo del Ciclo del Producto (Motta y Norman, 1996), las ganancias del comercio internacional estarán determinadas fundamentalmente por las economías de escala y las diferencias de costes entre países. Considera que el comercio internacional es un proceso dinámico y en estrecha relación con el progreso tecnológico; el cual favorece la concentración de las innovaciones en las empresas más grandes y genera condiciones de competencia imperfecta.

Esta teoría plantea que los productos pasan en su evolución por tres fases a lo largo de su ciclo de vida (producto nuevo, producto maduro y producto estandarizado), lo que provoca diferentes ajustes de los factores de la producción y en la dinámica espacial de la industria. Por ello, se considera que el ciclo de vida de un producto atraviesa básicamente por cuatro etapas: 1) introducción; 2) crecimiento; 3) madurez, y 4) declinación.

La teoría del ciclo de vida del producto es especialmente útil como herramienta de predicción o pronóstico para entender cada una de estas etapas e identificar el momento o la ubicación de un determinado producto durante su ciclo de vida. Dicho pronóstico es posible mediante el empleo de datos históricos como utilidades, ventas y número de competidores, ya que éstos tienden a seguir una ruta predecible durante el ciclo de vida del producto (Lamb, Hair y McDaniel, 2002).

Este cálculo es muy necesario, porque en un ambiente tan competitivo las estrategias de la mercadotecnia serán fundamentales para posicionarse en los mercados, pues ello dependerá de la etapa particular en la que se encuentre el producto en el mercado (Stanton, Etzel y Walker, 2007) y de la llegada de nuevos competidores.

Es con la llegada de nuevos competidores que las empresas o los bienes que gozaban de preferencia en un mercado determinado, pueden ser desplazados del mercado nacional y/o internacional, arrojando pérdidas a los antiguos proveedores.

La Teoría de la Organización Industrial

La Teoría de la Organización Industrial fue desarrollada por William J. Bain, quien en 1968 sistematizó los aportes realizados por otros autores, estableciendo el paradigma conocido como Estructura-Conducta-Resultados (E-C-R) como el elemento básico de análisis y evaluación de los mercados.

Bain proclamó la existencia de una relación directa entre estructura productiva y desempeño del mercado, la que pasa a través del filtro del comportamiento de los agentes económicos. Destacó por primera vez la secuencia entre estructura-comportamiento-desempeño como instrumento para entender la relación entre la estructura industrial y los resultados obtenidos por la empresa.

Esta teoría —que tuvo su mayor auge durante los años setenta— logró desarrollar un conjunto de modelos explicativos acerca del comportamiento de los mercados en competencia perfecta; a la vez que permitió el estudio de las variables que conforman la estructura del mercado como son: número de compradores y vendedores, diferenciación del producto, barreras a la entrada, nivel de desarrollo tecnológico y grado de integración de la industria.

Este modelo supone que la estructura del mercado puede modificarse a partir de la conducta empresarial, guiada por la mejora de la eficiencia a través de la reducción de costos de producción y de transacción.

De hecho, Druker (2014:21) considera que actualmente “todo el mundo trata de construir la organización ideal, generalmente plana, con pocos niveles jerárquicos y orientada directamente a satisfacer al consumidor”.

Este enfoque supone que aquellas empresas de menor tamaño serán más eficientes que las de mayor tamaño, debido a que tienen una mayor capacidad de adaptación a los cambios.

Druker (2014:49) considera que toda organización debe contar con una teoría de la empresa, en tanto que debe tener en cuenta, “en primer lugar, el entorno de la organización; la sociedad y su estructura, el mercado, el cliente y la tecnología”. Y “en segundo lugar, la misión específica de la organización”.

La razón por la cual las empresas japonesas han logrado grandes avances en el campo de la organización industrial, tiene que ver con el hecho de que para ellos la construcción de cualquier negocio requiere poner atención no sólo en el “hardware” y el “software”, sino también en el “humanware”. Sobre todo porque el objetivo de la empresa, además de satisfacer las necesidades y la confianza del cliente, debe mejorar procedimientos y costos; pero, sobre todo, ayudar a los empleados a desarrollar su pleno potencial para alcanzar las metas de la compañía (Imai, 2012).

Debido a lo anterior, las organizaciones japonesas han desarrollado la cultura del Kaizen, cuyo enfoque está orientado a la planificación de la administración, el grupo y el individuo.

En ese sentido, según Imai (2012:124), una administración eficiente puede orientarse al logro de los siguientes “cinco objetivos de fabricación”:

- 1) Lograr la máxima calidad con la máxima eficiencia.
- 2) Mantener un inventario mínimo.
- 3) Eliminar el trabajo pesado.
- 4) Usar las herramientas e instalaciones para maximizar la calidad y eficiencia y minimizar el esfuerzo.
- 5) Mantener una actitud de mente abierta e inquieta para el mejoramiento continuo, basado en el trabajo en equipo y en la cooperación.

De hecho, tal como lo señalan Czinkota y Ronkainen (2013:323), “[...] muchas de las empresas globales más exitosas han adoptado un enfoque organizacional que proporciona una dirección estratégica global clara junto con la flexibilización de adaptarse a las oportunidades y requerimientos globales”.

En resumen, el punto de partida de la Teoría de la Organización Industrial es que los agentes económicos juegan un papel decisivo en la adaptación y supervivencia de las empresas sobre la estructura productiva del sector, con lo cual logran cierta imperfección relativa que les permite cierto poder de mercado y beneficios extraordinarios.

La Teoría del Crecimiento Endógeno

Los impulsores de la Teoría del Crecimiento Endógeno son los economistas Paul M. Romer y Robert E. Lucas. Aunque están considerados dentro de la corriente neoclásica de la economía, su aportación a la NTCI radica en que sostienen que el crecimiento económico no depende de factores exógenos o fuerzas externas, sino de factores endógenos.

Ambos autores enfatizan que el crecimiento económico depende no sólo de la acumulación de capital físico, sino también a la formación de capital humano (incluyendo el aprendizaje); la investigación-innovación; la gestión y la organización como determinantes de los niveles de productividad; del nivel de bienestar y la obtención de ganancias en el comercio internacional (Laffont, 1996).

Tanto los trabajos de Romer (1986, 1990) como de Rivera-Batis y Romer (1991) y Porter (1991) enfatizan la importancia del progreso técnico en la dinámica del crecimiento económico y el comercio internacional. Romer (1990) considera que el progreso técnico hace posible la diversificación de la producción de los bienes que se saben producir, por lo que la capacidad generadora de conocimientos y el aprendizaje contribuyen al crecimiento económico endógeno. De acuerdo con este enfoque, la tasa de crecimiento no depende de la población activa, sino de la tecnología en los sectores intermedios y la acumulación de conocimientos (Reich, 1993; Laffont, 1996).

En ese sentido, Romer (1990) considera el conocimiento como un factor de producción más, el cual aumenta la productividad marginal del trabajo, la productividad marginal de las empresas y el crecimiento económico, pues la educación y la formación recibida en las escuelas desempeña un papel fundamental en el cambio tecnológico y en los ciclos económicos.

Esta teoría ha demostrado que una economía que crece a partir de reducidas dotaciones iniciales de capital físico y humano, permanecerá dominada por otra que al comienzo se encuentre en mejores condiciones, lo cual explica los problemas de desarrollo desigual y la persistencia de diferencias económicas internacionales (Romer, 1990; Krugman 1989; Porter, 1991).

El punto de partida de esta teoría es que para lograr el crecimiento sostenido a mediano y largo plazos deben tomarse en cuenta cuestiones como

la acumulación de capital físico, el aprendizaje, las ideas e innovaciones, el empleo pleno de los factores, la gestión y la cualificación de la población.

Otros autores, como Lucas (citado por Craft, 1992), igualmente colocan el capital humano en un nivel central, en tanto que, en condiciones de equilibrio, el nivel de bienestar y el ingreso per cápita será proporcional a la inversión en capital humano (Stern, 1991).

La Teoría del Crecimiento Endógeno ha puesto de relieve la importancia de la acumulación de capital físico y humano, y la investigación-innovación como potenciadores de los rendimientos crecientes a escala de la competitividad y del crecimiento económico.

Porter (1991) considera que la ventaja competitiva de la economía y de los sectores productivos de un país se crea a través de un largo proceso de mejora de las aptitudes humanas, de inversión en productos, en procesos, en mejoramiento de los factores de la producción, en conocimientos científicos y en la generación de información económica.

Los impulsores de esta nueva corriente del pensamiento económico sugieren que el comercio internacional en la situación actual no puede ser explicado exclusivamente bajo el principio de las ventajas comparativas, la dotación de factores o la libre competencia, sobre todo porque muchos países, especialmente los más desarrollados, intervienen vía restricciones a la importación, subsidios a la exportación o bajo cualquier otra circunstancia considerada de “interés nacional”.

Según Krugman (1987), los argumentos en favor de la *política comercial e industrial estratégicas* inician a partir de la observación de que en un mundo de rendimientos creciente y competencia imperfecta, las firmas más afortunadas de algunas industrias pueden llegar a alcanzar rendimientos por encima de los costos de oportunidad de los recursos que emplean.

Por ello, los gobiernos de los países ricos han instrumentado abiertamente políticas industriales y comerciales estratégicas para inclinar los términos internacionales de intercambio en favor de las empresas que generan “externalidades” positivas (Krugman, 1987). Esto permite constatar que, tanto las ganancias del comercio internacional como la creación de ventajas competitivas, pueden verse favorecidas en aquellos países en los que se provocan situaciones de competencia imperfecta en los mercados.

Las nuevas teorías destacan: a) la importancia de la intervención gubernamental para romper el círculo vicioso del atraso tecnológico y el estancamiento industrial como generadora de ventajas competitivas; b) la intervención estatal en la transferencia, difusión y adaptación de tecnología como generadora de los círculos virtuosos implicados en la acumulación de capital; c) la participación estatal no solamente para compensar las fallas de

mercado, sino para determinar la posibilidad de procesos de reestructuración y de perfeccionamiento de los sectores de mayor dinamismo tecnológico.

Lo anterior explica por qué el comercio internacional en los países pobres no se ha traducido en mayores niveles de bienestar, como ha ocurrido en los casos de los países ricos. Sobre todo porque este balance no depende realmente de las fuerzas del mercado sino de las formas de participación del Estado.

Diversos autores (Soros, 1999, 2002) han insistido en la importancia de la participación del Estado en el mantenimiento de los equilibrios económicos y sociales; destacando que éstos se han roto a causa del fuerte fundamentalismo del mercado, sobre todo porque el mercado atiende más los aspectos y los intereses económicos privados que los derechos sociales.

Por ende, ni el libre comercio ni las fuerzas reguladoras del mercado se traducen de manera automática en mayor eficiencia económica, ni en mejores niveles de ingreso para la población, pues la ventaja competitiva exige una demanda interna extendida y avanzada, porque la demanda interna tiene una mayor trascendencia en el crecimiento económico que la orientada a la exportación, tal como sucede en los países más avanzados (Porter, 1991).

Múltiples experiencias empíricas permiten constatar que la intervención gubernamental es fundamental en el mejoramiento de la competitividad de las empresas nacionales. Porter (1991) señala: *a)* las empresas oficiales deben jugar un papel complementario en la demanda interna de bienes y servicios; *b)* el gobierno debe influir en las condiciones de la demanda (reglamentaciones sobre el impacto al medio ambiente, la eficacia energética, la práctica operativa, leyes de responsabilidad civil, etc.), y *c)* el Estado debe otorgar incentivos o financiamiento para la introducción de la robótica a las empresas para la innovación tecnológica y el mejoramiento de la ventaja competitiva.

Porter (1991) insiste en que la prosperidad nacional exige que se perfeccionen los sectores; pues es un error basar la ventaja competitiva en la explotación de los recursos naturales, la mano de obra barata, en una moneda devaluada, la monoproducción o el proteccionismo selectivo.

CONCLUSIONES

A partir de la revisión de diversos enfoques teóricos podemos constatar que la pasividad gubernamental en materia de política económica y comercial

puede acarrear consecuencias económicas irreversibles en los niveles de productividad, competitividad y desarrollo de los países más pobres.

Podemos decir que —hasta ahora— la productividad o la ventaja competitiva de muchas naciones se ha sustentado fundamentalmente a partir del monopolio tecnológico, el control de los mercados, el saqueo de los recursos naturales, la especulación financiera y el control de los medios de comunicación.

En el caso particular de México, es importante destacar que de haber impulsado tempranamente el desarrollo científico y tecnológico, y conservado los recursos propiedad de la nación, hoy no tendríamos que estar exportando mano de obra a los Estados Unidos, ni importando gasolina cara, alimentos y muchos otros bienes finales que vienen del exterior. No tendríamos que preocuparnos por las políticas migratorias y proteccionistas de nuestro vecino del norte.

Si bien el comercio internacional ha sido visto como una medida necesaria para solucionar los problemas de crecimiento en los países menos desarrollados, la realidad es que en los países industrializados el comercio internacional se ha dado en un contexto en el que el Estado es el principal promotor del crecimiento endógeno, favorece la competitividad de sus empresas líderes y promueve la apertura de nuevos mercados.

Aunque es cierto que el comercio internacional potencia la capacidad exportadora de las naciones, también es cierto que puede significar para éstas un fuerte sesgo importador en detrimento de empresas, ramas y sectores insuficientemente maduros o desarrollados. El comercio internacional (en condiciones de desarrollo desigual, hasta ahora) ha propiciado en muchos países una profundización de las desigualdades económicas y favorecido el círculo vicioso de la pobreza.

En resumidas cuentas: en México debemos impulsar nuestro desarrollo científico y tecnológico, de apostarle a la economía nacional y al crecimiento endógeno; de entrar de lleno a la cuarta revolución industrial aprovechando lo que aprendimos a hacer en todos estos años de dependencia de Estados Unidos. Sabemos hacer coches, computadoras, teléfonos, equipos, todos lo que los demás saben hacer.

En particular, podríamos seguir el ejemplo de China, que después de un largo proceso de mejoramiento de sus aptitudes humanas y el perfeccionamiento tecnológico, se ha convertido en una de las principales potencias exportadoras en el mundo y en el principal acreedor de la Unión Americana. No perdamos la oportunidad de independizarnos económicamente de Estados Unidos, aunque nos lleve, como en el pasado, el tiempo que sea necesario.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona, España, Paidós.
- Bain, J. William (1968), *Industrial Organization*, 2nd edition, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc.
- Bajo, Oscar (1991), *Teorías del comercio internacional*, Barcelona, España, Antoni Bosch.
- Baxter, Marianne y Mario Crucini (1995), "Business Cycles and the Asset Structure of Foreign Trade", en *International Economic Review*, vol. 36, núm. 4, noviembre, University of Pennsylvania, pp. 821-854.
- Crafts, Nicholas (1992), "Productivity Growth Reconsidered", en *Economic Policy Review*, vol. 7, núm. 15, octubre, pp. 387-426.
- Czinkota, Michael y Ilkka Ronkainen (2013), *Marketink internacional*, México, décima edición, Cengage Learning.
- Chica, Ricardo (1992), "El modelo neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico", en Jorge Garay (ed.) *Estrategia industrial e inserción internacional*, Colombia, Ed. ESCOL.
- Druker, Peter F (2012), *La administración en una época de grandes cambios*, Buenos Aires, Debolsillo.
- Etxezarreta, Miren (2015), *¿Para que sirve realmente...? La economía*, Barcelona, España, Paidós.
- Heckscher-Ohlin (s/f), disponible en <<http://comerciouna.wikispaces.com/Teorema+Heckscher-Ohlin>>.
- Imai, Masaaki (2012), *La clave de la ventaja competitiva japonesa*, México, 20a. reimpresión, Grupo Patria.
- Kay, Cristobal (2002), "Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina", en F García Pascual (coord.), *El mundo rural en la era de la globalización. Incertidumbre y Posibilidad*, Madrid, España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Universidadde Lleida.
- Krugman, Paul (1987), "Is Free Trade Passé?", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, núm. 2, Estados Unidos, American Economic Association.
- Krugman, Paul (1989), "La integración económica en Europa. Problemas conceptuales", en T. Padoa-Schioppa (ed.), *Eficacia, Estabilidad, Equidad*, España, Alianza.
- Krugman, Paul (1992), *Geografía y Comercio*, Madrid, Antoni Bosch Editor.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (1994), *Economía Internacional. Teoría y política*, Barcelona, España, Mc Graw Hill.
- Laffont, Jean-Jaques (1996), "Industrial Policy and Politics", en *International Journal of Industrial Organization*, 14, N-H, Great Britain.

- Lamb, Charles; Joseph F. Hair Jr. y Carl McDaniel (2002), *Marketing*, sexta edición, México, Thompson.
- López, Enrique A. (1992), "La intervención estatal en las teorías del crecimiento endógeno y del comercio internacional", en Luis Jorge Garay (ed.), *Estrategia industrial e inserción Internacional*, Colombia, Fescol.
- Menger, Carl (1986), *Principios de economía política*, Barcelona, Unión Editorial.
- Motta, Massimo and Norman George (1996), "Does Economic Integration Cause Foreign Direct Investment?", en *International Economic Review*, vol. 37, núm. 4, noviembre, University of Pennsylvania.
- Porter, Michael E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Editorial Vergara.
- Posner, Michael (1961), disponible en <<http://documents.tips/documents/teoria-de-la-brecha-tecnologica.html>>.
- Reich, Robert B. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, España, Editorial Vergara.
- Ricardo, David (1985), *Principios de economía política y tributación*, Barcelona, Ediciones Orbis.
- Rivera-Batiz, L. y P. Romer (1990), "International Trade with Endogenous Technological Change", en *European Economic Review*, mayo.
- Rivera-Batiz, L. y P. Romer (1991), "Economic Integration and Endogenous Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en *Journal of Political Economy*, October.
- Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", en *Journal of Political Economy*, octubre.
- Smith, Adam (1985), *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, tomos I, II y III, Barcelona, Ediciones Orbis.
- Soros, George (1999), *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, México, Plaza Janés.
- Soros, George (2002), *Globalización*, Barcelona, Planeta.
- Stanton, William; Michael Etzal y Bruce Walker (2007), *Fundamentos de Marketing*, México, Mc Graw Hill.
- Stern, Nicholas (1991), "The Determinants of Growth", en *The Economic Journal*, núm. 101, pp. 122-133.
- Tirole, Jean (1994), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass., séptima edición, MIT Press.
- Tugores, Juan (2016), *Los ganadores y perdedores de la globalización. Los retos de la economía*, España, Editorial RBA Coleccionables, S.A.
- Vernon, Raymond (1966), disponible en <<https://www.provenmodels.com/583/international-product-life-cycle/raymond-vernon>>.

LA FRAGILIDAD DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL SIN RESPALDO SOCIAL EN MÉXICO

MARÍA TERESA GUTIÉRREZ-HACES*

INTRODUCCIÓN

Determinar la presencia o relativa ausencia de una política económica internacional que sea parte integral de las políticas públicas del Estado mexicano, es un asunto que adquiere relevancia a partir de 1986, como resultado del proceso de apertura y liberalización económica en México. Sin embargo, no se puede soslayar que antes del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), existieron otros intentos de carácter esporádico que buscaron cambiar las reglas del juego respecto a la inserción de México a la economía internacional.

En términos generales, la Política Económica Internacional (PEI) en México no ha contado con suficiente sustentabilidad y nitidez a lo largo de las últimas décadas debido principalmente a dos motivos: el primero está vinculado directamente con el referente temporal en que se da la implementación de la apertura económica en México, la cual evidentemente resulta ser de menor data que la prolongada etapa de proteccionismo económico en este país; un segundo motivo que explica las dificultades para determinar la existencia o ausencia de una PEI, es la ambigüedad con que se han manejado la vinculación entre las políticas y estrategias económicas de carácter internacional, y la vinculación segmentada y sesgada que han tenido en relación al mercado interno. Los anteriores aspectos explican en cierta medida la manera tan desigual y entrecortada en que ha sido formulada la PEI en México.

A partir del año 2017, México ha enfrentado diversos desafíos, centralmente derivados de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de los cambios que han traído aparejadas las reformas

* Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM; profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Posgrado en Economía.

constitucionales aprobadas en 2014, entre las que se encuentran la fiscal y la concerniente con el sector energético en sentido amplio.

Ante estos hechos, resulta crucial determinar si el Estado mexicano —en las circunstancias actuales— cuenta con un proyecto económico internacional claro, así como con las herramientas necesarias para diseñar una estrategia internacional propia que contemple todas las actividades económicas, incluyendo en éstas la exportación de capitales de las multinacionales mexicanas,¹ y no exclusivamente el comercio exterior. En este sentido, el ejemplo de países con los que México tiene importantes vínculos, como son Canadá y los Estados Unidos, resulta ilustrativo.²

El propósito de este capítulo consiste en analizar cuál ha sido el proceso de construcción de la política internacional de comercio del Estado en México y evaluar las posibilidades con que se cuenta actualmente para formular una política económica internacional que refleje un proyecto de Nación.³

¹ Gutiérrez-Haces, María Teresa y Basave Kunhardt, Jorge, *Emerging Markets Global Players Project, Annual Reports on Mexican Multinationals*, 2012 to 2017, Columbia University, New York, and Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.

² En Canadá existe una instancia gubernamental encargada de promover el comercio y la inversión canadiense en el extranjero. El Exportation et Développement Canada (EDC) actualmente concentra su apoyo en cuatro grandes sectores: energía; telecomunicaciones e infraestructura y explotación minera, de metales y recursos naturales. Los servicios de financiamiento del EDC cubren el montaje de las transacciones y el financiamiento directo de proyectos internacionales de envergadura. Por su parte, el Overseas Private Investment Corporation (OPIC), es una agencia del gobierno de Estados Unidos que apoya la inversión estadounidense en el exterior con programas de financiamiento y seguros de protección. Con la finalidad de que las políticas de la OPIC sean consistentes con la política exterior, esta agencia se coordina con el Office of Investment Affairs del Departamento de Estado. Por su parte, la USAID, facilita la inserción de inversión de Estados Unidos en ciertas regiones, así como, la exportación de dichas zonas hacia EUA. Hay también, un estímulo denominado *Incentives to Private US Investment Abroad* bajo el Foreign Assistance Program. Así mismo, las empresas estadounidenses, cuentan con las promociones de inversión, de los tratados económicos vigentes, por ejemplo el del TLCAN. Debido a los problemas de económicos recientes, el gobierno de Estados Unidos está implementando una política regulatoria mediante gravámenes impositivos a la inversión hecha fuera del país, una política similar se aplicó también en Estados Unidos bajo la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989) respectivamente. Las empresas multinacionales de origen canadiense y estadounidense gozan de regímenes impositivos relativamente benignos.

³ A lo largo de este análisis mencionaremos casi indistintamente política internacional de comercio, política económica internacional y política económica exterior, para describir aquellas acciones económicas y comerciales que forman parte de la política internacional de los países. La especificidad de dicha política requiere de una estructura burocrática específica dentro del conjunto del aparato de Estado. En algunos países la política económica exterior se ejerce por medio de una estructura independiente de los ministerios o secretarías de estado que tradicionalmente se ocupan de los asuntos económicos y diplomáticos. En otros casos, el ministerio o secretaría de relaciones exteriores se divide internamente en dos ramas: política exterior y política internacional de comercio. En la Secretaría de Relaciones Exteriores de México hubo un intento por integrar a las tareas tradicionales de la cancillería las de la política económica inter-

CONCEPTUALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL SUSTENTABLE

Con frecuencia la política económica internacional es confundida con la simple promoción del comercio exterior o la aplicación de estrategias de apertura a la inversión extranjera. Asimismo, se ha determinado que la PEI consiste casi exclusivamente en la negociación de convenios, acuerdos y tratados internacionales vinculados con el comercio exterior.

Efectivamente, estos aspectos son algunos de los ingredientes que conforman un concepto más amplio de la PEI la cual abarca aquellas ideas, enfoques, estrategias y acciones económicas que integran la política económica internacional de los países y que por tanto involucran a gobiernos, instituciones y actores sociales.

Prácticamente no existe ningún país que no considere importante aplicar políticas favorables a la inversión extranjera y a la promoción de sus exportaciones; sin embargo, esto no necesariamente significa que sostiene una política económica internacional o en su defecto una política internacional de comercio.

La expresión internacional de la política económica necesita estar respaldada por un proyecto político interno, y como tal debe ser el reflejo a nivel internacional del modelo de desarrollo económico predominante en el país.

LA INCIPIENTE FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL EN MÉXICO

Contar con una PEI que específicamente se proponga promover un proyecto económico que forme parte de su presencia internacional y de su quehacer diplomático, es un aspecto que con muy poca frecuencia se propuso llevar a cabo el gobierno mexicano antes de la década de los años setenta del siglo pasado.

En el pasado, la presencia exterior de México tuvo momentos sobresalientes gracias a la voluntad política de algunos de sus mandatarios y de sus representantes diplomáticos, pero esta manifestación raramente fue el resultado de una política económica internacional integrada al resto del proyecto económico y político del país.

Las circunstancias en que se llevó a cabo el proceso de construcción del Estado-nación en México, determinaron en gran medida que la componente

nacional durante la primera etapa de la presidencia de Vicente Fox, con la salida del secretario Castañeda este intento perdió fuerza aunque no desapareció del todo.

internacional fuera objeto exclusivo del quehacer diplomático tradicional, el cual inicialmente estuvo más preocupado en enfrentar las guerras de invasión; los empréstitos; el oneroso endeudamiento externo; el pillaje de los recursos naturales y la búsqueda del reconocimiento de otros países, que en formular una diplomacia que incluyera orgánicamente un enfoque económico. Estas circunstancias marcaron profundamente a los constructores de la nación e influyeron en que ésta fuera concebida como una sociedad con un fuerte componente endógeno: el proteccionismo comercial.

Una política económica internacional es aquella que, en un momento dado, es capaz de aglutinar y movilizar a un grupo de países en torno a una idea o una estrategia económica específica, como fue el caso de la estrategia llevada a cabo por el gobierno mexicano que en la década de los años setenta convenció a un número considerable de países sobre la necesidad de hacer un frente común ante las formas de explotación y comercialización que los países desarrollados hacían de sus materias primas (Malpica, 1986).

Fue también un hecho tangible, cuando México practicó una política exterior de potencia media participando de manera destacada en el proceso de pacificación de Centroamérica y apoyando la reconstrucción económica de varios de los países del Istmo. Esta política desembocó —entre otros— en la creación del Pacto de San José, gracias al cual se vendía petróleo a precios subsidiados a esta región.⁴

Visto así, la política económica internacional es aquella que en un momento dado es capaz de ejercer un liderazgo sobre asuntos de índole económica; es también aquella que busca hacer trascender su enfoque y por ende, su proyecto económico en los foros internacionales.

Las formas en que la PEI se afirma son muy diversas. Un aspecto que indudablemente ha influido sobre las expresiones tradicionales de dicha política ha sido el proceso de globalización, el cual sin lugar a dudas ha trastocado los mecanismos y las reglas que han regido las relaciones económicas entre las naciones desde la Segunda Guerra Mundial.

Como parte central de este cambio destaca el comportamiento unilateral de ciertos países o grupo de países, con una hegemonía económica incontestada y en algunos casos de larga data, que aprovechando los efectos producidos por

⁴ Un buen ejemplo de esto es el llamado Acuerdo de San José (1980), en que México y Venezuela acordaron una cuota para el suministro de petróleo de los países Centroamericanos y del Caribe. Los primeros beneficiarios fueron Nicaragua, Costa Rica y Jamaica, para el primer año de vigencia y en su segunda etapa fueron incorporados Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana. El acuerdo estipulaba que los dos países signatarios aportarían en partes iguales 160 mil barriles diarios, otorgando créditos por el equivalente de un 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés de 4% anual. El plazo podía ampliarse a dos años y reducirse a 2% la tasa de interés.

la globalización, llevan a cabo una estrategia agresiva a través de su política económica internacional.

Esta situación ha provocado que muchos países que enfrentan una considerable asimetría económica frente a las grandes potencias, se sientan compelidos a compartir con éstas sus principios y enfoques sobre el comercio internacional, entre ellos se encuentran México y Canadá, en particular a partir de la puesta en marcha del TLCAN (1994).

Este aspecto resulta particularmente importante si se considera que hasta finales de los años ochenta del siglo XX, Estados Unidos consideraba que el GATT era la mejor herramienta para hacer avanzar sus intereses dentro del comercio internacional. Sin embargo, su inclinación por las estrategias multilaterales cambió visiblemente cuando en 1981, el presidente Reagan inició una cruzada unilateral a favor del libre comercio, la cual trajo como resultado los acuerdos de libre comercio con Israel (1985) y Canadá (1988), así como posteriormente la negociación del TLCAN (1990) que produjo el primer tratado comercial de carácter trilateral firmado por el gobierno estadounidense.⁵ El margen de maniobra de la política internacional de comercio de muchos países se ha visto acotado en los últimos decenios por una conjunción de circunstancias. Una ya lo mencionamos, ha sido la forma en que el proceso de globalización ha alterado las reglas que prevalecían en el comercio internacional. Otra, muy vinculada con lo anterior, ha sido el proceso de agrupación comercial por regiones de influencia, con la consiguiente segmentación y aparición de frentes económicos que antagonizan al interior de las instituciones multilaterales.

Dentro de este proceso de múltiples facetas sobresale la consolidación de un pensamiento único con el cual Estados Unidos se encuentra plenamente identificado.⁶

Ante esto, muchos países han optado por una postura de rendición respecto a la forma en que se han planteado las reglas económicas internacionales, sobre todo si se compara con el periodo de los años sesenta y setenta en que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), junto con muchos de los gobiernos de la región, se inclinaron por favorecer un tipo de integración comercial que incluía una política de industrialización apoyada en la substitución de importaciones.

En prácticamente todos los países de las Américas —y con ello aludimos también a Canadá— el proceso de cambio del paradigma económico ha sido muy similar. Se empezó por aplicar políticas de ajuste económico estruc-

⁵ En el pasado, únicamente se habían suscrito acuerdos comerciales que no requerían recorrer un proceso legislativo como el que exige la aprobación de un tratado comercial.

⁶ Pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial las del capital internacional.

tural; y de ahí se pasó a una campaña que sostenía que era indispensable cambiar el modelo económico si se quería resolver los problemas derivados de la falta de crecimiento económico. Cuando tal cambio se logró, y la liberalización económica se convirtió en la estrategia más frecuente, los gobiernos consideraron que el siguiente peldaño sería la integración económica, con la salvedad de que en esta oportunidad el eje aglutinador sería Estados Unidos.

Una consecuencia del proceso descrito fue que en gran medida los países se vieron desprovistos de la posibilidad de formular una política internacional de comercio que no estuviera alineada a la dictada no sólo por Estados Unidos, sino también por otros países desarrollados.

CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMERCIO EN MÉXICO

A mediados de la década de los años ochenta, se inicia un proceso de cambio en el enfoque y la implementación de la política económica dictada por el Estado mexicano que provocó la caída del modelo de desarrollo que había prevalecido durante más de 50 años.

Las consecuencias de este relevo produjeron un violento impacto sobre la estructura de la sociedad mexicana en su conjunto al trastocar la totalidad de las relaciones económicas, sociales y políticas que tradicionalmente la habían sustentado.

La paulatina cancelación del modelo económico basado en el proteccionismo comercial y su substitución por otro fundamentado en la apertura y la liberalización económica, necesariamente trajo aparejado el reemplazo del paradigma de desarrollo económico que hasta ese momento permanecía vigente gracias al respaldo que le confería el intervencionismo estatal.

Una de las consecuencias de dicho cambio fue el modo en que México se vio catapultado hacia un escenario internacional que en cierta medida le resultaba ajeno. Por aquel entonces, su cosmopolitismo en la arena económica era más bien limitado y su participación en las instituciones internacionales de carácter financiero y comercial era restringida.

Hasta 1986, la política económica del gobierno mexicano, en lo tocante al comercio internacional, se manifestó generalmente a la defensiva, principalmente frente a las múltiples tentativas de Estados Unidos que buscaba participar de una u otra forma en el proyecto económico de México como parte de sus objetivos geoeconómicos formulados desde los años cuarenta.⁷

⁷ Durante la década de los años cuarenta se manifestó una clara voluntad política por parte del gobierno de Estados Unidos para impulsar, sostener y compartir los proyectos de desarrollo

Debido a esto, desde la Segunda Guerra Mundial, los enfoques económicos que prevalecieron en América del Norte fueron asimétricos y produjeron enormes diferencias y distanciamientos entre los integrantes de esta región. Canadá y Estados Unidos compartían una visión económica similar, en la cual el multilateralismo y el libre comercio se convirtieron en los puntales sobre los que diseñaron su propia política económica. Estos principios a su vez, inspiraron la organización del nuevo orden internacional en que Estados Unidos y Canadá fueron los grandes artífices de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otros.⁸

No bastando con esto, el gobierno de Canadá optó por un modelo de desarrollo económico que daba prioridad a una política de pleno empleo y de crecimiento económico, gracias a una calculada vinculación con el proyecto económico estadounidense.

Rodeado por un ámbito geográfico inconmensurable en términos de extensión física y riquezas naturales, con una población escasa, diseminada a lo largo de la frontera con Estados Unidos y carente de una visión nacionalista sobre la propiedad y la explotación de los recursos naturales; el Estado en Canadá no tuvo empacho en aplicar una política de puertas abiertas al capital estadounidense y hacerlo copartícipe principal de su proyecto de desarrollo.

En muy pocos años los recursos naturales y el sector manufacturero se convirtieron en el coto exclusivo de las corporaciones americanas. Este proceso desencadenó con los años una integración de facto entre ambas economías que no tuvo parangón con otros países.

Mientras esto ocurría, el gobierno mexicano reiteradamente sostuvo una posición diametralmente opuesta a la de sus vecinos, al inclinarse por un mo-

económico de México y Canadá. El grado en que esta participación fue aceptada dependió de la decisión interna de estos países, pero en ningún momento la presencia económica de este país disminuyó. México firmó en 1941 un acuerdo con el gobierno estadounidense que reservaba a este país la venta exclusiva del conjunto de la producción de materiales estratégicos y fibras duras por un periodo de 18 meses. A este contrato le siguió la negociación de un acuerdo comercial que tuvo vigencia de 1942 a 1950, en este convenio el sector manufacturero y el petróleo fueron protegidos por los negociadores mexicanos.

⁸ El GATT fue concebido principalmente por Estados Unidos y secundado por Canadá, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido; como un tratado internacional bajo la forma de un acuerdo comercial multilateral. El GATT se concibió legalmente como un acuerdo que permitiría al presidente de Estados Unidos instrumentarlo administrativamente sin tener la necesidad de contar con la aprobación del Senado estadounidense para ratificarlo por medio del *Trade Agreement Act*. México no suscribió el GATT por las mismas razones que no había avalado la Carta de La Habana, ambos ponían en peligro el proyecto de desarrollo vigente en aquel momento.

delo de desarrollo cerrado que apostaba a lograr el crecimiento económico con base al proteccionismo arancelario, con el propósito de favorecer la consolidación del proyecto de industrialización del país. Este hecho se tradujo en un contundente rechazo a las doctrinas librecambistas enarboladas no solamente por sus vecinos del Norte, sino también por todos aquellos países que suscribían las reglas acordadas dentro del GATT.

Visto así, el orden económico mundial rápidamente se dividió entre aquellos países que avalaban los principios del GATT y los que abiertamente preferían optar por un modelo de desarrollo económico que rechazaba estar sujeto a los imperativos establecidos por el libre comercio.

Este último aspecto explica en gran medida, las razones políticas que provocaron la relativa participación de México en la reestructuración del orden económico mundial. Los intereses del Estado mexicano poco coincidían con los que prevalecían entre las grandes potencias, y Estados Unidos en particular, se habían convertido en un encarnizado promotor del libre comercio haciendo de éste el objetivo central de una cruzada contra las políticas proteccionistas de países como México.

El hecho de que Canadá y Estados Unidos llevaran a cabo proyectos de desarrollo económico coincidentes, mientras México optaba por un enfoque económico que desde sus cimientos discrepaba del de sus vecinos, provocó que mientras Estados Unidos y Canadá veían en la formulación de una política económica internacional una razón de Estado;⁹ México se inclinara por el fortalecimiento de una política económica endógena que no le exigía la formulación puntual de principios y estrategias que sustentaran una política internacional de comercio similar a la de sus vecinos.¹⁰

En lugar de esto, el Estado mexicano otorgó una importancia considerable a los aspectos políticos y reivindicativos de su proyecto de desarrollo económico y construyó importantes alianzas con muchos de los países de América Latina que compartían un enfoque económico similar. Así, el gobierno mexicano confirió un mayor peso a la consolidación de su presen-

⁹ En Canadá desde el mandato del primer ministro Trudeau se incluyó la perspectiva económica como parte central de la política internacional del país, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha sufrido importantes transformaciones bajo esta óptica, hasta hace poco se denominaba Ministerio de Asuntos Externos y Comercio Internacional. En Estados Unidos la política de comercio internacional está en manos del Departamento de Estado; el Departamento de Comercio; la Comisión Internacional de Comercio (USITC) y la Oficina del Representante de Comercio. También participan en la formulación de esta política el Nacional Security Council y el Council of Economic Advisors.

¹⁰ Durante décadas, la estrategia de industrialización por substitución de importaciones en México fue vista con desconfianza por el gobierno estadounidense que consideraba que la libertad de comercio entre los países era una suerte de democracia económica que todos los integrantes del mundo libre debían practicar. Las presiones dirigidas a revertir el proteccionismo

cia en la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) por encima de su posible participación como miembro oficial del GATT. Dentro de la óptica del gobierno mexicano, la instancia institucional que mejor contemplaba los asuntos de comercio y desarrollo dentro de la Organización de las Naciones Unidas era la UNCTAD, por ser ésta la expresión institucional más genuina, tanto de los intereses de los países en vías de desarrollo, como de los subdesarrollados.

Para muchos países, y entre ellos México, el GATT no era más que un acuerdo internacional que reemplazaba una iniciativa abortada que había intentado crear la Organización Internacional de Comercio (OIC).¹¹

El rechazo al libre comercio en muy pocos años agrupó a diversos países que consideraban atentatoria dicha política, sobre todo porque consideraban que ponía en peligro sus proyectos de desarrollo. Desde un principio se asumió que ninguna estrategia de desarrollo podría tener éxito sin la ayuda del Estado, así que muy pronto, dentro de las discusiones que se sostuvieron en torno a la regulación del comercio internacional, destacaron aquellas que buscaban definir la participación del Estado.

El caso que mejor ilustra este aspecto es sin lugar a duda la lucha que emprendieron la mayoría de los países del Tercer Mundo, y en particular los latinoamericanos a partir del momento en que la reglamentación del GATT fue establecida. Estos países objetaron la ausencia de un capítulo que reconociera la importancia del papel del Estado como promotor del desarrollo económico, así como el reconocimiento explícito de las asimetrías económicas entre los países y el derecho a un trato recíproco exento de discriminación.¹²

comercial, no sólo de México, sino también del resto de América Latina fueron continuas durante años. Aunado a esto, el surgimiento de los procesos de integración regional a partir de los años sesenta, mal enquistó aún más al gobierno americano. Sin embargo, muchas de las empresas estadounidenses, consideraron una gran oportunidad trasladar parte de su producción a México y producir para un mercado protegido y por lo tanto cautivo.

¹¹ La OIC fue una propuesta promovida por el gobierno de Washington. Este proyecto fue el trabajo conjunto de diversas agencias, comités y departamentos de gobierno reunidos en Washington entre 1943 y 1945. Muchos de los países que participaron en el lanzamiento de la OIC, especialmente los latinoamericanos, estaban menos interesados que Estados Unidos en la liberalización comercial a escala internacional y se preocuparon por el impacto que la reglamentación de la OIC produciría sobre sus economías. La OIC nunca llegó a concretarse; fue rechazada durante la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo llevada a cabo en La Habana (1947-1948), en su lugar nació el GATT como un acuerdo general que retomó todos los aspectos concernientes a la liberalización comercial propuestos por la OIC y pospuso para otras futuras negociaciones los controles a las importaciones, los *cartels* y la inversión extranjera.

¹² Gutiérrez-Haces, María Teresa, "Del GATT al Tratado de Libre Comercio: algunas consideraciones sobre el Acuerdo Trilateral Canadá-Estados Unidos-México", en *El Tratado de Libre*

Estos reclamos finalmente fueron considerados y quedaron plasmados en el capítulo XVIII de la reglamentación del GATT,¹³ de la misma manera que en el capítulo XVII se hablaba de las empresas comerciales del Estado, las que más tarde se conocerían como empresas de Estado y empresas paraestatales. Tales logros dieron un margen de acción considerable a aquellos países que buscaban consolidar una estrategia de desarrollo basada en la rectoría del Estado y en el manejo de los recursos naturales a través de las empresas comerciales estatales.

Ello también implicó que durante cerca de 50 años, el modelo de desarrollo imperante —vinculado obviamente al proyecto político del Estado mexicano— otorgara en mayor o menor grado un enorme peso a las políticas proteccionistas, y que por ende prestara poco interés a la construcción de una política internacional de comercio como la que existía en otros países, entre ellos, en dos de los tres países integrantes de América del Norte.

Durante décadas, la vinculación de México a las corrientes del comercio internacional se llevó a cabo sin contar con una verdadera política de Estado que justificara las acciones internacionales de México o que diseñara una estrategia de comercio internacional articulada al proyecto nacional. Basta con analizar lo limitado que era el comercio exterior de México durante estos años para entender la *quasi* ausencia de objetivos gubernamentales claros en esta esfera. En este sentido, el cuadro 1 ofrece una lectura de conjunto que corresponde cronológicamente a dos sexenios presidenciales, el de Luis Echeverría (1971-1976) y el de José López Portillo (1977-1982). En éste puede observarse la forma en que las exportaciones petroleras fueron evolucionando a lo largo de 12 años y cómo éstas desplazaron a las exportaciones de otros sectores, particularmente al primario. Este aspecto resulta particularmente revelador, pues demuestra cómo el gobierno mexicano optó por la salida más fácil al dejar que el petróleo se convirtiera en prácticamente el único producto de exportación, sin que tal auge redundara en una

Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden, Bárbara Driscoll y Mónica Gambrill (editoras), México: Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, UNAM, 1992, pp. 17-33.

¹³ El párrafo tres del artículo XVIII del GATT dice textualmente: "las partes contratantes reconocen además que puede ser necesario con objeto de ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento de vida general de su población, adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones [...] Por consiguiente, están de acuerdo en que deben preverse facilidades suplementarias que les permitan: a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una elasticidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiere la creación de una determinada rama de la producción; b) establecer restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de su balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico".

política integral que reactivara a los sectores económicos más vulnerables. Durante esos 12 años se desperdició la oportunidad de consolidar la posibilidad de que México prolongara en el largo plazo su carácter de potencia media y con ello la posibilidad de formular una política económica internacional de primera línea.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA DE ORIGEN, 1970-1981
(PORCENTAJES)

Periodo	Total (millones de pesos)	Agricultura y silvicultura	Ganadería	Pesca	Industria extractiva	Petróleo y sus derivados	Industria manufacturera
1970	17 162.0	35.3	2.2	0.1	7.0	2.8	52.6
1971	18 420.8	28.8	5.1	0.1	6.8	2.2	57.0
1972	20 926.5	30.7	7.0	0.2	6.6	1.3	54.2
1973	25 880.8	30.7	4.4	0.1	5.6	1.3	57.9
1974	35 624.6	21.8	2.0	0.1	6.9	4.4	64.8
1975	35 762.9	23.5	1.0	0.1	6.1	16.3	53.0
1976	51 905.4	28.9	2.3	0.1	5.5	16.6	46.6
1977	94 425.5	26.1	1.8	0.1	4.3	24.4	43.3
1978	140 533.3	20.4	2.7	0.1	3.9	29.4	43.5
1979	200 646.5	18.7	1.4	0.1	3.6	43.9	32.3
1980	351 324.0	9.5	0.6	0.1	3.2	67.3	19.3
1981	475 057.5	7.0	0.5	n.s.	3.5	74.5	14.5

FUENTE: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1984:262.

Sin duda, el modelo de desarrollo proteccionista influyó profundamente sobre los diversos gobiernos en México, los cuales consideraron de manera muy limitada la necesidad de formular una política económica internacional *ad hoc*, como bien había sido el caso de su política exterior. El lema juarista que servía de faro a la diplomacia mexicana: “el respeto al derecho ajeno es la paz”, influyó profundamente sobre los dictados diplomáticos del Estado en México, pero resultó ser un freno a la participación de México en el ámbito económico internacional.

El celo del Estado mexicano en lo tocante al buen funcionamiento del modelo de desarrollo, junto con una considerable dosis de nacionalismo económico, lo llevó a considerar que su prioridad consistía en la consolidación interna de su proyecto económico y que el componente internacional sólo debía ser considerado para reforzar su propio nacionalismo.

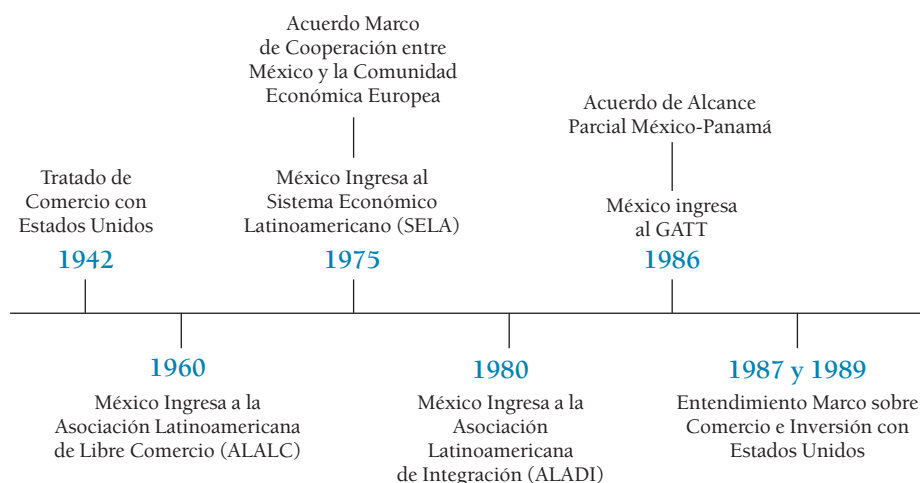
Esta circunstancia funcionó como una constante entre 1941 y 1986, el Estado mexicano demostró con los hechos ser más proclive a impulsar su comercio exterior sin la necesidad de vincularse contractualmente con aquellos países de los que se encontraba más cercano, como era el caso de Estados Unidos. Después del tratado de comercio celebrado entre México y este país en 1942, no se negoció ningún otro acuerdo con este país hasta 1987.¹⁴

En lo tocante a América Latina, únicamente hasta el año de 1962, el gobierno mexicano suscribió un acuerdo comercial al ingresar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y 15 años después negoció el primer Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Económica Europea e ingresó al Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Posteriormente, México pasó a ser miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. El siguiente cuadro sinóptico busca exponer de manera gráfica algunos aspectos que reflejan con claridad el enfoque predominante del gobierno mexicano, en lo tocante a implementar una estrategia comercial de alcance internacional hasta mediados de los años ochenta y como —posteriormente con la instauración de un modelo económico más abierto la actividad internacional— se vio reflejada en el crecimiento exponencial de diversos acuerdos, convenios y tratados que paulatinamente dejaron de contentarse con ser comerciales y empezaron a introducir nuevos aspectos como la inversión.

Un aspecto que particularmente influyó sobre el comportamiento internacional del Estado mexicano fue el hecho de que aunque formara parte de una comunidad de intereses exclusivamente latinoamericanos, en términos prác-

¹⁴ Con la derogación del tratado comercial de 1942, México recuperó su libertad cambiaria y comercial. A partir de 1952 se reafirmó la aplicación de los lineamientos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal (diciembre de 1950) en materia económica, por la cual, entre otros, el Ejecutivo estaba facultado para imponer restricciones a las importaciones y/o a las exportaciones; determinar la forma en que debía realizarse la distribución de artículos importados escasos; estableciendo prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general; asimismo, se estipuló que los productos estaban obligados a satisfacer primero la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; por último, esta ley tenía como propósito que la política arancelaria continuara utilizándose para facilitar la adquisición de productos necesarios al desarrollo económico del país, como era el caso de los bienes de capital y las materias primas industriales, e impedir la exagerada importación de artículos de lujo.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES DE MÉXICO, 1942-1989



FUENTE: Gutiérrez-Haces, María Teresa, “La Continentalisation du Mexique et du Canada dans l’Amérique du Nord. Libre-échange et Intégration”, tesis de doctorado, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III, París, Francia, 2005, pp. 137-138.

ticos su comercio exterior era poco diversificado, tanto respecto al origen de sus exportaciones como a su destino geográfico.

México podía ser parte de una comunidad epistémica latinoamericana, ejercer con relativa frecuencia un liderazgo, y hasta organizar exitosamente un frente común alrededor de determinadas reivindicaciones, pero sus intereses económicos siempre han tendido a concentrarse hacia el norte de su frontera como se observa en el cuadro 3, el cual refleja una tendencia de largo aliento —con ciertas bajas y altas—, pero que finalmente no ha perdido su primacía frente a otros países.

Un factor que indudablemente explica la cautela con que el gobierno mexicano se movía en el ámbito económico multilateral fue su fuerte adhesión a un determinado modelo de desarrollo, lo cual lo acercaba a algunos otros países que compartían su credo —principalmente los latinoamericanos— y lo excluía del círculo de países que habían optado por un modelo menos proteccionista y por ende más liberal. Aunado a esto, habría que mencionar que el hecho de que en dos ocasiones el gobierno mexicano se había negado a adherirse al GATT (1948 y 1988) agudizó el aislamiento que en gran medida se había auto impuesto.

Esporádicamente, algunos presidentes, como fue el caso de Adolfo López Mateos (1958-1964), Luis Echeverría (1971-1976) y José López Portillo (1977-

1982), intentaron promover económicamente a México en la arena internacional. En particular, Echeverría llegó más lejos en la promoción de una política económica internacional, al posicionarse temporalmente en el ámbito de los foros multilaterales como el abanderado de una propuesta económica importante, que entre otros produjo la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, presentada en la tercera reunión de la UNCTAD celebrada en Chile en 1973.¹⁵ Por su parte, López Portillo contó con una oportunidad única durante su gobierno. El descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo lo alentó a llevar a cabo una política internacional de potencia media; sin embargo, este intento duró muy poco debido a la aparición de la crisis económica de 1982.

UNA POLÍTICA ECONÓMICA SIN ASIDERO SOCIAL

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1983-1988), el país ingresó formalmente como miembro pleno al GATT, y el gobierno consideró que la política internacional de comercio oficial debía ser formulada en concordancia con los principios del GATT y posteriormente de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como en conformidad con las políticas de ajuste estructural dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

A partir de 1986 las políticas públicas del gobierno mexicano, independientemente del partido político que se encontrara gobernando, impulsaron una política internacional de comercio anclada en los principios y prácticas derivadas de las negociaciones y acuerdos internacionales, dentro de los cuales la reglamentación del TLCAN ha tenido prioridad.

El gobierno se ha contentado con llevar a cabo una estrategia comercial enfocada exclusivamente a este aspecto, produciendo con ello un modelo económico híbrido en el cual el proyecto de desarrollo nacional empieza y termina en las estrategias de promoción de comercio exterior.

¹⁵ Además de las reivindicaciones en torno al uso de los recursos naturales, el presidente Echeverría promovió en los foros multilaterales la racionalización en la utilización y exportación de las materias primas; el trato preferencial para la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo; una mayor responsabilidad en el uso de las fuentes de energía y la creación de empresas multinacionales integradas por países en vías de desarrollo. Junto con el gobierno de Venezuela, creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Durante su sexenio, se llevó a cabo una reorganización del servicio exterior, se aumentó el número de embajadores y diplomáticos con formación económica; se impulsó una mayor vinculación entre las embajadas, los consulados, las representaciones comerciales y una nueva burocracia gubernamental vinculada con los asuntos económicos y comerciales. Asimismo, se llevó a cabo un acelerado proceso de reestructuración económica en consonancia con importantes cambios en la política comercial de México en el exterior.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO EXPORTACIONES/IMPORTACIONES, 1993-2011
(MILLONES DE DÓLARES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	117,199	140,163	151,994	185,473	220,045	242,912	278,337	340,579	327,176
TLCAN	90,890	109,539	122,458	151,297	179,206	199,216	230,192	281,335	257,716
Estados Unidos	88,146	106,436	119,019	147,317	174,933	195,209	223,899	273,749	250,213
Canadá	2,744	3,103	3,439	3,980	4,273	4,007	6,293	7,586	7,503
ALADI¹	3,870	4,372	5,015	6,034	7,041	6,530	5,649	7,359	8,186
Centroamérica²	622	711	893	1,134	1,481	1,632	1,723	1,888	1,947
Unión Europea³	10,671	11,926	10,504	11,355	14,015	15,834	18,086	20,856	22,328
AEIC⁴	682	700	610	684	754	781	901	983	996
NIC'S⁵	2,479	3,120	2,955	3,516	4,533	5,103	6,423	7,814	9,009
Japón	4,615	5,777	4,973	5,383	5,350	5,089	6,029	7,581	9,352
China	431	542	736	963	1,390	1,809	2,095	3,190	4,412
Resto del mundo	2,939	3,476	3,849	5,108	6,277	6,919	7,239	9,573	13,231

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	329,725	335,312	384,808	436,053	505,977	555,278	602,769	464,005	599,620
TLCAN	255,926	256,816	283,968	312,514	354,663	378,443	403,752	312,991	402,673
Estados Unidos	248,454	249,654	275,349	302,110	342,110	363,974	387,172.3	297,312	383,365
Canadá	7,472	7,162	8,619	10,404	12,552	14,470	16,580	15,679	19,308
ALADI ¹	8,514	9,446	13,240	16,663	20,602	23,571	26,282	18,257	24,741
Centroamérica ²	2,152	2,447	3,026	3,836	4,260	5,112	5,767	4,789	6,655
Unión Europea ³	22,576	24,655	28,475	34,917	39,905	47,783	56,240	38,557	46,665
AELC ⁴	1,044	1,034	1,192	1,392	1,540	1,777	2,337	1,849	2,616
NIC-S ⁵	11,001	9,171	12,292	14,378	19,660	22,826	24,185	18,672	22,584
Japón	10,543	8,768	11,774	14,548	16,889	18,280	18,394	13,012	16,941
China	6,928	10,375	15,360	18,832	26,126	31,688	36,801	34,745	49,805
Resto del mundo	11,041	12,600	15,482	18,973	22,334	25,798	29,021	21,136	26,939

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Cuba.

² Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

³ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Letonia, República Checa y República Eslovaca.

⁴ Islandia, Noruega y Suiza.

⁵ Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

FUENTE: Secretaría de Economía con datos del Banco de México, disponible en <http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Estadisticas_de_Comercio_Internacional>.

Reducir la política internacional de comercio a la firma de acuerdos económicos de limitada naturaleza, entraña obviamente un buen número de debilidades. Una de ellas es el agotamiento de contrapartes comerciales potenciales con las que se pueda negociar un entendimiento comercial que aporte realmente un beneficio al país. La existencia de 12 tratados de libre comercio con 46 países; 32 acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones con 33 países, y nueve acuerdos de Complementación Económica y acuerdos de Alcance Parcial, que reflejan la preponderancia de un criterio cuantitativo por encima de lo selectivo, sólo ha traído como resultado tangible la existencia de una balanza comercial deficitaria con muchas de sus contrapartes.

Uno de los más visibles obstáculos que enfrentó el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), consistió en dar un seguimiento puntual al comportamiento de los acuerdos económicos instrumentados, y diseñar una política comercial que se ocupara de darles mayor dinamismo, corrigiendo aquellos cuellos de botella que se habían manifestado durante el proceso.

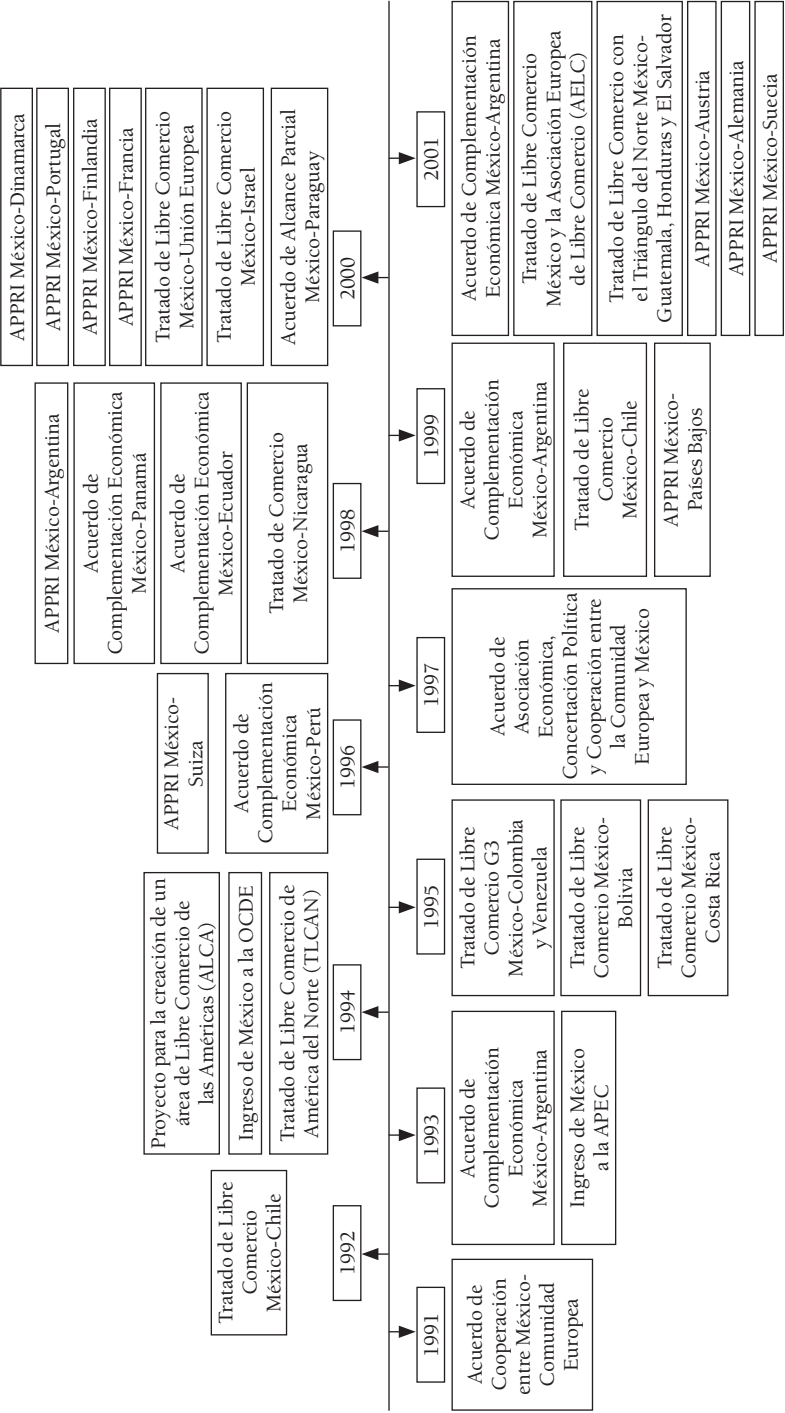
Este aspecto fue un tropiezo importante que se vio reflejado negativamente en la balanza comercial de México. Países de mediana talla como Costa Rica, lograron revertir la correlación de fuerzas inicial y obtener un mejor provecho del acuerdo con México, logrando en años recientes un superávit.

Sin embargo, lo anterior no representa el escollo más serio que ha enfrentado la estrategia internacional de México. Más grave ha sido el hacer compatible sus intereses económicos con los de la agenda de Estados Unidos, sin sacrificar el componente social del proyecto interno. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), instrumentado durante el gobierno de Felipe Calderón, la política internacional de comercio se enfocó en dar continuidad al proceso de apertura económica emprendido desde mediados de los años ochenta por los gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el propósito de consolidar la competitividad de la economía mexicana y reducir los costos de producción y operación del comercio exterior. En ese sentido, cabe mencionar que no existen marcas diferenciadas y mucho menos discrepancias entre la política económica internacional impulsada respectivamente por los gobiernos de los partidos Revolucionario Institucional y de Acción Nacional.

EL FRACASO DE UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL SUSTENTABLE

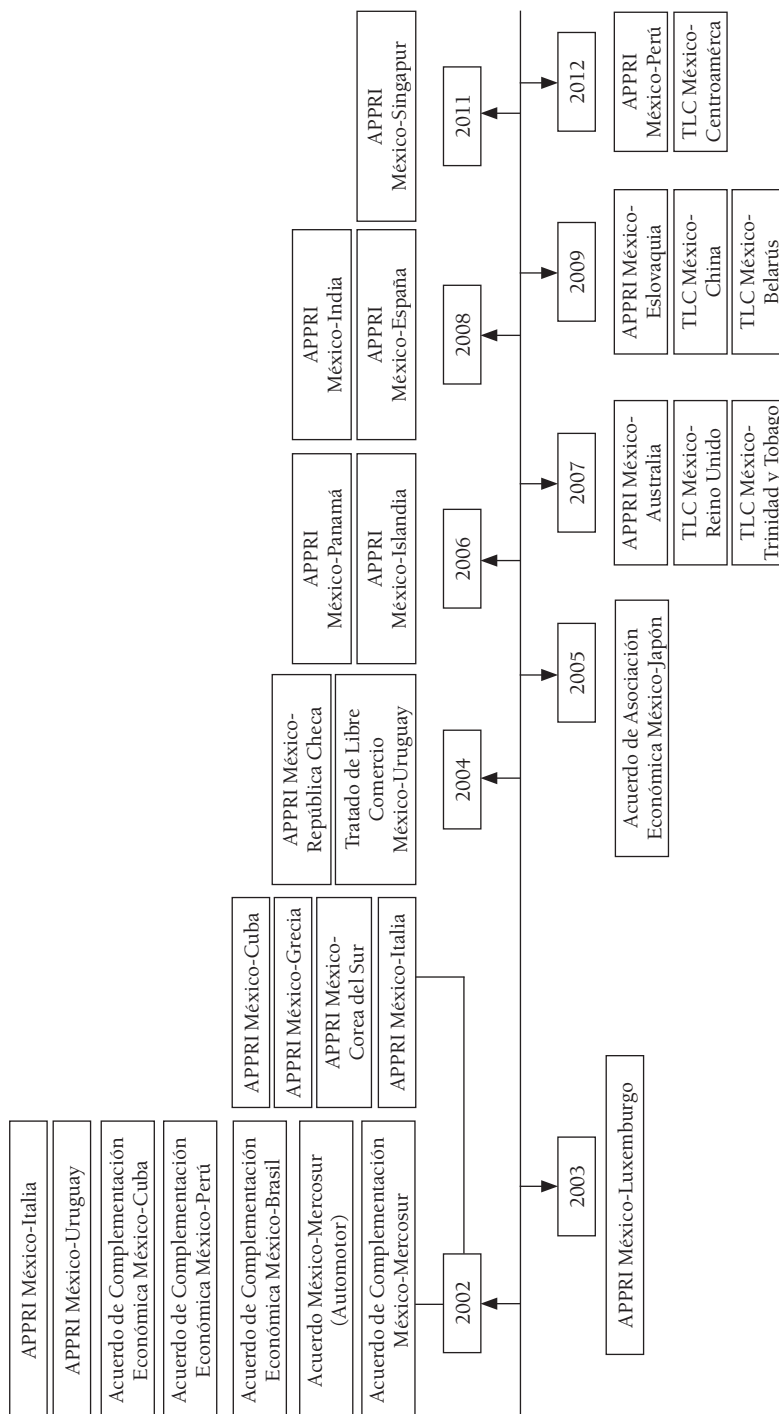
En años recientes se ha venido instrumentado una agenda internacional que profundiza aún más la apertura comercial a través de acciones de libera-

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE MÉXICO, 1991-2001



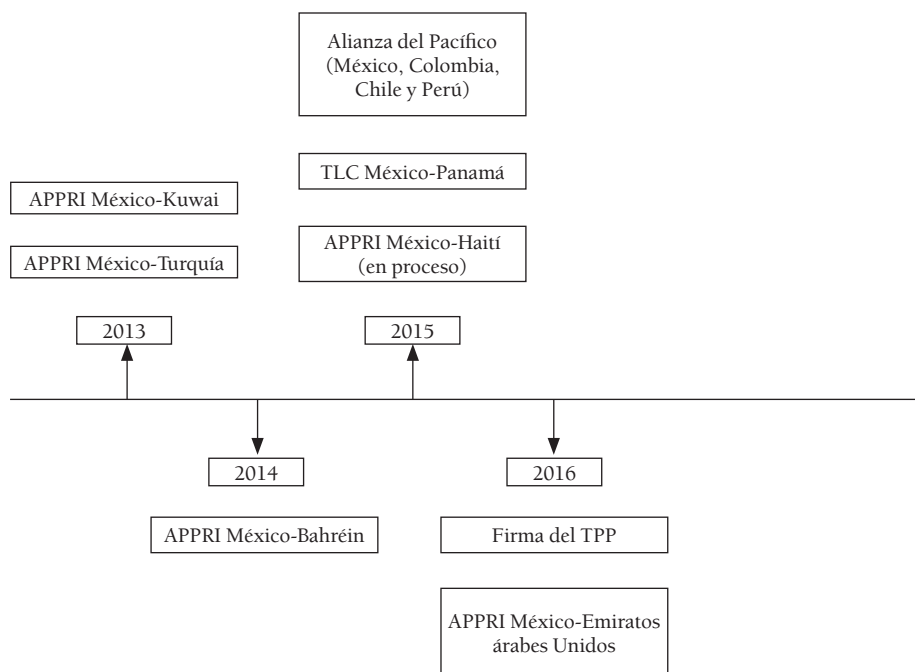
FUENTE: Gutiérrez-Haces, María Teresa, *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte, Planeta/Ariel* y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2016, p. 149.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE MÉXICO, 2002-2012



FUENTE: Gutiérrez-Haces, María Teresa, *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, Planeta/Ariel y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2016, p. 150.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES DE MÉXICO,
2013-20016



FUENTE: Gutiérrez-Haces, María Teresa, *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, Planeta/Ariel y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2016, pp. 151-152.

lización unilateral combinada con la participación en el sistema multilateral a través de nuevas negociaciones comerciales, como es el caso de la Alianza del Pacífico (2015) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2016).

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha sido un claro ejemplo de cómo se buscó profundizar la liberalización económica. Antes de ser electo presidente, Peña Nieto delineó su proyecto económico nacional a partir de diez ejes, entre los cuales destacan: la estabilidad macroeconómica; el fomento a la competencia económica en todos los ámbitos; la apertura de Pemex al sector privado; mayor inversión en capital humano en ciencia y tecnología; aumento del nivel de crédito a través de la banca comercial y la banca de desarrollo; reducción de la economía informal; inversión en infraestructura con base en alianzas estratégicas con el sector privado; una nueva estrategia de comercio exterior; la definición de políticas de fomento al

campo y, finalmente, el impulso a la reforma fiscal para que los mexicanos pagaran impuestos justos, eliminando los privilegios de la ley fiscal.¹⁶

En ese contexto, durante el año 2014 entraron en vigor una serie de reformas estructurales entre las que destacan: la reforma laboral, la reforma hacendaria, la reforma financiera, la reforma en materia de transparencia, la reforma educativa, la reforma energética, la reforma política-electoral, la reforma en materia de telecomunicaciones y la reforma en materia de competencia económica. De todas éstas, la más importante para su política económica, tanto nacional como internacional, ha sido la reforma energética, debido a las expectativas de nuevos flujos de inversión por parte de grandes trasnacionales petrolera.

Un problema crucial es que las reformas estructurales no funcionan bajo la lógica de resultados a corto o mediano plazo, por lo que los beneficios que se promovían antes del 2014, entre ellos ciertas mejoras en la economía nacional, no se han visto reflejados aún en el país.

Al panorama interno debe añadirse una de las situaciones más complejas que ha tenido que enfrentar el gobierno de Enrique Peña Nieto, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su clara postura en contra del multilateralismo. Un ejemplo de esta afirmación es la renegociación del TLCAN en 2017, y la amenaza constante de levantarse de la mesa de negociación y dar por terminado dicho acuerdo, además de su abrupta salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), que se había promovido fuertemente durante el gobierno de Barack Obama como una medida para hacer contrapeso a la presencia de China en la Cuenca del Pacífico.

Bajo esa coyuntura, el gobierno de Enrique Peña Nieto, atendiendo a uno de sus objetivos planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (2012-2018), “México con Responsabilidad Global”, ha buscado la diversificación en sus relaciones comerciales promoviendo a México en diversos foros internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, a través de las reformas estructurales que permiten una mayor entrada de capitales extranjeros al país. Hasta el año 2016 se tiene estimado que Enrique Peña Nieto realizó 68 visitas oficiales a países de América Latina, Europa, África y el Medio Oriente.¹⁷

Sin embargo, aún no se puede considerar que, dentro de la política económica internacional de México, las empresas nacionales que tienen activos en el extranjero jueguen un rol importante y tampoco se puede considerar que México ejerza un liderazgo importante en la formulación de una PEI como lo hizo algunos años atrás. Por el contrario, se sigue alineando a la política económica promovida por Estados Unidos, considerando que una PEI

¹⁶ <<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/619068.html>>.

¹⁷ <<file:///C:/Users/VAION/Downloads/7786-16969-2-PB.pdf>>.

solamente es resultado de una política de comercio exterior y no de un liderazgo económico.

CONCLUSIONES

En años recientes, un gran número de analistas, tanto políticos como económicos, han sostenido que con el cambio en el paradigma del modelo de desarrollo y el avance de los procesos de integración regional, el papel rector del Estado ha tendido a debilitarse.

Diversos autores sostienen que las nuevas formas de acción colectiva dentro de los países, así como las diferentes formas de autoridad económica internacional, rebasan el margen de maniobra de los Estados, pero esto no significa que el Estado como tal esté en proceso de desaparición.

Si bien muchas de las prácticas estatales vinculadas con el anterior paradigma de desarrollo han entrado en un proceso acelerado de extinción, también es cierto que el modelo económico vigente necesita tanto, o quizás más, del respaldo y la intervención del Estado para lograr la buena consecución de sus fines, por lo que sería inexacto considerar que el Estado como tal se encamine a su desaparición.

Durante los últimos 25 años, se ha llevado a cabo un proceso de transición entre una política económica proteccionista y la imposición de un modelo neoliberal mal regulado, que no sólo ha buscado hacer irreversible la imposición del modelo, sino también asignar al Estado un nuevo papel dentro de dicho proyecto. Para esto ha sido necesario deshacer parte del tejido social que sustentaba al Estado sin que por ello se haya creado un reemplazo.

Los análisis y ensayos que sostenían la pérdida de poder del Estado y su inminente desaparición frente al poder del mercado fallaron. El modelo neoliberal ha demostrado que necesita ser respaldado por una fuerte intervención del Estado, que entre otros, se consagre a mantener aquellas condiciones económicas y políticas que contribuyan a consolidar el proyecto. Esto necesariamente nos lleva a interrogarnos sobre el futuro de una política internacional de comercio en donde el Estado asuma nuevas tareas, entre las cuales se encuentra la de actuar como el facilitador de un proyecto que da la prioridad a los intereses de las corporaciones vinculadas al modelo vigente.¹⁸

¹⁸ Dentro del proceso de modernización económica se llevaron a cabo cambios legislativos profundos que favorecieron a las empresas. Uno de estos fueron las reformas a la legislación sobre inversión extranjera y el establecimiento de diversas alternativas de promoción y fomento a la inversión. Entre éstas destacan, el Reglamento a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (mayo de 1989); y la creación del Comité para la

Si bien es sabido que la estructuración de una política económica internacional fuerte y responsable puede, consecuentemente, mejorar las condiciones económicas de la nación, aún existen voces que contradicen la validez de este argumento. De manera específica, la mayor oposición a la apertura de mercados y flujos de capital se da en el contexto de la exportación de capitales. Teniendo en cuenta la cercanía comercial y económica que México tiene con Estados Unidos y Canadá, es necesario observar la postura de ambas naciones y las acciones que ambas realizan para fomentar y ayudar la inversión fuera de sus fronteras; en ese sentido, la PEI debe considerar seriamente la relación del gobierno y las multinacionales mexicanas.

Al inicio de este capítulo mencionamos que la validez de una política internacional de comercio reside en el grado de vinculación que sostiene con el proyecto económico interno. Sin embargo, muchas veces ocurre que tal proyecto no necesariamente cuenta con un respaldo social amplio debido a la desigualdad de sus efectos redistributivos.

Todo parece indicar que en la coyuntura actual se puede promover una política internacional de comercio sin que ésta genuinamente refleje los intereses de la sociedad. Este es el caso de México, pocas veces el país ha contado con tanto reconocimiento internacional como ocurrió cuando la política internacional de México se enfocó a la negociación e implementación del TLCAN; y sin embargo, pocas veces también, la población ha considerado que un proyecto le ha aportado tan poco a su vida cotidiana.

También afirmamos que una política internacional de comercio es aquella capaz de generar un consenso internacional en torno a ciertas ideas y lograr que otros países las hagan suyas. Sin embargo, los hechos han demostrado que ciertas ideas pueden gozar de un considerable éxito internacional y constituir a la vez un verdadero fracaso nacional. Este sería el caso del libre comercio contemporáneo, que ha sido aplicado a ultranza y desprovisto de un equilibrio entre los intereses de los Estados y los individuos.

Promoción de la Inversión en México. Dentro de este contexto, destaca la iniciativa para alentar a las empresas mexicanas a internacionalizarse, con la fundación del Consejo Mexicano de Inversión, encargado de llevar a cabo la promoción de las empresas mexicanas en el exterior. El Consejo Mexicano de Inversión empezó a operar a inicios de los años noventa como parte de las iniciativas y cambios que acompañaron la negociación del TLCAN. Inicialmente, su propósito era promover la inversión extranjera en México, pero desde una perspectiva distinta a la de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera en México. El consejo buscaba actuar como facilitador para las empresas mexicanas y extranjeras teniendo en la mira la creación de alianzas estratégicas. La idea que se tuvo en mente al crear el consejo fue de no sólo apoyar a las empresas extranjeras que buscaban invertir en México, sino también conectar a las empresas mexicanas en las cadenas de valor global. Esta estrategia ofreció un gran apoyo a las operaciones de las multinacionales mexicanas en el extranjero, en lo particular en las operaciones de fusiones y adquisiciones transfronterizas (Von Bertrab, 2000:1-3; Rogozinski, 1993:122-123).

En los últimos 15 años, la violencia de las protestas que han acompañado a cada una de las reuniones organizadas por las instituciones económicas internacionales, ha exhibido los límites de una política económica internacional excluyente y demostrada el grado de coerción que los gobiernos deben ejercer para imponer el modelo.

Las cosas no siempre fueron así. Un repaso por la historia del comercio y las instituciones internacionales arrojan una versión menos negativa de lo que en ciertos momentos fue una política de comercio internacional sustentada, y para que esto vuelva a ocurrir se necesita que los Estados dejen de aplicar una política económica a contracorriente de la sociedad.

El Estado mexicano tiene ante sí la oportunidad de revertir los aspectos más negativos de la estrategia económica actual, para ello será necesario recuperar una visión de Estado más comprometida con la construcción de un país que en el momento actual ha perdido sus referentes, aquellos con los que México contó en el pasado y le permitió consolidar un proyecto nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano García Carlos, (1980), *La Diplomacia y el Comercio Internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, (1976), *México 1976 Facts/Figures/Trends*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (1992), "Del GATT al Tratado de Libre Comercio, Algunas consideraciones sobre el Acuerdo Trilateral Canadá-Estados Unidos-México", en *El Tratado de Libre Comercio, Entre el Viejo y el Nuevo Orden*, Barbara Driscoll y Mónica Gambrill (editoras), México, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, UNAM, pp. 17-33.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (1993), "L'État Mexicain et les États-Unis, Du Protectionnisme au Libre Commerce", en *Le Mexique a l'aube du Troisième Millénaire*, Jean Revel-Mouroz y Marie-France Prévôt Schapira (editores), París, IHEAL.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (1994), "L'Accord de Libre-échange Nord-américain, Les Contraintes de la Transition et la Réforme de l'État au Mexique", en *L'Amérique du nord et l'Europe Communautaire, Intégration Économique, Intégration Sociale?*, Dorval Brunelle y Christian Deblock (coordinadores), Canada, Presses de l'Université du Québec, pp. 97-106.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (2004), "La Inversión Extranjera Directa en el TLCAN", en *ECONOMIAUNAM*, no. 3, pp. 30-52.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (2016), *Los vecinos del vecino, La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, Planeta/Ariel y el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.

- Gutiérrez-Haces, María Teresa y Basave Kunhardt. Jorge, (2012-2017), *Emerging Markets Global Players Project, Annual Reports on Mexican Multinationals, 2012 to 2017*, Columbia University, New York, and Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Malpica Luis, (1988), *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo.
- Rico Carlos, (2000), “México y el Mundo, Historia de sus Relaciones Exteriores”, *Tomo VIII, Hacia la Globalización*, México, Senado de la República.
- Suárez Luis, (1979), *Echeverría Rompe el Silencio Vendaval del Sistema*, México, Grijalbo.

CUARTA SECCIÓN

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y MÁRGENES DE LIBERTAD
EN POLÍTICAS DE COMERCIO Y DESARROLLO

INTEGRACIÓN Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL MARCO DEL AVANCE ASIÁTICO. LA CIRCUNSTANCIA DE MÉXICO

ARTURO OROPEZA GARCÍA *

INTRODUCCIÓN

Ante el detente de la Unión Europea y la crisis de América del Norte, no sólo por la llegada del presidente Trump al poder, sino por su no capacidad de entender su declinamiento histórico, los regionalismos por excelencia de postguerra (Unión Europea, incluso TLCAN) se debilitan y ponen en duda la continuación de su liderazgo.

En lo que eso ocurre, del lado del Pacífico, países cerrados ancestralmente, además de posicionar con éxito su modelo económico, recrean nuevas maneras del trabajo conjunto, no sólo a partir del comercio y los tratados en la materia, sino que con total pragmatismo lanzan desde los inicios del siglo un sinnúmero de esquemas de asociación (One Belt, One Road, OBOR, BRICS, etc.) orientados al desarrollo regional preferentemente de Asia, a través de nuevas disciplinas como la ciencia, la tecnología, la energía, la ecología, la educación, entre otros, en la implementación de un nuevo trabajo conjunto entre países que saben que los retos del 2050 ya están aquí y que deben resolverse con audacia; cada uno, en el marco de su circunstancia y limitaciones.

Son múltiples los ejemplos de asociación regional que se han venido sucediendo en Asia del Este en general y China en particular, sobre todo a partir de 2001, fecha en la que China formalizó su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Si bien la línea de estos nuevos esquemas se alejan de la formalidad prevista en el artículo 24 de la OMC; por otro lado avanzan rápidamente en materia de resultados con esquemas de asociación informales, pero con estructuras financieras fuertes que los llevan a avanzar rápidamente en un sinnúmero de proyectos conjuntos.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La integración occidental, frente a esta dinámica en la materia, se debilita y permanece anclada en sus paradigmas de siglo pasado, sin saber con claridad los pasos que debieran seguirse para lograr una complementación más exitosa y sustentable en materia comercial, económica y política.

Desde luego, la integración y el intercambio comercial forman parte de un esquema global más complejo que pasa por lo que ahora se le reconoce como *desorden global*, que reta a todos los países del mundo, tanto desarrollados como en vías de serlo, a reencontrar las líneas de convivencia para un nuevo mundo lleno de preguntas y cuestionamientos.

La integración y los tratados de libre comercio, en el camino hacia un nuevo orden global, viven la incertidumbre, pero también la oportunidad de nuevos escenarios. En los siguientes apartados trataremos de resaltar brevemente algunas de las notas que inciden mayormente en la alineación regional de una nueva era y la circunstancia de México.

LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL ORDEN GLOBAL

D) Asia en general, incluyendo a Asia del Este,¹ fue una categoría olvidada en el tiempo como producto de un éxito occidental que desde finales del siglo XV, junto con los descubrimientos marítimos de la época (el descubrimiento de América en 1492, la llegada de Vasco de Gama a la India en 1498, etc.), fue abundando en la fácil postergación de una región que durante el 90% de nuestra era poseyó de manera sostenida el liderazgo económico del mundo.²

Las hambrunas de los siglos XIX y XX padecidas por Asia del Este, de manera especial por China e India, junto con el avance de una sociedad occidental que apenas 500 años antes había iniciado su Renacimiento y 250 años su Revolución industrial, contribuyeron a la idea de un mundo occidental omnímodo donde todo iniciaba y todo acababa, y en el que lo demás resultaba secundario o prescindible.

¹ Para efectos de este trabajo, por Asia del Este se entenderá la composición de países integrada por las diez economías que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a saber: Myanmar, Laos, Tailandia, Vietnam, Camboya, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas y Brunei. Y por Asia del Este se comprenderán tanto las naciones pertenecientes a ASEAN como Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, India y Rusia, para un total de 16 países. La división de Asia por Occidente, desde siempre se ha prestado al uso arbitrario de conceptos. Oriente Medio, Oriente Próximo, Oriente Extremo, Lejano Oriente, Asia del Este y ahora Asia Pacífico, son términos que no acaban de poner de acuerdo a los especialistas. De ahí esta selección arbitraria de integración de Asia del Este y Asia Pacífico, en razón de su sinergia económica y comercial.

² Del año 1 al año 1800 de nuestra era, tanto India como China representaron de manera alterna el poder económico mundial más importante de la época.

El fin de la Guerra Fría en 1989 con la caída del muro de Berlín y en 1991 con la disolución de la entonces Unión Soviética, acrecentó la idea de un dominio de lo occidental que en lo económico y en lo político celebraba el *fin de la historia*, al propio tiempo que ratificaba una era de predominio en la que se dibujaba la continuación de una hegemonía occidental de largo plazo encabezada por Estados Unidos.

A cerca de 30 años de que esto sucediera, los habitantes de un mundo global todavía acostumbrados a las *maneras* de lo occidental, se ven en la necesidad de reconocer que esta *realidad* ha cambiado y a aceptar en consecuencia que ya no se vive solamente una era de lo occidental, si no que ésta se ha transformado en una nueva geopolítica de lo económico y de lo político ante la fuerte irrupción de la región de Asia del Este, lo cual ya influye de manera importante en la vida económica de la mayoría de los 7,600 millones de seres humanos que comparten la segunda década del presente siglo.

Al preguntarle a Hobsbawm sobre algunas de las líneas visibles de la decadencia de Occidente, en un tono dubitativo señala: “Esta tendencia —*el éxito occidental*— parece detenerse. No sé si se ha invertido, pero lo que es cierto, es que se ha agotado el impulso que la movía” (Hobsbawm, 2012, p. 50). Glucksmann, por su lado, sobre el deterioro occidental, afirma: “Cuando en la ínfima intimidad de una conciencia, Occidente choca con Occidente, todo está en juego y nada lo está, el tañido fúnebre por el fin de la historia queda suspendido, el carillón de un nuevo comienzo contiene su aliento” (Glucksmann, 2004, p. 189).

Un nuevo comienzo, el fin de la historia, Occidente vencido por Occidente, la pérdida del impuso hegemónico, etc., son apenas algunas de las primeras interpretaciones del debilitamiento de un predominio occidental que se ha traducido al mismo tiempo en el fortalecimiento de la región de Asia del Este, donde habitan 16 naciones, cinco mil millones de personas y conviven cinco civilizaciones (la china, la rusa, la india, la japonesa y la musulmana) que han logrado sobrevivir en el tiempo hasta nuestros días.

A la economía global, a la geopolítica occidental y al mundo que la rodea, como en el caso de México y de América Latina, les resulta difícil aceptar que habitan una nueva era euroasiática³ que les exige el cambio o adaptación de los paradigmas que dieron rumbo y sentido a su quehacer público y privado, tanto por un desconocimiento cabal de lo nuevo, como por el fácil mecanismo de su negación.

³ Denominación arbitraria para evidenciar el mestizaje que desde la pasada década de los sesenta, escenifica el comercio, la economía, y la política de las 16 naciones de Asia del Este con los principales actores económicos de Europa y Estados Unidos, así como del mundo en general.

Occidente se olvida de Asia del Este y el olvido le ha resultado costoso. Sin embargo, de manera más importante, como señala Glucksmann, Occidente se olvida de sí mismo, se pelea consigo mismo y se distrae de escuchar las voces adelantadas que le avisaban ya de un cansancio general que se reflejaba en su adelgazamiento económico y su inestabilidad política y social. Sobre estos síntomas, Ferguson comenta: “La civilización occidental parece haber perdido la confianza en sí misma” [...] “Empezando por Stanford en 1963, toda una serie de grandes universidades han dejado de ofrecer el clásico curso de historia de la civilización Occidental a sus alumnos”. Agregando de manera concluyente, después de tomar contacto con el éxito chino: “Pienso que quizá fue sólo entonces en donde realmente comprendí que era lo que definía a la primera década del siglo XXI [...]” “[...] el hecho de que estamos viviendo el final de quinientos años de supremacía occidental” (Ferguson, 2012, pp. 59 y 19). Voces más adelantadas como las de Huntington, desde los noventa, denunciaban ya el dinamismo asiático frente al debilitamiento occidental, “Las sociedades no occidentales —decía Huntington— particularmente en el Este de Asia, están desarrollando su riqueza económica y sentando las bases de un poderío militar y una influencia política mayores”. A lo que agregaba de manera premonitrice: “La era que comenzó con las intromisiones occidentales en 1840 y 1850 está tocando su fin, China está volviendo a asumir su lugar como potencia hegemónica regional y Oriente está tomando posesión de lo suyo” (Huntington, 2001, pp. 22 y 285).

Las dudas de Occidente, sus olvidos, la pérdida de rumbo que viene padeciendo desde la última parte del siglo pasado; el fin de una inercia de postguerra que acompañó a sus mejores éxitos económicos y políticos, contrasta con una certeza oriental que declara sin ambages que el siglo XXI será el siglo de China y el retorno de las hegemonías asiáticas. Mahbubani fundamenta lo anterior cuando opina que: “Entre las nuevas mentes asiáticas privan la convicción y certeza genuinas de que el día del Este de Asia ha llegado, aún si el área debe tropezar una o dos veces más antes de encumbrarse [...]”. Agregando con no poca convicción que: “Habiendo despertado ya, la inteligencia asiática no está dispuesta a dormir en el futuro próximo. La exitosa reanimación del desarrollo de las sociedades asiáticas dará origen a un nuevo discurso entre Oriente y Occidente” (Mahbubani, 2002, p. 18).

El contraste de las posiciones refleja, por un lado, el cansancio y la falta de interés de un Occidente integrado por Europa y Estados Unidos,⁴ que des-

⁴ Comenta Hobsbawm que “Hay razones internas por las que el imperio estadounidense no puede durar, y la más inmediata es que la mayoría de los estadounidenses no están interesados

de hace más de tres décadas padece un decaimiento económico progresivo, el cual cohabita con una confusión política que en su conjunto muestran ya como resultado la erosión de sus políticas de bienestar, cada uno en el marco de su circunstancia. Por otro lado, el discurso vitalista asiático, alimentado en la fortaleza de los incrementos económicos de la mayoría de los países de Asia del Este, genera una inercia que ha ido creciendo con el tiempo, la cual, al mismo tiempo que ha ido dotando de credibilidad al proyecto, ha generado los fundamentos para poder hablar de un nuevo orden entre el Atlántico y el Pacífico.

La síntesis de estas posturas queda más clara cuando Tony Judt diagnostica sin atajos que “algo va mal” en Europa; que Occidente en su orfandad de rumbo ha perdido incluso su capacidad discursiva; que simplemente ya no sabe cómo hablar de todo *esto*, en un ánimo honesto de provocar la discusión de un futuro que rescate el porvenir (Judt, 2013, p. 45). Por otro lado, un Mahbubani empoderado, y la región de Asia del Este junto con él, comunica al mundo que: “El siglo (XXI) se distinguirá por el hecho de que el este de Asia se alzará como centro mundial de poder” (Mahbubani, 2002, p. 143).

La historia de las civilizaciones, como de las hegemonías, nunca ha sido lineal. No puede serlo porque la ruta de su éxito o de su fracaso obedece a múltiples factores que dependen a su vez de un sinnúmero de circunstancias. Sin embargo, del debate discursivo de ayer sobre si China ocupará una posición hegemónica en el siglo XXI, o si los países de Asia de Este consolidaran una tendencia que nos permita hablar de una nueva era del Pacífico, la polémica ha dejado el mundo de las ideas para ubicarse en el de los resultados económicos, el de las cifras, de las cuales se desprende que el mundo omnímodo occidental ha cambiado.

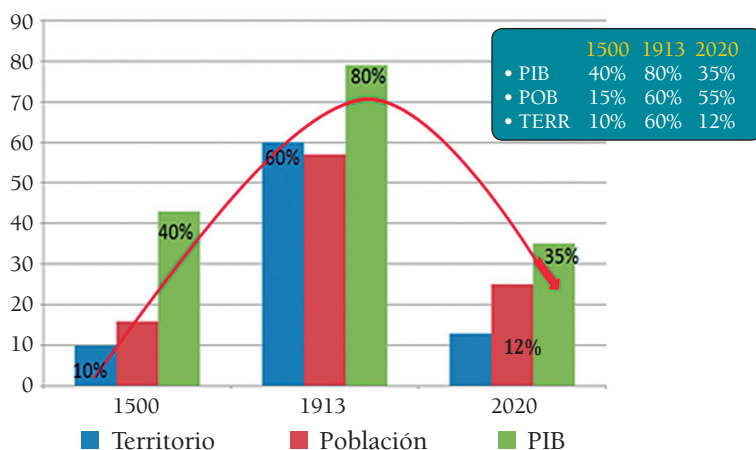
Desde el siglo pasado, Occidente ha sido un testigo no inocente del fortalecimiento progresivo de Asia del Este. De cómo este empuje ha derivado en el desplazamiento de la riqueza mundial y del centro de gravedad de la economía. Como un ejemplo de lo anterior puede mencionarse que todavía en el periodo 1991-1995, los países desarrollados generaban el 50% del crecimiento global, mientras que del 2011 al 2015 influyeron solamente en el 28%, para una caída de 22 puntos en un plazo de 25 años. En sentido contrario, China e India, como dos representantes relevantes de Asia del Este, en el periodo 1991-1995 aportaron únicamente el 11 y el 5% del crecimiento global, respectivamente. Para el segundo periodo de 2011-2015, China contribuyó sola al 30% del crecimiento global, o sea dos puntos más que el total de los países desarrollados, e India subió a un 10% para un total de 40% de los dos países (CEPAL, 2015).

en el imperialismo ni en la dominación mundial en el sentido de gobernar el mundo” (Hobsbawn, 2007, p. 82).

Como un ejemplo más de la inercia de estas tendencias también puede observarse cómo en el periodo 1992-2015, el G-7 integrado por Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón, perdieron 20 puntos de participación del PIB global; mientras que China, India, Rusia y Brasil, en el mismo periodo, obtuvieron 20 puntos más de participación.

Con base en estas tendencias, es que algunos autores como Ferguson, Sachs, Summers, etc., señalan que Occidente —como hegemonía relevante— está regresando en el tiempo a los niveles económicos, demográficos y territoriales que tenía hace medio milenio, o sea, al año de 1500, donde detentaba el 43% del PIB mundial, el 16% de su población y el 10% de su territorio; ya que habiendo llegado a su cúspide en 1913 con el 79% del PIB mundial, 57% de la población y 58% del territorio del mundo, pronostican que para 2020 Occidente tendrá solamente el 35% de la riqueza mundial, el 25% de la población y el 12% del territorio mundial (Oropeza, 2013, p. 176); mientras que en 2050 el 60% del PIB global será asiático (Sachs, 2013, p. 44).

GRÁFICA1
LA INEVITABILIDAD ASIÁTICA



FUENTE: Ferguson, Sachs, FMI.

Huntington, de manera más simple sobre el renacimiento asiático respecto al debilitamiento occidental, sentencia: “Los doscientos años de —fugaz paréntesis— occidental en la economía mundial habrán acabado” (Huntington, 2001, p. 103).

II) Son muchas las razones que explican las causas de la debilidad occidental y el resurgimiento asiático. Como también son muchas las posiciones que analizan un tema abierto que está lejos de ser cosa juzgada. La

sociedad global del siglo XXI tendrá que seguir muy atenta para ver cómo un mundo agobiado por razones inéditas, resuelve de manera razonable la gobernabilidad de la primera mitad del siglo.

No obstante, dentro de las razones que destacan en las primeras interpretaciones del choque, encuentro, competencia, lucha etc., entre Occidente y Asia del Este, por su profundidad y consecuencias, resalta el tema de los modelos de desarrollo. Por un lado y hablando en términos generales sin poder atender las particularidades de cada caso, aparece un vertical, estatista, heterodoxo y de *bajo costo* modelo asiático o *socialismo de mercado* y, por el otro, un democrático y *ortodoxo* capitalismo neoliberal.

El modelo económico asiático no es nuevo, empezó a construirse durante el siglo XIX ante la llegada de las primeras hegemonías marítimas a la zona del Pacífico de Asia del Este, con la invasión de Inglaterra a China en 1839 durante las guerras del opio y los primeros combates estadounidenses a Japón en 1853 (India había sido controlada desde el siglo XVII bajo un dominio inglés que fue creciendo hasta su independencia en 1947). Frente a la presencia de estas potencias, India se rinde desde el principio a la hegemonía inglesa; China nunca claudica a pesar de las múltiples intromisiones multinacionales y Japón recurre a la estrategia de la asimilación occidental sin perder su identidad. Como parte de esta asimilación surgen las primeras líneas económicas de un modelo que hoy, en su versión más acabada, conocemos como socialismo de mercado, el cual ha sido implementado por China.

Sobre la transformación de Japón de 1870 a 1884 y las primeras líneas del *modelo asiático* comenta Anguiano:

La restauración Meiji fue un periodo de la historia de Japón en el que se acometieron reformas sociales, económicas y políticas de gran envergadura, que a poco más de cuatro décadas transforman a ese país en uno capitalista-industrial bajo patrocinio y control del Estado, que pasó de ser dependiente de las potencias colonialistas a tener pleno control sobre su soberanía nacional, a gozar de igualdad jurídica con los demás países del mundo y comenzó a despertar como potencia regional (Anguiano, Cechimex, 2014, p. 9).

La industria, o el saber tecnológico como punta de lanza de la transformación económica, y el control del Estado, como el compromiso por hacer que el desarrollo económico *ocurra*, como dice Mazzucato, son dos de las líneas principales a través de las cuales Japón llegó a ser una potencia mundial en la primera mitad del siglo XX y a instrumentar su recuperación económica después de su derrota militar en 1945.

Ausencia o disminución de costos sociales en la primera etapa del proyecto. Participación directa del Estado en la planeación económica, pero de

manera más importante, en su ejecución, a través de medidas monetarias (control de moneda), de mercado (subsidios, subvenciones, precios controlados, etc.), de comercio (apoyos y subsidios a las exportaciones, barreras a las importaciones, etc.), fiscales (exenciones, reintegraciones, etc.), tecnológicas (prioridad, subsidios y alto presupuesto a la ciencia y a la tecnología, etc.), entre otras, y un cumplimiento a modo (con *características asiáticas*) de la normativa comercial del momento, constituyen algunos de los pilares más importantes a través de los cuales se ha venido delineando un proyecto asiático-exportador en la mayoría de las economías de Asia del Este, las cuales lo han desarrollado progresivamente de acuerdo a sus propias particularidades.

En su momento, durante el segundo despegue japonés posterior a 1950, antes de que se convirtiera en la segunda economía del mundo (ahora tercera después de China), ya algunos actores evidenciaban tanto la informalidad asiático-japonesa como la tolerancia occidental-americana. Sobre las políticas de apoyo estatal de Japón en 1955, Frieden reconoce que: “El gobierno japonés apoyaba a los fabricantes con reducción de impuestos, subvenciones, créditos baratos y otras ayudas” (Frieden, 2007, p. 369). Por su parte, Huntington aporta sobre el tema:

[...] los reiterados conflictos entre los Estados Unidos y Japón sobre cuestiones comerciales respondían a una modalidad en la que los Estados Unidos planteaban exigencias a Japón y amenazaban con sanciones si estas no eran atendidas. A continuación se mantenían negociaciones prolongadas y después, en el último momento antes de que las sanciones entraran en vigor, se anunciaba un acuerdo. Por lo general, los acuerdos estaban redactados de forma tan ambigua que los Estados Unidos podrán cantar victoria de forma genérica y los japoneses podrían cumplir o no cumplir el acuerdo según quisieran, y todo seguía como antes (Huntington, 2001, p. 272).

Estos breves ejemplos de la naturaleza informal del modelo asiático al día de hoy, serían totalmente reproducibles en el caso de China, Vietnam, Bangladesh, Camboya, etc.; incluso en menor medida, todavía en Corea, Japón y Taiwán, en cuanto a una participación del Estado en la defensa de sus empresas e intereses nacionales.

China, por su parte, hoy la segunda economía del mundo, por medio de la integración de cientos de zonas especiales, primero en el pacífico y luego a lo largo de todo el país, llevó a su clímax la potencialidad del modelo asiático, logrando un crecimiento económico promedio del 10% por más de 30 años, transformándose en el primer exportador y nación manufacturera del mundo. Sobre su modelo de desarrollo, su impulsor Deng Xiaoping, opinaba que era un experimento sujeto a una revisión permanente.

De igual modo, cuando tenía que definirlo, sin preocupaciones intelectuales apuntaba con toda claridad: “Actualmente hay dos modelos de desarrollo productivo. En la medida que cada uno de ellos sirva a nuestros propósitos, nosotros haremos uso de él. Si el socialismo nos es útil, las medidas serán socialistas; si el capitalismo no es útil, las medidas serán capitalistas”. Y agregaba sin dudas, a diferencia de Occidente, que: “No existen contradicciones entre el socialismo y la economía de mercado” (Oropeza, 2008, p. 450).

Los dos modelos, bajo su propia lógica del desarrollo, han competido desde la segunda parte del siglo pasado, y lo siguen haciendo todos los días actualmente. Su convivencia ha traspasado diferentes etapas de difícil explicación que han oscilado entre la competencia frontal por el liderazgo económico del mundo, a una *asociación por precarización* de la plusvalía de la mano de obra asiática, en un entreveramiento de competencias e intereses donde no se llega a distinguir con claridad hasta dónde llega el reparto de la renta industrial entre un Occidente que renunció a su fabricación y una Asia del Este que se erige hoy como la fábrica del mundo.

No obstante, la geografía de los números nos dice que en las últimas décadas el crecimiento económico más fuerte ha sido para la mayoría de los países de Asia del Este, o sea, para el modelo asiático de desarrollo. Como ejemplo de ello, en los últimos diez años (2004-2014), la Unión Europea apenas tuvo un crecimiento económico de 0.5% anual promedio y Estados Unidos de 1% anual promedio; mientras que Asia del Este se levantó con 6% promedio anual y China, en especial, con 8% anual promedio en el mismo plazo. Lo anterior ha contribuido a que de 2007 a 2014, Grecia haya visto disminuir su PIB p/c en -22%, Italia -11%, España -7%, Portugal -5%, Gran Bretaña -4% y Francia -1%; mientras que China en el mismo lapso lo incrementó 175%. Bajo una visión de 18 años (1995-2013), Estados Unidos ha podido subir su PIB p/c en un 36%, mientras que China lo llevó a más del 400 por ciento (CEPAL, 2015).

Mientras Occidente, y la mayor parte de América Latina con él, sigue viviendo un problema económico existencial, como lo refiere Judt cuando pregunta: ¿estamos condenados a dar bandazos eternamente entre un *mercado libre* disfuncional y los tan publicitados horrores del *socialismo*? (Judt, 2013, p. 45); un modelo asiático sin dudas (vertical, estatista, heterodoxo) define —a través del aumento de sus índices económicos— a las economías ganadoras de la primera mitad del presente siglo.

III) Si la polémica de ayer sobre el posible surgimiento de una China hegemónica y una Asia del Este relevante ha perdido oportunidad ante la evidencia de los números, la cuestión que prevalece, ante este nuevo empoderamiento asiático y debilitamiento occidental, es saber el camino que seguirán estas tendencias tanto en su profundización como en su entrela-

zamiento. Lo que se trasluce por medio de las acciones y los discursos de los participantes, es que ambas partes, de manera esforzada, luchan por la recomposición o la ampliación de sus activos, en un debate sin tregua por la hegemonía en el siglo que transcurre.

De las acciones llevadas a cabo por parte de China, destaca en primer lugar la integración informal iniciada a partir de 2009 respecto del grupo llamado BRICS (formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el cual a pesar de no presentarse como una asociación formal en los términos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la fecha ya cuentan con más logros que otros esquemas de integración global. El esquema BRICS ya opera actualmente con un Banco de Desarrollo y un Fondo de Garantías por montos de 100 mil millones de dólares cada uno; a lo cual se agregan acuerdos de naturaleza energética (China, Rusia, 2015), de investigación y desarrollo, comercio, ciencia y tecnología, ecología, energías renovables, etc. De manera relevante, junto con esta estrategia, China ha desplegado a través de toda Asia (2013) un proyecto muy ambicioso de asociación inspirado en la Ruta de la Seda llamado “One Belt, One Road” (OBOR) —una integración, un camino—, por medio del cual se propone reposicionar su liderazgo geoeconómico y político en toda Asia, o sea, Asia Pacífico, Asia Central y el Medio Oriente, en una área que abarca el 55% del PIB mundial, el 70% de la población mundial y de manera especial, el 70% de las reservas de energía conocidas. “El objetivo declarado de esta gran iniciativa es patrocinar la continuidad y el comercio entre China y más de 60 países atravesados por el OBOR” (*Vanguardia*, 2016, p. 8).

A diferencia de China, Estados Unidos, que en 2009 dio inicio a un proyecto de integración formal del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) con siete países de Asia del Este y cuatro de América, a inicio del 2017 el presidente Trump lo canceló sin mayor recato. Esta estrategia global que se intentó bajo el gobierno del presidente Obama, y que incluía también la firma de otro tratado de libre comercio (TTIP) con los 27 países de la Unión Europea, lo cual representaría un reforzamiento geopolítico occidental, actualmente también se encuentra detenido por la administración Trump.

Esta contienda de acuerdos y tratados de integración que prevalece hoy en lo económico y en lo político entre el Atlántico y el Pacífico, que ya opera a favor de Asia del Este, no puede separarse de los conflictos globales que se registran actualmente en el planeta, en los cuales las dos tendencias hegemónicas ya dejan sentir el peso de sus intereses.

En el caso de la energía, por ejemplo, en la lucha por los hidrocarburos —los cuales estarán marcando a los países ganadores y perdedores de esta primera mitad de siglo por razones de abasto, agotamiento y precio—,

China firmó un convenio con Rusia por 270 mil millones de dólares para un suministro de petróleo y gas los próximos 25 años. Asimismo, los dos países se han sumado expresa y tácitamente por la contienda de las reservas de hidrocarburos del Medio Oriente (50%); por ejemplo, a través de su apoyo a Siria y al gobierno de Al Assad, en la idea del control del suministro de reservas mundiales, así como el envío de gas a Europa por parte de Rusia. Por su parte, tanto los actores relevantes de la Unión Europea como Estados Unidos, reúnen apoyos contra la permanencia de Al Assad en Siria, como parte también del proyecto de suministro de hidrocarburos a Europa sin tener que pasar por la zona de control de Rusia, en acompañamiento de diversos actores de la región como Arabia Saudita y Qatar. Otro ejemplo de este debate a nivel geopolítico son las tensiones prevalecientes en el Mar del Sur de China, tanto en lo que se refiere a la posesión de las islas Diayou, de parte de China, o Senkaku por parte de Japón; así como por el tema de los límites marítimos que reclama China a Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei, entre otros, en el marco del potencial de la zona en materia de hidrocarburos y del control geopolítico del transporte marítimo de la región, lo cual involucra directamente a Estados Unidos y a sus aliados.

No cabe duda que vivimos una nueva realidad en gestación, cuyo final aún resulta indescifrable. Lo que también es cierto, es que la etapa geopolítica occidental tal cual la concebimos ha terminado, e independientemente del resultado que pueda arrojar la confrontación de dos países y regiones relevantes, hoy ya habitamos un nuevo espacio geoeconómico-político y comercial, que obliga a revisar a los diferentes países lo intentado hasta hoy.

LA INTEGRACIÓN ASIÁTICA EN EL SIGLO XXI

I) China surge al mundo global en 1978, cuando sus insuficiencias internas en los temas económico y social la obligan a buscar respuestas más allá de sus murallas, lo cual nunca intentó ni tuvo la necesidad de hacer los últimos dos mil años de vida imperial.

Las profundas crisis económicas de los sesenta, manifestadas a manera de hambrunas, motivan al país asiático a salir a un mundo desconocido, en un momento histórico donde las naciones industrializadas enfrentaban sus primeros cuestionamientos en temas de progreso y crecimiento económico.

En el camino hacia el mundo global, el desplazamiento de China hacia Occidente representó un recorrido de experimentación tanto para el país asiático como para las naciones occidentales. Para el primero, porque tuvo que acelerar un proceso de aprendizaje donde iba de por medio la solución

económica de sus necesidades y la estabilidad social y política de su nuevo gobierno. Para Occidente, porque China, en su milenario contacto con los países europeos, siempre fue una realidad geopolítica de difícil entendimiento e interpretación.

La capacidad de aprendizaje de China, después de casi 40 años de apertura, está fuera de toda duda. Desde principios de la década de los ochenta, el mundo ha contemplado con asombro que el país del *centro* del mundo —que nunca quiso integrarse con las naciones de su tiempo—, desde la necesidad aprendió rápidamente de los *otros*, y asimilando ese conocimiento bajo sus *propias circunstancias*, desarrolló nuevas estrategias para la economía global de la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, para convertirse nuevamente en una nación hegemónica que hoy rivaliza por el liderazgo del mundo con Occidente en general y Estados Unidos en particular.

Con esta facilidad de adaptación y de aprendizaje respecto de las claves del éxito de un nuevo mundo, China se introdujo al flujo de lo global bajo su propio tiempo y circunstancia, iniciando los ritmos de su apertura y seleccionando los sectores y las zonas geográficas de su globalización, acorde a fortalezas y debilidades de cada una de sus etapas.

En su carrera hacia el desarrollo, si bien China puso especial énfasis en aprender del *otro* (Taiwán, Corea, Hong Kong, Estados Unidos, etc.), al principio decidió que la experiencia de su nuevo desarrollo tendría que emprenderla sola, bajo el esfuerzo de las fortalezas y administración de las debilidades del país, como una manera de asegurar que el avance —cualesquiera que éste fuera— dependería de las decisiones estratégicas de China y no de otros actores externos que amenazaran su interés nacional. También lo intentó de ese modo porque el expertise milenario chino siempre estuvo basado en factores endógenos y no exógenos.

Sin embargo, detrás de ese enorme talento para aprender e innovar dentro del nuevo proceso global, China percibió que alcanzados los dos primeros grandes objetivos que se planteó el camino socialista de Deng Xiaoping en los ochenta, que fueron dotar de casa vestido y alimento a toda la población china, primero, y de dar a esa misma población un ingreso promedio de país moderado, como segundo (lo cual ha logrado con suficiencia), lo que seguía era el camino de la recuperación de la importancia hegemónica que tuvo el país los primeros dieciocho siglos de la era moderna. Cubierto lo elemental y ante la continuación del éxito de la estrategia económica, China no ha podido renunciar a la búsqueda de un liderazgo hegemónico para el siglo XXI, situación que se ha visto reforzada al darse junto con el milagro económico chino, como ya se dijo, un declinamiento integral y generalizado en la mayoría de las naciones occidentales, empezando por Estados Unidos, pero también en Inglaterra y Francia y un sinnúmero de países europeos.

Lo que en un momento fue la apertura China por la sobrevivencia, en cuatro décadas se ha convertido en el reto de su desarrollo por la hegemonía y liderazgo mundial de este siglo.

Esta nueva perspectiva provocó un cambio estratégico en la política internacional de China, entre otros, en su manera de integrarse a la dinámica global. China formaliza sus relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 1979 y se integra al Banco Mundial en 1988 y al Fondo Monetario Internacional en 1989. En materia económica, China se adhiere al esquema geopolítico de la Asociación de Países de Asia Pacífico (APEC) en 1991 y en 1986 presenta su candidatura a la ahora Organización Mundial del Comercio (OMC), a la cual se integra en 2001, pasando en lo económico y lo comercial de un proyecto individual a otro de asociación con los diferentes actores políticos y económicos del mundo.

Dentro de esta nueva etapa aparece su primer acuerdo parcial sobre bienes con la región de Asia Pacífico (APTA), el cual firmó en 1975, aunque se perfeccionó hasta 2006. En 2004 firma también con las naciones del Este asiático (ASEAN) un Tratado de Libre Comercio sobre bienes y en 2007 respecto a servicios, los cuales marcan la primera experiencia china en dichos temas y compromisos de comercio internacional. De manera bilateral aparece significativamente el TLC firmado con Chile en 2005, el cual representó la ratificación del cambio de paradigma de la estrategia comercial de China, al comprometerse con nuevas disciplinas jurídicas en la materia. A partir de estos antecedentes y con base a la fortaleza económica, política y comercial del modelo chino, su posición cambió radicalmente, dando inicio a una nueva etapa de integración económica y comercial no sólo con su primer zona de influencia regional, sino con el mundo entero (Australia, Costa Rica, Hong Kong, Nueva Zelanda, Singapur, Islandia, Pakistán Perú, Suiza, etcétera).

II) El surgimiento del esquema de asociación BRICS, si bien es un facilitador de su comercio grupal, su aparición guarda una naturaleza diferente y marca un antes y un después en la incorporación de China al mundo global y geopolítico de su época.

En este sentido, si bien los BRIC son una propuesta exógena surgida del escritorio de un analista privado (Jim O Neil, Goldman Sachs, 2001), cuando China decide en 2009 acudir a Ekaterimburgo, Rusia, a celebrar la primera reunión de trabajo con las naciones BRIC, en este acto de asociación ya iba implícito un posicionamiento hegemónico de naturaleza asiática, a través de la suma de tres de las civilizaciones y las naciones más relevantes de Asia del Este, que son India, Rusia y la propia China.

Desde ese momento hasta hoy, China —en el marco de una tendencia inagotable de crecimiento y de fortalecimiento de su posición mundial—

no ha dado pausa a la tarea de su integración económico-comercial, formal e informal, con una serie de grupos a través de los cuales China ha ido tejiendo poco a poco un posicionamiento estratégico en el escenario geopolítico del nuevo milenio.

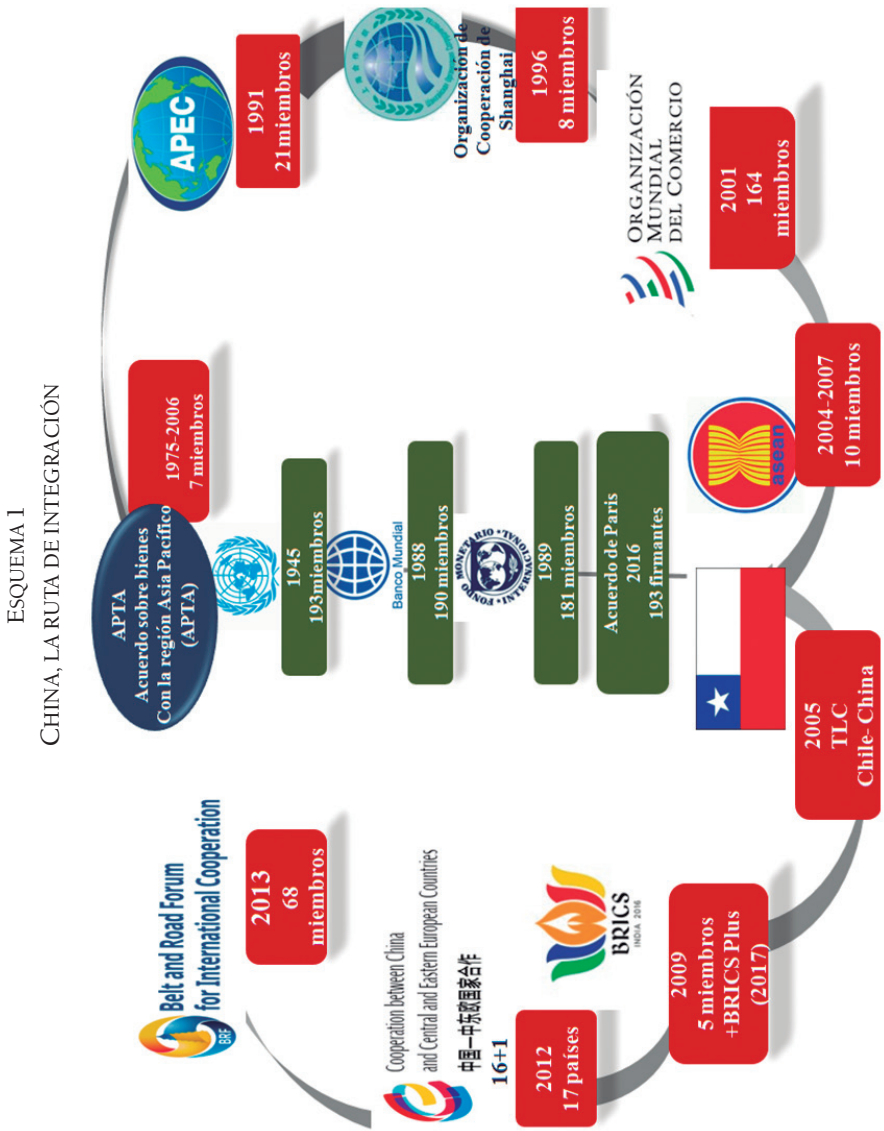
En esa línea de trabajo, a los BRICS le ha seguido la propuesta Emergen Eleven, que propone la asociación de economías relevantes de los diversos continentes, incluyendo a México, Brasil y Argentina, como parte de su oferta al continente americano. El grupo 16+1, al que suma 16 países de Asia central, Asia menor y Europa del Este. Desde luego, sus importantes logros asiáticos con la integración de ASEAN+1 que, como ya se señaló, la une a través de un TLC con las diez naciones más importantes de Asia Pacífico. El grupo Shanghai (Shanghai Cooperation Organization), conformada por China, India y Pakistán, y que refuerza su posición con Rusia, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán. Y un sin número de propuestas más en progreso, donde destaca el proyecto de un TLC a los países integrantes de la APEC y los esquemas de ASEAN+3 (China, Japón y Corea) y ASEAN+6, con los países de Asia Pacífico más China, Japón, Corea, India, Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

III) Sin experiencia previa y en contra de una tendencia milenaria de vivir hacia adentro, a partir de 1978 China inició una nueva etapa de su vida económica y política que ha redefinido su papel en la geografía mundial. Como ya se indicó, en 2001 se adhiere a la OMC y con ello da un giro sin precedentes en el tema de sus relaciones comerciales. Éste no fue su primer compromiso jurídico en materia internacional, pero las consecuencias que se derivaron de su firma marcaron un parte aguas en la estrategia global del país. En ese sentido, su convocatoria política a formalizar una propuesta exógena en la figura de los BRIC, era impensable antes de la OMC, pero después de ella, era una consecuencia lógica del nuevo papel de China frente al mundo.

Modificado el paradigma de su involucramiento con el orden global, lo que ha sucedido es una superposición infinita de acuerdos y tratados en todas las geografías del mundo, a través de los cuales China ha buscado construir la arquitectura de su nuevo rol en la primera mitad de siglo.

Bajo esta misma óptica, el nuevo camino de la seda o el esquema llamado “Una integración, un camino” (One Belt One Road, OBOR, por sus siglas en inglés), lanzado por China en 2013 y ratificado en mayo de 2017, se presenta como la continuación afortunada de un proyecto de integración global que con gran imaginación invita a más de 60 países al desarrollo del nuevo siglo.

A diferencia del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) —que como ya se aclaró, fue cancelado por el presidente Trump—, que en



FUENTE: elaboración propia.

su mejor momento sólo era la prolongación de una propuesta agotada de comercio que prevaleció en la segunda mitad del siglo XX, el esquema OBOR destaca por la amplitud de sus contenidos, del número de sus participantes y la dimensión de sus números.

De manera diferente a un esquema tradicional de libre comercio, la propuesta OBOR trasciende hacia otros sectores relevantes de la economía de los países participantes, cuya importancia resulta trascendental en los años por venir.

De este modo, junto al comercio también se trabaja de manera colectiva en el rubro de infraestructura, como la construcción de los puentes y las arterias de un nuevo desarrollo regional. La ciencia y tecnología, temas obligados de una nueva era industrial y de servicios. El medio ambiente, sector imprescindible de una obligada sustentabilidad mundial. De igual modo ocupa un lugar relevante de la agenda la cooperación, las finanzas comunes y un nuevo e interesante concepto denominado “People to People”, el cual intenta tomar en cuenta la realidad social de cada país participante. Todas ellas forman parte de una nueva agenda de asociación que rompe con los candados de un libre comercio tradicional, el cual nunca se mudó de su ortodoxa línea de mercado, olvidando las nuevas alternativas del desarrollo y la sostenibilidad mundial.

Asimismo, la propuesta OBOR, bajo una visión ambiciosa e incluyente, comprende al día de hoy más de 68 países que representan el 70% de la población mundial, que incluye dentro de sus integrantes a las diez naciones de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN); a nueve de Asia central; a siete del sudeste asiático; a dos del noreste asiático; a 21 del Centro y del Este de Europa; a dos de África; a una de Oceanía y 15 del Asia Menor.

De manera especial, la propuesta involucra al 55% del PIB mundial y al 70% de las reservas de hidrocarburos del mundo. Cuenta actualmente con 55 mil millones de dólares de capital en operación y la reciente creación de un Banco Asiático en Infraestructura con un capital base de 100 mil millones de dólares y un número de 56 miembros y 24 miembros potenciales.

De la apertura de 1978 a 2017, a casi 40 años del *modelo experimental* al que convocara Deng Xiaoping al pueblo chino en su encuentro con el mundo global, en el tema de integración resalta la originalidad y el éxito de las propuestas de China, al propio tiempo que palidecen las líneas de asociación occidentales ante la fractura de la Unión Europea, con el Brexit, y la cancelación del TPP por parte de Estados Unidos. Desde luego, también las de América Latina.

Son muchos los temas a entender por la sociedad global en esta primera parte del siglo y muchos los pendientes a resolver en materia de desarrollo, demografía, igualdad y contaminación, entre otros. Por ello, el intento de nue-

vos esquemas de asociación, novedosos e incluyentes, representan una nueva alternativa a considerar por el mundo entero y por los países de América Latina en particular.

LA CIRCUNSTANCIA DE MÉXICO

I) Para México, en la parte geopolítica, el antagonismo China-Estados Unidos, Occidente-Asia del Este, presenta serios retos en la administración de un papel que por definición geográfica lo ubica como vecino de uno de los protagonistas. Pero de ese destino se derivan también las mejores oportunidades para reposicionar un papel que no ha sido valorado ni apoyado en su dimensión por el *socio* del norte.

En el tema económico, la nueva realidad chino-asiática le incide directamente a la matriz de negocio que México ha tenido desde siempre con Estados Unidos con motivo de su cercanía geográfica, derivada de la cual Estados Unidos ha sido tanto su principal cliente como el mayor destino de sus exportaciones. Esta matriz, en razón del traslado económico del Atlántico al Pacífico, se ha sofisticado como resultado de la confrontación-asociación que vive la relación chino-estadounidense, cargándole a México parte de los costos. Y en el segundo caso, en el tema de la asociación China-Estados Unidos por la precarización de la plusvalía asiática, México sale lastimado en diversos rubros, porque dicha asociación transcomercial lo impacta de manera directa en su oferta exportadora y su línea de costos.

De igual modo, México y la región de América Latina salen seriamente dañados al confrontar todos los días, en lo comercial y en lo económico, a un modelo asiático que opera impunemente estrategias informales o heterodoxas no ceñidas total o parcialmente a la OMC, bajo el apoyo o asociación de actores occidentales relevantes. Tal vez este sea el mayor reto de alineamiento de la región con la nueva realidad geoeconómica.

El modelo asiático está lejos de ser la respuesta idónea a un mundo necesitado urgentemente de un desarrollo más inclusivo y sustentable para todos. Sus déficits en el cumplimiento de una normativa mundial económica y de comercio, sus serios descuidos ecológicos y omisiones en política social, no lo convierten en un ejemplo mundial a seguir. Sin embargo, la participación comprometida y exitosa del Estado asiático con sus intereses y actores nacionales, que es otra de las principales características del modelo, sí representan una oportunidad para lo realizado hasta hoy por México y la mayor parte de América Latina. Por ello, además de recordar a algunos de los especialistas asiáticos (Deng Xiaoping, Lee Kuan Yew, Chi Fulin, Gao Shangyuan, etc.) sobre el tema, como lo están haciendo en Europa y prac-

ticando en Estados Unidos, la región tendría que revisar seriamente a autores actuales como Mazzucato, cuando recuerdan que:

Un Estado emprendedor no sólo *elimina el riesgo* del sector privado, sino que también visualiza el espacio de riesgo y opera de forma atrevida y efectiva dentro de éste para conseguir que las cosas ocurran. De hecho, cuando el Estado no está convencido de su función, es más probable que sea *capturado* y sometido a los intereses privados. Cuando no asume un papel de liderazgo, se convierte en un pobre imitador de los comportamientos del sector privado, en lugar de una alternativa real. Y es más probable que las críticas habituales sobre su carácter lento y burocrático sean ciertas en países donde se le deja de lado y se le asigna un papel puramente *administrativo*. Así pues, tratar al Estado como un ente engorroso que sólo es capaz de conseguir *fallos del mercado* es una profecía que termina por cumplirse (Mazzucato, 2014, p. 34).

II) En materia internacional y de integración, México no ha entrado al siglo XXI. Sigue anclado a los dogmas a los que apostó en las décadas ochenta y noventa, los cuales secuestraron su otrora reconocida capacidad en el manejo de temas globales y lo ataron al futuro del hegemon del siglo XX, y junto con él, deambula en medio de sobresaltos los cambios geopolíticos y económicos del nuevo siglo.

La posición de México, además de haberle causado pasivos con su región de América Latina y la región del futuro que es Asia, ha tenido que pagar los costos de una simulación que presumiblemente nos ubica dentro de una integración de América del Norte que no ha sido tal, porque Estados Unidos no nos ha reconocido en ningún momento como *socios*, sino que en todo momento nos ha tratado como proveedores de petróleo y ahora como un país maquilador.

Estos hechos podrían documentarse sobradamente, pero en su última versión queda claramente evidenciado en la renegociación del TLCAN de 2017, en la que Estados Unidos vuelve a mostrar su incapacidad de entender la importancia estratégica de su primera globalización que pasa por México y Canadá, y por el contrario, la golpea impunemente sin ningún rubor.

Un replanteamiento de la política exterior de México, bajo estos hechos, tendría que regresar al entendimiento de que el país no puede hipotecar su futuro a un hegemon no sólo carente de *amigos*, sino también de sensibilidad para manejar su porvenir en un tiempo global de difíciles retos. Acabar con esta simulación que nos compromete con obligaciones unilaterales y nos confunde respecto a las posibilidades de nuestro futuro económico, sería el primer paso en la reconstrucción de una nueva agenda internacional y de integración del país.

Desde la firma del TLCAN, México se ha sumado de manera automática, sin compensación alguna y absorbiendo los costos del caso, a los intereses litigados por Estados Unidos con el mundo. Cambiar esta inercia de adhesión no es sencillo, pero sus posibles resultados, por limitados que fueran, serían superiores a los saldos negativos que se han registrado en estas últimas tres décadas.

Lo positivo de la renegociación del TLCAN en 2017, es que le quitó la imagen de *sagrado*, de *intocable*, que durante más de 20 años le dispensó la dogmática mexicana. De igual modo, el tratado reiteró que su operación es resultado de las ventajas económicas que se desprenden para las empresas estadounidenses y no un acto de filantropía regional y que su posible cancelación o vigencia, en su caso, como lo ha evidenciado ampliamente el presidente Trump, va más allá de posiciones nacionales de sometimiento.

Sin menoscabo de operar un reposicionamiento con la política de América del Norte, siempre será importante proponer y apoyar una agenda de integración regional como lo sugería en su momento Robert Pastor y tantos otros que han argumentado las ventajas de contar con vecinos con un mejor desarrollo económico, a partir de compartir sinergias comunes.

Este tema ha tenido *entretenida* a la opinión pública nacional por más de tres décadas. A la luz de la insuficiencia de los resultados para un 80% de la población nacional, y la *experiencia* vivida con el gobierno del presidente Trump, valdría la pena que no se continuara y se aprovechara la coyuntura del cambio. Al propio tiempo, llevar a la relación a su maximización desde un punto realista y no de sometimiento, no supondría en ningún momento la ruptura con Estados Unidos.

El cambio de eras, de hegemonías, de estrategias económicas y políticas, supone retos inéditos al mismo tiempo que grandes oportunidades.

El declinamiento de las instituciones globales del siglo XX y el inicio de su recambio por las del siglo XXI, reta a los países a operar con seriedad, al mismo tiempo que con prontitud para no quedar aislados de los nuevos mecanismos del desarrollo. México, al replantear su *sometimiento* a Estados Unidos, recupera un margen de maniobra que le permitiría integrarse, por ejemplo, a las nuevas instituciones financieras como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura; o a enarbolar derechos propios de economía intermedia de manera conjunta con países de su rango de Latinoamérica, Asia, Europa, etc., en organismos globales como la OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el G-20.

Atender a América Latina sin el falso debate respecto a América del Norte, será también una muestra de madurez y alejamiento del dogma.

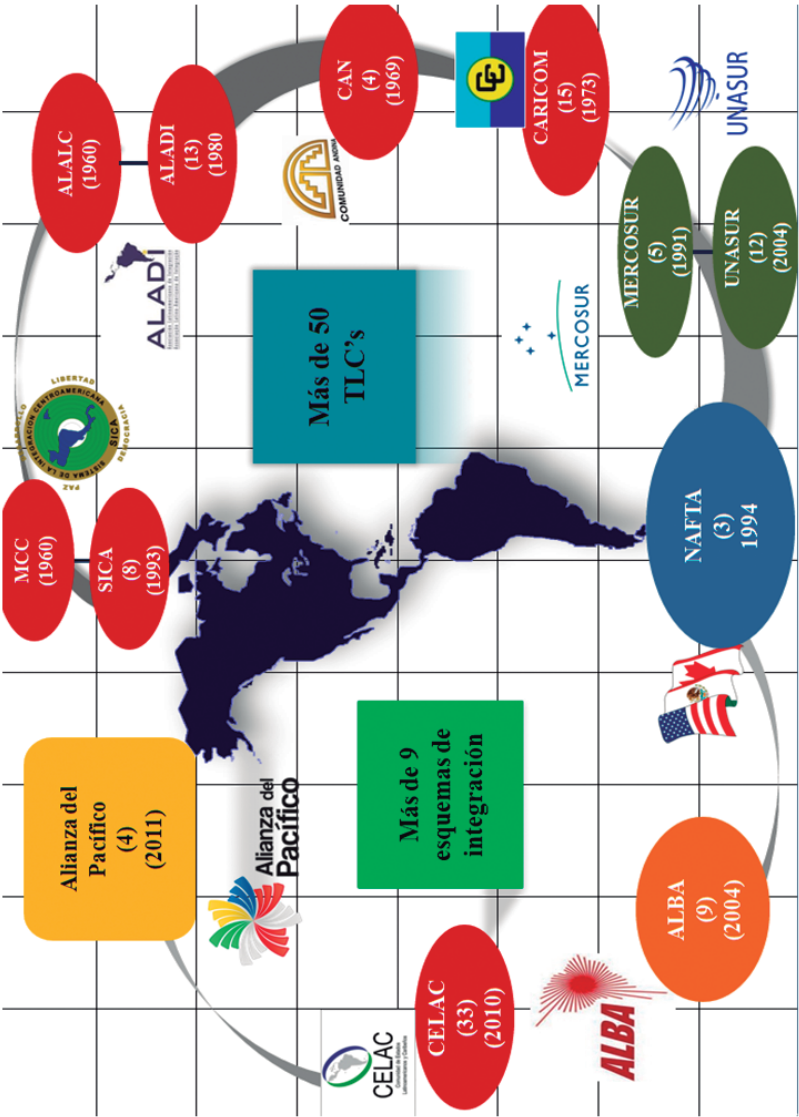
El no éxito de los proyectos regionales de posicionamiento post neoliberal encabezados por Venezuela (ALBA) y el Unasur-Mercosur por parte

de Brasil, también brindan la oportunidad de un diálogo abierto de la zona para repensar a la región de cara al 2030/2050. De igual modo, el avance logrado por Asia en materia de asociación regional a través de su esquema One Belt One Road (OBOR), lanzado en 2013, obliga a los países latinoamericanos a recuperar el terreno perdido y repensar su trabajo conjunto no sólo y únicamente a través del comercio. La energía, la ciencia, la tecnología, ecología, educación e infraestructura que hoy se incluyen en el OBOR o nuevo camino de la seda, deben ser temas obligados para encontrar sinergias comunes. La nueva plataforma de la Alianza del Pacífico sería útil para este cometido. Repensar la integración de México en América Latina desde la Alianza del Pacífico, se presenta como una alternativa obligada para una nueva reconstrucción geopolítica de México en materia de integración. Desde luego, la Alianza tendrá que replantear sus limitadas posibilidades de operación, derivadas de una ortodoxia tratadista del siglo XX, para en el marco del ejemplo chino con el esquema OBOR, ofertar una nueva iniciativa agregando temas comunes para un tiempo nuevo como la ciencia, la tecnología, la educación, la ecología, la infraestructura, fianzas, energía, industria, etc., a través de nuevos mecanismos innovadores y audaces que empujen el trabajo conjunto de la zona. La mejora de la relación bilateral México-Brasil, será una condición *sine qua non*, para que esto ocurra.

En cuanto a China y la nueva era del Pacífico, algunos países de la zona han iniciado su acoplamiento bajo esquemas de explotación de bienes primarios y tratados de libre comercio con escasas posibilidades. El caso de México, si bien diferenciado por su *oferta* manufacturera, ante su agenda pendiente con China, podría aprovechar la coyuntura para plantear con el país asiático una asociación estratégica tipo OBOR, sin tener que pasar forzosamente por un TLC, como lo han hecho Chile, Perú y Costa Rica, en una clara desventaja frente a China, igual que lo hizo México frente a Estados Unidos en 1994. Esta asociación económica tipo OBOR con China, puede ser la puerta para un relanzamiento asiático estratégico con la zona, que vaya más allá de las materias primas y los déficits comerciales, dando paso al trabajo conjunto en infraestructura, comercio, tecnología, etc. Para ello hay un argumento esencial frente a China. No puede darle a América Latina un trato desigual frente al OBOR de Asia.

Los modelos económicos, políticos y civilizatorios manejados por China tendrán que ser revisados con toda seriedad, al ser referentes obligados para un mejor aprovechamiento de la relación bilateral; así como para exponer oportunidades y mejorar defensas. A pesar de los errores de las últimas décadas, para México sigue siendo un momento oportuno para aprovechar la oferta de China de asociación (agrícola, infraestructura, turismo, manufactura, etc.), dado el carácter estratégico que nos concede por nuestra

ESQUEMA 2
AMÉRICA LATINA, LA RUTA DE LA INTEGRACIÓN



FUENTE: elaboración propia.

posición geográfica y civilizatoria. Las nuevas Zonas Económicas Especiales aprobadas en 2013 en el país, también son una oportunidad estratégica para aterrizar de manera productiva la inversión asiática en el país.

Europa sigue siendo una oportunidad poco aprovechada. Por diversas razones, el TLC deficitario con la región europea no ha podido potencializarse de manera afortunada. Alemania, España y los Países Bajos aparecen como las primeras alternativas para replantear el equilibrio de lo alcanzado. Francia e Inglaterra se ubican de manera inmediata. Agotada la era de los aranceles y la facilitación de mercados, serán los temas nuevos agregados por China en el OBOR, lo que ocupe la modernización de un tratado que después de 17 años sigue mostrando sus resultados asimétricos respecto a México.

Damos inicio a un tiempo nuevo que se atreve a cuestionar lo antes aplicado, sobre todo, como en el caso de México, si esto no ha sido suficiente para generar el desarrollo requerido. Ha quedado claro que la ortodoxia económica —dice la CEPAL— ha sido incapaz de apoyar las expectativas nacionales; que apostar a *mercados financieros eficientes y racionales* nos llevó a la gran crisis y al desarrollo mediocre o insuficiente. Que es clara la necesidad de reformar los acuerdos de libre comercio en aquellos temas que han generado mayor controversia (CEPAL, 2017).

La política de integración de México no puede seguir apostando a los paradigmas del siglo XX. Su obsesión por la firma de múltiples tratados de libre comercio con más de 40 países del mundo, sin haber fortalecido su industria y su oferta exportadora en general, lo ha mantenido en un no desarrollo y déficit comercial permanente. La llegada de una nueva era (del Pacífico) y el declinamiento de otra (del Atlántico), aparecen como una oportunidad para revisar las líneas integrales de su desarrollo, de manera importante, su política en materia de integración y de fin de tratados de libre comercio.

No hay posibilidades de vivir aislados si aspiramos a un país mejor. Cambian los paradigmas económicos, políticos, tecnológicos. Nuevas regiones y economías en ascenso ocupan nuevos lugares. El desarrollo futuro del país pasa y depende del desarrollo global. Una política exterior dinámica, atenta a los cambios del mundo, se presenta entonces como ineludible.

BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, E. (2014), *China y Japón de 1850 a 1914*, Cuadernos de Trabajo CECHIMEX.
- Ferguson, N. (2012), *Civilización, Occidente y el resto*, México, Debate.
- Frieden, J. A. (2007), *Capitalismo Global*. Barcelona, Memoria Crítica.

- Glucksmann, A. (2004), *Occidente contra Occidente*, México, Taurus.
- Hobsbawm, E. (2007), *Guerra y Paz en el siglo XX*,. Barcelona, Memoria Crítica.
- Hobsbawm, E. (2012), *Entrevista sobre el siglo XXI*, Barcelona, Crítica.
- Huntington (2001), *El Choque de Civilizaciones*, México, Paidós, Estado y Sociedad.
- Judt, T. (2013), *Algo va mal*, México, Taurus.
- Mahbubani, K. (2002), *¿Pueden Pensar los asiáticos?* México, Siglo XXI.
- Mahbubani, K. (2003), *El nuevo Hemisferio Asiático*, México, Siglo XXI.
- Mazzucato (2014), *El Estado emprendedor*, Brasil RBA, Libros.
- OCDE/CEPAL/CAF (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016, Hacia una nueva asociación con China*, Paris, OECD Publishing.
- Oropeza, A. (2013), *El acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Oropeza, A. (2008), *México- China, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sachs, J. (2013), *The Price of civilization*, Gran Bretaña, Vintage.
- Vanguardia, (2016), Núm. 60, pág. 8.

ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACIÓN A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

RUPERTO PATIÑO MANFFER*

Frente a la inminente revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) y la multiplicación de acuerdos comerciales suscritos por el gobierno de México —que en todos los casos incluyen la reducción de los impuestos de importación, generalmente al nivel de tasa cero en la mayoría de las fracciones arancelarias—, considero pertinente reflexionar acerca de la competencia constitucional que tienen los órganos de gobierno de México para crear, modificar y derogar las cuotas de las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Esto debido a que, como pretendemos demostrar, corresponde al Congreso de la Unión y no al titular del poder Ejecutivo Federal, determinar los niveles arancelarios que deben aplicarse a las mercancías extranjeras que se importan al país, en estricta aplicación del principio de “*reserva de ley*”, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, han reconocido que se contiene en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, analizaremos dicho artículo; el 89, fracción X; los 131 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se desprende, debidamente adminiculados, que los tratados o acuerdos comerciales que incorporan modificaciones a los impuestos generales de importación y exportación, deberían someterse a la aprobación del Congreso de la Unión y no únicamente del Senado de la República, a pesar del mandato expreso que se contiene en los artículos 89, fracción X y 133 del Pacto Federal.

Iniciamos nuestro análisis recordando el mandato contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en lo sucesivo) en diversas tesis de jurisprudencia, dicho precepto

* Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

consagra el principio de “reserva de ley” que es un requisito *sine qua non* para la constitucionalidad de toda clase de contribuciones, inclusive los impuestos generales de importación y exportación. Dicho precepto es del tenor siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I.....III.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, **de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes** (énfasis nuestro).

Y tal como lo ha interpretado nuestro máximo tribunal, debemos entender que el mandato constitucional consiste en que toda clase de contribuciones deben estar contenidas en una ley, formal y materialmente construida, es decir, en una norma jurídica expedida por el Congreso de la Unión cuando se trate de contribuciones de competencia federal.

Así lo ha interpretado la SCJN en diversas y constantes tesis de jurisprudencia, de las que transcribimos, por razón de espacio, únicamente la parte conducente.

**TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y LA EVASIÓN FISCAL.
REGLAS MÍNIMAS PARA SU APLICACIÓN**

En virtud de los diversos sistemas de tributación que existen a nivel mundial, que pueden regirse tanto por el principio de renta mundial, como por el principio de territorialidad del ingreso, los países han establecido instrumentos internacionales para la distribución de su potestad tributaria, a efecto de no hacer onerosa la carga tributaria. En el caso de México, la carga impositiva emana del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, del que deriva el principio de legalidad y que implica que los hechos de causación y las tasas de tributación deberán encontrarse en un texto material y formalmente legislativo. Ello se traduce en que una vez definido el supuesto normativo en la ley mexicana, no puede variarse al momento de aplicar un tratado internacional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal, so pena que, al hacerlo así, se traslade el hecho imponible y la tasa correspondiente al citado tratado, lo que contravendría el referido numeral constitucional [...].¹

¹ Tesis: 1a. CCXXXVI/2016; *Semanario Judicial de la Federación*; Décima Época; Primera Sala; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; pág. 519. Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS EN LA MATERIA PARA 2011 NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY ADUANERA

El principio citado, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador y no las autoridades administrativas quienes establezcan los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los destinatarios de la norma tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias. Así, ese principio general de legalidad constituye una exigencia conforme a la cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previamente previstos y autorizados por una disposición legal [...].²

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el **principio de legalidad tributaria**, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado **principio** por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las

² Tesis: 1a./J.2/2015; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Décima Época; Primera Sala; Libro 14, Enero de 2015, Tomo 1; pág. 618; Jurisprudencia Constitucional.

cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.³

De acuerdo con los criterios sustentados por la SCJN, el principio de legalidad o reserva de ley debe estar presente en la creación y modificación de toda clase de impuestos, inclusive los impuestos generales que se establecen para las operaciones comerciales de importación y exportación de mercancías. Este principio constitucional se acata puntualmente por el Congreso de la Unión cuando se expide la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Convengamos entonces, como primera conclusión, que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo Federal la creación, modificación y derogación de las cuotas de las tarifas de importación y exportación, facultad que se ejerce mediante un acto legislativo que se expresa a través de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Ahora bien, no podemos pasar por alto en este análisis sobre la competencia del Congreso en materia impositiva que, tratándose del comercio exterior del país, existe una importante excepción que podríamos calificar de extraordinaria y exorbitante, que el propio Constituyente Permanente introdujo al adicionar un segundo párrafo al artículo 131 del Pacto Federal, autorizando al Congreso de la Unión para que, mediante un acto legislativo, pueda autorizar al titular del Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación creadas por el propio Congreso y para crear otras, **siempre que se considere que dichas modificaciones son necesarias para hacer frente a situaciones de urgencia** y que las mismas tengan por objetivo el regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Es necesario enfatizar que la facultad que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión para que autorice al Ejecutivo Federal para introducir modificaciones a las cuotas arancelarias de las tarifas de importación y exportación contenidas en la Ley previamente expedida por el propio Congreso, tiene una importante limitación, el presidente de la República puede hacer uso de dicha facultad extraordinaria de carácter legislativo, únicamente para atender situaciones de emergencia que pudieran afectar el comercio exterior, la estabilidad de la producción nacional o la economía del país.

Recordemos el texto del segundo párrafo del artículo 131 constitucional:

³ Tesis: 2a. LXII/2013; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Décima Época; Segunda Sala; Libro XXIII; Agosto de 2013; Tomo 2; Pág. 1325.

Artículo 131...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, **cuando lo estime urgente**, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida (énfasis nuestro).⁴

Dicho precepto constitucional también ha sido analizado e interpretado por nuestro máximo tribunal, a través de diversas tesis de jurisprudencia de las que únicamente, por razón de espacio, transcribimos la parte conducente.

COMERCIO EXTERIOR. FINALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL DERIVADAS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 49, párrafo segundo, y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, en uso de las facultades legislativas en materia de comercio exterior puede: 1) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión; 2) Crear otras cuotas o tarifas de exportación o importación; y 3) Restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, **cuando lo estime urgente**, de donde se sigue que toda esa serie de facultades constitucionales constituye una especie del llamado derecho de emergencia, que tiende, en este caso, a posibilitar al Ejecutivo Federal a establecer de manera expedita, con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los particulares, a fin de regular de manera eficiente y ágil el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional u otro propósito similar, lo que permite responder a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países, de ahí que las facultades extraordinarias para legislar a cargo del Presidente de la República tienen como finalidad regular el comercio exterior (en lo particular) y la economía del país (en lo general) (énfasis nuestro).⁵

⁴ La adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de marzo de 1951.

⁵ Tesis: 2a. CXXXVI/2009; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Segunda Sala; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág.361 (tesis constitucional, administrativa).

IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

El citado principio, contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere, por un lado, que el acto creador del impuesto emane del poder que conforme a la Ley Fundamental esté encargado de la función legislativa, a efecto de que sean los propios contribuyentes, a través de sus representantes, quienes determinen las cargas fiscales que deben soportar y, por el otro, que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados expresamente en la ley, de modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular. En ese sentido, se concluye que si bien es cierto que la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación no establece todos los elementos esenciales del tributo, sino sólo el relativo a la tasa o tarifa aplicable, también lo es que ello no la torna violatoria del indicado principio constitucional, en virtud de que el sujeto, objeto, base y época de pago están contenidos en la Ley Aduanera, que es la que regula los impuestos al comercio exterior [...].⁶

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el artículo 131, segundo párrafo, del texto constitucional, introduce a la Norma Fundamental una excepción extraordinaria al principio de división de poderes, al permitir que mediante un acto legislativo se autorice al titular del poder Ejecutivo Federal a comportarse como legislador ordinario, sustituyendo al Congreso de la Unión en la modificación de las tasas arancelarias establecidas previamente por el propio órgano legislativo.

Esta facultad extraordinaria es una excepción al principio de división de poderes establecido en el artículo 49, segundo párrafo, del Pacto Federal y por ello, está sujeta para su ejercicio a ciertas condiciones y limitaciones, es decir, no se trata de una facultad ilimitada a la que pueda acudir el Ejecutivo Federal siempre que así lo desee. Para que tal facultad extraordinaria sea congruente con el texto constitucional, el propio Constituyente Permanente estableció condiciones, *sine qua non*, es decir, condiciones que previamente deben cumplirse para que el titular del Ejecutivo Federal pueda hacer uso de las mismas. Dichas condiciones son las siguientes:

- El Congreso de la Unión puede (no está obligado) autorizar al Ejecutivo Federal, mediante un acto legislativo, para que dicho funcionario

⁶ Tesis: 1a. LXXXIX/2008; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Primera sala; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 207.

- realice las modificaciones a las tasas arancelarias aplicables a la importación y exportación de mercancías creadas por el propio Congreso.
- En su caso, la autorización que otorgue el Congreso al Ejecutivo tendrá vigencia de un año, renovable en cada anualidad si el Congreso considera que el Ejecutivo ha hecho un uso adecuado de la facultad concedida. Esta vigencia anual se deriva de la obligación que tiene el Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de dicha facultad.
 - En su caso, si el Congreso de la Unión decide autorizar al Ejecutivo en los términos del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el uso de dicha facultad por parte del titular del Ejecutivo Federal está limitado a la condición de que se considere necesario y urgente para enfrentar situaciones extraordinarias que se presenten en el mercado internacional, que pudieran dañar a la economía del país y que el Ejecutivo Federal considere que requieren de una intervención urgente. Por ejemplo, si en el mercado internacional llegara a presentarse escases de productos básicos o alimentos (escases que también afecta a México), es probable que el Ejecutivo Federal considere la necesidad urgente de reducir la tasa arancelaria que se aplica a dichos productos para no afectar al consumidor nacional, que ante tal situación de escases seguramente deberá pagar un mayor precio por los productos afectados.

Adicionalmente, debe considerarse que los impuestos que se aplica a la importación de mercancías, establecidos, en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación tiene fines extra fiscales, independientemente de que, como todo impuesto también tenga un efecto recaudatorio. El impuesto de importación se utiliza como un mecanismo pertinente para regular las operaciones de importación de mercancías, de tal manera que, una tasa arancelaria alta tiende a inhibir o restringir las importaciones de la mercancía a la que se aplica y una tasa baja o en el nivel cero, alienta la importación de la mercancía a la que se aplica la misma.

Con base en los anteriores criterios, podemos concluir que las facultades extraordinarias que se otorgan al Ejecutivo Federal, derivadas de la disposición constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 131, está limitada y sujeta a condiciones estrictas que tanto el órgano legislativo como el ejecutivo deben respetar.

Como complemento a esta facultad extraordinaria que se contiene en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el Congreso de la Unión ha expedido la Ley de Comercio Exterior, autorizando al Ejecutivo Federal para modificar las tasas de los impuestos de importación y exportación creadas por el propio Congreso, imponiéndole como requisito que al hacer uso de

dicha facultad lo haga en estricto cumplimiento al precepto constitucional mencionado.

Es así como al expedirse la Ley de Comercio Exterior, el Congreso de la Unión incluyó el artículo 4º, fracción I, en el que expresamente se dispone:

Artículo 4o.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷

II...

Dados los anteriores razonamientos, se puede afirmar que el Ejecutivo Federal sólo puede modificar las tasas arancelarias aplicables a la importación y exportación de mercancías, cuando se presentan situaciones que se consideren de urgencia, cuya atención no pueda esperar al proceso legislativo ordinario y, en todo caso, al término de cada periodo anual, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año, el Ejecutivo Federal debe someter a la aprobación del órgano legislativo el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Hemos mencionado que los impuestos en general deben destinarse a satisfacer el gasto público, pero también pueden tener un fin extra fiscal que se justifica cuando el Estado desea lograr objetivos adicionales a la mera recaudación, para impulsar, por ejemplo, las políticas financieras, económicas y sociales.

Sin embargo, el que ciertos gravámenes o impuestos tengan fines extra fiscales, no justifica la inobservancia de los principios constitucionales de legalidad o *reserva de ley*, equidad y proporcionalidad, tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales, como el que a continuación transcribimos:

CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La existencia de un fin extra fiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad

⁷ La Ley de Comercio Exterior se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de julio de 1993.

y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extra fiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.⁸

Derivado de este criterio jurisprudencial, podemos concluir que todos los impuestos o gravámenes que establezca el Estado deben satisfacer el principio de legalidad, lo que significa que todos los impuestos deben estar contenidos en una ley formal y materialmente considerada, es decir, expedida por el Congreso de la Unión cuando se trata de impuestos que son competencia de la Federación.

En el caso de los impuestos que se aplican a la importación y exportación de mercancías, se cumple con el principio de legalidad o reserva de ley a través de la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las modificaciones que realiza el Ejecutivo Federal a las tasas de la tarifa correspondiente, tienen fundamento constitucional en el artículo 131, segundo párrafo y en el artículo 4to. de la Ley de Comercio Exterior, sin olvidar que el uso de la facultad legislativa que se le ha otorgado al Ejecutivo Federal está sujeta a ciertas condiciones *sine qua non* que el Ejecutivo Federal debe respetar, so pena de que las modificaciones que introduzca a las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación sean tachadas de inconstitucionales y expulsadas del sistema jurídico mexicano.

Corresponde ahora abordar el análisis de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución, que contienen la autorización en favor del titular del Ejecutivo Federal para conducir negociaciones internacionales, suscribir tratados y ratificarlos previa autorización del Senado de la República.

Tanto el artículo 89, fracción X como el 133, ambos de la Constitución Federal, en su versión original, le encomendaban al Congreso de la Unión y no únicamente al Senado de la República, la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas suscritas por el titular del Ejecutivo Federal. Recordemos el texto original de ambos preceptos.

(DOF: 05/02/1917)

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I...IX...

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, **sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal** (énfasis nuestro).

⁸ Tesis: P. CIV/)); *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo X, Diciembre de 1999; Pág. 15.

Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y **todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso**, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados (énfasis nuestro).

De ambos preceptos constitucionales se desprende claramente que el Constituyente original de 1917 encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas suscritos por el Presidente, encomienda que es congruente con la estructura constitucional de distribución de competencias. Es decir, si los tratados y convenciones que suscriba el presidente de México suponen un compromiso jurídico del Estado mexicano con otros Estados u organismos internacionales, y en el ámbito interno dichos tratados y convenciones se incorporan al derecho nacional con la más alta jerarquía que corresponde al concepto de Ley Suprema de toda la Unión, es evidente que debe ser el Congreso Federal y no únicamente el Senado quien apruebe dichos compromisos internacionales.

Especialmente cuando el presidente de México suscribe tratados o acuerdos comerciales, ya sean de cobertura multilateral o regional (como el TLCAN) en los que se incluyen compromisos de modificaciones, normalmente reducciones, de los impuestos generales de importación y exportación; dichos compromisos deberían someterse al análisis y, en su caso, aprobación o rechazo por parte del Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado de la República, en acatamiento del principio de legalidad o reserva de ley a que están sujetas todas las contribuciones, inclusive los impuestos de importación y exportación.

Es por estas razones que hemos considerado que las reformas que inexplicablemente se incorporaron al texto de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución, por las que se modificó la competencia del Congreso de la Unión para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas suscritas por el presidente, trasladando dicha facultad al Senado de la República, ha generado una contradicción constitucional que el Constituyente permanente debería resolver devolviéndole al Congreso de la Unión la facultad que originalmente se le otorgó para intervenir en la revisión y, en su caso, aprobación de los tratados y acuerdos internacionales que suscriba el presidente de la República.

El problema de incongruencia constitucional a que nos referimos se plantea en los siguientes términos:

Los tratados comerciales que suscribe el presidente de México contienen invariablemente compromisos que consisten en reducir las tasas arancela-

rias o impuestos de importación, generalmente a la tasa cero. Sin embargo, debemos tener presente que dichas tasas arancelarias o impuestos que se aplican a la importación de mercancías fueron establecidos por el Congreso de la Unión y, únicamente dicho órgano legislativo tiene competencia constitucional para modificarlas. El presidente de la República únicamente puede modificar las cuotas o tasas de los impuestos generales de importación y exportación, para enfrentar situaciones de urgencia que pongan en riesgo a la economía del país, tal como lo hemos comentado al inicio de este artículo y, evidentemente, la suscripción de un acuerdo comercial no califica, de ninguna manera, como una situación de urgencia.

A pesar de lo expuesto anteriormente, resulta que tanto el artículo 89, fracción X, como el artículo 133 de la Constitución Federal, fueron reformados en dos diferentes ocasiones y como resultado de dichas reformas se eliminó la competencia del Congreso de la Unión para intervenir en la aprobación de los tratados y convenciones que suscriba el presidente, y se trasladó la misma al Senado, órgano legislativo que desde entonces tiene la facultad exclusiva de intervenir en esa materia. Esta inexplicable reforma al Pacto Federal ha generado la incongruencia constitucional a que nos hemos referido, ya que el Senado de la República no es el órgano legislativo con competencia para elaborar las leyes del país; el Senado de la República únicamente es una de las dos partes que integran el Congreso Federal, pero por sí sólo, el Senado carece de competencia para elaborar leyes, debe, en todo caso, actuar conjuntamente con la Cámara de Diputados y son ambos órganos legislativos quienes actuando conjuntamente construyen el sistema normativo del país.

Las reformas a los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución Federal, transformaron el texto original de ambos preceptos para quedar en los siguientes términos:

Texto original (DOF: 05/02/1917)

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I...IX...

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, **sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal** (énfasis nuestro).

Primera reforma:

(DOF: 11-05-1988)

Artículo 89.-.....

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la auto-

determinación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (énfasis nuestro).

Segunda reforma:

(DOF: 12-02-2007)

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
I. a IX.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (énfasis nuestro).

Texto original (DOF: 05/02/1917)

Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y **todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso**, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados (énfasis nuestro).

Texto actual (DOF: 18/01/1934)

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado**, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas (énfasis nuestro).

CONCLUSIÓN

La situación que deseamos someter a la consideración de los estudiosos de las cuestiones constitucionales, consiste básicamente en determinar si en efecto existe una inconsistencia constitucional para determinar qué autoridad

tiene competencia para establecer y modificar los impuestos que se aplican a las importaciones y exportaciones de mercancías, debido a que, como lo hemos expresado, es el Congreso de la Unión —a través de su función legislativa— el único órgano de gobierno que tiene facultades constitucionales para crear, modificar y derogar las contribuciones en general, inclusive si se trata de los impuestos que se aplican a las operaciones de importación y exportación de mercancías.

Si únicamente el Congreso de la Unión goza de facultades constitucionales para establecer contribuciones, ¿cómo se justifican constitucionalmente las modificaciones a los impuestos de importación que se acuerdan con otros Estados mediante la suscripción de tratados o acuerdos comerciales? Desde luego no desconocemos las facultades que constitucionalmente se le han otorgado al presidente de la República para celebrar toda clase de tratados y convenciones internacionales, pero consideramos que cuando el Ejecutivo Federal celebra un tratado o acuerdo comercial que incluye compromisos para modificar los impuestos de importación, debería presentarse dicho tratado al conocimiento y en su caso a la aprobación del Congreso de la Unión, para dar cumplimiento al principio de reserva de ley o legalidad que ordena el artículo 31, fracción IV del propio texto fundamental.

Nos queda claro que no faltará quién opine que no existe en la Constitución de México ningún precepto expreso que obligue al presidente de la República a presentar al Congreso de la Unión los tratados o acuerdos que el propio Ejecutivo suscriba en representación del Estado, y que con sólo obtener la aprobación del Senado de la República se cumple con el mandato constitucional. Nuestra opinión es diferente porque, si bien es cierto que en la versión actual de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución Federal se establece que los tratados que suscriba el presidente debe presentarlos para su aprobación únicamente al Senado de la República, también es cierto que al no darle intervención al Congreso de la Unión para aprobar los tratados que contengan compromisos de modificaciones a los impuestos de importación y exportación, se incumple con el mandato de reserva de ley que también está contenido en un precepto constitucional del artículo 31, fracción IV, tal como lo hemos analizado.

Para resolver lo que hemos identificado como una incongruencia constitucional, nos permitimos presentar como sugerencia que el Constituyente Permanente impulse una reforma constitucional para regresarle al Congreso de la Unión las facultades que el Constituyente original le otorgó, consistentes en intervenir en la revisión y —en su caso— la aprobación, modificación o rechazo de los tratados o acuerdos internacionales que suscriba el presidente de la República, reforma con la que se aseguraría la armonía y congruencia de todo el sistema jurídico nacional, ya que si los tratados

o acuerdos internacionales se incorporan al sistema jurídico mexicano junto con la Constitución y las leyes del Congreso, con la jerarquía de Ley Suprema de toda la Unión, resulta congruente desde un punto de vista constitucional, que dichos tratados o acuerdos se sometan a la aprobación del Congreso de la Unión y no únicamente del Senado de la República. No debemos pasar por alto que es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad exclusiva de legislar en materia de comercio, tal como lo dispone el artículo 73 fracción X del Pacto Federal que textualmente dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultades:

I.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (énfasis nuestro).

Con base en lo anterior, proponemos que el Constituyente Permanente impulse la reforma constitucional a los artículos 73, 76, fracción I, segundo párrafo; 89, fracción X y 133 del Pacto Federal, para devolverle al Congreso de la Unión la facultad de analizar los tratados y convenciones suscritas por el presidente de la República y, en su caso, aprobarlos, rechazarlos o instruir al Ejecutivo para que proponga a sus contrapartes en la negociación, las adecuaciones, interpretaciones y reservas que sean pertinentes para incorporarlas al sistema jurídico nacional. En todo caso, es el Congreso de la Unión el órgano de gobierno que mediante su función legislativa debe darle congruencia y armonía al derecho que rige en nuestro país.

EL AGOTAMIENTO DEL TLCAN Y LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

MÓNICA GAMBRILL[†]

INTRODUCCIÓN

Se suele decir que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está agotado, y es cierto, pero no por haber completado el calendario de la desgravación arancelaria después de sus primeros 15 años. Poco después de su entrada en vigor en 1994, los grandes cambios geopolíticos que se estaban dando en el mundo hicieron que México perdiera las preferencias regionales que Estados Unidos y Canadá le otorgaron en el TLCAN frente a terceros países, no tanto por los demás tratados de libre comercio que Estados Unidos y Canadá han firmado desde entonces con otros países, sino sobre todo por la repentina duplicación en el número de países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre ellos la República Popular de China.¹

En respuesta a estos cambios, México ha adoptado una serie de políticas comerciales cuya lógica no se comprendería dentro del contexto de un acuerdo preferencial de libre comercio de corte tradicional, que debería consistir precisamente en otorgar preferencias a países miembros, excluyendo terceros países de ellas. El propósito de este trabajo es, entonces, explicar estas nuevas políticas que el gobierno de México ha adoptado, la manera

[†] En homenaje a nuestra desaparecida colega Mónica Gambrill reeditamos este excelente trabajo suyo publicado originalmente en nuestro libro *Mercados e inserción de México en el mundo*, México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor, México, 2012. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

¹ De los 153 miembros que había en la OMC el 23 de julio de 2008, 81 pasaron del GATT el día de la creación de la nueva organización, el 1 de enero de 1995. Entre esta fecha y el 23 de julio de 2008 ingresaron 72 nuevos miembros, más observadores, algunos de los cuales ya se han convertido en miembros. World Trade Organization, "Understanding the WTO: The Organization, Members and Observers", disponible en <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>, consultado el 28 de marzo de 2010.

en que justifica esta toma de decisiones, así como el sentido que sus acciones cobran cuando se ubican dentro del contexto de redes globales de proveeduría de insumos industriales para la subcontratación internacional de las empresas estadounidenses. En el primer apartado se demostrará cómo una serie de decretos ejecutivos, desde 1998 hasta la actualidad, han cambiado algunas de las preferencias regionales que el TLCAN había creado. En el segundo apartado, los motivos por los cuales el gobierno ha realizado estos ajustes. En el tercero, otras políticas complementarias para establecer la infraestructura para desempeñar esta nueva función económica, y en las conclusiones, las implicaciones que esta nueva política comercial puede tener para el futuro de la integración regional en América del Norte.

LA DESGRAVACIÓN UNILATERAL DE MÉXICO FRENTE A TERCEROS PAÍSES

Aun cuando el calendario de desgravación preferencial negociado en el TLCAN no altera en lo más mínimo los aranceles que sus miembros cobran sobre importaciones provenientes de terceros países, desde 1998 México ha seguido una política de desgravación arancelaria unilateral frente al resto del mundo, consistente en reducir sus aranceles nación más favorecida (NMF) a los mismos niveles que Estados Unidos —eso es mucho más de lo que se había negociado multilateralmente en la OMC— sin pedir nada a cambio. Esta extraña política comercial se ha llevado a cabo mediante una serie de decretos presidenciales cuya razón de ser se explicará a continuación, empezando con el más reciente.

El 24 de diciembre de 2008, en un decreto presidencial² que tendrá el efecto acumulado de reducir el arancel promedio NMF de México de 10.4% a finales del antemencionado año, a sólo 4.3% a finales de 2012,³ México reducirá sus aranceles sobre la importación de un total de 8 368 fracciones arancelarias a lo largo de este periodo de cuatro años, lo que comprende 69% de las fracciones de la tarifa del impuesto general de importación (TIGI), convirtiendo de esta manera al país en uno de los más abiertos del mundo.

² *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta y Quinta Secciones/Secretaría de Economía, *Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, 24 de diciembre de 2008. En este trabajo, se referirá a este decreto como “el decreto del 24 de diciembre de 2008” o, simplemente, “el Decreto” —no obstante el hecho de que, en esa misma fecha, la Secretaría de Economía emitió otro decreto con exactamente el mismo nombre, referente a la implementación del acuerdo del TLCAN en materia de importación de vehículos usados provenientes de Estados Unidos o Canadá.

³ *Trade Links/Lazos Comerciales*, año 7, núm. 1, enero de 2009, disponible en <www.dof.gob.mx>. *Lazos Comerciales* es una publicación mensual de la Misión de México ante la Unión Europea en Bruselas cuya página de internet es <<http://www.economia-bruselas.gob.mx>>.

Lo que se desgrava mediante este decreto son productos industrializados, con excepción de apenas cinco fracciones agrícolas.⁴ El 80% de las fracciones corresponden a la suma de dos categorías de productos: suministros industriales, por un lado, y bienes de capital, sus piezas y accesorios (excepto transporte) por el otro. En cambio, sólo 13% corresponden a artículos de consumo, y el restante 7% se considera indeterminado.⁵ Esto permite suponer que el propósito del Decreto es la proveeduría de insumos importados para la industria local, cuya importación desde terceros países se fomenta mediante la desgravación unilateral.

El Decreto continúa con una política comercial que empezó a partir de noviembre de 1998, cuando se emitió el primero de una serie de Programas Sectoriales (Prosec).⁶ En su totalidad, los Prosec llegaron a desgravar bienes intermedios provenientes de terceros países en 2 398 fracciones arancelarias, beneficiando exclusivamente a aquellas empresas participantes en dichos programas dentro de 24 diferentes sectores industriales.⁷ Lo que hizo el Decreto del 24 de diciembre de 2008 fue incorporar todas estas desgravaciones Prosec, que tenían que renovarse cada año, a la tarifa NMF de México y agregar otras 5 970 nuevas fracciones a la lista.

⁴ Se ha contado con la asistencia de la técnica académica del CISAN-UNAM, licenciada Marcela Osnaya Ortega, en el manejo estadístico de estas 8 368 fracciones arancelarias, su tabulación cruzada con las 2 398 fracciones arancelarias de los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), y su comparación con las *Broad Economic Categories* (BEC), que diferencian entre productos según su uso, ya sea como bienes intermedios o bienes finales.

⁵ Para calcular estos porcentajes se cruzaron las fracciones del Decreto con aquellas de las BEC, ambas al nivel más desagregado posible: de seis dígitos en el BEC versus ocho dígitos en el Decreto. Los resultados cayeron en siete grandes categorías del BEC, que, en orden descendente de importancia, son: “Suministros industriales no especificados en otra partida” (57.2%), “Bienes de capital (excepto el equipo de transporte) y sus partes y accesorios” (22.6%), “Artículos de consumo no especificados en otra parte” (13.4%), “Equipo de transporte y sus piezas y accesorios” (6.3%), “Combustibles y lubricantes” (0.4%), “Alimentos y bebidas” (0.1%), y “Bienes no especificados en otra partida” (0.1%). Cabe notar que 402 de las 8 368 fracciones arancelarias desgravadas por el Decreto, o sea 4.9%, no se encontraron en el BEC, por lo que los cálculos se hicieron sobre la base de un total de 7 972 fracciones arancelarias.

⁶ Mónica Gambrell, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo*, vol. I, *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, México, H. Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 2007, pp. 193-200.

⁷ Esta política se implementó en etapas, mediante una serie de decretos: “Decreto que establece diversos programas de promoción sectorial”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 1998; derogado por otro del mismo nombre del 9 de mayo de 2000, 2º transitorio; derogado por otro del 31 de diciembre de 2000 (reformado el 1 de marzo, 18 de mayo, 7 de agosto y 31 de diciembre de 2001); y por otro del 2 de agosto de 2002 (reformado el 4 de marzo de 2008 y el 27 de mayo de 2008). Nótese que al calcular el número de fracciones incluidas en estos decretos Prosec se contabilizaron una sola vez, independientemente de sus repeticiones en diferentes programas sectoriales.

Por el carácter general y permanente de las tarifas NMF de la nación, el Decreto abrió el acceso a estos 8 368 tipos de bienes a todo tipo de personas, tanto físicas como morales, en vez de sólo a las grandes empresas Prosec, y confirmó carácter permanente a la desgravación, si bien podrían revertirse hasta el momento en que se consoliden en la OMC. Entonces, el Decreto profundizó la política anunciada desde 1998 con los primeros Prosec, ampliando a toda la industria manufacturera las repercusiones que éstos han tenido para los 24 sectores cubiertos, a saber: la eliminación de toda preferencia arancelaria para bienes intermedios de origen regional, al generalizar los mismos aranceles a terceros países.⁸

Juntos, Prosec y el Decreto conforman una nueva política comercial que no sólo cambió el TLCAN en cuanto a las preferencias para los miembros sino también el objetivo de los planes de desarrollo industrial anteriores, trazado por diferentes gobiernos federales desde principios de la apertura comercial en 1983. Dichos planes, inspirados en el modelo del Sudeste Asiático, intentaban reconvertir a la industria manufacturera nacional en proveedora de insumos industriales para la IME, sustituyendo las importaciones temporales para la IME por la proveeduría local de insumos industriales.⁹

El TLCAN fue compatible con estos planes de desarrollo anteriores en la medida en que pactó la terminación de las importaciones temporales de terceros países a México, que entraban principalmente bajo los programas de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) y el Programa de Importación Temporal para la Exportación (Pitex), ambos cubiertos luego por los Prosec. Se afirma esto porque, bajo el TLCAN, estos insumos provenientes de terceros países iban a tener que pagar el arancel NMF de México al término del periodo de transición de siete años, empezando el 1 de enero de 2001, proveyendo de esta manera un fuerte estímulo para su producción local.¹⁰

Estas reglas del TLCAN podrían haber disuadido el uso de insumos de terceros países, al encarecerlos con el cobro de los aranceles NMF de México, que eran mucho más altos que los de Estados Unidos. Sin embargo, como ya se ha visto, los Prosec anunciaron la desgravación del primer sector manufacturero desde finales de 1998, expandiéndose paulatinamente a 24,

⁸ Mónica Gambrill, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Implicaciones para la política industrial de México", en *Globalización y bloques económicos*, op. cit., pp. 193-200.

⁹ Mónica Gambrill, "México en la globalización: integración industrial y competencia", en Jorge Basave K. y Miguel Ángel Rivera Ríos (eds.), *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, tomo II, México, UNAM/IIIE, 2009, pp. 209-226.

¹⁰ Mónica Gambrill, "La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC", en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., vol. 44, núm. 7, México, julio de 1995, pp. 543-549.

dando aviso anticipado de que una nueva política comercial entraría en vigor el 1 de enero de 2001, justo cuando terminaría el periodo de transición del TLCAN, basado en una reducción o eliminación unilateral de aranceles NMF, en vez de haberlos mantenido en el mismo nivel que antes.

Es decir que desde el inicio de los Prosec quedó claro que el gobierno no iba a seguir intentando promover la manufactura de insumos industriales en México, aprovechando la eliminación de las importaciones temporales decretada por el TLCAN. No iba a cobrar los aranceles NMF que estaban en vigor cuando se negoció el TLCAN sobre la importación permanente de estos bienes, lo que podría haber incentivado una sustitución de estas importaciones. Más bien, iba a promover la importación de insumos desde terceros países mediante su desgravación unilateral.

JUSTIFICACIÓN DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE 24 DE DICIEMBRE DE 2008

En la exposición de motivos del Decreto, el gobierno federal afirma que:

[...] es esencial continuar con el proceso de apertura comercial, como lo demuestran las ventajas que han obtenido otros países de su inserción ordenada en la globalización [...]

[...] resulta necesario complementar los tratados de libre comercio con una apertura comercial unilateral que permita mejorar la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico que se constituyen como los proveedores más eficientes en un amplio número de productos y materias primas que las familias y las empresas requieren”.¹¹

Del primer párrafo arriba citado podría desprenderse la idea de que la desgravación arancelaria del Decreto se orienta a replicar el modelo de desarrollo que adoptaron los países que se insertaron ordenadamente en la globalización, en clara referencia a los “tigres asiáticos”, a China y a otros países asiáticos exportadores de manufacturas; pero esto constituiría una interpretación errónea.

Lo que hizo el Sudeste Asiático hace décadas fue abrir sus mercados selectivamente a la importación sólo de aquellos insumos industriales que sus industrias requerían para poder sustituir la importación de algunos de los insumos que las empresas transnacionales (localizadas en sus zonas libres) traían sin aranceles del extranjero; los gobiernos asiáticos subsidiaron fuertemente a esta producción local para que empresas nacionales

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, Considerando, Secretaría de Economía, Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, 24 de diciembre de 2008.

podieran competir en calidad y precio con los insumos extranjeros que entraban libremente a las zonas especiales.¹²

México ya había intentado hacer algo semejante a lo que se hizo en el Sudeste Asiático a partir de la década de 1980, mediante la extensión del derecho de la IME de realizar importaciones temporales¹³ a los Pitex, que apenas se estaban creando, y luego mediante el permiso a ambos programas para abastecer a otras empresas nacionales mediante la submaquila o la submanufactura, transfiriéndoles sus importaciones temporales de maquinaria e insumos industriales. Sin embargo, el gobierno no les otorgó los apoyos masivos, sobre todo en forma de crédito barato, asesoría técnica y modernización de los servicios públicos, como sí había ocurrido en los países asiáticos.

Además, México instrumentó el programa Pitex y la transferencia de las importaciones temporales a otras empresas nacionales en medio de un proceso de liberalización generalizada. O sea, no sólo facilitó la importación de ciertos bienes intermedios que la industria local requería para producir los componentes que necesitaban las transnacionales, como había sucedido en Asia, sino que liberalizó la importación de los componentes mismos y también de los bienes de consumo finales con objeto de obligar a las empresas nacionales a bajar sus precios y así controlar la inflación.

De esta manera, en México la apertura a los componentes y bienes de consumo antecedió la desgravación de los bienes intermedios que hubiera podido ayudar a los productores nacionales a mejorar su competitividad. Bajo estas condiciones, no se pudo replicar el modelo asiático. Ni empresas grandes ni empresas chicas se reconvirtieron en manufactureras de partes y piezas para la IME y los Pitex; más bien, el sistema de proveeduría global se amplió con la expansión en más de 300% del número de fracciones arancelarias desgravadas y, de paso, se llevó a la quiebra a los productores ineficientes de bienes de consumo finales.

El secretario de Hacienda y Crédito Público en esa época, Agustín Cars-
tens, justificó el Decreto argumentando que fortalecería la producción local al extender el libre acceso de insumos a las pequeñas y medianas industrias, “sin tener que incurrir en las cargas administrativas que implica acceder a

¹² Mónica Gambrill, “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, pp. 399-443.

¹³ La importación temporal es el permiso para admitir en el país insumos industriales sin pago de aranceles a cambio del requisito de exportarlos posteriormente. Estas importaciones temporales pueden comprender todo cuanto se utilice en el proceso productivo, de manera que lo que se exporta son estos mismos bienes intermedios, incorporados en un bien final o en un servicio.

estos mismos beneficios a través de los programas sectoriales”.¹⁴ Sin embargo, esto tampoco resulta creíble.

Primero, porque la producción de insumos industriales no fue significativa ni siquiera en las grandes industrias que tuvieron libre acceso a todos los insumos importados que necesitaban desde principios de los años ochenta bajo la IME y los Pitex; y tampoco en las pequeñas y medianas empresas que éstas subcontrataban y que proveían con sus importaciones temporales.¹⁵

Y segundo, porque aun cuando la importación de insumos industriales teóricamente puede permitir a las empresas locales manufacturar bienes de consumo finales más competitivamente (sin necesidad de producir también los bienes intermedios que se utilizan en su producción), esto ignora el hecho de que los casos exitosos de industrialización tardía en Asia han comenzado su industrialización precisamente con la proveeduría de componentes a empresas transnacionales, y no mediante la competencia frontal con ellas en el mercado mundial con la venta de bienes de consumo finales.

Las empresas del Sudeste Asiático tuvieron cinco largas décadas de una combinación fortuita de acceso a los insumos industriales necesarios para producir componentes y protección de su mercado interno frente a la importación de bienes de consumo finales, antes de tener que abrirse también a la importación de bienes de consumo finales, y para ese entonces ya estaban fabricando no sólo sus propios componentes, sino también, en algunos casos, sus propios bienes de consumo finales con base en dichos componentes.

Aun suponiendo que en el Decreto se hubiera antepuesto la necesidad de desgravar primero los insumos industriales, antes de los bienes finales —cosa que no se ha podido comprobar—, de todas maneras resultaría imposible inducir la reconversión de las pequeñas y medianas empresas favorecidas por el Decreto en los dos o tres años intermedios entre el inicio y el final del periodo de desgravación. Esto, por encima del hecho de que la mayor apertura a bienes de consumo finales ya se había dado en décadas anteriores.

Si durante las décadas de 1960 y 1970 las pequeñas y medianas empresas mexicanas de la frontera norte no aprovecharon el libre acceso a insumos industriales cuando se les extendió el beneficio de las importaciones temporales, resulta difícil creer ahora que, por el simple hecho de darles acceso

¹⁴ Palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante la ceremonia de firma del programa de Simplificación de Actividades de Comercio Exterior para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, México, D.F., 18 de diciembre de 2008.

¹⁵ Mónica Gambrill, “Insumos para las maquiladoras”, en *Examen, México y EUA: encuentros y desencuentros*: 162 (XIX), agosto de 2008, pp. 42-43.

a estos insumos mediante importaciones definitivas en vez de temporales, mejorará su desempeño. Ni siquiera la IME aumentó el porcentaje de contenido nacional incorporado en sus productos a partir de 1994, cuando dicho contenido mexicano se desgravó en Estados Unidos. Tampoco los Pitex lo aprovecharon para reconvertir su producción hacia la proveeduría de las maquiladoras cuando, entre 1983 y 1993, se les proporcionó este mismo estímulo.¹⁶

Por todas estas razones, con respecto a esta última justificación, hay que recibir con escepticismo el argumento de que el libre acceso a los insumos industriales desgravados les ayudará a las pequeñas y medianas industrias locales a reconvertirse en productores eficientes, ya sea de componentes o de bienes de consumo finales. Más bien, la verdadera justificación del Decreto se encuentra en el segundo párrafo arriba citado, en la afirmación del gobierno en el sentido de que ya no es posible competir con los insumos industriales asiáticos. Es por eso que se toma la decisión de desgravar la importación definitiva de estos bienes intermedios.

OTRAS MEDIDAS DE FOMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y DE RECINTOS FISCALES ESTRATÉGICOS

Dado el hecho de que ya se ha descartado el viejo plan de desarrollo, cabe preguntar: ¿en qué consistirá el nuevo? El objetivo actual del gobierno es alentar una nueva vocación que México puede desempeñar dentro del sistema global de producción, esta vez como proveedor no de insumos industriales sino de la logística de su importación, ensamble y traslado a Estados Unidos. Su prioridad ha pasado de esperar la reconversión de la industria manufacturera, a enfocarse en la promoción de los múltiples servicios que esta función logística requiere.

La eficiencia en la proveeduría de los servicios que pudiera ofrecer el sector privado no es suficiente, ya que en la logística de la importación y exportación estas empresas privadas no pueden operar sin una estrecha coordinación con el sector público. Por ello, se requiere de una combinación de servicios públicos y privados. Es decir, el nuevo modelo requiere de un alto grado de cooperación entre empresarios nacionales y extranjeros, por un lado, y gobiernos locales, nacionales e internacionales, por el otro.

El objetivo manifiesto del gobierno es integrar horizontalmente los corredores logísticos longitudinales que ya existen desde el Distrito Federal

¹⁶ Mónica Gambrill, "La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización", en Mónica Gambrill (coord.), *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 2002, pp. 185-208.

hasta Fairbanks en Alaska, así como Churchill y Montreal en Canadá; coadyuvar en la creación de una serie de centros de distribución y ensamble de los insumos importados localizados precisamente en los cruces entre los corredores horizontales (por crearse) y verticales (ya existentes), integrando así la infraestructura, el comercio y la manufactura alrededor de las necesidades de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de Servicios de Exportación (IMMEX).¹⁷ Para desarrollar esta nueva función logística, el gobierno está promoviendo otras iniciativas complementarias al Decreto de 1998.

A saber, tiene planes de expansión del servicio portuario en el litoral del Pacífico para contar con puertos de la anchura y profundidad necesaria para el desembarque de contenedores provenientes de Asia, y para facilitar el movimiento expedito de éstos hacia Estados Unidos o puntos intermedios mediante la construcción de una infraestructura de transporte intermodal que conecte puertos con carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, que permitan desalojar las zonas portuarias y concentrar la mercancía en centros de redistribución dentro del territorio nacional, con conexión hacia su destino final.

Dentro del Plan Nacional de Infraestructura 2007-2010, además de la modernización de los puertos de Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Altamira, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha rediseñado el proyecto portuario en Punta Colonet, Baja California, con planes para una vía férrea que cruzaría la frontera con Estados Unidos (tal vez en Yuma, Arizona), aunque se ha atrasado su licitación, programada para 2010;¹⁸ y anuncia la intención de promover corredores horizontales que permitirán conectar Mazatlán con Houston, Manzanillo con Tampico, el Distrito Federal con Ciudad Hidalgo, Michoacán, además de libramientos alrededor de varias ciudades y unos diez proyectos ferroviarios como, por ejemplo, la ampliación de las vías entre Piedras Negras, Coahuila y Eagle Pass, Texas.¹⁹

Entre todos estos planes de nueva infraestructura, lo que más se ha concretizado son los recintos fiscales estratégicos (RFE),²⁰ con unos 22 casos identificados, algunos ya en operación y otros autorizados o en trámite.²¹ Y

¹⁷ Mónica Gambrill, "Del IME al IMMEX: Importaciones temporales versus zonas de libre comercio", en *Comercio Exterior*, abril de 2008, vol. 58, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, pp. 315-321.

¹⁸ *Diario Reforma*, Suplemento Especial de Negocios "Industria del Transporte", 19 de octubre de 2009, pp. 18-19.

¹⁹ *Diario Reforma*, Suplemento Especial de Negocios "Industria del Transporte", 22 de marzo de 2010, pp. 10-11.

²⁰ La figura de Recinto Fiscal Estratégico se estableció en México en 2002.

²¹ El Interpuerto Terminal Intermodal de Carga y el Logistik Free Trade Zone en San Luis Potosí; el Recinto Fiscal Estratégico en el Puerto de Lázaro Cárdenas; la Corporación Multimodal en Manzanillo; la Corporación Portuaria de Veracruz; Puerto Chiapas; Guanajuato Puerto Interior; el Proyecto Estratégico en Cd. Obregón, Sonora; la Aduana Interior de Querétaro; el

este número podría seguir multiplicándose, ya que el procedimiento para su establecimiento puede ser tan sencillo como habilitar un inmueble para almacenar mercancía,²² aunque también pueden constituirse en instalaciones físicas tan vastas como los llamados puertos interiores o puertos secos.

Incluso las empresas IMMEX pueden empezar a utilizar RFE para traer insumos importados permanentemente de terceros países, en vez del sistema de importaciones temporales a que tienen derecho pero que, con las modificaciones al Decreto IMMEX que entraron en vigor a partir de abril de 2011, se limitan al ensamblaje de productos de exportación.²³ Procesos más complejos y que se destinan al mercado nacional, tenderán a abastecerse de insumos de terceros países desgravados por el Decreto de 2008 y resguardados en los RFE.

Los RFE suelen ser entidades público-privadas, muchas veces acompañadas de aduanas, que se establecen no sólo en los puertos de entrada al país sino también en el interior, tomando en cuenta que el gobierno subcontrata servicios aduanales periféricos a empresas privadas dentro del marco de sus programas de simplificación de los trámites de comercio exterior.²⁴ Reciben en depósito mercancía proveniente de terceros países, sin que por ello se con-

Nodo Intermodal que se construye en Oriental, Puebla; el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Columbia, Nuevo León, con el Parque Industrial denominado Centro de Facilidades al Comercio Internacional; la Terminal Intermodal Proyecto Tijuana y la terminal de carga en el aeropuerto internacional de esta ciudad; el parque logístico El Cimarrón en la garita internacional de Mexicali; el terminal intermodal del Grupo Jerónimo en Cd. Juárez, que se conectará con la zona de libre comercio Sta. Teresa, Nuevo México, que juntos formarán un Parque Binacional; el Puerto Seco Digiport Global en Reynosa; Tracomex en el aeropuerto de Aguascalientes; los puertos industriales de Altamira y Tampico, así como solicitudes para el Centro Logístico e Industrial de Durango en la Zona de Conectividad entre Gómez Palacios y Torreón, para el Puerto de Coatzacoalcos y para el puente internacional entre Subteniente López, Quintana Roo, y Santa Elena, Corozal, Belice.

²² SHCP, *Habilitación de un inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recibo fiscalizado estratégico y autorización para su administración*, disponible en <http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_17809.html>.

²³ Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

²⁴ El programa de Apoyo a la Economía de marzo de 2008 se comprometió a simplificar el comercio exterior. Para ello, se eliminó el trámite de ampliación de los programas de las empresas IMMEX, para que tengan libre acceso a todas las fracciones arancelarias que necesiten (con excepción del sector textil-confección); y se simplificó el proceso de certificado y constancia de país de origen. En el entorno de la crisis global de este mismo año, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo del 8 de octubre aceleró la desregulación y desgravación arancelaria. Y el 18 de diciembre de 2008, el Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior advirtió que pronto se decretaría una importante desgravación arancelaria, conjuntamente con una agenda de competitividad (infraestructura y precios de servicios públicos, entre otras medidas). Estos programas culminaron con dos decretos más: el del 22 de diciembre de 2008 por el que se otorgan Facilidades en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, eliminando barreras no

sidere importado al territorio aduanal nacional, de manera que no causa impuestos (ni arancelarios ni de otro tipo) siempre y cuando esté destinada a salir posteriormente del país o hasta que se importe a territorio aduanero nacional.

Normalmente esta mercancía se adentra al país desde los puertos del sur y el occidente de México, pero también podría venir de Estados Unidos o Canadá. Mediante la figura del “transporte internacional”, los contenedores sellados con la mercancía pueden trasladarse directamente desde su punto de entrada hasta su destino final sin tener que abrirse; o pueden descargarse en los RFE para almacenarse hasta que sean requeridos, para manipular su contenido con fines meramente logísticos, o para transformarse mediante procesos manufactureros.

Si insumos regionales de origen norteamericano (es decir mexicano, estadounidense y/o canadienses) fuesen requeridos en procesos productivos por realizarse en RFE, podrían almacenarse y transformarse allí mismo, junto con los de terceros países en tránsito internacional hacia Estados Unidos, con la ventaja de evitar impuestos nacionales (no de importación) en caso de destinarse a la exportación o de diferir su pago hasta el momento de la venta final en el mercado nacional.

De esta manera, los RFE podrían servir no sólo como centros logísticos de importación y exportación de bienes de terceros países, sino también como bases de operación de empresas manufactureras nacionales y extranjeras que utilizan una variedad de insumos regionales y de terceros países en procesos productivos de transformación industrial para el mercado nacional y para la exportación. En cambio, el programa IMMEX tenderá a especializarse en procesos sencillos de ensamblaje de insumos importados temporalmente con destino a la exportación.

La importación de bienes intermedios provenientes de terceros países a México, aunque sea con arancel NMF tasa cero, tiene el efecto de nacionalizar estos bienes para que puedan acceder al mercado nacional. Su ingreso al mercado estadounidense puede darse de diferentes maneras: cumpliendo con las reglas de origen del TLCAN, utilizando las importaciones temporales de la IMMEX o mediante el transporte internacional y los servicios logísticos de los RFE, con o sin transformación manufacturera.

La IMMEX utiliza la estructura arancelaria invertida de Estados Unidos (que cobra aranceles menores sobre bienes de consumo finales que sobre bienes intermedios) en vez de las reglas de origen del TLCAN para reexportar sus importaciones temporales (incorporadas en sus bienes finales) a dicho

arancelarias y agilizando trámites de comercio exterior, y luego el Decreto del 24 de diciembre, que modifica los Impuestos Generales de Importación, que es el objeto central de este análisis.

país. Los RFE pueden hacer lo mismo, así como también pueden utilizar la figura del transporte internacional para los bienes en tránsito hacia zonas de libre comercio en Estados Unidos. Constituyen sistemas de importación y exportación con transformación industrial paralelos a las reglas de origen del TLCAN.

En este sentido, llama la atención el hecho de que, días después de la emisión del Decreto de 2008, en la presentación del Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor, el 7 de enero de 2009, se ofreció la mejor justificación del Decreto:

[...] la coexistencia de un amplio número de tratados de libre comercio [...] ha dado como resultado un marco regulatorio complejo en materia de comercio exterior, caracterizado por múltiples tasas arancelarias para una misma mercancía en función del país de origen y de su destino comercial, un gran número de trámites y controles que realizar, una alta carga administrativa para las empresas y el Estado [...] y un deterioro de las condiciones de competencia y libre concurrencia, particularmente en contra de las pequeñas y medianas empresas.

Implícitamente, esta declaración reconoce la caducidad de los TLC, una vez que existe una multiplicidad de ellos. Dice que ya no sirven para otorgar aranceles preferenciales a las importaciones provenientes de los países miembros; que pueden haber tenido este objetivo en un principio pero que se vuelven demasiado complicados de administrar después. Sin embargo, lo que no dice es que la caducidad de los TLC también se debe a las importaciones más baratas provenientes de países con los cuales México no tiene acuerdos comerciales, y que es para fomentar estas importaciones que se las están desgravando unilateralmente.

Los TLC tampoco están sirviendo ya para garantizarle a México la apertura de mercados en países socios para sus exportaciones, porque éstas tienen que conformarse con las diferentes reglas de origen de cada acuerdo; y esto resulta cada vez más problemático por el aumento del contenido de insumos de terceros países incorporados en los bienes ensamblados o manufacturados en México. Esto resulta cierto incluso en el caso del TLCAN. No por haber mimetizado la estructura arancelaria NMF de Estados Unidos en lo que a la importación de insumos industriales se refiere —vía Prosec y Decreto de 2008— pueden cumplir los bienes finales mexicanos con las reglas de origen del TLCAN.

Por todo ello, se sostiene la afirmación de que el TLCAN es caduco en aspectos fundamentales de su operación, toda vez que el libre acceso al mercado estadounidense depende cada vez menos de sus preferencias.

CONCLUSIONES

México ha implementado una nueva política comercial que pone en operación un sistema de importación y exportación alterna al TLCAN, y en adición al de la IMMEX, cuyo propósito es evitar tener que cumplir con las reglas de origen del acuerdo que establecen preferencias para bienes intermedios regionales. En este sentido, una primera conclusión es que se han agotado aspectos fundamentales de este acuerdo preferencial al existir importantes alternativas a sus reglas.

La nueva política comercial ya no pretende apuntalar a México en la producción de insumos para la IMMEX, con el objetivo de competir con Asia en la producción de insumos industriales para proveer a las empresas exportadoras. Por lo contrario, su objetivo es convertir al país en una plataforma logística para importar, ensamblar o transformar estos bienes intermedios provenientes de terceros países, ya sea reexportando los bienes finales o importándolos al mercado nacional. Como resultado de estas adaptaciones, se ha modificado fundamentalmente el lugar que México había divisado para sí mismo dentro del TLCAN como productor preferido de insumos industriales.

Hasta este momento, el nuevo modelo no incluye políticas de fomento industrial que estén orientadas a incentivar la proveeduría nacional de bienes intermedios a estas cadenas de producción internacionales. El gobierno supone que este tipo de proveeduría se desarrollará espontáneamente, debido al libre mercado de bienes intermedios que se ha creado en el país. Sin embargo, basándonos en la previa experiencia mexicana con medidas semejantes, se concluye que esta apreciación es errónea, por lo que se debilitan seriamente las posibilidades de este nuevo modelo para contribuir al desarrollo nacional —aunque hay que admitir que no se midieron los impactos de posibles acontecimientos futuros, como por ejemplo, un creciente proteccionismo estadounidense frente a China, o crecientes costos de transporte marítimo *vis à vis* los terrestres, etc., que pudieran eventualmente favorecer la proveeduría mexicana.

Todo esto permite una conclusión más amplia. Si bien se han agotado aspectos fundamentales del TLCAN, el cambio en la política comercial de México continúa con el proceso mayor de integración económica en América del Norte mediante una paulatina adaptación a las necesidades estadounidenses, con la esperanza de que dicha economía pueda seguir siendo

el motor del crecimiento en la economía mexicana. Se ha demostrado que la infraestructura se ha diseñado para importar de Asia, con interconexión con Estados Unidos, si bien está planteada la necesidad de crear corredores horizontales que integran diferentes localidades a esta red vertical de transporte. Se ha demostrado también la homogeneización de las leyes y las políticas de México con respecto a aquellas de Estados Unidos, así como la creciente concertación política entre los gobiernos de Estados Unidos y México que la logística internacional requiere, aunque no se plasme en documento binacional alguno.²⁵

En este sentido, el futuro de la integración de América del Norte ya está a la vista, trazado entre las líneas de esta nueva política comercial que México ha adoptado en coordinación con las necesidades de las empresas transnacionales estadounidenses. Aunque opere sobre bases diferentes de aquellas negociadas originalmente en el TLCAN, la integración económica regional sigue profundizándose. Lo que no está claro es en qué medida beneficiará a México mediante la creación de cadenas productivas hacia atrás en la economía mexicana, empleos industriales calificados, nuevas tecnologías productivas y reinversión de ganancias en la economía nacional; aunque resulta claro que quedarse sólo con centros logísticos de importación y exportación no puede estimular el tipo de crecimiento económico que requiere la población.

²⁵ Canadá también está legislando reformas semejantes a las de México. Ponencia de Mónica Gambrill titulada "La subcontratación internacional en Canadá", presentada en el coloquio Nuevas Formas de Organización de las Corporaciones Multinacionales: Los casos de Canadá y de México, organizado por el CISAN, el IIE y la Embajada de Canadá en México, el 26 de mayo de 2010.

QUINTA SECCIÓN

INSERCIÓN DIGNA Y EFICIENTE DE MÉXICO
EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

REALIDADES GEOPOLÍTICAS E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

ROGELIO MARTÍNEZ AGUILAR*

La inserción internacional, en principio, debiera ser el resultado de medidas y acciones que un Estado o agente del mismo realiza en uno o varios campos de la acción internacional (político, económico, cultural u otro) con objeto de alcanzar su inclusión de la forma más eficiente para el Estado o actor en cuestión. La realidad, sin embargo, es diferente. La inserción internacional no necesariamente es resultado de una acción emprendida voluntariamente por un Estado, sino en ocasiones es determinada por realidades geopolíticas o económicas prevalecientes a nivel global o en la región a que pertenece el país en cuestión. Podríamos llamar a ésta, *inserción inducida o pasiva*.

Cuando un Estado tiene la capacidad para realizar acciones previamente concebidas para su inclusión eficaz en un campo de la acción internacional estaríamos hablando de *inserción activa o eficiente*.

La inserción internacional de México no siempre ha sido activa, esto es, resultado de acciones soberanas del gobierno o de uno de sus agentes en un campo de acción determinado; por el contrario, en ocasiones cada vez más frecuentes, ha sido producto de factores exógenos que insertan a México en situaciones o escenarios internacionales no previstos o, en el peor de los casos indeseables.¹

En muchas otras ocasiones, por el contrario, México ha tratado, aunque no siempre exitosamente, de lograr una *inserción eficiente*.

* Presidente de Centro Mexicano de Análisis Estratégico y Negociación Internacional (CAENI).

¹ El caso más notable de esta situación, podría ser la inserción mexicana en la delincuencia internacional organizada y el narcotráfico, o bien la sorpresiva e inexplicable inserción reciente de la política exterior mexicana en los lineamientos internacionales fijados por Washington y de la cual se desprende la discutible posición de México ante la lamentable situación de Venezuela o la inexplicable declaración de *persona non grata* en el caso del embajador de Corea del Norte.

Varios acontecimientos, algunos de ellos de relevancia histórica, han influido en la inserción internacional de México, tanto en el campo político, como el económico; destacan, la llamada *caída del Muro de Berlín*, esto es, la desaparición de la Unión Soviética, de los Estados socialistas de Europa del Este y la reunificación alemana; otro, el 11 de septiembre de 2001, que modificó radicalmente las prioridades de política exterior de Estados Unidos;² uno más, el surgimiento de grupos de concertación en los que los países emergentes han alcanzado una participación destacada, tal es el caso de la creación del BRICS y la formación del Grupo de los 20.

La *caída del muro* terminó con el equilibrio estratégico que había caracterizado la posición internacional de México a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Si bien México siempre estuvo más cerca de las posiciones políticas e ideológicas del bloque occidental, trató de establecer cierta equidistancia y evitó una abierta inserción en los paradigmas ideológicos de Estados Unidos. Esta posición fue particularmente firme en los organismos multilaterales.³ La desaparición del mundo bipolar propició un alineamiento más decidido por parte de México, sobre todo en cuestiones de carácter económico, con la zona norteamericana. Se buscó y se logró la inserción de México en las nuevas corrientes del liberalismo económico definidas en el llamado Consenso de Washington. Obviamente influyó en esta nueva dirección de la política exterior mexicana la concepción ideológica “modernizadora” de la dirigencia política del país de aquellos años. Posición que casi treinta años después continúa siendo esencialmente la misma.

Los sucesos de las Torres Gemelas de Nueva York afectaron también a México, aunque de manera diferente. La inserción lograda a través del TLCAN en la economía y política regional que dotó a México de un mayor peso específico tanto a nivel zonal como mundial, se vio repentinamente disminuida en su eficacia al cambiar radicalmente las variables que definen el

² En su discurso en el Capitolio en Washington el 21 de septiembre de 2001, el presidente Bush señalaba “Ésta no es una lucha sólo de Estados Unidos y lo que está en juego no son solamente las libertades estadounidenses. Ésta es una lucha del mundo. Ésta es una lucha de la civilización. Ésta es una lucha de todos los que creen en el progreso y el pluralismo, la tolerancia y la libertad. Pedimos a todas las naciones que se unan a nosotros”.

³ México fue particularmente activo en la Comisión del Desarme de las Naciones Unidas con posiciones en ocasiones abiertamente contrarias a las de Estados Unidos. Asimismo, en el seno de la OEA, México siempre rehusó adherirse al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que fue un instrumento militar e injerencista que diseñó la potencia norteamericana para frenar cualquier intento de los países latinoamericanos por optar por caminos diferentes a los marcados por Estados Unidos. No menos trascendente fue la posición adoptada por México como respuesta a la resolución adoptada en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA cuando se decidió suspender a Cuba de la organización y como resultado los países miembros, con la notable excepción de México, decidieron suspender sus relaciones diplomáticas con el gobierno socialista de la isla.

accionar estadounidense en la escena internacional. Para Estados Unidos no dejó de tener importancia la relación económica bilateral; pero su peso específico en las determinantes de la política estadounidense pasó a segundo término ante la prioridad otorgada por Estados Unidos al aspecto de la seguridad. Ésta ha sido impuesta y adoptada por la comunidad internacional como uno de los principales temas globales. De esta forma fuimos insertos en la estrategia de combate al narcotráfico diseñada por las autoridades estadounidenses, específicamente a través de la llamada Iniciativa Mérida⁴ que ha provocado que decenas de miles de personas hayan perdido la vida. Muchas de las víctimas civiles inocentes.

En lo que se refiere a la inserción de México en los grupos u organismos de cooperación internacional, su resultado no ha respondido a las expectativas que se crearon al inicio del siglo, en particular en aquellas agrupaciones en las que los países emergentes juegan un papel relevante. Este tema se analiza con mayor amplitud más adelante.

INSERCIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL DE MÉXICO

La inserción comercial y económica de México en la economía mundial ha contado desde hace varias décadas con una infraestructura muy sólida, si bien de resultados positivos limitados. En el marco de la cooperación económica bilateral el país tiene 180 tratados vigentes (de ellos algunos son adiciones o modificaciones), el más antiguo el Acuerdo Comercial Provisional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil, que data de 1931.⁵ En el nivel multilateral la diversidad no es menos amplia, México es parte de 43⁶ tratados en el campo del comercio internacional y el desarrollo, el más antiguo de ellos la convención que modifica la del 20 de mayo de 1875 y su reglamento anexo, para lograr la Unificación Internacional y el Perfeccionamiento del Sistema Métrico, cuya adhesión la realizó México en 1921.

En el campo de la cooperación técnica y científica no ha sido menos dinámica la actividad de los legisladores y diplomáticos mexicanos. Existen 73 tratados bilaterales vigentes en este campo.

⁴ Tratado internacional de seguridad propuesto por el presidente George W. Bush en 2008, con la participación de Estados Unidos, México y los países centroamericanos. El proyecto fue financiado por los Estados Unidos con un monto de 1,600 millones de dólares.

⁵ Les ha tomado a ambos países más de 80 años acordar un Tratado de Libre Comercio. No se sabe aún que resultado tendrán las negociaciones que actualmente se llevan a cabo, pero son conocidas las reticencias que presentan algunos sectores de las dos partes.

⁶ Fuente de número y listado de tratados: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una primera reflexión que surge al observar el considerable número de instrumentos de cooperación firmados es la siguiente: ¿por qué no se ha reflejado esta condición en una inserción más eficiente de México en la economía y el desarrollo global? Algunas respuestas se encuentran en: la heterogeneidad de los acuerdos; la muy desigual importancia de los mismos y la limitada viabilidad de una real implementación de algunos, particularmente los bilaterales. Sin embargo, la razón de mayor peso se encuentra en la amplia integración de México a Norteamérica y la dependencia creciente de la economía mexicana a la del socio estadounidense.

Así, por ejemplo, México ha intentado que sus acciones en materia de inserción comercial sean eficientes a través de 12 tratados de libre comercio⁷ que por sus características cubren 46 países; 32 acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI's), y diversos acuerdos de alcance limitado. Sin embargo, la trascendencia de los mismos atendiendo a sus resultados y efectos sobre la economía mexicana es significativamente variada. El TLCAN, como es sabido, ha generado en su ya largo periodo de vigencia una transformación sustancial en el monto, dirección y estructura del comercio internacional de México; en cambio, cabría preguntarse cuál es la utilidad de TLCs como el firmado, por ejemplo, con Israel. Fuera de alguna motivación por una discutible presencia política o de gestos simbólicos de amistad, no se encuentra una sólida argumentación en materia de inserción eficiente en algunos de los tratados firmados por el país.

Puede desprenderse de lo anterior que la política de inserción económica de México no siempre ha correspondido a una estrategia de largo plazo o se ha derivado de un proyecto de nación. Una notable excepción son los tratados firmados con Estados Unidos y Canadá, por una parte y con la Unión Europea, por la otra.

En el caso de Asia existe un Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón; sin embargo, el proyecto firmemente apoyado por México de crear una zona de libre comercio en parte de la cuenca del Pacífico (TPP) con la participación de las principales economías asiáticas, con excepción de China, parece estar sepultado. Para-

⁷ TLCAN; TLC con El Salvador, Guatemala y Honduras; TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio; TLC con Costa Rica; TLC con Colombia (en su origen constituyó el TLC del llamado Grupo de los 3, México, Colombia y Venezuela, pero fue denunciado por esta última en 2006); Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea; TLC con Nicaragua; TLC con Chile; TLC con Israel; TLC con Uruguay; Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, México, Colombia, Chile y Perú y, Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica con Japón. Hasta mediados de 2010 estuvo vigente un TLC con Bolivia, que fue denunciado por este país.

dójicamente por decisión del propio país, Estados Unidos, que junto a Japón era el más interesado en este tratado internacional.

Por su parte, el TLCAN se desprende de una decisión política del más alto nivel, consensuada con los principales agentes económicos del país (aunque nunca con la sociedad civil) para insertar a México en todas sus facetas a América del Norte, subcontinente al que hasta entonces sólo se pertenecía geográficamente. En cuanto a la Unión Europea, se trató también de una decisión que pretendió ser estratégica, cuyo objetivo era diversificar las relaciones económicas de México, preocupantemente concentradas en Estados Unidos y ampliar el margen de acción política internacional del país. En ambos casos se trató de inserciones activas aunque de eficiencia marcadamente diferente.

Desde el punto de vista estrictamente comercial, esto es, sin considerar factores políticos o sociales, el TLCAN ha alcanzado con sus objetivos. En el año 2000, a sólo seis años de su entrada en vigor, las exportaciones mexicanas⁸ a Norteamérica representaban ya el 90.7% del total y las importaciones provenientes del área alcanzaban el 75.3%. El TLCAN no sólo propició este cambio en la estructura del comercio internacional de México, sino generó un espectacular incremento en el monto de ambas variables. Para el año 2016 el escenario había cambiado notablemente. Aunque las exportaciones mexicanas a la zona seguían representando una muy significativa proporción (84%), las importaciones habían disminuido al 48.9%. Tal situación se derivó no sólo del desaceleramiento en los niveles de ingreso de la población de Estados Unidos, sino principalmente como resultado de la repentina aparición de un actor no previsto, la República Popular China, que en el periodo 2000-2016 incrementó su participación en las importaciones mexicanas del 5.6 al 18%. Se percibe también una relativa diversificación en el resto de sus mercados de compra. Así, las importaciones procedentes de la UE crecieron del 9% del total en el año 2000, a 11% en 2016. Resultados similares se registraron con las importaciones de otras regiones.

En el caso de las ventas a la Unión Europea la inserción comercial resultó menos exitosa. En 2000, año de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, las exportaciones de México a la UE representaron el 3.4% del total; dieciséis años después e independientemente del aumento de miembros de la Unión⁹ las exportaciones hacia esa zona habían alcanzado sólo el 5.2% del total. Esta situación es reflejo de múltiples aspectos. El primero es que no

⁸ Los datos de comercio exterior aquí mencionados están elaborados con base en información del INEGI.

⁹ En 2004 se añaden a los 15 miembros de entonces los siguientes Estados: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Malta y Chipre. En 2007 se les suman Rumania y Bulgaria.

basta con la “decisión estratégica” de inserción asumida por México —*you need two for tango*. Aunque la firma misma del Acuerdo fue producto de una decisión política de ambas partes, es claro que los sectores económicos de la Unión Europea y de México, no han concedido al instrumento la importancia esperada. En México se repite hasta la saciedad la necesidad de diversificar las exportaciones; pero en la realidad, tanto productores como instituciones promotoras del comercio exterior se han quedado muy cortas en este objetivo. Obviamente no sólo es culpa de la parte nacional, influye también la competencia que encuentra México en el mercado europeo, tanto por parte de China en el caso de manufacturas, como de países latinoamericanos y africanos en el caso de frutas, hortalizas y otros productos agrícolas.

En lo que se refiere a Centroamérica, la inserción comercial y económica fue muy importante en el pasado. Aun antes de contar con instrumentos de libre comercio con los países de esta zona, el intercambio comercial era relevante en términos relativos. Durante la décadas de los setenta y los ochenta la presencia mexicana en Centroamérica era muy significativa. Buena parte de los profesionales de esos países realizaban sus estudios universitarios en México y la influencia económica, política y cultural del país en la subregión era evidente al grado de despertar suspicacias en algunas naciones como Guatemala o Costa Rica. El monto de las inversiones mexicanas en la zona era de consideración, tanto en lo que se refiere al valor del producto, como a la creación de empleos. Considérese, por ejemplo, que en los años setenta las dos empresas que ocupaban mayor fuerza de trabajo en Costa Rica eran de capital mexicano, una perteneciente al grupo Maseca y la otra, subsidiaria de la empresa pública mexicana Fertimex.

Con el viraje mexicano hacia Norteamérica la influencia mexicana en Centroamérica se fue diluyendo paulatinamente. A pesar de los TLC firmados con todos los países de la subregión, el comercio exterior entre ambas partes registró cambios insignificantes. Las exportaciones mexicanas a Centroamérica pasaron de representar poco menos del 1.0% del total en el año 2000 a 1.3% en 2016; por su parte, las importaciones provenientes de la zona pasaron del 0.2% al 0.5% del total en los años considerados. Es cierto que se registró un avance, pero éste es tan poco significativo provocando un círculo vicioso: no hay promoción ni interés por los bajos niveles de intercambio y éstos son bajos por la falta de promoción y de interés. A diferencia de la situación existente con la Unión Europea donde la falta de dinamismo es atribuible a ambas partes, en el caso de Centroamérica podría afirmarse que la llave para incrementar la relación económica está en manos de México. Nos enfrentamos a un caso típico de inserción ineficiente.

Con América del Sur la situación es ligeramente más favorable debido al tamaño de las economías del subcontinente. En este caso, las exportaciones mexicanas hacia la región representaban en 2000 el 1.7% del total y para 2016 se había logrado un incremento al 3.3%. Por su lado, las importaciones provenientes de la zona aumentaron marginalmente su participación en el total de 2.3% a 2.5%. Los montos continúan siendo de mínima importancia considerando la potencialidad de las economías sudamericanas, sobre todo las de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela.

Es pertinente subrayar lo fallido de los intentos por lograr una inserción eficiente en Sudamérica. La pretensión mexicana de integrarse de alguna manera al Mercosur fue abiertamente desdeñada por los sudamericanos y la relación política con Venezuela se ha deteriorado a niveles impensables hace dos o tres décadas¹⁰, afectando notablemente los niveles de intercambio y de colaboración.

En el caso de Asia se ha generado un fenómeno que podríamos calificar de inserción asimétrica, particularmente con China. Aquí podemos observar una inserción muy eficiente de China, no sólo en el mercado interno mexicano, sino en los mercados en que compite con México. Así, de una importación mexicana proveniente de China del orden de 2,880 millones de dólares en 2000, se registró un abrupto incremento a 69,520 millones de dólares en 2016. México también mejoró su papel como exportador a China de 203 millones de dólares en 2000 a 5,411 millones en el último año considerado. Se puede inferir de lo anterior que los países con los que México ha firmado acuerdos de libre comercio no son necesariamente, con la notable excepción de Estados Unidos, sus principales socios comerciales. Asimismo, se hace evidente que en la economía globalizada, la forma óptima de lograr una inserción eficiente es a través de altos índices de productividad y competitividad. Así lo demuestran las experiencias china, india y coreana a nivel global.

En los días en que se redactan estas páginas se lleva a cabo la “renegociación” del TLCAN impuesta por el presidente de Estados Unidos. En realidad nadie sabe con certeza qué pasará con este proceso de negociación dada la volubilidad e inestabilidad, reales o fingidas de Donald Trump. Lo cierto es

¹⁰ Recuérdese que por ejemplo en los años setenta el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se creó a instancias de los gobiernos de México y Venezuela y al inicio de la década de los ochenta la coordinación en materia de cooperación entre ambos países era tal que se estableció el Acuerdo de San José para el suministro de petróleo en condiciones preferenciales a países centroamericanos y algunos caribeños, y se formó, entre otros proyectos, la Naviera Multinacional del Caribe (Namucar) en un intento de disminuir la dependencia en el transporte de carga intrarregional de las grandes empresas navieras (intento fallido por lo demás).

que la etapa actual es una de las más difíciles por las que ha transitado México en su relación con el vecino del Norte durante las últimas décadas.

LA INSERCIÓN DE MÉXICO EN LA REALIDAD GEOPOLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Los países no cambian de lugar; sin embargo, sus realidades geopolíticas son dinámicas. Históricamente la geopolítica ha respondido, tanto a aspectos geográficos, como a factores político-económicos. Es difícil definir cuáles de unos o de los otros tienen mayor peso específico en la realidad geopolítica, pero lo que puede afirmarse es que la interacción entre ellos es extraordinariamente dinámica. Un caso paradigmático se encuentra en Europa del Este, donde las realidades geopolíticas han variado extraordinariamente en el curso de la historia. Durante siglos una parte de la región tuvo como su epicentro al Imperio Austro-Húngaro, posteriormente durante un breve periodo a la Alemania nazi y más recientemente a la desaparecida Unión Soviética. En todos los casos la inserción inducida u obligada de los territorios de Europa Oriental fue total, si bien no necesariamente eficiente al no responder a una decisión tomada por ellos mismos.

En el caso de México, particularmente en el siglo XIX, se padeció una realidad geopolítica tan negativa para los intereses nacionales como la de la región aludida.

Es a partir de la época posrevolucionaria que el país inicia un proceso de inserción internacional autónoma y activa. Los resultados no siempre han sido lo positivos que se hubiesen esperado. La realidad geopolítica de México nos convierte en norteamericanos, por una parte, y latinoamericanos por la otra. Ambas realidades son trascendentes y requieren modelos de inserción diferenciada y debidamente jerarquizada.

Hasta los años sesenta del siglo XX, la inserción internacional de México podría calificarse de discreta. El proyecto del país se caracterizó por preferir el crecimiento económico hacia adentro con un modelo de industrialización y sustitución de importaciones y, en lo internacional con una presencia discreta en cuestiones bilaterales, bajo el principio de no intervención en asuntos externos. No obstante, en el ámbito multilateral la participación de México fue relativamente dinámica, particularmente en temas globales como el desarme, que le otorgó a México prestigio internacional y le permitió guardar cierta equidistancia en el mundo bipolar de entonces.

Es a partir de la administración 1970-1976 que el modelo de inserción se modifica notablemente. Se amplían sustancialmente las relaciones bila-

terales a través de apertura de embajadas¹¹ y de diálogos de alto nivel con mandatarios y funcionarios de diversas regiones del mundo, particularmente del entonces llamado Tercer Mundo. En el ámbito económico multilateral también se desarrolla una actividad sin precedente que alcanza su punto culminante con la adopción por la Asamblea General de la ONU de la Carta de los Deberes y los Derechos Económicos de la Estados.¹²

La siguiente administración —1976-1982— preserva esta tendencia, que se ve reforzada por la conversión de México en una potencia petrolera. Se lleva a cabo en ese entonces un proyecto de inserción eficiente a niveles regional y global a partir de una nueva posición: asumir a México ya no como un país en proceso de desarrollo, sino como “potencia media”.

La realidad geopolítica era favorable para el proyecto. Los más importantes países sudamericanos, con excepción de Venezuela, estaban dirigidos por dictaduras que, de alguna manera, eran rechazadas políticamente por la mayoría de la comunidad internacional. Con los Estados Unidos se mantenía una relación cordial aunque distante y en materia petrolera se aplicaba lo que se llamó en círculos gubernamentales “regla de oro” de las exportaciones mexicanas de crudo, a saber, a ningún país venderle más del 50% de la producción nacional y de ningún país ser proveedor de más del 50% de sus importaciones de petróleo.

Se lleva a cabo en esos años un intento de inserción global basado en el potencial energético del país. México se incorpora al mercado europeo de petróleo principalmente a través de Francia y España. Se posiciona como el principal proveedor del energético de Israel, con la importancia política que tal situación implicó y en el marco global se propone en la ONU un Plan Mundial de Energía.

Este proyecto de inserción que parecía eficiente se diluyó, cual burbuja de jabón, con la crisis de los precios del petróleo de 1982. Los siguientes seis años fueron de introspección económica y política tratando de solucionar la profunda crisis financiera en que había caído el país. Una notable excepción fue conservar una posición influyente en Centroamérica que vio sus momentos estelares con el Grupo de Contadora y la participación mediadora de México en la guerra civil de El Salvador.

A partir del siguiente sexenio, 1988-1994, se inicia el gran viraje económico e internacional. La dirigencia del país toma la decisión estratégica de inser-

¹¹ Durante esa administración el número de embajadas se amplió a más de 60, incluyendo varias en África y en Europa del Este.

¹² En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1974 la Carta fue aprobada con el voto favorable de todos los países en desarrollo y el bloque socialista europeo; no obstante el voto negativo de seis países y diez abstenciones, todos pertenecientes al mundo desarrollado, impidieron que la Carta pudiera llegar a tener carácter vinculante.

tarse abiertamente en Norteamérica, principalmente a través del TLCAN, al tiempo de adoptar los postulados del Consenso de Washington y realizar reformas constitucionales de “modernización” (artículos 27, 130 y otros), buscando una legitimación política interna que las elecciones de 1988 no le habían otorgado al gobierno en turno.

Existe una muy abundante literatura sobre estas decisiones y sus efectos, de manera que poco podría agregarse en estas páginas, sólo cabría subrayar que México, en efecto, se convirtió en una de las principales economías exportadoras de manufacturas, si bien con un modelo desequilibrado al interior del país (no se crearon cadenas productivas) que agudizó la dependencia con respecto al mercado estadounidense y que distorsionó negativamente la distribución del ingreso a nivel sectores, regiones y lo más grave, población.

Las siguientes administraciones públicas han transitado por la misma vía, en ocasiones tratando de profundizar aún más este tipo de inserción.

A nivel latinoamericano el viraje norteamericano de México generó un alto costo político. Ya se mencionó el desdén mostrado por los principales países sudamericanos ante el interés mexicano de integrarse al Mercosur. La lamentable participación presidencial de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina en 2005, no hizo sino agudizar las diferencias con la mayoría de Latinoamérica.¹³ Sin embargo, los profundos cambios políticos sufridos por Sudamérica en los más recientes años, han modificado sustancialmente la geopolítica de la región, tanto al interior del propio subcontinente, como en sus relaciones externas. México no ha sido ajeno a estas transformaciones. Podría asegurarse que a una mayor “derechización” de Sudamérica corresponde un mayor acercamiento de México los con países del área. En el caso de Argentina el efecto fue inmediato; con Brasil ha sido menos evidente en parte por la misma situación incierta de la dirigencia brasileña y, donde se ha manifestado de forma más abierta es al seno de esa entelequia de integración denominada Alianza del Pacífico integrada por Chile, Perú Colombia y México.

En sentido contrario han evolucionado las relaciones con Bolivia, pero principalmente con Venezuela. Ciertamente es que difícilmente se puede estar de acuerdo con el manejo político-económico que ha impuesto el presidente Maduro a su país; no obstante, cabe preguntar si la belicosa e intervencionista posición que México ha adoptado tanto bilateralmente, como en el seno de la OEA, es consecuente con la política exterior atinada que man-

¹³ La delegación mexicana y el propio presidente se empeñaron en introducir a la agenda de la reunión el tema de la Asociación de Libre Comercio de la Américas (ALCA) lo que fue firmemente rechazado por la mayoría de las delegaciones, muy particularmente por Venezuela y por el país anfitrión.

tuvo México con los países latinoamericanos en el pasado. Se ha argumentado por quienes apoyan la actual posición mexicana, que el principio de no intervención en asuntos internos de otros países es obsoleta e incompatible con un mundo como el actual con derechos humanos observados globalmente. Independientemente de lo discutible de este aserto, las acciones adoptadas en el caso de Venezuela parecerían estar al margen de la Constitución.¹⁴

A nivel centroamericano el viraje también ha tenido su costo político. La presencia e influencia mexicana se ha diluido de forma tal, que durante la crisis política de Honduras con motivo del golpe de estado en 2009, el principal mediador e interlocutor al interior de la OEA y con Estados Unidos para encontrar una solución a la crisis fue Brasil. El gobierno de México no fue invitado a participación alguna fuera de las sesiones llevadas a cabo en el organismo regional. Es inevitable no recordar la relevancia de México en todos los procesos orientados a la solución de conflictos en Centroamérica hasta hace escasamente algunos años.

A nivel global la inserción mexicana a la zona norteamericana no ha dejado de generar efectos negativos. Se percibe a México demasiado alineado a Estados Unidos y si bien por prudencia diplomática no se manifiesta abiertamente esta presunción, ha sido claro que en los últimos años la presencia mexicana en los foros multilaterales ha perdido brillo e influencia. Con la excepción una muy discreta participación en el Consejo de Seguridad en el bienio 2009-2010, la actividad mexicana en los foros políticos multilaterales no corresponde ni a la importancia relativa del país, ni al brillante pasado diplomático en esos niveles de negociación.

En el ámbito de los organismos económicos internacionales y de los grupos *ad hoc* que cada vez con mayor frecuencia se establecen, la participación de México tampoco se distingue por una inserción particularmente eficiente. Ante los organismos especializados de la ONU no se ha presentado desde hace años alguna iniciativa mexicana relevante, o que haya atraído el interés global. Las posiciones adoptadas por México en las sesiones de los organismos están cada vez más alejadas de las sostenidas por los países en desarrollo, lo que ha agudizado el relativo aislamiento del país. Baste señalar la inactividad manifiesta de México en la Ronda de Doha, donde países como Brasil, Argentina y la India han asumido liderazgos no compartidos con México.

¹⁴ El artículo 89 de la Constitución Política al establecer las facultades y obligaciones del presidente de la República, señala en su fracción X: "Dirigir la política exterior [...] En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias [...]".

Por derecho propio México es parte del G-20,¹⁵ lo que implica una inserción eficiente en un grupo cada vez más influyente en el nivel global; no obstante, aparte de una propuesta poco estructurada presentada como *Plan Verde*, que no ha recibido el eco esperado, la participación de México en el grupo refleja el alineamiento multimencionado con los puntos de vista de los países desarrollados. Los presidentes mexicanos han insistido en todas las reuniones en los postulados de la estabilidad financiera, el liberalismo económico, el equilibrio fiscal (déficit al mínimo que aún las potencias económicas ignoran en lo absoluto) y sólo acompaña tímidamente las posiciones de los países emergentes miembros del G-20 de adoptar reformas a fondo en la arquitectura financiera internacional.

En el año 2001, una financiera privada estadounidense¹⁶ diseñó un grupo virtual, el BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que agrupó según el criterio de la financiera a las que consideraba las economías emergentes más influyentes del mundo. El BRIC se convirtió de un grupo virtual inventado por una financiera, en un grupo intergubernamental formal con un significativo peso específico en el mundo global. Para frustración de al menos dos administraciones nacionales (2006-2012 y 2012-2018), México no ha sido invitado y para mayor decepción en 2010 el BRIC, ya como grupo formal, atrajo a Sudáfrica a lo que ahora es el BRICS.¹⁷

Al hacer un resumen muy general de la actual inserción internacional de México puede afirmarse que ésta es deficiente, tanto en el campo de la economía internacional, como en el de la política global. Al menos así lo sugieren los hechos.

EN BUSCA DE LA INSERCIÓN EFICIENTE PERDIDA

En las páginas que anteceden se ha insistido en que la inserción internacional de México en las últimas décadas, tanto en los ámbitos económico como político, ha sido errática en lo que se refiere a su eficiencia. Salvo la inserción activa y “soberana” a Norteamérica y a los paradigmas del Consenso de Washington cuya eficiencia demostró ser temporal y desequilibrada en sus resultados, el resto de los intentos de inserción han sido coyunturales o no han estado sustentados en un proyecto de nación respaldado por acciones al interior del país.

¹⁵ En los últimos años el lugar de México entre las grandes economías del mundo ha fluctuado entre el décimo y el decimocuarto lugar.

¹⁶ En 2001 la financiera Goldman Sachs publica su célebre estudio en que se crea al BRIC.

¹⁷ Para un análisis amplio de este tema véase Navarrete, “El BRIC, el BRICS y México”, México, CEIICH, UNAM, 2012.

Para alcanzar una inserción internacional eficiente en el siglo XXI se requiere un análisis que defina con claridad los mapas y factores que definen la escena internacional a corto, mediano y largo plazos. Entre ellos destacan:

- La globalización, que llegó para quedarse.
- La transición del mundo unipolar a uno multipolar, sobre todo en lo económico.
- El redimensionamiento de Asia, particularmente China y la India.
- El resurgimiento de Rusia como potencia militar y política, y el reacomodo geopolítico correspondiente.
- La revolución científica y tecnológica.
- El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.
- El cambio climático y el desarrollo sustentable.
- La reestructuración política y económica del Norte de África y del Medio Oriente que además del cambio geopolítico que representa, conlleva una significativa modificación en el mercado energético mundial.
- Adicionalmente, en el corto plazo, dos factores que influyen notablemente en la geopolítica regional: el nuevo gobierno estadounidense y su actitud hacia México, y la recomposición política de América del Sur.

Cabe subrayar la trascendencia que tendrán en el futuro próximo las relaciones económicas Sur-Sur. El surgimiento de las economías emergentes y otras en desarrollo que emerjan en el futuro, habrán de hacer realidad lo que en los años setenta del siglo pasado se pregonaba en los organismos internacionales: un desarrollo real del Sur que se traduzca en una forma de limitar la dependencia con respecto de las grandes economías y que transforme a los países en desarrollo en factores fundamentales del desarrollo global.¹⁸

Para alcanzar esta calidad en la inserción se requiere un proyecto nacional que defina con precisión las políticas y las acciones que deben adoptarse en los distintos ámbitos de las relaciones con el exterior (político, comercial, financiero, educativo, cultural, de seguridad y otros).

Un proyecto de esta naturaleza requiere, sin embargo, una sincronía entre los objetivos y políticas interna y externa. Una inserción internacional eficiente debe estar sustentada y apoyada por acuerdos y consensos al interior del país para cada uno de los grandes temas internacionales.

¹⁸ De hecho una situación de esta naturaleza es ya casi una realidad. El PBI conjunto de los principales países emergentes (BRICS y otros, entre ellos México) es casi igual al de los países desarrollados. Más aún, el crecimiento del producto mundial depende cada vez en mayor medida del dinamismo de las economías de los países emergentes.

Una de las reformas internas urgentes se refiere al modelo de desarrollo y de distribución del ingreso. Sólo con una sociedad en que prevalezca la igualdad en el acceso a la educación, la salud, el empleo, la vivienda y otros elementos constitutivos del bienestar, puede asegurarse el respaldo social necesario para las acciones internacionales que otorguen solidez a la política de inserción. Debe tenerse presente que sólo una sociedad con equidad y justicia puede asegurar el dinamismo económico.

No menos importantes son los acuerdos requeridos con los sectores productivos, privados y sociales, así como con las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y las dirigencias regionales, formales o informales; en fin, con todos los sectores representativos de la nación.

La posibilidad de que en el futuro México pueda mejorar la calidad de su inserción internacional y convertirla en verdaderamente eficiente para los intereses nacionales, habrá de depender de atender algunas de las consideraciones mencionadas y de un cambio en la dirección político-económica del país que conlleve la definición de un proyecto nacional que atienda los requerimientos de equidad, justicia y democracia que cada vez con mayor intensidad reclama la sociedad.

LA ECONOMÍA MEXICANA ANTE EL FIN DE UNA ERA. BALANCE DE POLÍTICAS ANTE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN*

ALICIA PUYANA**

JOSÉ ROMERO***

INTRODUCCIÓN

El inicio de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —impuesto a México y a Canadá por el presidente Trump— hace necesaria una reflexión serena de la trayectoria de la economía mexicana desde el cambio del modelo económico a mediados de la década de los años ochenta y bajo el acuerdo comercial. Mucha agua ha corrido bajo el puente desde el estallido de la crisis de la deuda, la entrada de México al GATT, la puesta en operación del TLCAN y la irrupción del Ejército Zapatista en la escena política mexicana. Desde ese entonces, los tiempos no han sido serenos y el balance para la economía y la política del país es dispar, en el mejor de los casos. La economía perdió el dinamismo registrado durante la “ineficiente” etapa de industrialización liderada por el Estado desarrollista (Ocampo, 2006). El ingreso por habitante apenas se ha movido y la reducción de la brecha entre el ingreso per cápita de Estados Unidos y el de México, registrada entre 1940 y 1982, se detuvo a partir de 1983, lo cual se refleja en el campo del bienestar y de la cohesión social. La causa del freno a la migración durante los últimos años es el malestar y pérdida de dinamismo en Estados Unidos, más que el cierre de la brecha de ingresos entre México y su socio en el Tratado de Libre Comercio.

Desde 1985 hasta 2016, la inversión en México (medida como formación de capital fijo por trabajador) perdió vitalidad, a pesar de la afluencia de inversión extranjera, la reducción de la inflación y la disciplina fiscal. No obs-

* Este capítulo se basa en los trabajos de Puyana y Romero (2009, 2012) y Romero (2014). Los autores agradecen a la maestra Lilia García su asistencia en el desarrollo de este trabajo.

** Profesora de FLACSO.

*** Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

tante el significativo avance en la escolaridad de la fuerza de trabajo, los salarios reales promedio se han reducido o no han crecido; y el salario mínimo real se desplomó. El empleo informal alberga a más de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada, y cerrada la válvula de escape de la migración al norte, parece ser la única opción laboral para un número creciente de mexicanos, mientras las diferencias regionales se amplían. Estos resultados van en contra de las expectativas que se alentaron con las reformas iniciadas tres décadas atrás. Entonces se pregonaba que México entraría en una fase de desarrollo acelerado, en la cual —por los incrementos en la productividad generados por las reformas estructurales— se elevaría la eficiencia productiva, se estimularían las inversiones y se elevarían el empleo productivo y los salarios. Estos efectos no germinaron. El contraste entre logros y expectativas es tan notorio que hacen de México, considerado un reformador ortodoxo, un caso clásico para evaluar la apertura y las reformas estructurales en los países en desarrollo, así como los acuerdos comerciales entre éstos y los desarrollados.

Este capítulo ilustra el estado actual de la economía mexicana y propone líneas estratégicas en torno a tres aspectos clave de la economía mexicana: a) la apertura comercial; b) las exportaciones mexicanas, y c) un análisis de las importaciones mexicanas.

APERTURA COMERCIAL¹

A partir del 1 de diciembre de 1982 México abandonó gradualmente la estrategia de industrialización adoptada desde 1940, e inició la ruta de la liberalización de la economía, hasta llegar en 2013 a la liberalización prácticamente total con la reforma energética y las demás aprobadas al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, amén del cumplimiento en 2008 de todos los compromisos adquiridos en el TLCAN, cuya renegociación en sus tres rondas trilaterales parece no avanzar en los sustantivo y se corrieron los plazos finales de diciembre 2017 a abril del 2018, el fin de cuya renegociación pende de la voluntad de una *presidencia imperial* (Krugman, 2017).²

Los resultados de las reformas al régimen de comercio exterior no se hicieron esperar y fueron sorprendentes. En efecto, entre 1983 y 2015 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 6%, casi la misma del periodo 1940-1982 y, pasaron de representar menos del 2% del PIB en

¹ Esta sección está basada en Puyana y Romero (2009), véase también Puyana (2011a).

² “Presidencia imperial” es el término amonedado por Schlesinger (2004) para describir el poder del presidente estadounidense para gobernar por decreto sin la aprobación del Congreso, especialmente durante el gobierno de R. Nixon. Similares trayectorias aplicaron los presidentes Bush y Obama.

los primeros años de la década de los años setenta a cerca del 35% del PIB en 2016. Resultado alcanzado por el avance de las exportaciones de manufacturas basadas en la maquila. El avance de la apertura exportadora abrió la posibilidad de penetrar mercados foráneos, gracias primordialmente a las ventas externas de manufacturas, las cuales entre 1982 y 2005 crecieron a una tasa anual de 13.8%, 6.8 puntos porcentuales más que en el periodo 1940-1982³ y en los 22 años desde la firma del TLCAN al 2016 aumentaron un 68%. Los años comprendidos entre 1994 y 2005 registraron el mayor empuje exportador, con un aumento de 38.8%, que perdió fuerza entre 2005 y 2016 en un 21.1 por ciento.

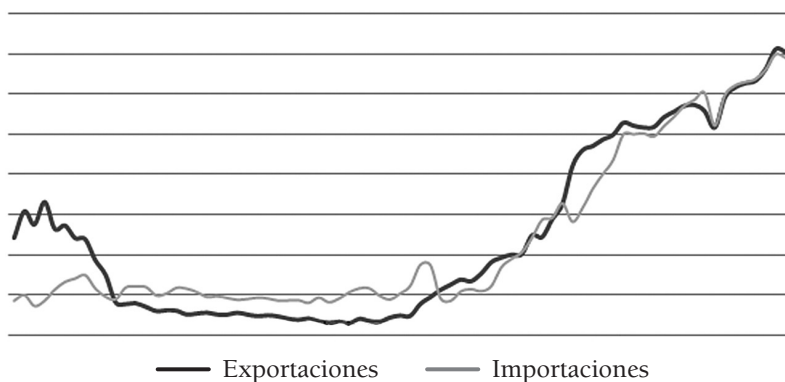
Las importaciones de mercancías también registraron crecimiento espectacular. Éstas pasaron de representar alrededor del 5% del PIB en promedio de 1950 a 1982, al 29% del PIB en 2009 y 34% en 2016, como muestra la gráfica 1. Las ventas externas agropecuarias crecieron a una tasa promedio anual del 10% de 1994 al 2000, casi ocho puntos por arriba de lo registrado en el periodo 1940-1982; sin embargo, del 2005 al 2015 la tasa promedio de crecimiento sólo fue del 5.7 contrastando drásticamente con la dinámica de crecimiento en la industria manufacturera (gráfica 1).

El rápido crecimiento del comercio queda mostrado en el avance de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB nacional; las cuales indican también el grado de apertura de la economía nacional; sin embargo, algunos eventos dentro del ámbito del comercio en México han cambiado la trayectoria del grado de apertura. Si en 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) es a partir de 1994, con la instrumentación del TLCAN, cuando se evidencia la aceleración del grado de apertura, al ascender de 29.3% registrado en 1994, a 46.1% en 1995. Ese salto en un año de 16.8%, se explica por el cambio contable de pasar la producción de la maquila de la cuenta de servicios a la comercial. Posteriormente, el siguiente cambio en la trayectoria del coeficiente —a la baja— ocurrió en 2002 al entrar China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y por la disminución del comercio inducido por la crisis *dotcom* del 2001; finalmente, en 2009 por la crisis financiera y en 2014 por el debilitamiento del intercambio comercial mundial (véase gráfica 2).

El crecimiento del índice de apertura en 1997 y 2007 tiene que ver con la escalada de los precios internacionales del petróleo y no un aumento del quantum de las ventas externas.

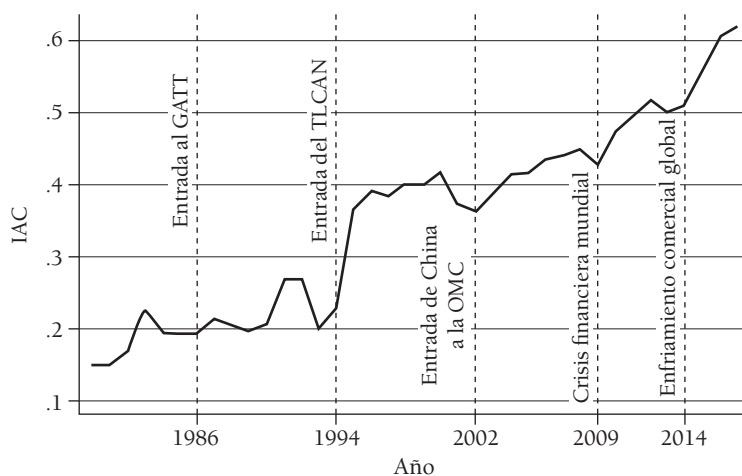
³ En este crecimiento hay que considerar el cambio de registro de las exportaciones de la industria de la maquila de la cuenta de venta de servicios a la de exportaciones de bienes, que se realizó al iniciar la década de los años noventa. Este cambio contable explica en parte el crecimiento de las exportaciones manufactureras.

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS
COMO PORCENTAJE DEL PIB 1940-2016



FUENTES: Grupo de Trabajo integrado por: Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de México. Información en línea. Datos para el año 2016: Anexo estadístico 5º Informe de Gobierno 2017, elaboración propia.

GRÁFICA 2
ÍNDICE DE APERTURA COMERCIAL
 $X+M/PIB$, % 1980-2017

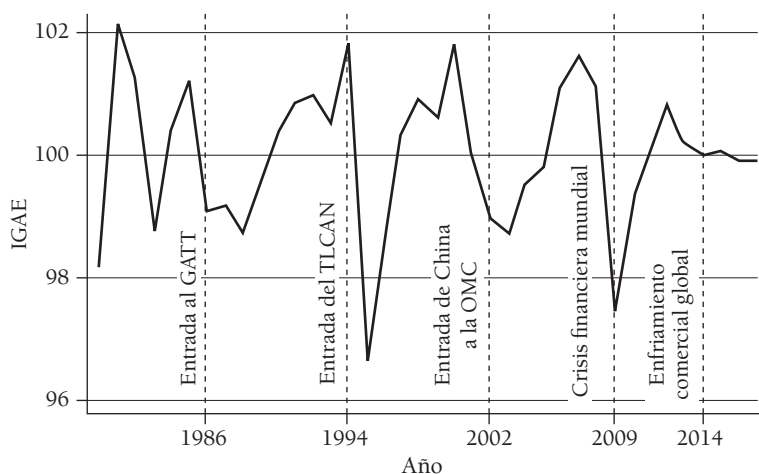


NOTA: si bien en el año 1994 hubo una apertura comercial gracias al TLCAN, el cambio tan abrupto en la tendencia obedece en mayor parte al cambio en metodología de medición del sector manufacturero, que anteriormente correspondía a la medición del sector maquilero.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos consultados en Banco de México e INEGI BIE.

Por su parte, la evolución en la producción nacional se vio afectada por los vaivenes comerciales. Es de particular atención que en 1995, después de la crisis cambiaria y la entrada al TLCAN, se presentó la mayor disminución en la producción nacional (gráfica 3). El componente cíclico del índice global de la actividad económica (IGAE) captura estos movimientos en la actividad nacional. Si bien podría encontrarse una correlación entre el comercio exterior y la actividad nacional, no es posible atribuir el desempeño de la economía nacional únicamente a los componentes de comercio internacional, ya que se corre el riesgo de caer en la falacia con la cual se defendía el modelo de sustitución de importaciones. Un análisis más riguroso entre el crecimiento de la economía y el comercio internacional se expone más adelante, considerando las exportaciones y las importaciones mexicanas.

GRÁFICA 3
INDICADOR GLOBAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
COMPONENTE CÍCLICO, 1980-2017



FUENTE: INEGI, BIE componente cíclico de IGAE.

Por su avance en el mercado estadounidense, el proceso de liberación comercial mexicano solía ser tildado de milagro exportador. No obstante, estos resultados son menos espectaculares de lo que generalmente se cree. Decimos esto porque las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones de insumos necesarias para producirlas) son mucho menores que las exportaciones brutas. En este aspecto hay que enfatizar que se acumula déficit comercial, como proporción del PIB, lo cual implica la incorporación progresiva de valor agregado importado en toda la economía, más intensa-

mente en la producción exportable. Es un proceso de sustitución de trabajo nacional por importado a lo largo de toda la estructura productiva.

Así por ejemplo, las exportaciones netas manufactureras de México son reducidas comparadas con lo que generalmente se cree, por lo que el impacto de las exportaciones manufactureras sobre el PIB mexicano y su peso en la demanda agregada nacional es limitado, así como su impacto sobre el crecimiento del producto interno bruto.

Las exportaciones brutas mexicanas no reflejan su verdadero peso en la demanda agregada nacional. Esto es particularmente agudo en el caso de las exportaciones realizadas bajo el régimen de la maquila, y de los otros programas de importación temporal para las exportaciones. Por ejemplo, en 2005 las exportaciones brutas de maquila representaron el 19.56% del PIB, una cifra importante ciertamente; sin embargo, al sustraerle el valor de las exportaciones netas de maquila (exportaciones brutas menos las importaciones necesarias para producirlas), tuvo una participación del 6% (Puyana y Romero, 2009). Esto es, la actividad maquiladora aporta menos del 3.0% al valor agregado nacional (véase cuadro 1). Con las exportaciones netas, más realistas que la de las exportaciones totales de bienes ensamblados, es fácil entender el bajo impacto de las exportaciones y de la actividad maquiladora sobre el resto de la economía, esto es: sobre el PIB, el empleo y el ingreso laboral. A pesar de las exportaciones de petróleo, el saldo de las ventas externas ajenas a la maquila es negativo, salvo en 1983 como efecto de la contracción de la economía mexicana por la crisis de la deuda y la masiva devaluación a que dio lugar, así como por los subsiguientes programas de ajuste.

Las exportaciones manufactureras denominadas “no maquila”, se benefician de diversos programas de importaciones temporales de insumos para la exportación, similares al de la maquila. Por ello se ha considerado que el 85 % de las exportaciones totales de manufacturas se alcanza por uno u otro de este tipo de programas, y contienen un alto grado de contenido importado.⁴ Los insumos importados para consumo intermedio suman un promedio de 70%, de tal manera que cuando se desea evaluar el aporte de la industria manufacturera se puede ver la trayectoria del valor bruto agregado al total del PIB nacional. Dado que el valor agregado bruto es el valor de la producción menos el consumo intermedio, se puede evaluar cuál es el aporte de la industria manufacturera al PIB sin considerar el valor agregado de las importaciones. Como se puede ver en la gráfica 4, el sector manufacturero aporta menos del 20% del valor agregado bruto nacional; a partir del año 2000 su aporte es menor al promedio de años anteriores. Es importante

⁴ Capdeville (2005) y Puyana y Romero (2009, capítulo XIII).

CUADRO 1
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1980	1983	1994	2000	2005	2010	2015
Exportaciones totales	7.36	18.61	16.33	26.43	27.83	29.60	35.60
Exportaciones manufactura	1.03	2.61	8.26	18.02	19.56	23.20	29.32
Exportaciones no-manufactura	6.33	16.00	8.06	8.41	8.27	6.39	6.28
Importaciones totales	8.95	7.41	14.11	24.98	27.19	29.89	34.95
Importaciones manufactura	0.74	1.77	12.10	22.44	24.55	27.36	32.27
Importaciones no-manufactura	8.21	5.64	2.01	2.53	2.64	2.52	2.68
Exp-Imp manufactura	0.29	0.84	-0.43	-4.42	-4.99	-4.16	-2.95
Exp-Imp no manufactura	-1.90	10.4	7.40	5.87	5.63	3.87	3.60

NOTA: para los años 1980 y 1983 se usó el apartado de maquila equivalente a manufactura, debido al cambio de metodología de contabilidad en cuentas nacionales, ya no se reporta el apartado de maquila, por lo que se usó la sección de industria manufacturera para los cálculos presentados.

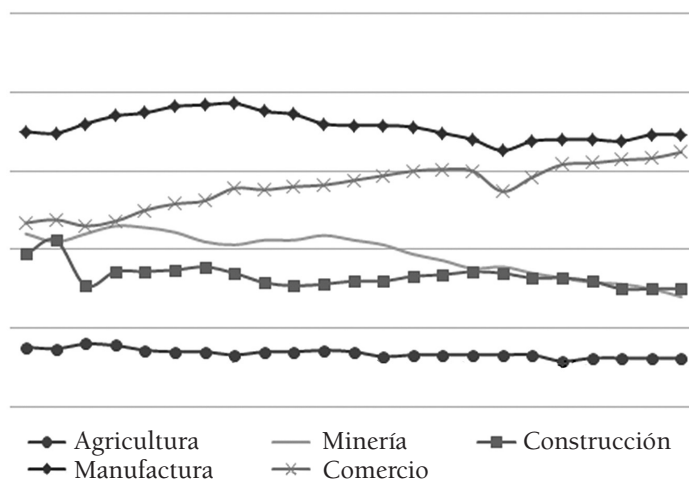
FUENTE: INEGI, SNCN, Cuenta de bienes y servicios, millones de pesos a precios de 2008, consultado el 27 de julio de 2017. Elaboración propia.

señalar que el sector minero tiene una reducción marcada en el valor agregado, particularmente desde el 2011. Cabe destacar que a pesar de la reforma energética, cuyo objetivo era mejorar la industria petrolera, sus efectos no se reflejan en el sector minero: el sector petrolero es el que más aporta a esta contabilidad.

Por estos programas de importación temporal de insumos, la apertura externa del sector manufacturero supera el 90% de su producto, superior a la apertura de toda la economía y la contribución al crecimiento sectorial y de la economía. En 2007 las manufacturas mexicanas concentraron el 71% de los totales, pero sólo el 22% del PIB y el 9.6% del empleo total, estas últimas en una tendencia declinante desde las reformas y con efectos no positivos sobre el crecimiento (Puyana, 2011a).

Hay que enfatizar que todas las manufacturas, excepto las de minerales no metálicos, presentan déficit comercial sostenido desde 1990. La gráfica 5

GRÁFICA 4
PORCENTAJE DEL VALOR AGREGADO BRUTO POR PRINCIPALES SECTORES
(1993-2015)



FUENTE: INEGI, Cuenta de bienes y servicios, serie retropolada, valor agregado bruto en valores básicos, millones de pesos a precios de 2008, estructura y variación porcentual, datos disponibles en línea.

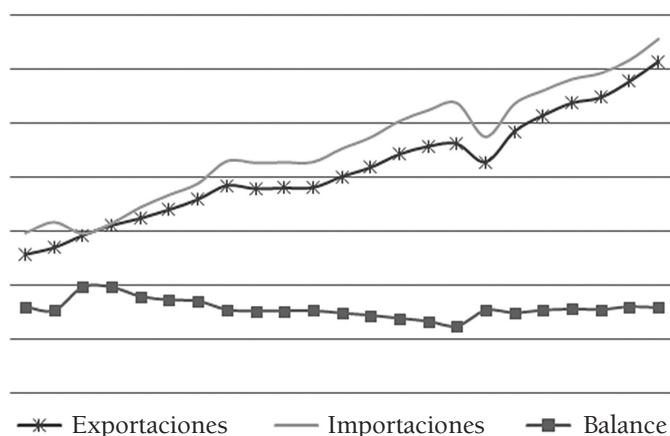
ilustra esta trayectoria. Las ventas externas de bienes de la industria maquiladora, incluidas las del sector automotriz tienen balance positivo. Entre 1993 y 2015, el sector manufacturero acumuló un déficit comercial de 9,854 mil millones de pesos.

Las exportaciones

Como se analizó en la sección anterior, el gran volumen de exportaciones, principalmente las manufactureras, no impacta significativamente el crecimiento de la economía mexicana, principalmente por su escaso valor agregado y por la significativa proporción de insumos importados. Ésta es la principal razón de que el crecimiento de las exportaciones tenga tan limitado efecto en el crecimiento del PIB nacional. En los paneles de las gráficas 6 se muestran diagramas de dispersión entre el crecimiento del PIB y el índice de apertura de la economía, registrada entre 1980 a 2016.⁵ En él se observa que no existe ninguna correlación entre ambos crecimientos (la

⁵ Lo mismo se encuentra al hacer el ejercicio entre 1994 a 2009 o 1996-2009, en este último caso la pendiente es positiva pero no significativa.

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1993-2015
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2008)



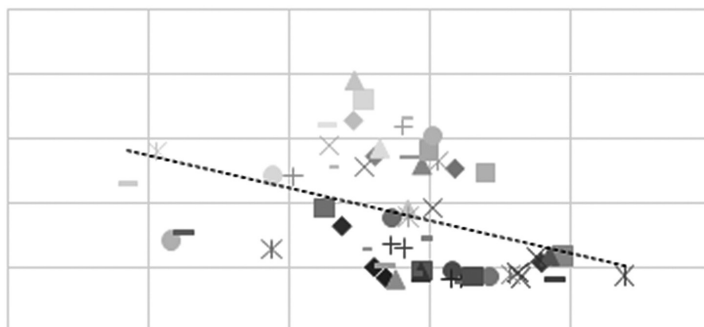
—*— Exportaciones — Importaciones —■— Balance
FUENTE: cálculos propios con base en INEGI, SNCN, Cuentas de bienes y servicios, serie retropolada, información en línea. Elaboración propia.

tendencia es modestamente positiva pero no significativa). Resultados similares se obtienen al hacer el ejercicio tomando solamente la apertura exportadora del PIB, si bien el R cuadrado se eleva un tanto, pero no a un grado relevante significativamente.

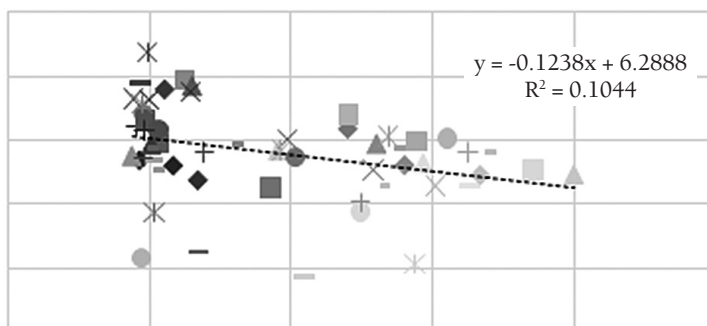
La tendencia sugiere de todas formas, que en el caso de México la mayor apertura no va paralela con el crecimiento del producto per cápita, contrario a lo que ocurre en el caso de Estados Unidos y algunos países latinoamericanos para los cuales se encontró una relación positiva y con mayor fuerza explicativa, aunque no contundente (Puyana, 2011c). De los cuatro indicadores en la gráfica 6, sólo la relación de crecimiento entre exportaciones y PIB tiene una tendencia positiva el intercepto, todas las demás tienen una tendencia negativa. El coeficiente externo, la penetración de importaciones y la apertura exportadora cada vez se reducen más, si bien los cuatro indicadores tienen una R cuadrada muy reducida, la tendencia muestra un declive en la participación del comercio exterior en el PIB. Esto reitera que el comercio internacional no resulta la promesa dorada al crecimiento económico con el que se apostó en los años ochenta.

A partir de 1982, con el abandono del modelo de sustitución de importaciones, hubo un cambio en la dinámica del comercio internacional. Además de la dinámica, se transformó también la composición de exportaciones. Las exportaciones mineras (básicamente petróleo crudo) que en 1980 representaban el 68.5% del total de exportaciones, para el año 2000 se habían

GRÁFICAS 6
INDICADORES DE COMERCIO Y APERTURA COMERCIAL.
COEFICIENTE EXTERNO. IMPORTACIONES + EXPORTACIONES
EN % PIB, 1960-2016



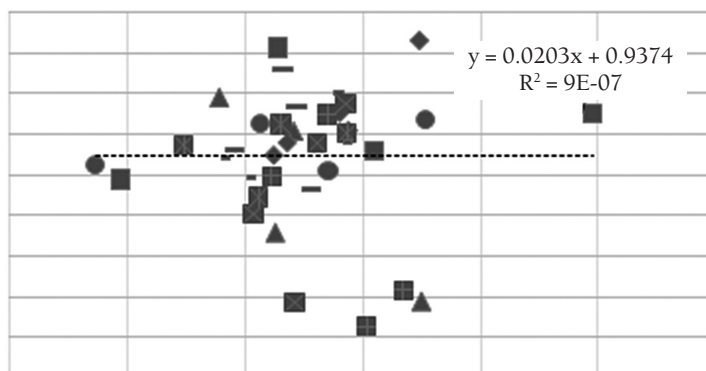
PENETRACIÓN DE IMPORTACIONES.
IMPORTACIONES TOTALES % PIB, 1960 Y 2016



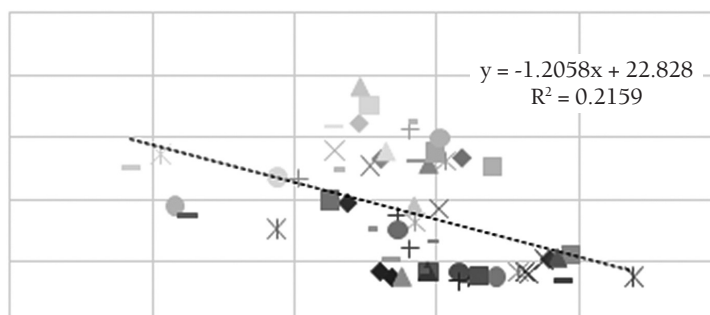
FUENTES: Banco Mundial. Grupo de Trabajo integrado por: Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de México. Los datos del 2016 fueron obtenidos del Anexo Estadístico del 5º Informe de Gobierno. Información en línea. Elaboración propia.

reducido al 23%. Sin embargo, la tendencia negativa es persistente: para el 2016 las exportaciones mineras eran sólo 8.5%. Varios elementos, más allá de la expansión de las exportaciones de manufacturas maquiladas, explican el descenso. En primer lugar la caída de los precios del crudo, a partir de julio del 2014, de 106 dólares el barril y la estabilización del mercado de crudo con cotizaciones por debajo de los 50 dólares el barril; en segundo lugar —y con similar efecto—, la paulatina contracción de la producción mexicana de 3.7 en 2003 a cerca de 2.4 millones de barriles diarios. Por otra parte, las reformas fiscal y energética de 2013, cuya modificación en ingresos

GRÁFICA 7
RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1980-2016



APERTURA EXPORTADORA.
EXPORTACIONES TOTALES % PIB, 1960-2016



FUENTES: Banco Mundial. Grupo de Trabajo integrado por: Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de México. Los datos del 2016 fueron obtenidos del Anexo Estadístico del 5º Informe de Gobierno. Información en línea. Elaboración propia.

tributarios y cambios en el régimen de explotación petrolera (que al realizarse cuando el mercado petrolero pasaba por una de sus grandes etapas de desaceleración e incertidumbre), aún no han conducido a las grandes inversiones privadas, no obstante haberse adjudicado los campos petroleros planeados. En contraste, las exportaciones del sector manufacturero pasaron del 26.9% del total en 1980 a casi el 69 % en el año 2005, y en el 2016 representaban el 85% (véase cuadro 2).

Si bien en países industrializados las exportaciones están positivamente correlacionadas con el crecimiento económico, en México esta relación no es clara como se puede ver en la gráfica 6. Este fenómeno tiene explicación

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN PORCENTAJES

<i>Tipo de bien</i>	1980*	1985*	1990*	1995	2000	2005	2010	2016*
Agropecuario	4.6	3.2	3.9	2.7	2.2	2.4	2.4	3.7
Mineras	68.5	66.5	47.4	31.2	22.5	22.6	13	8.5
Manufactureras	26.9	30.3	48.6	55.4	68.1	68.7	80.1	85.3

* Anexo estadístico 5º Informe de Gobierno 2017.

FUENTE: Puyana y Romero, 2011 INEGI, Cuenta de Bienes y Servicios, exportación de bienes y servicios FOB en millones de pesos a precios de 2008 estructura y variación porcentual. Consultada el 26 de julio de 2017 con datos disponibles en línea.

en el peso de los insumos importados que reducen el valor retorno de las ventas externas, el cual se manifiesta claramente en la elevación de la propensión a importar, esto es el crecimiento de la elasticidad ingreso de las importaciones que se explora más adelante.

Para analizar en qué medida las exportaciones mexicanas desplazan en el mercado estadounidense exportaciones de otros países, se calculó el índice de especialización exportadora (o índice de ventaja comparativa revelada, desarrollado por B. Balassa), que brinda información sobre la capacidad de un producto exportado por un país, de desplazar exportaciones de un país competidor. Esta capacidad competitiva se mide con el índice de ventaja comparativa revelada cuya expresión algebraica es:

$$IEB_{st}^j = \frac{\frac{x_{st}^j}{\sum_s X_{st}^j}}{\frac{M_{st}^{EUA}}{\sum_s M_{st}^{EUA}}}$$

En la cual X_{st}^j son las exportaciones del país j del producto s hacia Estados Unidos en el periodo t , y M_{st}^{EUA} son las importaciones totales de Estados Unidos del producto s en el periodo t .

Si el índice es mayor a 1, el país j tiene una ventaja en el producto s , es decir, se especializa. Esto muestra que la participación de s en las exportaciones totales es mayor que en las importaciones totales de Estados Unidos. En el cuadro 3 se muestran los resultados.

De las 96 categorías de productos exportados a Estados Unidos, las únicas con ventaja comparativa o índice de especialización, son las 12 categorías que se reportan en el cuadro 3. Como se aprecia, los productos valores

CUADRO 3
 ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN DE BALASSA PARA 12 CATEGORÍAS
 DE PRODUCTOS MEXICANOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS

Descripción	Índices de ventaja comparativa revelada, 1970-2016											Cambio 2016-85
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2016		
Animales vivos	9.28	10.6	4.82	5.20	8.36	3.67	1.83	2.46	2.01	1.86		-3.34
Carne y sus preparados	2.24	0.46	0.13	0.03	0.09	0.26	0.26	0.21	0.44	0.56		0.93
Frutas y vegetales	6.67	12.2	5.56	2.81	5.86	3.69	2.37	2.81	2.48	2.56		-0.25
Azúcar, preparados y miel	5.78	3.71	0.32	0.35	0.40	1.30	0.89	1.74	2.33	2.02		1.67
Bebidas	0.16	1.28	0.69	0.76	1.53	0.96	1.28	1.44	1.20	1.21		0.45
Explosivos y productos pirotécnicos	0.47	0.54	0.07	0.06	0.11	0.36	0.29	0.35	0.78	0.61		0.55
Maquinaria no eléctrica	0.44	0.47	0.19	0.79	0.88	0.65	0.88	1.00	1.10	1.22		0.43
Maquinaria eléctrica	1.04	0.14	0.07	1.13	0.27	1.98	2.15	2.26	1.99	1.54		0.41
Transporte	0.15	0.16	0.14	0.16	1.01	1.11	1.19	1.25	1.72	1.83		1.67
Sanitarios, plomería, calentadores y alumbrado	0.64	3.66	2.00	1.73	0.99	1.49	1.50	1.73	1.41	1.60		-0.13
Muebles	0.68	0.31	0.21	0.35	0.22	1.10	1.33	1.20	0.98	1.07		0.72
Instrumentos de control científico, fotografía y relojes	0.23	0.34	0.22	0.86	0.87	1.72	1.79	1.87	2.11	1.99		1.13

FUENTE: cálculos propios con datos de *United Nations Commodity Trade Statistics Database* (SITC 2, rev 1).

superiores de índice de especialización son las materias primas o con poca transformación. A pesar de las apuestas gubernamentales de crear *clústers* manufactureros avanzados, como en productos electrodomésticos, automóviles, electrónicos y del sector aeronáutico, el índice de estas categorías no es mayor a los azúcares y preparados, ni el encontrado en frutas y verduras. Estos resultados y la gráfica 4 ejemplifican los alcances de la política industrial mexicana. México se especializa en productos de exportación con poca integración tecnológica que generan poco valor agregado, aspectos que confirman que desde las reformas y el TLCAN, las exportaciones totales y en particular las manufactureras no han sido el catalizador del crecimiento económico mexicano.

Si bien el índice de Balassa indica la especialización de los productos de exportación mexicanos en el mercado estadounidense, es necesario analizar la competencia que estos productos enfrentan, para lo cual se aplican índices de similitud. En este caso y dada la fortaleza exportadora de la economía china, se establece el índice de similitud de las ventas externas mexicanas y las chinas en el mercado estadounidense. En este caso se usa el coeficiente de conformidad (CC) (Fels y Horn, 1972) y el índice ponderado de similitud de las exportaciones (IPSE) (IITD, 2007).

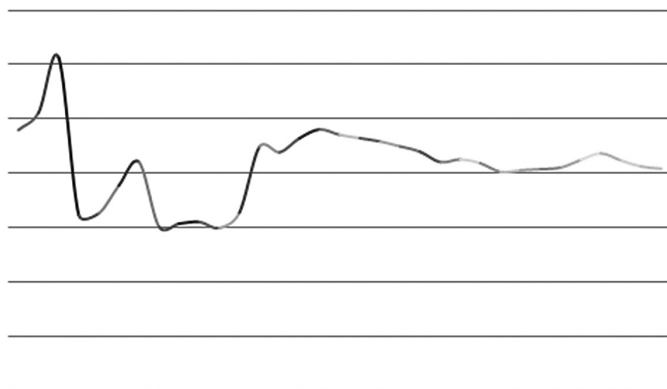
En donde, s_{ct}^n es la participación del bien n en las exportaciones totales de China en el mercado estadounidense en el periodo t , s_{mt}^n es la participación del bien n en las exportaciones totales de México a Estados Unidos en el periodo t , X_{ct}^n son las exportaciones chinas del bien n y X_{mt}^n las exportaciones mexicanas del bien n en el periodo t en el mercado estadounidense. Los índices oscilan entre 0 y 1. A más alto el valor del índice, mayor es el nivel de competencia comercial entre China y México en el mercado estadounidense.

Estos dos índices se usan de manera complementaria ya que, si bien el CC se usa para este tipo de análisis, el IPSE permite ponderar el grado de competencia en un tercer país independientemente del tamaño de las economías en competencia y dada la diferencia de tamaño entre la economía mexicana y china, es necesario usar este índice.

A continuación se muestran en la gráfica 7 y 8 los resultados de estos dos índices.

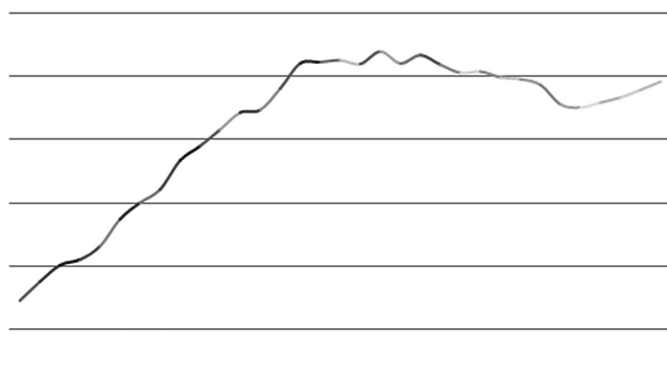
Al inicio del periodo, en 1984, el CC muestra una alta competencia de productos entre China y México, después de estabilizarse, nuevamente en 1994 la competencia se incrementa llegando a sus niveles más altos en 2002, año en el cual la tendencia es a la baja. Si bien podría presentar resultados positivos para la perspectiva mexicana, la realidad es que los productos que lideran las exportaciones chinas en el mercado estadounidense en los últimos años son de alto valor agregado y con una elevada incorpo-

GRÁFICA 7
COEFICIENTE DE CONFORMIDAD DE CHINA Y MÉXICO, DE 1984 A 2016



FUENTE: cálculos propios con datos de *United Nations Commodity Trade Statistics Database* (SITC 2, rev 1).

GRÁFICA 8
IPSE DE MÉXICO Y CHINA DE 1984 A 2016



FUENTE: cálculos propios con datos de *United Nations Commodity Trade Statistics Database* (SITC 2, rev 1).

ración de tecnologías sofisticadas, característica que no comparten las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, más centradas en productos primarios o de bajo valor agregado. Los índices muestran, por una parte, la capacidad de China de adaptarse y transformar su oferta exportable hacia bienes con mayor valor agregado en su producción y, por la otra el rezago de las exportaciones mexicana en avanzar hacia exportaciones manufactureras más sofisticadas.

Por último, cabe señalar que tanto los acuerdos de la OMC como los pactados en el TLCAN, proscriben los apoyos sectoriales en los bienes comerciables, excepto en el sector agropecuario. Por otra parte, en el TLCAN y en los demás acuerdos comerciales firmados por México, se incluye el trato nacional a las empresas extranjeras establecidas en México. Uno y otros compromisos limitan el margen de acción para estimular el avance de las manufacturas y de la agricultura en el PIB y en el empleo y simultáneamente elevar su productividad. No obstante, existen mecanismos que se pueden usar con esos mismos fines no totalmente aprovechados por las autoridades mexicanas o por el empresariado.

Las importaciones

Las importaciones además de afectar la estructura productiva y del empleo y la composición del consumo aparente, impactan la política macroeconómica. Permiten estimar el multiplicador de la inversión en una economía abierta y considerar cuánto crecimiento del producto es posible obtener de un crecimiento dado de las exportaciones.

Romero (2011) estimó la función de demanda de importaciones para México durante el periodo 1940-2009, mismo que actualizamos aquí para cubrir el periodo 1940-2017. El objetivo del modelo, cuyo desarrollo econométrico se presenta en detalle en el anexo, es analizar la relación entre las importaciones y el PIB mexicano, de tal manera que se puedan expresar los cambios del ingreso mexicano en cambios en las importaciones. La relevancia del estudio radica en evaluar si verdaderamente una política de industrialización y ampliación del valor agregado nacional tiene un impacto positivo en el ingreso nacional mexicano. Si bien se reducirían las importaciones manufacturadas, no se trata de una política de sustitución de importaciones con las características de la experimentada entre los años 1940 y 1982.

Para desarrollar el modelo se parte de la ecuación de demanda de importaciones de largo plazo calculada en Romero (2010), la cual está expresada en logaritmos para que los resultados se den en términos de elasticidades:

$$\ln M_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_t + \beta_2 \ln R_t + u_t$$

En donde: $\ln M_t$ son las importaciones mexicanas en el periodo t , $\ln Y_t$ es el PIB mexicano en el periodo t y $\ln R_t$ es el índice de tipo de cambio real. Los datos usados para generar el modelo son trimestrales desde 1940 al 2017 (1940Q1-2017Q2).

Una vez construida la serie 1940Q1-2017Q2 se analizaron las tres variables: ingreso Y , índice de tipo de cambio real R e importaciones M . Luego se procedió a realizar la prueba de cointegración para establecer si hay una relación de largo plazo entre las tres variables. Los resultados obtenidos comprobaron la existencia de dicha relación, lo que permitió proseguir para calcular la ecuación arriba señalada. Sin embargo, dado el cambio estructural de 1983, fue necesario explorar la posibilidad de otros cambios estructurales durante el periodo. Después de este análisis, el periodo se dividió en dos segmentos (1960-1982 y 1988-2017) para los cuales se corrió un modelo de corrección de errores.

Para el primer periodo (1960-1982) el modelo sugiere que cada peso de incremento del ingreso nacional demandó importaciones, en promedio, de 6.7 centavos. El periodo 1988-2017 presenta una situación muy diferente, toda vez que el mismo crecimiento del ingreso nacional demandó importaciones por 32 centavos, es decir 4.82 veces mayores que en el primer periodo.

Con esta elevada propensión a importar, tanto la política fiscal como la monetaria pierden efectividad como reguladores del ciclo económico y, toda vez que esa elasticidad ingresó de la demanda de importaciones se transmite a la balanza comercial, se agudiza el ciclo y deja a la economía mexicana con grados mínimos de libertad para su estabilización. Así, la economía nacional es hoy críticamente dependiente no sólo del crecimiento de la economía estadounidense.⁶ Hoy es evidente que el ingreso de los mexicanos pende en grado mayor de la voluntad política del presidente de Estados Unidos, como lo sugiere la inestabilidad del peso y de las inversiones extranjeras, ante el cambio de timón generado con la elección de Donald Trump en las elecciones de 2016.

Otro factor, además de los anteriores, limita el impacto del comercio sobre el crecimiento del PIB: el elevado peso de las importaciones de insumos y bienes de consumo intermedio en el total de las compras externas el cual, ratifica el escaso valor agregado nacional de las exportaciones. Entre 1990 y 2016, la proporción de importaciones destinadas al consumo intermedio ascendió del 61 al 74% de las totales (véase cuadro 4). Como se discutió, la alta dependencia, principalmente de las manufacturas, de las importaciones, reduce su valor agregado bruto en la formación del PIB. Este es un indicador de la fragmentación de los procesos productivos y del impacto de la actividad de las empresas multinacionales, de elevada presencia en las actividades más dinámicas y de exportación. Estas empresas, en comercio intra firma, adquieren sus insumos y bienes de capital (Romero, 2014). La ma-

⁶ Véase Puyana y Romero (2009) y Romero (2011).

quila mexicana, con intensivas inversiones extranjeras, es un ejemplo de esta fragmentación que se refleja tanto en su bajo valor agregado, como en la alta dependencia en las importaciones para consumo intermedio y el débil encadenamiento de los procesos productivos dentro de este sector. Por otra parte, el descenso de las importaciones de bienes de capital, del 28.7% en 1984 al 11.1% en 2016, señala otra falencia de la economía mexicana: el comportamiento de las inversiones, especialmente las dirigidas al aparato productivo. Ante estos hechos, no es de sorprender que los resultados del modelo de demanda de importaciones hagan evidente el incremento en la proporción importada en relación a su producto interno bruto.

CUADRO 4
PORCENTAJE DE IMPORTACIONES DE BIENES, POR DESTINO DEL BIEN

<i>Importación por destino del bien</i>	1980*	1985*	1990*	1995	2000	2005	2010	2016
Consumo intermedio	60.9	66.4	63.5	70.2	73.6	69.8	73.8	73.9
Consumo final	10.4	9.0	14.5	12.5	11.6	12.5	11.7	10.5
Formación de capital	28.7	24.6	22.0	12.0	9.8	11.7	9.4	11.1

FUENTE: *INEGI, 1988. *INEGI 1994. INEGI, Cuentas de bienes y servicios, Importaciones de bienes y servicios CIF, por destino de bien, millones de pesos a precios corrientes, estructura y variación porcentual, consultado 26 de Julio de 2017, datos disponibles en línea.

CONCLUSIONES

La amenazante retórica política en términos de comercio internacional, del principal socio comercial de México, es menos preocupante que la evidencia presentada en este ensayo. Al abandonar el modelo de sustitución de importaciones, el comercio parecería ser el catalizador del crecimiento de la economía mexicana. Sin embargo, los datos son claros. Las manufacturas que tienen una alta participación en la matriz comercial exterior, no tienen el impacto en el PIB debido al alto uso de productos intermedios importados. Desde 1990, el sector está en déficit comercial. Las exportaciones de procesos productivos con un alto componente tecnológico, que en los últimos años se han impulsado con parques industriales especializados, no logran ser la carta fuerte comercial mexicana. Las exportaciones mexicanas se especializan en materias primas o bienes manufacturados con bajos procesos productivos. Como el sector primario tiene un bajo valor agregado, las

exportaciones no logran aportar un mayor empuje al crecimiento económico. Por otro lado, China, uno de los principales competidores comerciales de México en el mercado estadounidense, se aleja cada vez más de la producción de bienes de bajo nivel tecnológico, apostando por productos con mayor valor agregado. En los últimos años, China ya no compite tan férreamente con México debido a la falta de exportaciones con altos niveles tecnológicos en México.

Por último, la relación que existe entre el PIB mexicano y las importaciones es tal que, por el incremento en un peso del ingreso nacional, se aumenta en 32 centavos las importaciones, esta proporción es 4.82 veces mayor que hace 40 años. Cada vez se depende más de productos importados, si bien actualmente las cadenas productivas están integradas a nivel internacional, es urgente que México tome parte en estas cadenas aportando productos de alto valor agregado y deje de ser el socio comercial que se integra en el eslabón más débil de la cadena.

Las negociaciones y el juego político que determinen el nuevo paso en el TLCAN tendrán que venir acompañadas de un replanteamiento de papel del comercio exterior en la participación del crecimiento económico. Es necesario establecer estos objetivos que garanticen un mayor bienestar económico, ahora más que nunca, ante los eventos por los que transita el país.

ANEXO: EL MODELO DE DEMANDA DE IMPORTACIONES MEXICANAS

En esta sección se revisa el modelo a detalle y se explica las características econométricas del mismo, así como las pruebas para evaluar su efectividad.

Para construir la base de datos de 1940 a 1980 se usaron datos históricos de INEGI y Banco de México para el PIB real de México (Y) e importaciones (M). Los datos históricos se encontraron anualmente, por lo que se interpoló por segmentación cúbica para reportarlos por trimestres. Para obtener el índice de tipo de cambio real (R) se calculó con los precios de bienes nacionales (P_D) y el índice de precios de las importaciones (P_M); $R = P_M/P_D$. Para el índice de precios de las importaciones se usó el índice de precios al productor publicado por la *Federal Reserve Economic Data* (FRED). Para obtener P_D se usó el índice nacional de precios al productor (INPP). Dado que se publica desde 1986, de 1940 a 1949 se usaron las estadísticas históricas de INEGI sobre el índice de precios al mayoreo, y de 1950 a 1986 se usaron los datos del índice nacional de precios al consumidor. De 1980 a 2017 los datos se obtuvieron del INEGI en trimestres. El PIB real en pesos se expresó en dólares dividiendo la serie entre el tipo de cambio de 2008Q3. El INPP se dividió entre el tipo de cambio nominal para obtener el índice de precios de

bienes nacionales (P_D). El tipo de cambio nominal se obtuvo dividiendo el tipo de cambio nominal de cada trimestre 1940Q1-2017Q2 entre el tipo de cambio nominal del tercer trimestre de 2008 (2008Q3). Se usó el tipo de cambio del tercer trimestre del 2008 dado que el PIB está a precios constantes de 2008. Con esta base de datos se corre el siguiente modelo:

$$\ln M_t = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_t + \beta_2 \ln R_t + u_t$$

Los resultados de las pruebas de raíces unitarias Phillips-Perron mostraron que ninguna de las tres series es estacionaria; sin embargo, se vuelven estacionarias con un nivel de integración $I(1)$ con una diferencia.

CUADRO A1
PRUEBA PHILLIPS-PERRON, $Z(T)$

<i>Variables</i>	<i>Intercepto</i>	<i>Con tendencia e intercepto</i>	<i>Sin tendencia ni intercepto</i>
In M	-1.067	-2.591	0.937
In Y	-0.531	-1.739	1.466
In R	-3.334	-3.988	-0.623

Nota: los valores críticos de la prueba PP con intercepto, con tendencia e intercepto, sin tendencia ni intercepto a un nivel de significancia de 1%, 5%, 10% son, respectivamente: -3.455, -2.878, -2.570; -3.988, -3.428, -3.130; -2.580, -1.950, -1.620.

CUADRO A2
PRUEBA PHILLIPS-PERRON EN PRIMERA DIFERENCIA, $Z(T)$

<i>Variables</i>	<i>Intercepto</i>	<i>Con tendencia e intercepto</i>	<i>Sin tendencia ni intercepto</i>
In M	-14.663	-14.645	-14.639
In Y	-16.447	-16.424	-16.313
In R	-16.190	-16.165	-16.215

Nota: los valores críticos de la prueba PP con intercepto, con tendencia e intercepto, sin tendencia ni intercepto a un nivel de significancia de 1%, 5%, 10% son, respectivamente: -3.455, -2.878, -2.570; -3.988, -3.428, -3.130; -2.580, -1.950, -1.620.

Posteriormente se llevó a cabo una prueba de cointegración para establecer si existe una relación de largo plazo entre las variables. Para esto se llevó a cabo la prueba de Johansen, donde primero se determinó el número de

rezagos requeridos. A partir del criterio SBIC se determinó que se necesitaban dos rezagos.

CUADRO A3
PRUEBA DE COINTEGRACIÓN DE JOHANSEN

<i>Hipótesis nula</i>	<i>Hipótesis alternativa</i>	<i>Valor de traza</i>	<i>Valor crítico 95%</i>
$r = 0$	$r > 0$	36.5369	34.55
$r = 1$	$r > 1$	12.4201	18.17
$r = 2$	$r > 5$	3.1254	3.74
<i>Prueba máx λ</i>	<i>Prueba máx λ</i>	<i>Valores máx de λ</i>	<i>Valor crítico 95%</i>
$r = 0$	$r = 1$	24.1168	23.78
$r = 1$	$r = 2$	9.2946	16.87
$r = 5$	$r = 6$	3.1254	3.74

Nota: r es el número de vectores de cointegración.

La hipótesis nula de la prueba de Johansen es que no hay cointegración, a partir del valor de traza se evalúa de acuerdo a su valor crítico (en este caso del 95%), al ser el valor de traza mayor al valor crítico se rechaza la hipótesis nula y se evalúa el siguiente caso. La siguiente hipótesis nula es que hay un nivel de cointegración $r \leq 1$ contra la alternativa que indica que hay dos o más vectores de cointegración, dado que el valor de traza es menor al valor crítico no se puede rechazar la hipótesis nula. El estadístico de traza indica un vector de cointegración a nivel de 5%. La prueba de máximo eigenvalor da resultados similares. Nuevamente se parte de la hipótesis nula de no cointegración ($r=0$), al ser el valor del eigenvalor mayor al valor crítico se rechaza la hipótesis nula. La siguiente hipótesis nula es que hay un vector de cointegración ($r=1$) evaluando al 5% no se puede rechazar la hipótesis nula por lo tanto existe la presencia de un vector de cointegración. A pesar de que las variables no son estacionarias, sí es estacionaria la combinación lineal de éstas.

Dado que existe un nivel de cointegración $I(1)$ se puede hacer uso de la técnica de corrección de errores.

Por el cambio estructural realizado en 1983 conviene dividir el análisis en dos periodos (1960-1982 y 1988-2017), de acuerdo a una prueba estadística de cambios estructurales. Para esto primero se necesita calcular la ecuación

$$\ln M = 0.364 + 0.0043 \ln Y - 0.161 \ln R + 0.969 \ln M_{t-1}$$

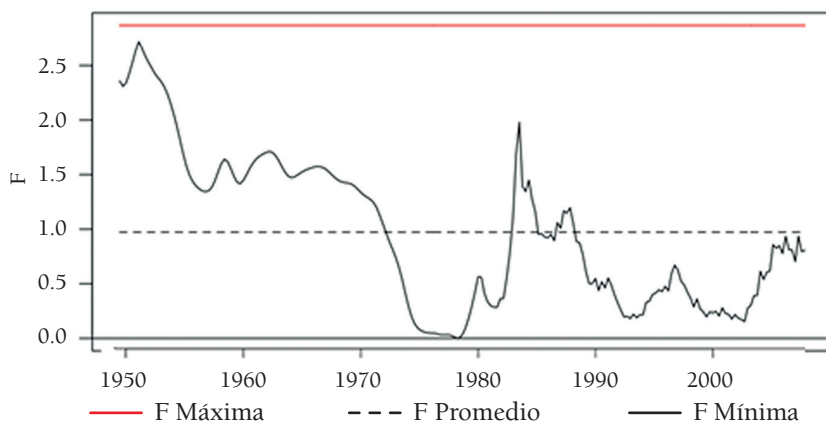
(0.002) (0.084) (0.005) (0.00)

$$n = 309, R^2 = 0.98, R^2_{ajustada} = 0.98, DW = 1.66, F = 5422.67.$$

Los errores estándares aparecen entre paréntesis debajo de la ecuación. Las variables Y , R , y M_{t-1} tienen el signo esperado, los resultados de la prueba Phillips-Perron a los residuos muestra que son estacionarios, es decir, la serie está cointegrada. El valor de λ es $1 - 0.969 = 0.031$, siendo que la elasticidad de largo plazo de M en un cambio de Y es de 0.138 y la elasticidad de M en un cambio de R es -5.193 ($\epsilon_Y = 0.138$, $\epsilon_R = -5.193$). El vector de cointegración para el periodo 1940-2017 es $[1, -0.138, 5.193]$.

Para saber los cambios estructurales del modelo, se hace una prueba F a los residuos del modelo. Los estadísticos están por debajo del promedio en el periodo 1960Q1-1982Q4 y de 1988Q1-2017Q2, estos resultados son consistentes con los antecedentes históricos y la división que hace Romero (2010). Esta prueba muestra que los residuos no mantienen un proceso estacionario durante todo el periodo, en la gráfica A1 se puede ver los periodos por debajo del promedio.

GRÁFICA A1
CAMBIO ESTRUCTURAL (1940-2017)
ESTADÍSTICO F EN RESIDUOS



Se hace la primera división 1960Q1-1982Q4 y se usa el método de corrección de errores con la siguiente ecuación:

$$\Delta \ln M_t = \beta_0 + \beta_1 \ln M_{t-1} + \beta_2 \ln Y_{t-1} + \beta_3 \ln R_{t-1} + \beta_4 \Delta \ln Y_t + \beta_5 \Delta \ln R_t + \beta_6 D_1 + \beta_7 D_2 + \beta_8 D_3 + \beta_9 D_4 + \beta_{10} D_5 + \beta_{11} (D_6 * \Delta \ln M_t) + \varepsilon_t,$$

$D_1: 1966Q1, D_2: 1969Q1, D_3: 1975Q1, D_4: 1976Q1, D_5: 1977Q1, D_6: 1980Q1-1982Q4.$

Las variables dicotómicas se usaron para normalizar los residuos. Se estimó la regresión y al hacer la prueba de autocorrelación, la hipótesis nula de no correlación se rechaza, esto es por el uso del método de interpolación cúbica segmentada, si bien suaviza la serie, presenta autocorrelación. Dado que los residuos no son homocedásticos se corrió el modelo con corrección por el método de White cuyos resultados se ilustran en el cuadro A4. También se realizó la prueba de Philips-Perron para comprobar si los residuos son estacionarios, estos resultados se muestran en el cuadro A5.

CUADRO A4
RESULTADO DEL MODELO

<i>Coefficiente</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficiente estimado</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
β_0	Constante	-1.010	0.303	-3.330	0.001
β_1	$\ln M_{t-1}$	-0.175	0.041	-4.294	0
β_2	$\ln Y_{t-1}$	0.22	0.056	3.935	0
β_3	$\ln R_{t-1}$	-0.115	0.07	-1.642	0.105
β_4	$\Delta \ln Y$	2.066	0.353	5.851	0
β_5	$\Delta \ln R$	-0.167	0.074	-2.251	0.027
β_6	D_1	-0.125	0.016	-7.908	0
β_7	D_2	-0.125	0.012	-10.737	0
β_8	D_3	-0.166	0.007	-23.896	0
β_9	D_4	-0.207	0.012	-16.644	0
β_{10}	D_5	-0.187	0.018	-10.421	0
β_{11}	$D_6 * D \ln M_{t-1}$	0.821	0.114	7.217	0

$n = 84$, después de ajustes. $R^2 = 0.82$, $R^2 = 0.79$; DW: 1.95, F: 29.19 Prob (estadístico F: 000). Criterio de información de Akaike: -3.436. En la prueba de normalidad de los residuos, el coeficiente Jarque-Bera fue JB = 0.169, con probabilidad de 0.919 y valor de curtosis de 3.220. En la prueba de autocorrelación Breusch-Godfrey del multiplicador de Lagrange, con cuatro rezagos, arroja los siguientes resultados: $F = 2.576 < F(4,68) = 3.50$, con lo cual no se puede rechazar la hipótesis nula al nivel de 1% de significancia. La prueba RESET de Ramsey de linealidad arrojó el resultado siguiente: $F: 5.601 < F(1,71) = 7.08$ al nivel de 1% de significancia, con lo que tampoco se puede rechazar la hipótesis nula de linealidad en la ecuación de regresión.

CUADRO A5
PRUEBA PHILLIPS-PERRON

<i>Variables</i>	<i>Intercepto</i>	<i>Con tendencia e intercepto</i>	<i>Sin tendencia ni intercepto</i>
ε	-9.403	-9.335	-9.452

Nota: los valores críticos de la prueba PP con intercepto, con tendencia e intercepto, sin tendencia ni intercepto a un nivel de significancia de 1%, 5%, 10% son, respectivamente: -3.511, -2.897, -2.586; -4.072, -3.465, -3.159; -2.593, -1.945, -1.614.

A partir de estos resultados se reescriben en forma de modelo de corrección de errores de la siguiente manera:

$$\Delta \ln M_t = -1.010 - 0.175(\ln M_{t-1} - 1.257 \ln Y_{t-1} + 0.657 \ln R_{t-1}) + 2.066 \Delta \ln Y_t - 0.167 \Delta \ln R_t + \dots$$

El vector de cointegración es $[1, -1.257, 0.657]$ y la velocidad de ajuste de las importaciones para alcanzar su nivel ideal es de -0.175 . El efecto del largo plazo del cambio de Y en M está dado por:

$$k_1 = -\frac{\eta_2}{\gamma} = -\frac{0.220}{-0.175} = 1.257$$

La relación de largo plazo entre M , Y y R de 1960 a 1982 está dada por la $\ln M_t^* = 1.257 \ln Y_{t-1}^* - 0.657 \ln R_{t-1}^*$. La elasticidad está definida como:

$$\varepsilon_{MY} = \frac{dM}{dY} \frac{Y}{M}$$

La propensión promedio a importar $m = dM/dY$ y se calcula multiplicando la elasticidad media por el cociente de la media de las importaciones entre la media del PIB, $m = \varepsilon_{MY}(M/Y)$. En el periodo 1960-1982 se tienen $m = 1.257 (0.053) = 0.067$. Esto es, por cada peso de incremento del ingreso durante el periodo 1960-1982 se importaron, en promedio 6.7 centavos.

Para el segundo periodo se aplica el método de corrección de errores de 1988Q1-2017Q2:

$$\Delta \ln M_t = \beta_0 + \beta_1 \ln M_{t-1} + \beta_2 \ln Y_{t-1} + \beta_3 \ln R_{t-1} \\ + \beta_4 \Delta \ln Y_t + \beta_5 \Delta \ln R_t + \beta_6 D_1 + \beta_7 D_2 + \beta_8 D_3 + \varepsilon_t \\ D_1: 2005Q4, D_2: 2008Q1, D_3: 2009Q1$$

Los resultados de correr el modelo se muestran el cuadro A6 y la prueba de Phillips-Perron en los residuos se muestra en el cuadro A7:

CUADRO A6
RESULTADOS DEL MODELO

<i>Coefficiente</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficiente estimado</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
β_0	Constante	-0.713	0.288	-2.48	0.015
β_1	$\ln M_{t-1}$	-0.179	0.052	-3.44	0.001
β_2	$\ln Y_{t-1}$	0.123	0.038	3.22	0.002
β_3	$\ln R_{t-1}$	-0.049	0.049	-1.01	0.316
β_4	$\Delta \ln Y$	0.375	0.162	2.31	0.023
β_5	$\Delta \ln R$	-0.203	0.112	-1.82	0.072
β_6	D_1	0.078	0.679	1.16	0.250
β_7	D_2	-0.049	0.068	-0.73	0.469
β_8	D_3	-0.298	0.069	-4.32	0.000

n=117, después de ajustes R²=0.370, R² ajustada=0.323, DW: 2.26, F: 7.94 Prob(F:0.00), las pruebas gráficas de densidad de Kernel muestra que no hay normalidad. La prueba de Breusch-Pagan señala heteroscedasticidad por lo que se corrió el modelo con ajustes del método de White. Pasó la prueba de no autocorrelación de grado dos. La prueba Reset de Ramsey al 1% no se puede rechazar la hipótesis nula de linealidad de la ecuación.

CUADRO A7
PRUEBA PHILLIPS-PERRON

<i>Variables</i>	<i>Intercepto</i>	<i>Con intercepto y tendencia</i>	<i>Sin tendencia ni intercepto</i>
ε	-4.821	-8.289	-3.218

Nota: los valores críticos de la prueba PP con intercepto, con tendencia e intercepto, sin tendencia ni intercepto a un nivel de significancia de 1%, 5%, 10% son, respectivamente: -3.455, -2.878, -2.570; -3.988, -3.428, -3.130; -2.580, -1.950, -1.620.

Al describir los resultados como modelo de corrección de errores se obtiene:

$$\Delta \ln M_t = -0.713 - 0.179(\ln M_{t-1} - 0.687 \ln Y_{t-1} + 0.279 \ln R_{t-1}) + 0.375 \Delta \ln Y_t - 0.203 \Delta \ln R_t + \dots$$

Siendo el vector de cointegración $[1, -0.687, 0.279]$ y la velocidad de ajuste de las importaciones es -0.179 y el efecto del largo plazo del cambio del PIB en las importaciones es:

$$k_1 = -\frac{\eta_2}{\gamma} = -\frac{0.123}{-0.179} = 0.687$$

Al analizar la relación de largo plazo entre el PIB y las importaciones se usa la siguiente ecuación: $\ln M_t^* = 0.687 \ln Y_{t-1}^* - 0.279 \ln R_{t-1}^*$, y para el periodo de 1988 al 2017 se tiene $m = 0.687 (0.47) = 0.323$. Esto muestra que por cada peso que se incrementaba el ingreso durante el periodo 1988-2017 se importaban 32 centavos, esto es 4.82 veces más que en el periodo 1960-1982.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B (1965), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", The Manchester School of Economic and Social Studies, núm. 33, pp 99-123.
- Caves E. Richard, Jeffrey A. Frankel y Ronald W. Jones, (2007), *World Trade and Payments. An Introduction, Tenth Edition*. Addison Wesley, Massachusetts.
- Capdeville, Mario, (2005), "La productividad de la industria maquiladora en México" presentado en el *Seminario Internacional, aprendizaje tecnológico y escalamiento industrial*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Gourinchas, Pierre Olivier, and Olivier Jeanne, (2007), "Capital Flows to Developing Countries, The Allocation Puzzle," November, 2007.
- IITD (International Institute for Trade and Development), (2007), "Weight Export Similarity Index, An Alternative Measure and its Uses".
- Junning Cai, P. L. (2009), "Assessment of comparative advantage in aquaculture", Rome, FAO

- Ocampo, José Antonio (2006), "La liberalización económica latinoamericana a la luz de la historia", *Conferencia magistral*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Puyana, A. (2011a), "Economic Growth, employment and poverty reduction, A comparative analysis of Chile and Mexico", OIT, Employment Sector Working Paper No. 78, ISBN 978-92-2124784-5
- Puyana, A. (2011b), "Sobre los beneficios y los costos de modificar la estructura energética mexicana, o de no hacer nada al respecto", *trabajo presentado en el simposio, La transición energética y las energías alternas, Oportunidades y responsabilidades*, organizado por la UNAM, Juriquilla, Mayo 3 y 4 de 2011
- Puyana, A. (2011 c), "Economic Growth, Employment And Poverty Reduction, A Comparative Analysis of Chile and Mexico with references to Argentina, Brazil and Colombia", en Puyana, A. y Okuro, S, 2011, *Strategies Against Poverty 'Designs From The North And Alternatives From The South'*, CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Puyana, A. (2016), "La economía mexicana bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ¿Mucho ruido y pocas nueces?", *Integración en América del Norte (1994-2016)*, El Colegio de México
- Puyana, A. y Romero J. (2009), *México, De la Crisis de la Deuda al Estancamiento Económico*, El Colegio de México.
- Puyana, A. y Romero J. (2010), ¿De que Sufre la Economía Mexicana? ¿Falta de Recursos u Oportunidades de Inversión? *Economía Informa*, UNAM, Facultad de Economía, Marzo-Junio.
- Puyana, A. y Romero J. (2012), "La Economía Mexicana, Análisis Retrospectivo y Recomendaciones", con José Romero, en J. L. Calva (Coord.), *Mercados e inserción de México en el mundo, Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 3, UNAM-CEE, México, pp. 220-244.
- Prasad, Eswar, Rajan, Raghuram G, and Arvind Subramanian, (2007), "Foreign Capital and Economic Growth," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2007, 1, 153-209.
- Rodrik, Dani (2005), "Growth Strategies," in P. Aghion and S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, North-Holland.
- Rodrik, Dani (2007), "The Real Exchange Rate and Economic Growth, Theory and Evidence," Harvard University, Septiembre.
- Rodrik, Dani (2008), "The Real Exchange Rate and Economic Growth", consultado en <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/RER%20and%20growth.pdf>>.
- Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2008), Why did financial globalization disappoint?, marzo.

- Romero, José (2003), *Comercio y Crecimiento, en Una Historia Contemporánea de México, Tomo 1*. Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, Editores, Editorial Océano, México.
- Romero José (2010), Evolución de la Demanda de Importaciones de México, 1940-2009, Documento de Trabajo, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Romero José (2011), Mesa de Análisis y Discusión, Crecimiento Económico y Empleo en México, Escuela de Administración Pública del DF, Mayo 13,
- Romero, J. (2014), Los límites al crecimiento económico de México, El Colegio de México.

DE LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA A LA NUEVA OLEADA DE REFORMISMO NEOLIBERAL

HÉCTOR GUILLÉN ROMO*

EL DESARROLLO “HACIA ADENTRO”: LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO

Dejando de lado la polémica sobre si en las décadas después de la independencia se produjo un fuerte estancamiento (o incluso un retroceso) o un desarrollo económico relativamente aceptable, todo mundo está de acuerdo en considerar que el Porfiriato fue un periodo de crecimiento dinámico que la Revolución mexicana cortó súbitamente. Cabe señalar que durante el Porfiriato la política comercial no se orientaba únicamente a la exportación. En efecto, en este periodo se aplicó una política arancelaria focalizada para apoyar la substitución de importaciones en la industria de bienes de consumo, facilitando al mismo tiempo con reducciones en los aranceles el acceso de los productores manufactureros a los bienes de capital y bienes intermedios exteriores a bajo costo. La protección comercial selectiva formaba parte de una política más general para promover una rápida industrialización. La economía mexicana entró en una fase de lento crecimiento hasta que la organización política emanada de la Revolución logró estabilidad sentando las bases para una nueva fase de expansión económica.

Una de las múltiples causas de la Revolución mexicana fue el gran peso de las grandes empresas extranjeras y la extrema dependencia de la economía mexicana bajo Porfirio Díaz (Rouquié, 2013, pp. 210-213; Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 85-86). Los revolucionarios en el poder desde Carranza hasta Cárdenas, pasando por Calles, tuvieron conciencia de la debilidad de un Estado penetrado por las empresas de un vecino poderoso y amenazante. El país se dotó de instituciones originales para prevenir la desunión y asegurar la cohesión nacional. Pero esta organización cerrada no basta si los sectores

* Universidad de París 8, Vincennes-Saint Denis.

más modernos y dinámicos escapan a la soberanía nacional. El Estado debe entonces ser el motor del crecimiento y volverse empresario. La nacionalización de producciones estratégicas destinada a sostener la economía se vuelve una prioridad. Tras haber puesto fin al arcaísmo del sector agrario y encuadrado mediante el corporativismo a las clases populares, el Estado modernizador va a dedicarse a estimular la industrialización del país, incluso antes de que la Segunda Guerra Mundial cree, como en toda América Latina, las condiciones favorables al desarrollo de una industria nacional para substituir las importaciones que se volvieron imposibles.

La Segunda Guerra Mundial provocó, por un lado, una fuerte demanda de productos mexicanos y, por otro, el rápido desarrollo de industrias de bienes de consumo corriente. Cuando la guerra acabó, el restablecimiento de los flujos comerciales puso fin a la protección automática de las nuevas industrias. Eran tan frágiles que las condiciones de su aparición las volvían poco competitivas. Estados Unidos, gran vencedor del conflicto y potencia industrial sin rival, amenaza el mercado interno. En estas condiciones, a partir de la segunda mitad de los cuarenta, México siguió un modelo de “desarrollo hacia adentro” con el propósito de consolidar y agrandar un sector industrial para satisfacer las necesidades del mercado interno. El inicio de la política proteccionista mexicana en el periodo posrevolucionario puede situarse en 1947 cuando el gobierno mexicano comienza a establecer restricciones cuantitativas a las importaciones y a substituir con tarifas *ad valorem* las específicas existentes.¹

Aunque el FMI favorecía la política de apertura hacia el exterior como solución a los problemas de los países latinoamericanos, la CEPAL defendía el desarrollo hacia adentro. Los argumentos en favor del desarrollo hacia adentro o de lo que se conoce como la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) pueden clasificarse en argumentos de orden externo y de orden interno (Cardoso y Helwege, 1993, pp. 90-97; Guillaumont, 1995, pp. 166-168).

Los argumentos de orden externo en favor de la ISI se basan en una crítica de la teoría estática de la especialización y de los efectos dinámicos esperados de las exportaciones. A este respecto se destacaba la inestabilidad de los precios de los productos primarios, el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados y los déficits de la balanza de pagos. Entre los argumentos de orden interno en favor de la ISI se destacaban el

¹ La conjunción del proteccionismo con una política de fomento al desarrollo financiero y de transporte, en el marco de una expansión muy equilibrada entre exportaciones y mercado interno, constituyó un auténtico prelude a “la industrialización dirigida por el Estado” predominante después de la Segunda Guerra Mundial (Cárdenas, 1999, p. 64; Bulmer-Thomas, 2000, pp. 321-374; Bértola y Ocampo, p. 164).

desempleo, la industria naciente, la naturaleza dinámica de la dotación de recursos y la integración de la economía.

En México, argumentos como los mencionados fueron utilizados durante la década de los cincuenta y de los sesenta para aumentar las tarifas arancelarias, extenderlas a un número cada vez mayor de bienes y finalmente sustituirlas por restricciones cuantitativas a la importación. Así, a medida que surgían empresas nacionales o multinacionales extranjeras dispuestas a producir los bienes importados se cerraban las fronteras para impedir la importación de dichos bienes. Los bienes de capital o los intermedios que no se producían internamente había posibilidades de adquirirlos en el exterior. En estas condiciones, a principios de los años setenta todos los bienes importables estaban sujetos a alguna barrera arancelaria o no arancelaria y la mayor parte estaba sujeta a controles cuantitativos.

Diversos estudios sobre la ISI mostraron que ésta alcanzó más rápidamente el sector de bienes de consumo que el de bienes intermedios y este último más rápidamente que el de bienes de capital. De hecho, la sustitución de importaciones fue una fuente de crecimiento en algunos sectores de tecnología simple, que requirieron mercados estrechos y que gozaron generalmente de una protección elevada. Una vez que estos sectores se “ocuparon”, el crecimiento comenzó a enfrentar obstáculos como oportunamente lo hizo notar la literatura sobre el desarrollo incluyendo la misma CEPAL. Se trataba de una industrialización limitada, superficial, sin que se establecieran, como lo indicó Hirschman, vínculos “hacia atrás”.

La limitación de la sustitución a ciertos sectores o actividades situados generalmente al final de la cadena productiva sin que el proceso se prosiguiera hacia atrás, hacía que la actividad industrial permaneciera dependiente del exterior para su aprovisionamiento en bienes de capital y en bienes intermedios. Se producía más bien una sustitución entre importaciones de tipo diferente que sustitución de las importaciones. A final de cuentas, debido a la evolución de la estructura de la demanda, podía acontecer que el coeficiente global de importación no disminuyera o incluso que aumentara.

La dependencia que de lo anterior resultaba no era inferior a la precedente. En efecto, la falta de divisas provocada por las dificultades de la balanza de pagos podía detener la producción o generar una subutilización del equipo, de tal suerte que no sólo la oferta disminuiría, sino que el empleo era inestable y los costos de producción aumentaban.

Los efectos del proteccionismo se hacían sentir sobre la estructura productiva, la estructura social, la distribución espacial de la población y las relaciones industriales:

- *Efectos sobre la estructura productiva.* La estructura productiva resulta generalmente de una cierta estructura de la protección que orienta la producción hacia los sectores protegidos. La utilización de restricciones cuantitativas acentuaba el papel de la protección en materia de asignación de recursos. Como señalan Bhagwati y Krueger (1978, 1973), este papel difiere del de las tarifas, ya que en general las licencias de importación sólo son cedidas por el gobierno a los utilizadores reales y no pueden ser revendidas. Así, con el otorgamiento de licencias el gobierno decidía la estructura de la producción no sólo entre categoría de bienes sino entre productores. Entre los bienes se facilitó la importación de los que se consideraban esenciales y se puso un freno a las importaciones de bienes de consumo final. Entre los productores el poder burocrático prefirió, mediando muchas veces la corrupción, a los mejor establecidos.

En este contexto, los efectos sobre la productividad de los recursos no se hacen esperar y se asiste a un hecho paradójico. En efecto, el argumento de la industria naciente señalaba que el objetivo de la protección era darle tiempo a la empresa para que adquiriera la experiencia necesaria para volverse competitiva y con el tiempo poder incluso exportar. Sin embargo, en muchos casos la restricción de la competencia generó el mantenimiento de rentas de la situación provocando una menor productividad y un desperdicio de recursos. En este sentido, se ha considerado que el costo de la protección ha resultado menos de una mala asignación de recursos que de la ineficiencia resultante de los efectos de tranquilidad de la protección. En esta misma perspectiva, se piensa que el modelo ISI aplicado en México, implicó una pauta de crecimiento extensivo con una contribución declinante del crecimiento de la productividad total de los factores desde los años cuarenta hasta principio de los ochenta (Solimano, 1998).

La protección elevada de los bienes producidos para reemplazar las importaciones se acompañaban de una protección débil y, en algunos casos, negativa, de las actividades de exportación. La relación de incitaciones relativas otorgadas a los dos tipos de actividad ilustra bien lo que se ha dado en llamar el sesgo contra la exportación.

La protección tal y como se practicó con tarifas y restricciones cuantitativas perjudicó a la exportación de diferentes maneras: los exportadores soportaron las consecuencias de los costos de producción más elevados en los sectores que competían con las importaciones, sufrieron un tipo de cambio real que se sobrevaluó, lenta pero continuamente entre 1955 y 1975 como respuesta a una inflación discreta, y que pudo mantenerse sobrevaluado precisamente por la protección. La penalización de las actividades exportadoras se constató en la agricultura. El tipo de cambio sobrevaluado redujo las ganancias de los exportadores de productos agrícolas y les dificultó la

competencia con los importadores de alimentos baratos. Los efectos negativos sobre la agricultura se manifestaron en la estructura social.

- *Efectos sobre la estructura social.* La protección provocó una distorsión en los precios relativos que actuó directamente sobre la distribución. Su principal efecto perverso fue favorecer a las categorías urbanas que realizaban actividades protegidas en detrimento de las categorías rurales no protegidas y consumidoras de productos de sustitución más caros que los productos análogos de importación. A este respecto, Little, Scitovsky y Scott subrayaron que el proteccionismo elevado provoca el deterioro de los términos de intercambio internos entre la agricultura y la industria. Este efecto favoreció el éxodo rural y desalentó la producción agrícola incluso la de exportación. Esto último se vio reforzado por la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado que hacía que a un precio dado en moneda extranjera de los productos agrícolas exportados correspondiera un menor precio en moneda nacional y, por lo tanto, un menor precio pagado al productor. Paralelamente, el precio en moneda nacional de los productos importados, consumidos en mayor proporción por las categorías urbanas, fue inferior a lo que sería al tipo de cambio de “equilibrio”. Además, la protección elevaba favoreció a los beneficios con respecto a los salarios, asegurando una alta rentabilidad en los sectores protegidos. Por todo lo anterior, se puede afirmar que la protección tuvo por efecto aumentar la desigualdad del ingreso personal y en términos de participación factorial. De un coeficiente de Gini de alrededor de 0.52 en 1950 se pasa a 0.56 en 1970.²

- *Efectos sobre la distribución espacial de la población.* La protección engendró un modelo de desarrollo regional en torno a las megalópolis (Katz, 2000, pp. 137-139). En la medida en que el modelo ISI implicaba una política de crecimiento industrial orientada hacia el interior en la que el mercado interno era el principal destino de la producción de las empresas del sector manufacturero, se incitó a las empresas industriales a instalarse en los grandes centros de consumo provocando un crecimiento rápido de las ciudades. Como las empresas que producían los bienes de consumo manufacturero se instalaron en las ciudades, las empresas productoras de bienes intermedios utilizados en la producción de bienes de consumo hicieron lo mismo, reforzando el crecimiento urbano. En razón de lo anterior, se observa simultáneamente en las ciudades un crecimiento importante de los servicios comerciales, financieros y educativos. Esto alimentó un flujo continuo y creciente de población proveniente de sectores como el agrícola y el minero que fueron penalizados por la protección otorgada al sector industrial.

² A título comparativo el coeficiente de Gini en Europa Occidental se sitúa entre 0.3 y 0.4 (Lustig y Székely, 1998, p. 583; Bulmer-Thomas, 2000, p. 565).

Además, en una economía proteccionista que abastecía casi exclusivamente el mercado interno, el sistema de transporte se limitaba a unir las grandes ciudades para facilitar el abastecimiento de bienes intermedios destinados a la industria manufacturera y poder encaminar los bienes hacia otros centros de consumo. Claro está que la construcción de la infraestructura de transporte aumentaba el efecto de atracción de las grandes ciudades. Finalmente, como el costo unitario del transporte de bienes de consumo era relativamente elevado, las empresas tendían a instalarse cerca de los centros de consumo masivo, lo que aumentaba la concentración geográfica de la actividad económica.

- *Efectos sobre las relaciones industriales.* El modelo ISI generó en diferentes ámbitos territoriales (Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey) una configuración productiva y de relaciones industriales calificada de cuasifordista o de fordismo periférico: “producción en masa para consumo nacional, eslabonamientos productivos nacionales estables, un sistema de relaciones industriales con prerrogativas para el trabajo (negociación colectiva)” (Alegria, Carrillo y Estrada, 1997, p. 195). No se califica plenamente de fordismo, ya que este último en su estado puro reposa no sólo sobre una producción masiva sino también sobre salarios elevados que permitan crear una demanda correspondiente. Dicho de otra manera, a la producción de masa no correspondía el compromiso salarial institucionalmente regulado que permitiera la expansión del consumo de masa. La debilidad de la institucionalización de la relación salarial conducía a la dominación de mecanismos competitivos en materia de formación de salarios.

Pero el modelo de industrialización substitutiva, aunque constituyó el núcleo dinámico de la industrialización, no operó en forma pura. En 1965 se introduce el Programa de Industrialización Fronteriza (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999, pp. 39-40). Este programa implicaba una modificación marginal del modelo de industrialización hacia adentro, ya que impulsaba en la zona fronteriza una orientación hacia el mercado externo. Se mantenía el compromiso de proteger a las manufacturas contra la competencia internacional injertando en la ISI un nuevo conjunto de incentivos que hiciera posible la exportación de artículos manufacturados. En este sentido, la ISI coincide con lo que se ha denominado la primera generación de la industria maquiladora. Desde la introducción del Programa de Industrialización Fronteriza, la primera innovación en su género, hasta los primeros años de la década de los ochenta, la industria maquiladora fue relativamente homogénea. La ruptura de las cadenas productivas, denominadas también cadenas de valor, permitía segmentar la producción de un mismo bien en distintos lugares, incluyendo su ensamble final. En estas condiciones, se constataba la presencia predominante de plantas pequeñas y medianas de capital esta-

dounidense en actividades de ensamble tradicional desvinculadas productivamente de la industria nacional. El proceso productivo se limitaba al ensamble de partes y piezas provistas por la matriz extranjera. Los eslabonamientos productivos nacionales eran mínimos ante la incapacidad de los productores nacionales para competir con las importaciones en los mercados fronterizos por cuestiones de calidad y precio. Se utilizaba tecnología intensiva en el uso de mano de obra, sobre todo femenina, con baja o nula calificación, en un contexto caracterizado por la ausencia de organizaciones sindicales efectivas. En dichas plantas ensambladoras prevalecía una mayor preocupación por los volúmenes de producción que por la calidad del producto. Se trataba de producir masivamente productos estandarizados para mercados donde la competencia se realizaba en función del costo. Las actividades más usuales a las que se abocaron las maquiladoras de primera generación fueron la industria electrónica y la rama de la confección. La mayoría de las plantas maquiladoras de esta primera etapa se localizaron casi exclusivamente en la frontera norte. Constituían un enclave como las plantas bananeras de América Central. No generaban una derrama, esto es, un incremento del ingreso y del empleo del país (CEPAL, 1996). Dicha forma de operación de las empresas maquiladoras ha sido calificada como “taylorización primitiva”.

Aún más, el intento de transitar hacia un “modelo mixto” no se basó exclusivamente en la maquila. Desde principios de los setenta, con la administración de Luis Echeverría Álvarez, se introdujeron subsidios a la exportación y se establecieron políticas de promoción de exportaciones que otorgaban protección y diversos subsidios directos a las empresas que exportaran. Las multinacionales establecidas en México para aprovechar de un mercado nacional protegido son firmemente invitadas a exportar. Se instauraron requisitos de exportación pero de ninguna manera —como se afirma a menudo— se rechazó la inversión extranjera directa durante la fase de industrialización dirigida por el Estado. Se trataba de instaurar una estrategia de tipo mixto como la del modelo asiático capaz de combinar la protección del mercado interno con la promoción de exportaciones. Dicha estrategia intentaba sacar partido de las nuevas oportunidades que se abrían para exportar bienes manufacturados ligeros hacia los países industrializados.

La combinación de proteccionismo, de apoyo del Estado financiero y empresario al sector privado y de la política salarial (los salarios aumentan en términos reales), dio excelentes resultados durante tres décadas. En efecto, en la época del modelo ISI, con la maquiladora y el petróleo como complementos, los resultados en materia de crecimiento fueron muy positivos. México creció a una tasa media anual cercana a 6.5% desde principios de los cincuenta hasta principios de los ochenta, con una notable estabilidad fi-

nanciera externa e interna sobre todo a partir de 1955 que hizo que, durante un cierto tiempo, se hablara de desarrollo estabilizador. Incluso en algún momento llegó a hablarse de un “milagro mexicano” ya que “nunca, desde principios o mediados del siglo XIX, había estado México tan cerca de los niveles de ingreso de los países ricos como en 1980” (Ros, 2013, p. 15). Nuestro país se caracterizaba “no sólo por su dinamismo económico sino por la estabilidad conseguida en las dimensiones económicas más sensibles a los conflictos sociales o políticos, como serían la inflación o la estabilidad monetaria” (Cordera, Lomelí y Flores, 2009, p. 10). Sin embargo, la contrapartida del denominado milagro mexicano (era dorada de crecimiento con estabilidad que coincidió con el periodo de mayor estabilidad económica de la historia conocido como “los treinta gloriosos”) fue una muy desigual distribución de los frutos del crecimiento (Maddison, 1993, p. 214).

El modelo ISI combinaba mercados y propiedad privada con un Estado fuerte que regulaba y controlaba directamente ciertas áreas estratégicas de la economía como el petróleo. Las instituciones que operaban durante dicho modelo se caracterizaban por una lógica corporativa que articulaba desde el gobierno los intereses de empresarios, trabajadores y campesinos con el objetivo de controlarlos políticamente. Desde la Presidencia de la República se distribuían premios a los diferentes grupos a cambio de su apoyo. Los empresarios percibían diversos privilegios como protección tarifaria, subsidios, bajas cargas fiscales y créditos de la banca de desarrollo. Los trabajadores eran protegidos por sindicatos afiliados al PRI que les garantizaban derechos laborales y el acceso a programas sociales dirigidos a grupos organizados. El Presidente como una figura arbitral en la cima del poder político negociaba y distribuía parcelas de poder, de influencia y de privilegios entre sus aliados. Se trataba de un sistema autoritario donde la separación de poderes era débil y el poder ejecutivo imponía sus intereses frente al judicial y al legislativo, así como frente a los gobiernos locales. Sin embargo, el Estado-PRI que rompe huelgas, apresa sindicalistas independientes y aplasta cualquier movilización colectiva ofrece al mundo entero la imagen virtuosa de un Estado progresista enemigo de todas las dictaduras, Franco, Pinochet..., y simpatizante de las revoluciones, cubana, sandinista... (Rouquié, 2013).

Así, a principios de los ochenta la situación puede describirse de la siguiente manera: un modelo de industrialización substitutiva dominante con todo su dispositivo proteccionista vigente, una industria maquiladora en gestación y una economía mexicana fuertemente petrolizada. Todo esto dentro de un sistema caracterizado por los neoliberales, según lo expresan Bourdieu y Wacquant (2000) como estatal, restrictivo, cerrado, rígido, petrificado, superado, arcaico, colectivista, artificial y autocrático. De cualquier manera, el modelo ISI formaba parte de un proyecto de autodeterminación

nacional en materia económica, financiera, tecnológica y política, siguiendo los lineamientos del nacionalismo revolucionario, en un contexto de guerra fría y de bipolarización entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

EL DESARROLLO “HACIA AFUERA”

El modelo ISI fue exitoso, contrariamente a lo que a menudo afirman los neoliberales que lo consideran hoy una aberración y lo condenan. Probó su utilidad durante varias décadas protegiendo el desarrollo de una industria nacional y modernizando la economía mexicana. Dicho modelo modificó las ventajas comparativas en favor de las manufacturas y de las industrias inicialmente incipientes. Las dificultades se manifestaron con la crisis económica de 1976 (Guillén, 1984), pero el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo permitió que el “oro negro” ocultara los problemas estructurales de la economía mexicana y que ésta continuara creciendo a altas tasas por unos años más. El desarrollo de la industria maquiladora no fue la única desviación del modelo de industrialización substitutiva. Los abundantes descubrimientos de petróleo durante la segunda mitad de los setenta fueron la base para un intento de reorientación del modelo de acumulación hacia una economía exportadora de petróleo. La economía mexicana que presentó algunos síntomas de la “enfermedad holandesa”, se petrolizó en su estructura exportadora y en sus recursos fiscales con las consecuencias que todos conocemos.

Desde principios de los ochenta el modelo de industrialización substitutiva, o de industrialización dirigida por el Estado, según la expresión de Bértola y Ocampo, simplemente se agotó. Con la crisis de 1982, cuyos orígenes analizamos en su momento (Guillén, 1984), se terminó finalmente por comprender que la protección, cuyos principales beneficiarios fueron los industriales y los sindicatos, plagó la industria nacional de problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad. La crisis de 1982 condujo a una ruptura radical con el modelo ISI. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado lanza la transición a un Nuevo Modelo Económico (NME) que le da la espalda a medio siglo de historia de México. La liberalización de la economía y la promoción de las exportaciones están en el corazón de la nueva estrategia. En una primera etapa (1983-1985) se realiza únicamente una política ortodoxa de estabilización macroeconómica centrada en el control de los déficits y de la inflación. Pero a partir de 1985 se adopta, bajo la presión de la situación y del FMI, el NME orientado hacia el exterior. Un componente clave del NME fue la apertura comercial. Las tarifas aduanales disminuyen rápidamente. Las restricciones cuantitativas y las licencias de

importación desaparecen. El proceso de apertura unilateral se completa con el ingreso de México al Acuerdo General sobre las Tarifas y el Comercio (GATT) en 1986. Como resultado inunda el país una avalancha de productos manufacturados sin ninguna protección para la industria nacional. Poco después, en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se institucionaliza la orientación neoliberal de la política económica (Guillén, 2001). El grado de apertura de México, medido como la suma de exportaciones e importaciones en términos reales con relación al PIB, pasa del 28% en 1994 al 48% en el año 2002 (Blázquez y Santiso, 2003, p. 6).

La liberalización comercial se acompañó de una liberalización financiera. En efecto, desde la postguerra hasta inicios de los ochenta el sector financiero estaba fuertemente regulado, el banco central fijaba las tasas de interés que las instituciones financieras podían pagar a los depositantes y el crédito se asignaba gracias a un complejo sistema de reservas y tasas de préstamo preferencial para sectores o actividades. Pero, entre mediados y finales de los ochenta el sistema financiero se desregula, se reprivatiza y se libera. A los no residentes se les va a permitir invertir en activos financieros domésticos prácticamente sin límite. Finalmente, el sistema bancario que había sido nacionalizado a inicios de los ochenta comienza a ser reprivatizado a principios de los noventa y se le permite a los bancos endeudarse en el extranjero (Guillén, 2002). Se trata de implementar el proyecto neoliberal realizando no sólo la apertura comercial y financiera sino toda una serie de reformas “estructurales” (Guillén, 1997) para facilitar “la evolución a una mayor integración a la economía mundial” (OCDE, 1996, p. 10). Para los reformadores neoliberales como Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, el objetivo era construir un sistema de mercado, libre, abierto, flexible, dinámico, novedoso, creciente, individualista, auténtico y democrático (Bourdieu y Wacquant, 2000). Así, señala David Ibarra (2013, p. 37), se estaba transitando “de la primacía del desarrollo y el combate a la marginación social, hacia la libertad de mercados, la condena a toda interferencia gubernamental, la lucha antiinflacionaria y la instalación del Estado mínimo”.

En pocas palabras, se trataba de incorporarse al proceso de globalización galopante abandonando el proyecto de nación asociado al ISI, desmantelando un modelo y buscando implantar otro que resultara más promisorio que el sostenido durante 50 años por la coalición gobernante del Estado surgido de la Revolución. Se trataba de impulsar un proyecto neoliberal de “reorganización y revisión de las relaciones entre el Estado y el resto de la economía y su entorno, así como de las maneras, usos, costumbres, reglas” de “cómo el Estado decide su política económica y modula sus intervenciones en el resto de la sociedad” (Cordera, Lomelí y Flores, 2009, pp. 14-15).

El lanzamiento del proyecto neoliberal en México se realiza en un momento en el que el mercado mundial plantea nuevos requisitos. Se trata de responder rápidamente a una demanda que exige la reducción de los plazos de espera en el mercado y darle mayor importancia a la calidad sin descuidar los costos. Se constata una mayor preocupación por la producción en lotes que por la producción en masa y por la innovación del producto más que por la fabricación de productos estandarizados. Las grandes empresas asumen tales exigencias transfiriéndolas a lo que se ha denominado como filiales maquiladoras de segunda generación (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999, pp. 50-52). En estas últimas se da un proceso de modernización productiva incorporando nuevas tecnologías, introduciendo nuevas formas de organización del trabajo, cambiando la administración de los recursos humanos y transformando las relaciones contractuales. Sin embargo, en la medida en que se trata de ensamblar partes y piezas importadas en zonas francas aprovechando incentivos impositivos de diverso tipo (incluyendo el impuesto sobre el ingreso) el proceso productivo tiene las características de un auténtico enclave, aunque los bienes ensamblados puedan ser de mediana o alta tecnología.

Si bien las reformas neoliberales de principios de los ochenta eliminaron la política industrial tradicional con todos sus programas y subsidios, se continuó aplicando una política industrial de fomento a la maquila. Gracias a toda una serie de decretos y normas se siguió apoyando a la industria maquiladora orientada a la exportación de bienes intensivos en mano de obra escasamente calificada y en bienes intermedios importados. Se agregaron también otras políticas tendientes a fortalecer a las grandes empresas exportadoras del país otorgándoles incentivos fiscales a la importación de bienes intermedios y materias primas condicionados a su incorporación en bienes rápidamente reexportados. Ésta fue la única política industrial que sobrevivió a la ola neoliberal iniciada en los ochenta y continúa vigente, explicando el auge de las exportaciones de la maquila con escaso valor agregado localmente (Moreno-Brid, 2016, pp. 72-73).

Las maquiladoras de segunda generación, predominantes en la industria maquiladora desde principios de los ochenta, son principalmente extranjeras, sobre todo, estadounidenses y en menor medida asiáticas. Operan utilizando mano de obra con estudios secundarios, en la rama automotriz, electrónica y de la confección de prendas de vestir. Su integración con la industria nacional es baja aunque se comenzó a recurrir a proveedores nacionales. Las plantas se orientan menos al ensamble y más a los procesos de manufactura con un mayor nivel tecnológico. Este tipo de plantas siguen coexistiendo con la industria maquiladora tradicional imprimiéndole un perfil heterogéneo.

Pero lo más novedoso es que la reestructuración industrial en México se constituyó en dos espacios territoriales diferentes y, en alguna medida, con trayectorias de desarrollo independientes: el espacio territorial de la industria implantada durante la ISI en las zonas metropolitanas del centro de México y un nuevo espacio territorial en el norte del país (Alegría, Carrillo y Estrada, 1997). Se considera que se trata de dos trayectorias de industrialización diferentes que operan de manera paralela pero con distintos procesos y formas de organización social de la producción.

El primer eje de industrialización se constituyó en los estados del centro de México históricamente asociados al modelo ISI pero sometidos a un intenso proceso de reestructuración resultado del NME. Dicha reestructuración provocó cambios radicales aunque manteniéndose en

[...] la misma trayectoria: producción para el mercado nacional, pero bajo el modelo de apertura comercial y con orientaciones fuertes a la exportación; fortalecimientos de los eslabonamientos productivos nacionales de carácter competitivo, pero sustitución por insumos importados de aquellos que no cumplen con los requisitos de competitividad, debilitamiento de los sindicatos y de las prerrogativas del trabajo, pero mantenimiento de la negociación colectiva (Alegría, Carrillo y Estrada, 1997, p. 195).

El segundo eje de industrialización calificado de norteno-fronterizo se constituyó en los estados del norte gracias al crecimiento de la industria maquiladora y a nuevas actividades manufactureras exportadoras realizadas por empresas multinacionales. La capital de la maquila es Ciudad Juárez que acoge el número más grande de fábricas seguida de Tijuana, Mexicali y Tecate, ciudades fronterizas de Baja California. La implementación de cadenas de producción transnacionales es facilitada por la existencia de una red de ciudades gemelas a lo largo de la frontera. Del Golfo de México al Pacífico se escalonan las ciudades gemelas fronterizas de Matamoros-Brownsville y Nuevo Laredo-Laredo en Tamaulipas, de Piedras Negras-Eagle Pass en Coahuila, de Ciudad Juárez-El Paso en Chihuahua, de Nogales-Nogales en Sonora y de Mexicali-Calexico y Tijuana-San Diego en Baja California. Las maquiladoras lejos de fijar a la población en el interior de México, concentraron cerca de la frontera una población flotante en espera de la tierra prometida de los altos salarios americanos. En efecto, no es solamente la falta de empleo en México la que empuja a los mexicanos, a pesar de todos los peligros, a emigrar a Estados Unidos para ocupar empleos poco calificados y relativamente mal pagados en la agricultura y los servicios, sino las diferencias salariales. De hecho existe un mercado de trabajo binacional, legal o no, que beneficia tanto a México como a Estados Unidos (Rouquié, 2013, pp.

252-254). Este segundo eje opera desde su inicio con otra lógica: sin organizaciones sindicales efectivas salvo en casos excepcionales, con eslabonamientos productivos prácticamente nulos y con mercados de trabajo locales que operan diferente, por ejemplo, con una utilización mayoritaria de mujeres.

La reestructuración productiva agravó los antiguos desequilibrios regionales excluyendo aún más a los estados del sur del país, que habían sido marginados de la modernización propiciada por el modelo ISI. Se creía o se fingía creer que la globalización, el mercado y sus fuerzas modernizadoras bienhechoras aplanarían las diferencias regionales e inducirían naturalmente convergencias. Muy por el contrario un foso se ha creado. Las desigualdades de nivel de vida son tales entre el Sur y el Norte que los habitantes de Chiapas y Guerrero parecen pertenecer a un país diferente y alejado de aquel en que viven los habitantes de Baja California o Nuevo León. En el sur 60% de los trabajadores son remunerados con el salario mínimo o por debajo. En los estados del norte, el salario mínimo sólo concierne a 16% de los asalariados (Dussel, 2003, pp. 45-68). En el año 2000, en tanto que el ingreso medio por cabeza del país era de 5,900 dólares, el de Nuevo León superaba los 20,000 dólares. Los Estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero tenían más de 90% de analfabetos, Nuevo León sólo 3.3% y Baja California únicamente 3.6% (Rouquié, 2013, p. 373). Recientemente, en tanto que la participación del empleo informal en el empleo total rebasaba el 80% en Chiapas y Oaxaca sólo alcanzaba 40% en Nuevo León y Chihuahua (Ros, 2013, p. 49). Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004, las regiones noreste y noroeste del país alcanzaron en 2002 los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) más elevados del país: 0.8241 y 0.8073 respectivamente. Las regiones centro y occidente se encontraban en una situación intermedia: 0.8014 y 0.7769 respectivamente. Por su parte, la región sur observaba el más bajo IDH 0.7420 (PNUD, 2005, p. 24). Las diferencias también se manifestaron por entidad federativa. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 2011 en tanto que Nuevo León alcanzó con cifras del 2006 un IDH de 0.8713, Baja California 0.8544, Chihuahua 0.8549, Coahuila 0.8496, Sonora 0.8486, los estados del sur tuvieron un IDH bastante inferior: Chiapas 0.7336 y Oaxaca 0.7531 (PNUD, 2012, p. 41). Como vemos, lejos de suscitar una convergencia, el TLCAN transfirió al interior de México las asimetrías bilaterales.

El nuevo modelo económico ha propiciado un cambio en la estructura productiva y en la estructura de las exportaciones. En el caso de la estructura productiva, el sector manufacturero de México ha ganado en importancia, aunque sea mínimamente, pasando de representar el 18.9% del PIB en 1981 al 19.1% en 2007 (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 343). Pero es sobre todo

en la estructura de las exportaciones donde el cambio es radical. Las exportaciones petroleras que representaban en 1985 el 70% del total de las exportaciones caen al 9% en 2002 (Blázquez y Santiso, 2003, pp. 6, 11). Las exportaciones petroleras fueron substituidas por exportaciones de productos manufacturados y no por otras materias primas como en el caso de otros países de América Latina. El éxito de México como exportador de productos industriales se inició en los ochenta con la liberalización comercial (1985) y se confirmó en los noventa del siglo pasado con la firma del TLCAN (1994). El TLCAN se distingue por incluir nuevas áreas en los acuerdos que además de profundizar aquellas que ya formaban parte de la Organización Mundial del Comercio (servicios y propiedad intelectual) incorporan normas de inversión y reglas sobre compras gubernamentales. En estas nuevas condiciones, México se convirtió en uno de los líderes exportadores en el mundo y el líder en América Latina.

Las cifras que presentamos a continuación permiten apreciar el éxito de México como exportador de productos manufacturados durante la década de los ochenta. En términos de valor corriente, las exportaciones manufactureras mexicanas aumentaron considerablemente. Éstas pasan de 1,868 millones de dólares en 1980 a 11,567 millones en 1990. Para el conjunto de América Latina, las exportaciones manufactureras pasan de 15,015 millones de dólares en 1980 a 38,330 millones en 1990. Como vemos, México participó con el 41% del aumento del valor de las exportaciones manufactureras latinoamericanas en la década de los ochenta (Weeks, 1997, p. 333).

La tasa de crecimiento anual de las exportaciones manufactureras a precios constantes en América Latina pasa de 10.8% en la década de los setenta a 6.7% en la década de los ochenta. México evoluciona a contracorriente de esta tendencia global para América Latina. De 4.2% de crecimiento anual de las exportaciones manufactureras mexicanas en la década de los setenta se pasa a 13.2% en la década de los ochenta (Weeks, 1997, p. 336).

Finalmente, en tanto que las exportaciones manufactureras de América Latina como porcentaje del total de exportaciones pasan de 17.9% en 1980 a 33.1% en 1990, para México en los mismos años se da un cambio de 12.1% a 43.3% (Weeks, 1997, p. 337).

El éxito exportador mexicano lo confirman los datos de la primera década del 2000. En efecto, el crecimiento de las exportaciones desde inicios de los ochenta ha sido muy rápido (superior a 8% anual) y se ha acelerado tras la entrada en vigor del TLCAN, pasando de una tasa de 5.8% anual en el periodo 1982-1993 a 11.1% en el periodo 1993-2004. Las exportaciones crecieron en tal cuantía que pasaron de representar 27% del PIB en promedio en el periodo 1982-1984 a más de 60% en el periodo 2004-2006. El auge exportador se explica por varios factores entre los que destacan el derrum-

be del mercado interno (resultado de la política de ajuste aplicada durante la década perdida y reiterada durante la crisis de 1995 que empujó a los empresarios a exportar para compensar la caída de las ventas locales), la devaluación del tipo de cambio real frente al dólar americano provocada por la crisis de la deuda, el desplome del precio del petróleo en 1986 y la crisis de las reservas internacionales en 1995 (Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 242-243).

Tanto la liberalización comercial unilateral iniciada en 1985 como la entrada en vigor del TLCAN en 1994 contribuyeron notablemente a un cambio en la estructura de las exportaciones mexicanas. De haber sido una economía centrada en la exportación de productos petroleros, la economía mexicana pasó a desempeñar un papel importante en el mercado mundial de manufacturas, transformando radicalmente la gama de sus exportaciones. Entre 1985 y 1994 México alcanzó el quinto lugar entre los países que tuvieron un mayor incremento en el mercado mundial de exportaciones manufactureras, únicamente superado por China, Malasia, Singapur y Tailandia. Entre 1994 y 2004 con el TLCAN en operación, México alcanza el segundo lugar sólo superado por China. En el mismo sentido se ha señalado que entre 1985 y 2010, la parte de México en las exportaciones mundiales de manufacturas creció 2.5 veces. En ese mismo periodo las exportaciones manufactureras crecieron 25 veces más que las chilenas, 10.1 veces más que las argentinas y 3.2 veces más que las brasileñas, la mayoría de este incremento tomó lugar antes de que el TLCAN entrara en vigor en enero de 1994 (López, s/f, p. 3).

Como era de esperarse el éxito para penetrar el mercado mundial se reflejó en la estructura de las exportaciones. Como ya señalamos, desde mediados de los ochenta, crece la participación de las manufacturas en las exportaciones mexicanas, llegando a alcanzar 80% en 2007 (Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 244-246).

Es importante preguntarse en qué ramas tuvo éxito el esfuerzo exportador de la manufactura mexicana constatado tras la instauración del modelo neoliberal. A este respecto se ha señalado que las tendencias del patrón comercial y de la estructura industrial constituyeron, salvo algunas excepciones, una extrapolación del pasado. Como al final del periodo substitutivo, se constataba la importancia de los bienes intermedios pesados, de los bienes de consumo durable y de los bienes de capital. Para aquellos que esperaban, siguiendo la lógica ortodoxa de la teoría de la especialización en función de las dotaciones productivas, una reorientación de las exportaciones hacia los bienes tradicionales con uso intensivo de mano de obra y recursos naturales, el resultado fue decepcionante. El auge de las exportaciones se realizó justamente en las industrias manufactureras con uso in-

tensivo de capital que se desarrollaron durante la ISI. Un tipo de cambio subvaluado y las reformas comerciales de mediados de los ochenta cayeron en un terreno fértil preparado por la ISI. En este sentido se puede considerar que la notable actuación de las exportaciones manufactureras en los ochenta, tras la instauración del modelo neoliberal, constituye “un legado del periodo de substitución de importaciones y subraya su éxito de manera muy real: a pesar de sus costos produjo un cambio irreversible en la estructura de ventajas comparativas de la economía” (Ros, 1996, p. 164). México adquirió ventajas comparativas en el sector manufacturero durante el periodo del modelo ISI a diferencia de varios países de América del Sur como Chile y Argentina que consolidaron ventajas comparativas sobre todo en el sector productor de bienes primarios. Como resultado de ello, México se ha integrado a la economía internacional como exportador no sólo de petróleo sino también de manufacturas, tanto intensivas en trabajo (confección y ensamble de productos electrónicos) como de intensidad tecnológica media y alta (automóviles e industrias metalmecánicas) (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 300).

En este mismo sentido se ha señalado que “descontadas las de petróleo, las exportaciones manufactureras se concentran en las provenientes de la industria maquiladora y de la industria automovilística (ambas establecidas desde los años sesenta). Las de la industria maquiladora porque la obligación de ésta es exportar (con o sin TLCAN), y las de la industria automovilística porque son producto del mandato impuesto a las armadoras por el gobierno mexicano (cuando “hacia todo mal”) y no se deben ni a la expresión de las fuerzas del mercado ni al Tratado” (Gazol, 2014).

Los datos de la década de los noventa confirmaron que los bienes manufacturados exportados por México son tecnológicamente más sofisticados que los exportados por otros países de América del Sur y Asia (Mortimore y Peres, 2001). En efecto, el índice de especialización tecnológica (IET) de México pasa de 0.650 en 1985, año de la apertura a 1.582 en 1998.³ Esta última cifra es muy superior a la de los países del MERCOSUR (0.343), a la del conjunto de América Latina (0.526) y de China (0.534) y similar a la de República de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán (1.508). Entre los países de América Latina y el Caribe, México es el que más aumentó su cuota en el mercado mundial pasando de 1.55 en 1985 a 2.24 en 1998 (Mortimo-

³ EL IET es la relación entre la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de alta y mediana tecnología y su cuota en los de baja tecnología. Un valor superior a uno indica que la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de alta y mediana tecnología es mayor que su cuota en sectores de baja tecnología. Un aumento del IET en el tiempo indica un movimiento hacia cuotas de mercado relativamente mayores en mercados de alta y mediana tecnología (Mortimore y Peres, 2001, p. 41).

re y Peres, 2001, pp. 41-42). Si se agrupa a México y el Caribe por un lado y a América del Sur por el otro, se constata un contraste marcado en su desempeño comercial y en su competitividad internacional. En tanto que México y la Cuenca del Caribe aumentan su participación en el mercado internacional de 2.1 a 2.8% entre 1985 y 1998, lo contrario acontece en América del Sur donde dicha participación baja de 3.3 a 2.8% en esos mismos años (Mortimore y Peres, 2001, p. 41). Mientras que América del Sur aumenta su participación en sectores poco dinámicos en el comercio mundial (recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales), México y la Cuenca del Caribe se especializan en manufacturas no basadas en recursos naturales y con un desempeño muy dinámico en el comercio mundial como es el caso de la industria automotriz, la electrónica y la de confección de prendas de vestir. Se trata, sobre todo, de exportaciones manufactureras ensambladas fundamentalmente por filiales de empresas multinacionales para el mercado estadounidense, en el cuadro de los sistemas internacionales de producción integrada. En estas condiciones, México y la Cuenca del Caribe hacen depender su crecimiento cada vez más de su integración a cadenas productivas globalizadas.

No obstante todos estos logros indudables, el NME ha sido incapaz de generar un crecimiento similar al del modelo ISI en el periodo 1940-1981. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB entre 1940 y 1970 fue de 6.2% promedio anual, entre 1970 y 1981 de 6.8% promedio anual y entre 1981 y 2003 sólo fue de 2.1% promedio anual. En el caso del PIB per cápita las cifras correspondientes a los mismos periodos fueron respectivamente de 2.9, 4.1 y 0.3% (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 341). Esta incapacidad de alcanzar la tasa de crecimiento histórica llegando a un cuasi estancamiento en el caso del PIB per cápita, resulta de una serie de características del modelo industrial exportador que analizamos a continuación.

LOS LÍMITES DEL “DESARROLLO HACIA AFUERA”

Tres hechos caracterizan el NME impulsado en México: su desarticulación, su concentración y su baja aportación tributaria (Villarreal y Ramos, 2002, pp. 19-21, 241-250):

1) *La desarticulación de los eslabonamientos productivos*. El modelo secundario exportador ha mostrado un gran dinamismo al hacer que las exportaciones pasaran de 27 mil millones de dólares en 1990 a 166 mil millones de dólares en 2000. Este impresionante dinamismo se acompañó de un proceso de “substitución de exportaciones” que llevó a las exportaciones ma-

nufactureras a representar cerca del 90% del total (145 mil millones de dólares) desplazando a los bienes primarios y petroleros. Sin embargo, el modelo secundario exportador a pesar de ser dinámico tiene un bajo poder de arrastre interno. Por ejemplo, para el año 2000 del total de mercancías exportadas (166 mil millones de dólares), el 66% (110 mil millones de dólares) son importaciones y sólo 56 mil millones de dólares representan productos y componentes nacionales. Dos hechos explican este fenómeno: la industria maquiladora realiza cerca del 50% de las exportaciones totales (80 mil millones de dólares) y 55% de las exportaciones de manufacturas. De esos 80 mil millones de dólares, 62 mil millones corresponden a partes y componentes importados, por lo que la aportación neta de la maquila es de sólo 18 mil millones de dólares, sobre todo mano de obra, ya que los insumos nacionales representan menos del 3%. Por otra parte, las exportaciones manufactureras de la industria no maquiladora representaron 66 mil millones de dólares, pero tienen un fuerte contenido importado debido a la desarticulación de las cadenas productivas resultante de una errónea política de apreciación cambiaria con respecto al dólar que abarata los productos importados y de la ausencia de política industrial (Banco de México, 2001, p. 204).

Un estudio más reciente (Fujii y Cervantes, 2013) confirma que los eslabonamientos hacia atrás de los sectores exportadores se han venido debilitando y, por ello, el componente importado de la demanda derivada que ejerce el sector exportador ha aumentado significativamente. En dicho estudio se señala que para el año 2003, en tanto que las exportaciones manufactureras de la economía interna⁴ que constituyen el 38% de las exportaciones manufactureras aportan el 67% del valor agregado nacional contenido en las exportaciones manufactureras, las exportaciones de la industria maquiladora que representan el 62% de las exportaciones manufactureras sólo aportan el 33% del valor agregado nacional. El bajo valor agregado nacional contenido en las exportaciones, sobre todo en las de la industria maquiladora, hace que la expansión de las exportaciones manufactureras se encuentre débilmente encadenada con el mercado interno. Además, como en la industria manufacturera mexicana de exportación prima el valor agregado directo (53% del valor nacional contenido en ellas es directo),⁵ se puede hablar de un relativo aislamiento de los sectores exportadores con respecto al

⁴ En la matriz de insumo producto de México se divide a la industria exportadora en industria maquiladora de exportación y en actividad exportadora de lo que el INEGI, constructora de la matriz, denomina economía interna.

⁵ El valor agregado nacional contenido en las exportaciones manufactureras se divide en directo e indirecto. El directo considera el ingreso (salarios y beneficios) generado directamente por la actividad exportadora. El indirecto se refiere a los ingresos contenidos en los insumos incorporados en los productos exportados.

resto de la economía nacional. Dicho aislamiento explica que la contribución de las exportaciones al crecimiento económico mexicano sea débil.

Así, no obstante el auge exportador México registró siempre déficits comerciales, exceptuando los años de severas recesiones, dado que el superávit de las maquiladoras y de la industria petrolera no compensa el déficit en otras actividades. La liberalización comercial no sólo alentó las exportaciones sino que provocó un masivo y constante aumento de las importaciones. Las importaciones como porcentaje del PIB pasaron de 10.1% en 1982 a 37.7% en 2000 y 47.7% en 2007. Las exportaciones como porcentaje del PIB para los mismos años fueron respectivamente de 10.2%, 35.1 y 41.8%. Las exportaciones no han sido un motor importante en el crecimiento del sector manufacturero. Esto se explica por el hecho de que las exportaciones manufactureras son fuertemente dependientes de las importaciones de insumos con lo que se reduce su contenido nacional y se estrechan los vínculos con los proveedores nacionales. Este hecho acontece no sólo en el caso bien conocido de las maquiladoras que no utilizan más de 5% de productos intermedios locales sino en las empresas no maquiladoras exportadoras de manufacturas. Se estima que alrededor del 70% de las exportaciones manufactureras mexicanas se producen ensamblando insumos importados que llegan al país protegidos por esquemas preferenciales. La razón de ello son las facilidades impositivas de tales esquemas que permiten una reducción de costos de insumos estimada en 30% con respecto a los productores que dependen de proveedores nacionales. En estas condiciones, no debe sorprender que la economía mexicana haya incrementado su dependencia estructural de las importaciones. La elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, sobre todo de bienes manufacturados, se ha más que duplicado en los últimos veinte años (Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 250-255).

Lo anterior explica que puedan existir importantes diferencias entre el aumento de las exportaciones manufactureras estimadas en valor bruto y el del PIB (valor agregado) manufacturero. Así, en nuestro país, el fuerte dinamismo de las exportaciones manufactureras después de 1980 y particularmente tras la firma del TLCAN corrió paralelo a un débil dinamismo del crecimiento de la producción (valor agregado) manufacturera: 3% entre 1994 y 2008, ligeramente superior al 2.2% entre 1980 y 1994 y muy por debajo del 8% alcanzado entre 1950 y 1974 (Bértola y Ocampo, 2013, p. 295).

En pocas palabras, aunque la producción local mexicana se orientó a vender mucho más en el exterior, lo hizo dependiendo cada vez más del uso de insumos importados, lo que le impidió crear suficientes eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, condición indispensable para insertar a la economía de nuestro país en un sendero de crecimiento a largo plazo.

2) *La concentración de las ventas externas.* No más de 300 grandes empresas, la mayoría relacionadas con firmas transnacionales, realizan el 95% de las exportaciones de las empresas no maquiladoras. Una parte importante de estas ventas corresponde al intercambio integrado dentro de redes globalizadas de producción o comercio o a transacciones intrasectoriales o intracorporaciones. Esto ha posibilitado que las grandes empresas se consoliden fortaleciendo su capacidad competitiva y su penetración en los mercados internacionales. Por el contrario, la pequeña y la mediana empresa se han visto marginadas del proceso de exportación, contentándose con abastecer un debilitado mercado interno. En efecto, el tránsito del proteccionismo al libre cambio se realizó abruptamente colocando en una situación delicada a muchas pequeñas y medianas empresas sobre todo en la rama de textiles, juguetes y alimentos. Se eliminó el excesivo proteccionismo sin darles a las pequeñas y medianas empresas las condiciones para resistir a la competencia externa, ya que se optó por la apreciación cambiaria y se abandonó la política industrial. La ausencia de crédito para la pequeña y mediana empresa no ha hecho más que agrandar las dificultades iniciales resultantes de una exposición repentina a la competencia externa. Así, el sector manufacturero se caracteriza por una estructura dual. Por un lado, unas cuantas grandes empresas con poder oligopólico en el mercado interno, vínculos con las firmas transnacionales y acceso al capital extranjero que les permite tener un desempeño exitoso en el mercado de exportación. Por el otro, una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas carentes de crédito bancario y tecnología buscando sobrevivir a la competencia extranjera, sobre todo China.

Por otra parte, México concentra su comercio exterior con Estados Unidos con cuyo mercado realizamos cerca del 90% de nuestras exportaciones (con un predominio progresivo de la maquila que hacia mediados de la primera década del presente siglo representaba ya cerca de la mitad de dichas exportaciones) e importaciones. El crecimiento mexicano depende cada vez más de su integración a cadenas productivas estadounidenses globalizadas con lo que nos volvemos fuertemente dependientes del ciclo de la economía americana, como lo demostró la recesión de 2001 que se transmitió a nuestro país y, sobre todo, la crisis de 2008 que lo afectó a través de varios canales: el comercio exterior, los precios de ciertos bienes, la volatilidad del tipo de cambio, la caída de las remesas, la inversión extranjera directa y una severa reducción de la disponibilidad de recursos financieros externos (Guillén, 2013). La fuerte integración de la economía mexicana a la estadounidense se confirma al observar la perfecta integración de la evolución del crecimiento de la producción industrial de Estados Unidos y del PIB mexicano (Blázquez y Santiso, 2003, p. 11).

3) *La baja participación tributaria*. El crecimiento jalado por las exportaciones tiene una incidencia negativa a nivel tributario. En efecto, las exportaciones no pagan el impuesto al valor agregado por lo que no se generan ingresos tributarios con este estilo de crecimiento. Además, la estrategia de crecimiento hacia afuera convirtió a la maquila en el sector líder de la economía apoyado en mano de obra barata y una fiscalidad privilegiada. Las importaciones de maquila están exentas de aranceles y el resto paga aranceles muy bajos. Así, el crecimiento jalado por el exterior aunque es dinámico no permite elevar el coeficiente tributario. En estas condiciones, no es de extrañar que México tenga una de las más bajas cargas tributarias del mundo con consecuencias negativas en la formación de capital.

La baja recaudación impositiva vuelve al sector público fuertemente dependiente de otras formas de financiamiento entre las cuales destacan los ingresos de Pemex. Dichos ingresos y otras fuentes diversas aportaron el 5.1 del PIB a los ingresos públicos en 2001. De hecho el petróleo aportó aproximadamente el 26% de los ingresos públicos en el periodo 1999-2001 (Blázquez y Santiso, 2003, p. 15). Este comportamiento se agravó en la primera década del presente siglo en la que Pemex contribuyó con 40% de los ingresos del Estado lo que representó 8% del PIB (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 320). Si bien la dependencia petrolera se redujo en términos de la estructura exportadora esta continúa vigente en términos fiscales provocando la volatilidad de los ingresos públicos como resultado de la volatilidad del precio del petróleo. Por otro lado, la transferencia al fisco de la renta petrolera gracias a un régimen fiscal confiscatorio ha tenido para Pemex terribles consecuencias: pérdidas y reducción de su capacidad inversora que explica por qué nuestro país importa el 50% de las gasolinas, una parte importante del gas, y que la producción de petroquímicos y fertilizantes sea minúscula.

Así, una liberalización comercial brusca y no selectiva, una sobrevaluación cambiaría cercana al 30% (en el periodo 2000-2007) y una ausencia de política industrial generaron una desprotección neta de la planta productiva nacional.

El sesgo antiexportador del modelo ISI es reemplazado por el sesgo proimportador del modelo secundario exportador. Bajo el NME se constata una desustitución de importaciones y un aumento de la elasticidad-ingreso de las importaciones. Ambos hechos jugaron un papel central en el aumento del déficit comercial que estuvo en el corazón de la crisis financiera de 1994-1995. En los primeros años del presente siglo se confirma la tendencia estructural al alza del déficit del sector manufacturero no maquilador compensado parcialmente con los excedentes de la industria maquiladora y del petróleo. Si bien en el modelo neoliberal se pone el acento en el creci-

miento empujado por las exportaciones, “lo que casi siempre se deja en la penumbra es el impacto de la liberalización neoliberal de los flujos externos en las importaciones, las que experimentan una verdadera estampida. Con lo cual el impacto del crecimiento exportador se ve casi anulado” (Valenzuela, 2014, p. 38). En efecto, el aumento de la elasticidad-ingreso de las importaciones aunado a la apreciación cambiaria elevó la propensión a importar contrayendo el multiplicador keynesiano del ingreso. La actividad manufacturera se ha vuelto más una actividad de “maquila”, intensiva en insumos importados, que en una auténtica industria de transformación generadora de valor agregado e integrada al sistema productivo nacional.

En pocas palabras, debido a una apertura comercial excesiva y precipitada el éxito exportador proviene del sector de la maquiladora que aunque exporta mucho requiere de muchas importaciones para ejercer su actividad. En estas condiciones no debe extrañar “que desde hace más de dos décadas el déficit comercial manufacturero —a pesar de su auge exportador— sea el eje gravitacional del déficit comercial total; ambos tendiendo a expandirse aún en épocas de lento o desacelerado crecimiento en el ritmo de actividad” (Moreno-Brid, 2016, p. 69).

Como vemos pasamos de una debilidad estructural caracterizada por una baja capacidad de exportación, una insuficiente integración industrial y una monoexportación petrolera, a otra caracterizada por la concentración de nuestras relaciones comerciales con Estados Unidos, país que vivió en 2008 una de sus crisis más profundas.

En estas condiciones, a pesar del éxito exportador del NME los problemas estructurales de la economía mexicana persisten: un crecimiento lento, un bajo coeficiente de inversión, una baja carga tributaria, y un empeoramiento de la distribución del ingreso. En materia de evolución de la pobreza los resultados no son muy halagadores. A este respecto dos expertos en el tema señalan que “la evolución de la pobreza en México muestra un signo desalentador: en 2000 los niveles de ésta son los mismos que había hace más de 30 años. Los logros alcanzados durante el periodo de sustitución de importaciones han sido devastados por las innumerables crisis sufridas desde inicios de los ochenta” (Damián y Boltvinik, 2003, p. 531). Posteriormente, la situación no mejoró. Así, según datos del Coneval, 18.4% de los mexicanos sufrían en 2008 de pobreza alimentaria (incapacidad de comprar una canasta básica), 25.1% de pobreza de capacidades (insuficiencia de ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y realizar los gastos necesarios en salud y educación) y 47.5% de pobreza de patrimonio (insuficiencia para efectuar los gastos en salud, educación, vestido, vivienda y transporte) (Elizondo, 2011, p. 75). Para 2013, según datos de Coneval, 11.5 millones de mexicanos vivían en la pobreza extrema y 41.8 millones en pobreza modera-

da. Actualmente, 53% de la población vive en la pobreza y cerca de 20 millones de personas no disponen de ingresos suficientes para obtener cuando menos la canasta alimentaria básica. Pero, el fenómeno social más espectacular, sin duda consecuencia del nuevo modelo neoliberal, es la expansión del “sector informal” de la economía. Microempresas no registradas, autoempleo, trabajo precario o no remunerado permiten absorber o esconder el alza del desempleo. La supresión del ejido, la crisis de la agricultura tradicional, las privatizaciones y las quiebras provocadas por la apertura y la desreglamentación acrecentaron brutalmente la economía subterránea. Se estima que el 44% de los trabajadores de las ciudades no están declarados y carecen de cobertura social. Los gastos sociales reflejan la debilidad del sistema impositivo. Con un poco más de 9% del PIB (contra alrededor 20% en Brasil y Argentina) están a la altura de algunos países africanos que no son auténticos modelos del Estado de bienestar. Aunque Progres y posteriormente Oportunidades trató de responder a partir de 1997 a la pobreza y a la precariedad que afectó a millones de familias mexicanas, no bastaron para calmar el malestar social suscitado por el ascenso de la exclusión en un país donde el régimen se vanagloriaba de su capacidad de integración. La estabilidad, sin embargo, prevaleció a pesar de la ausencia de una red de seguridad para todos. El temor a la violencia así como el aparato corporativo activo contribuyeron a la resignación de los más desfavorecidos. El sector informal urbano y la emigración a Estados Unidos (incluidos trabajadores altamente calificados con estudios superiores) constituyeron válvulas de escape que permiten calmar las tensiones sociales. Los envíos de fondos de los emigrantes que superan los ingresos de las exportaciones petroleras amortiguaron la pobreza. Dichos envíos pasaron de cuatro mil millones de dólares en 1995 a 20 mil millones de dólares en 2005 (Rouquié, 2013, pp. 342-343). La importancia de dichos envíos para la economía mexicana provocó un cambio de actitud de los poderes públicos con respecto a los migrantes. En la época eufórica y nacionalista del “desarrollo estabilizador”, los migrantes eran prácticamente considerados como malos ciudadanos que huían la tarea exaltante de construir el Estado revolucionario para ponerse al servicio del Imperio. A partir de la presidencia Salinas, los emigrados, vectores de la interdependencia aparecen como actores importantes de la integración norteamericana. Se trata de ciudadanos a los que el Estado mexicano está obligado a defender incluso en Estados Unidos (Rouquié, 2013, p. 368).

En síntesis como lo ha señalado David Ibarra

[...] las reformas neoliberales trastocaron la integración de los grupos ganadores y perdedores del país: gana la derecha, pierde la izquierda de tradición

revolucionaria; gana la economía, pierde rectoría la política; gana la especulación financiera, pierde la producción real. En materia distributiva, por ejemplo entre 1980 y 2008, la participación del trabajo en el producto se redujo de 45 a 30%, asimismo, el gasto del sector público se contrajo de 40 a 20% del mismo producto, restando mando e influencia al Estado y a los trabajadores (Ibarra, 2013, p. 38).

Además de todos los inconvenientes antes mencionados con el paso del modelo ISI al NME se ha modificado, no siempre en el buen sentido, el papel de México en la economía mundial.

EL LUGAR DE MÉXICO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EL PROCESO DE DIVERGENCIA CON RESPECTO A ESTADOS UNIDOS

Los promotores de las reformas neoliberales consideraban que los cambios en la estructura de incentivos económicos, la introducción de mayor competencia en el mercado y una política económica estable mejorarían la posición de México en la economía mundial. A este respecto, un primer balance se pudo efectuar a mediados de los años noventa en que ya habían surtido efecto las reformas neoliberales de De la Madrid y Salinas.

La participación de México en los intercambios corrientes mundiales mejoró entre 1967 y 1996. A nivel de los ingresos su participación pasó de 0.8% en 1967 a 1.0% en 1996. A nivel de los gastos se pasó de 1 a 1.5% en esos mismos años (Lafay *et al.*, 1999, p. 88).

Para cada país se puede calcular el grado de apertura como la relación entre el promedio de sus ingresos y gastos corrientes con respecto a su producto interno bruto. El cálculo se efectúa tomando como denominador el PIB medido en paridad del poder de compra (PPC) expresado en dólares corrientes. Así, se obtiene el grado real de apertura que para México evolucionó de la siguiente manera: 5.8% en 1967, 5.5% en 1973, 10.2% en 1980, 9.1% en 1986, 12.5% en 1991 y 18.4% en 1996. El alza del grado de apertura manifiesta una integración creciente de la economía mexicana a los intercambios internacionales, aunque el grado de apertura es inferior al grado de apertura mundial promedio (27.3%) y al de nuestros socios en el TLCAN (Canadá 48% y Estados Unidos 19.2%) (Lafay *et al.*, 1999, p. 91).

La distribución geográfica de las exportaciones de mercancías a nivel mundial muestra el dinamismo de las exportaciones mexicanas. En 1967, las exportaciones mexicanas representaban el 0.6% de las exportaciones mundiales de mercancías. Dichas exportaciones pasan a representar 0.9% en 1980, 1.1% en 1986, 1.2% en 1991 y 1.8% en 1996. Este último porcentaje

ubicaba a nuestro país en el lugar 16 entre los exportadores mundiales (Lafay *et al.*, 1999, p. 118).

La distribución geográfica de las importaciones a nivel mundial muestra también la fuerte integración de México al comercio mundial. En efecto, en 1967 México realizaba el 0.9% de las importaciones mundiales de mercancías, cifra que aumenta a 1.1% en 1980, a 1.4% en 1991 y a 1.5% en 1996 (Lafay *et al.*, 1999, p. 121).

La participación más activa de México en el comercio mundial se ha visto acompañada de otras tendencias menos alentadoras.

A este respecto, la primera constatación es el aumento de la participación de México en la estructura de la población mundial: de representar 1.3% en 1960 se pasa a 1.5% en 1980 y a 1.6% en 1996. Este último porcentaje correspondía a 95.5 millones de mexicanos de una población mundial evaluada en 5771.8 millones (Lafay *et al.*, 1999, p. 14).

La segunda constatación es una disminución de la participación de México en la estructura de la producción mundial. De representar 1.7% de la producción mundial en 1960, se pasa a 2.1% en 1973 y a 2.5% en 1980 en el ocaso del modelo ISI. A partir de ahí, con la instauración del NME la disminución comienza: 2.3% en 1983, 2.3% en 1991 y 2.2% en 1996 (Lafay *et al.*, 1999, p. 20).

Por lo que toca a la repartición geográfica del ingreso mundial la situación de México tampoco ha mejorado. En el año de 1996, el PIB mexicano era de 326 mil millones de dólares, lo que representaba el 1.1% de un PIB mundial evaluado en 29,334 mil millones de dólares. Si bien en 1960, el PIB mexicano representaba un porcentaje aún menor del PIB mundial, 1.0%, posteriormente mejora pasando a representar 1.3% en 1973 y 1.8% en 1980, un poco antes del abandono del modelo ISI. A partir de ahí, se opera con el NME una neta regresión que sitúa el PIB mexicano en 0.9% del PIB mundial en 1986, aumentando a 1.4% en 1991 para volver a caer a 1.1% en 1996 (Lafay *et al.*, 1999, p. 32).

Como sabemos, dividiendo la producción real por la población se obtiene el producto real por habitante que como una primera aproximación puede considerarse como un indicador del nivel de desarrollo del país. Para 1996 éste se evalúa en 7,103 dólares frente a una media mundial de 5,543 dólares, lo que lo sitúa en 128, la base 100 siendo la media mundial del año. Realizando el mismo ejercicio, se obtiene 132 en 1960, 139 en 1973 y 162 en 1980. De ahí comienza con el abandono del modelo ISI y la instauración del NME una fuerte regresión del nivel de desarrollo de nuestro país relativamente a la media mundial: 141 en 1986, 141 en 1991 y 128 en 1996 (Lafay *et al.*, 1999, p. 24).

Un segundo balance se pudo efectuar hacia mediados de la primera década del siglo XXI para evaluar el desempeño de las políticas neoliberales y ver si existía un proceso de convergencia de nuestro país con respecto a los países de alto ingreso de la OCDE (Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 296-298).

Los resultados de dicha evaluación muestran que durante más de dos décadas de políticas neoliberales el crecimiento económico sufrió una importante merma con relación a lo observado durante el funcionamiento del modelo ISI. En tanto que durante el periodo 1940-1981 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 3.2%, en el periodo neoliberal de 1981 a 2006 fue sólo de 0.6%. Este pobre desempeño se debe en parte a la caída del ingreso per cápita durante la década perdida. Sin embargo, incluso si dejamos de lado este negro periodo de la historia económica mexicana el crecimiento económico ha sido relativamente modesto: entre 1990 y 2006 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue únicamente de 1.6 por ciento.

Pero no sólo la tasa de crecimiento del PIB per cápita había estado muy por debajo de su comportamiento con anterioridad a la crisis de la deuda sino que México estaba perdiendo terreno frente al mundo, frente a los países de altos ingresos de la OCDE, frente a los países de Asia del Este, del Pacífico y del Sur. En efecto, la relación entre el PIB per cápita de México y el del mundo pasa de 1.7 en 1981 a 1.4 en 1990 y a 1.3 en 2006. La relación entre el PIB per cápita de México y el de los países de la OCDE con altos ingresos pasa de 0.5 en 1981, a 0.4 en 1990 y a 0.3 en 2006. La relación entre el PIB per cápita de México y el de los países de Asia del Este y Pacífico pasa de 12.1 en 1981 a 6.6 en 1990 y a 2.8 en 2006. La relación entre el PIB per cápita de México y el de los países de Asia del Sur pasa de 11.1 en 1981, a 7.7 en 1990 y a 5.3 en 2006.

El retroceso se constata también cuando se compara la evolución del PIB per cápita de México con respecto a la de nuestro principal socio comercial, Estados Unidos. En efecto, durante el periodo sustitutivo de 1940 a 1981, el PIB per cápita de México como porcentaje del de Estados Unidos pasa de 26.4% a 35.6%. En el periodo neoliberal que se inicia en 1981 comienza una disminución del porcentaje que alcanza sólo 25% en 2006, “inferior al porcentaje alcanzado en 1870 en los inicios del proceso de crecimiento económico moderno de México” (Moreno-Brid y Ros, 2010, pp. 20, 24).

La regresión de México bajo el neoliberalismo se puede observar también comparando la evolución del PIB per cápita de nuestro país con la de algunos otros países de América Latina y Asia. Así mientras que en 1980, al final del periodo ISI, el PIB per cápita de México representaba 111% del de para 2008, tras casi tres décadas de NME, las proporciones cambiaron: el PIB

per cápita de México representa sólo 60% del de Chile, 91% del de Tailandia, 118% del de China, 126% del de Colombia (Maddison, 2008).

A fin de cuentas con el abandono de la industrialización substitutiva de importaciones y la instauración del nuevo modelo económico, México se encuentra en una situación en la cual dispone de una mayor parte de la población mundial, ha disminuido su participación en la estructura de la producción mundial y en la del ingreso mundial, sufriendo al mismo tiempo una regresión en términos de su nivel de desarrollo relativo a nivel mundial. La esperada convergencia con los países ricos de la OCDE no sólo no se ha confirmado sino que se transformó en un proceso de divergencia que ha aumentado la brecha del desarrollo. En síntesis, los últimos treinta años aparecen históricamente como un periodo de retroceso económico que llevó al país al “estancamiento estabilizador” (Cordera, 2015, p. 14). Como lo ha resumido bien un analista de la economía mexicana: “Sí, en efecto, las exportaciones mexicanas han crecido de manera notable (se han multiplicado por siete durante la vigencia del TLCAN), pero ocurre que México es posible que sea de los pocos países (si es que no es el único), en el que un aumento de las ventas al exterior ha corrido paralelo con menores ritmos de crecimiento económico: cuando ‘todo se hacía mal’ y las exportaciones eran reducidas, México crecía; cuando ‘todo se hace bien’ y las exportaciones son mayores, México se estanca y registra un desempeño mediocre” (Gazol, 2014).

La razón del rezago de la economía mexicana se encuentra en el crecimiento mediocre de las últimas décadas (que hace de México uno de los países con menor crecimiento de los últimos treinta años), muy por debajo de la norma histórica que caracterizó a México durante cuatro décadas antes de los ochenta del siglo pasado. Como ha sido bien documentado, el crecimiento mediocre no resulta de la ausencia de reformas estructurales de orden microeconómico como las emprendidas por Peña Nieto, sino de una baja tasa de inversión pública que se manifestó en una baja tasa de acumulación de capital, de una política fiscal procíclica y de una política monetaria que ha provocado una tendencia recurrente a la apreciación del tipo de cambio real del peso, lo que afectó negativamente la rentabilidad de la inversión (Ibarra, 2008).

LOS EFECTOS DEL TLCAN

El comportamiento diferencial, en función del tipo de especialización, frente a la crisis financiera internacional de los préstamos subprime tuvo consecuencias a nivel de la jerarquía de los países latinoamericanos. En efecto, hace

algunos años el potencial de crecimiento de México fue considerado, por los neoliberales mexicanos, como resultado de la firma del TLCAN, superior al de Brasil. La firma del TLCAN (junto con la adhesión de México a la OCDE) se consideraba como la coronación del proyecto neoliberal, la entrada al primer mundo y la afirmación de un futuro promisorio que llevaría al país a la expansión y a la modernización liberado del riego del sobreendeudamiento, la mono exportación y el intervencionismo estatal a ultranza. Efectivamente, la frontera con Estados Unidos fue considerada por los neoliberales promotores e impulsores del TLCAN como una oportunidad para que la economía mexicana se volviera más competitiva. El intercambio con Estados Unidos proporcionaría insumos de calidad y alentaría la producción de mercancías de mejor calidad y más bajo precio. La proximidad geográfica abarataría el intercambio de productos respecto de otros países de ingreso comparable al de México. La ubicación geográfica de nuestro país no sólo disminuiría el costo de mover nuestros productos al mercado más grande del mundo sino que permitiría importar aquello en lo que México no es competitivo. En pocas palabras, se pensaba que el TLCAN favorecería un cambio de paradigma económico pero esto no aconteció. Si bien una parte de la economía mexicana se modernizó, desde hace varios años como consecuencia de la crisis que hizo resaltar los efectos negativos del TLCAN y las debilidades estructurales de México, la jerarquía prometida en América Latina pareció invertirse confirmando la emergencia de Brasil como líder regional.

Estados Unidos compra 80% de las exportaciones mexicanas y 90% de nuestras exportaciones manufactureras. Los procesos de producción americano y mexicano están fuertemente entrelazados debido a la relocalización de una parte de la producción americana en las maquiladoras mexicanas. La industria maquiladora no significa la exportación de productos mexicanos, sino la existencia de una fuerza de trabajo barata que se repercute en el costo de los productos terminados. En efecto, como ya señalamos la mayoría de los insumos son importados y el valor agregado local es muy débil. En estas condiciones, en el periodo post TLCAN se constató en México una fuerte exposición al ciclo económico americano con una variación de la producción industrial americana, explicando alrededor de 40% de las fluctuaciones del PIB mexicano con una repercusión el trimestre siguiente (Bellefontaine, 2010, p. 17). Pero los vínculos entre México y Estados Unidos no se limita a la simple integración de los intercambios comerciales: las transferencias de fondos de los trabajadores migrantes, la inversión extranjera directa, la inversión de portafolio y el turismo constituyen también canales de transmisión que vinculan vigorosamente las economías americana y mexicana.

Los principales efectos del TLCAN se hicieron sentir en los sectores de la economía mexicana que habían estado hasta entonces protegidos. La baja de los derechos aduanales impuso una reorganización y una modernización de la industria automotriz mexicana, a costa de los trabajadores sindicalizados de México. El sector bancario y el de las telecomunicaciones se abrieron a la inversión y la propiedad extranjera. Uno de los efectos más importantes se operó en la agricultura mexicana donde, por ejemplo, el maíz americano más barato substituyó al maíz mexicano.⁶ El resultado esperado fue la emigración: los campesinos mexicanos migraron a las ciudades industriales del norte en plena expansión, hacia los tugurios de la Ciudad de México alimentando la informalidad y hacia Estados Unidos donde la población de migrantes clandestinos aumentó sensiblemente. Como señaló James Galbraith (2009, pp. 124-127), el maíz se fue para el sur y los hombres se fueron al norte. Así, la libre circulación de capitales, la inversión irrestricta de las multinacionales y las perturbaciones generadas por el libre cambio de productos agrícolas combinaron sus efectos para dividir a México en tres espacios: una zona fronteriza norteaña próspera pero totalmente subordinada a Estados Unidos y sometida a las expansiones y recesiones del vecino del norte; un centro industrial declinante preocupado por los problemas sociales y un sur pobre y atrasado sumido en el estancamiento agrícola y abandonado a una rebelión latente.

El TLCAN profundizó el dualismo agrícola entre un sector comercial y el sector ejidal. El primero productor de bienes exportables como las frutas y las verduras sacó provecho de la firma del TLCAN: las exportaciones agrícolas aumentaron 50% en dólares constantes durante el periodo 1994-2003 comparativamente al periodo 1989-1993. Por el contrario, el sector ejidal productor de bienes importables, como los granos básicos y el frijol, fue afectado negativamente por una avalancha de importaciones que crecieron 53% entre los periodos arriba mencionados (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 263).

Cesan, a mediados de los ochenta, las tendencias regionales generales, hacia una desconcentración de la actividad económica en torno a los centros industriales de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco y hacia una convergencia en los niveles de ingreso de los di-

⁶ Seis millones de toneladas de granos de maíz, de los cuales 40% son transgénicos, afluyen cada año de Estado Unidos. Como resultado del TLCAN, México no pudo impedir la importación masiva de maíz: fuertemente subsidiado por la administración de Washington, éste amenaza la producción local ya que es vendido a mitad de precio. En 2007, Estados Unidos exportaba 11% de su maíz hacia México. 30% del maíz consumido en México provenía de Estados Unidos. Se estima que entre 1994 y 2002, el precio del maíz mexicano cayó 44% obligando a numerosos pequeños campesinos a abandonar el campo (Robin, 2008, p. 263).

ferentes estados de la república. Se asiste desde entonces a un proceso de divergencia provocado por un crecimiento más rápido de los estados del norte con una mayor orientación hacia la exportación y un mejor desempeño de las inversiones. Los estados del sur se rezagan con la excepción de Quintana Roo, que ha aprovechado la expansión turística (Moreno-Brid y Ros, 2010, p. 284). Desde 1995, 90% de las nuevas inversiones extranjeras directas se concentran en cuatro estados, ninguno en el sur de México (Rouquié, 2013, p. 401). Así se puede afirmar que la acentuación de las desigualdades regionales acompañó el proceso de creciente integración económica internacional a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

ALGUNAS DEBILIDADES ESTRUCTURALES DE MÉXICO

Entre las más importantes debilidades estructurales de México, que se manifestaron con particular fuerza durante la crisis de los subprime destacan:

- Monopolios u oligopolios privados de un excepcional poderío resultados de un proceso de privatización donde se operó una selección “amistosa” y concentrada de los adquirientes de empresas públicas (la oleada de privatizaciones que conoció México después de 1992, casi de un día para otro catapultó a algunos individuos como Carlos Slim, a la lista de las más grandes fortunas mundiales). En México, la privatización lejos de contribuir a un funcionamiento óptimo del mercado y acercarnos a un régimen de libre competencia, contribuyó a una concentración sectorial reforzando las estructuras oligopólicas. La compañía de cemento Cemex representa 60% del mercado nacional. Cinco de los catorce bancos privatizados cubren 80% de la actividad del sector. Existen monopolios y cuasi monopolios en la harina de maíz, las bebidas, la cerveza y el vidrio. El holding Carso de Carlos Slim representa 4.6% del PIB mexicano y 40% de las operaciones de la bolsa de valores de México. Desde la venta del monopolio público de telecomunicaciones Telmex, el grupo de Slim domina el mercado con el 87% de la red de telefonía fija y 74% del mercado celular (Telcel y América Móvil). El pluralismo tampoco priva en el caso de los medios audiovisuales. Televisa y TV Azteca constituyen un duopolio sin rival (Rouquié, 2013, p. 452).
- La apertura económica de México condujo a una reestructuración del aparato productivo para adaptarlo a las necesidades de la economía americana, lo que desembocó en una excesiva dependencia del ciclo económico americano. La sincronización de la economía mexicana

con la de Estados Unidos es ahora casi total. Cuando Estados Unidos tose, México tiene fiebre, al grado que algunos economistas se preguntaron si México no trocó su porvenir de gran país emergente por una dependencia que se suponía que le aportaría una prosperidad sin riesgo (Rouquié, 2013, p. 374).

- Una competencia creciente de otros países emergentes como China (textiles, electrónicos y piezas para automóviles), India (textiles) y Corea del Sur (automóvil) en el mercado americano. Cuando se firmó el TLCAN no se contempló en el cálculo la emergencia de China con una mano de obra más barata y abundante que la mexicana. Sin embargo, tras el ingreso de China a la OMC en 2001, este país desplazó a México en muchos sectores en el comercio con Estados Unidos. Las importaciones provenientes de México, que representaban 5% de todas las importaciones de Estados Unidos antes de la firma del TLCN, aumentaron hasta 10% en 2001. No obstante, desde 2003 la presencia de México en el mercado americano se fue rezagando hasta 2010 año en que se inicia una recuperación. China se convirtió en el principal socio comercial de Estados Unidos. En tanto que en 2001, 7% de las importaciones de Estados Unidos provenían de China, para 2009 dicho porcentaje se elevaba a 15% (Elizondo, 2011, p. 118).
- Una base fiscal excesivamente reducida (10% del PIB) y un sistema impositivo altamente regresivo. La débil presión fiscal mexicana, que hace que el presupuesto sea dependiente de los ingresos petroleros (más de 35% de los ingresos totales durante los últimos años), se explica por un código impositivo pletórico, complejo y no equitativo (con una multiplicidad de regímenes preferenciales y exoneraciones), una colecta ineficaz del impuesto, una evasión fiscal masiva, una importante economía informal y la ausencia de una articulada protesta popular.
- Cuentas públicas fuertemente dependientes de ingresos petroleros volátiles y una empresa pública petrolera (Pemex) claramente ineficiente. Pemex se convirtió en “la vaca lechera de la República”. En 2005, sus pérdidas superaban su cifra de negocios. Su endeudamiento se cuadruplicó entre 1998 y 2005. Además de la carga fiscal impuesta a la empresa, Pemex sufría de la falta de inversión que resultaba de ella y de una ineficiencia operacional reconocida. A diferencia de otras compañías petroleras públicas como Petrobras en Brasil, Statoil en Noruega e incluso Petro China en China en la misma época, Pemex no era administrada como empresa industrial siguiendo criterios de rentabilidad. Su presupuesto estaba incorporado al presupuesto federal y no disponía de ninguna autonomía de gestión. Su producción estaba disminuyendo. México, exportador de bruto, comenzó a importar gasolina y gas. A pe-

sar, o más bien a causa de efectivos pletóricos, la productividad de Pemex era de las más débiles: 87 barriles por día y por empleado contra 195 en Petrobras y 300 en Shell. México, que conmemoró en 2008 el setenta aniversario de la nacionalización de la industria petrolera, ya no era el tercero sino el séptimo productor mundial de hidrocarburos. Durante el sexenio de Felipe Calderón, la extracción conoció una disminución significativa: de 3.7 millones de barriles por día en 2006 a 2.7 millones en 2010. La situación de Pemex se volvió crítica. Sus inversiones son insuficientes y sus reservas probadas se estrechan. El gran yacimiento de Cantarell se está agotando y ningún descubrimiento importante de yacimiento explotable fue realizado recientemente. Pemex no dispone de los medios ni de la tecnología indispensable para una explotación *offshore* en agua profunda donde residirían enormes riquezas petroleras. Carente de capacidad de transformación —ninguna refinería ha sido construida desde hace dos décadas y algunas obsoletas han sido cerradas—, México debe importar 40% de su consumo de productos terminados, sobre todo de Estados Unidos (Rouquié, 2013, pp. 380, 448).

- Infraestructura de un nivel insuficiente. Los indicadores internacionales muestran que México ocupa el lugar 68 de 134 países en materia de infraestructura. La pérdida de competitividad de la economía mexicana se explica en buena medida por los altos costos del transporte resultado de la débil inversión en infraestructura portuaria, el escaso crecimiento y el deterioro de la red carretera y el franco retroceso del transporte ferroviario (Cordera *et al.*, 2009, p. 22).
- Violencias vinculadas a los cárteles de la droga, a las bandas especializadas en el secuestro, la extorsión y en general al crimen organizado que provocan inseguridad pública creciente y frenan el crecimiento.

El patrimonio material pero sobre todo la integridad física y emocional de las familias mexicanas están en franco riesgo. El crimen organizado desafía al Estado mexicano en su función básica, proteger a la población, y ha infiltrado buena parte de la actividad económica y social en un número significativo de localidades del territorio nacional. El hecho de que en los últimos años se hayan incrementado dramáticamente los asesinatos por la actividad del crimen organizado, evidencia con toda crudeza una situación de emergencia en la seguridad pública de México. Asimismo, delitos como el robo a transeúntes, asaltos a casas particulares y el secuestro de personas, que con frecuencia terminan en el asesinato de las víctimas, expresan que la ilegalidad y la violencia son una constante en la vida cotidiana de México. Lo anterior significa que esté en peligro buena parte de la población, sin importar su nivel de ingresos, su lugar de

residencia o el tipo de actividad. Esta sensación de temor constante por la integridad propia y de las personas cercanas, es una manifestación nítida de pérdida de bienestar y de calidad de vida (Cordera *et al.*, 2009, p. 44).

Si bien el costo humano provocado por la violencia y el crimen es ampliamente tratado por los medios de comunicación, las consecuencias económicas no han sido abordadas. A este respecto habría que considerar el costo directo en seguridad por parte de las empresas y el gobierno, la repercusión negativa en el turismo, sobre todo internacional y el impacto negativo en la inversión extranjera directa.

- Corrupción generalizada en la burocracia, los empresarios, los sindicatos, el ejército, la policía, etc. Los mercados de la fayuca que colocan el contrabando y las imitaciones (“piratería”) hasta en los centros de las ciudades (como el famoso barrio de Tepito en la Ciudad de México) gozan de protecciones oficiales. Lo mismo acontece con el narco-tráfico. En ciertas regiones, las interrelaciones entre los hombres de negocios, los políticos y los narcotraficantes es una realidad a la que estamos cada vez más acostumbrados los mexicanos. No olvidemos que el comercio de la droga representa para México, al menos, algo como 20 mil millones de dólares por año, lo que representa una fuerza de destrucción irresistible que escapa a cualquier control y que amenaza con imponer su poder no sólo a las autoridades locales sino también nacionales. Los riesgos de infiltración y de cooptación son elevados en México debido a la singularidad del sistema político y a la concentración del tráfico en un pequeño número de estados. El Estado de derecho en México es aún una aspiración. Sin embargo el riesgo de un narco-Estado es tanto más limitado que los ingresos obtenidos del tráfico de estupefacientes, son infinitamente más débiles y diluidos en una gran economía como la mexicana que en Estados de dimensiones más reducidas como Honduras, Guatemala o incluso Colombia (Rouquié, 2013, pp. 410, 425).
- Instituciones inadecuadas al nuevo modelo económico. Gracias a la Revolución, México construyó instituciones que le aportaron estabilidad. Bajo Plutarco Elías Calles y sobre todo Lázaro Cárdenas, se implementó un régimen “de obreros y campesinos”, social en el dominio agrario y “progresista” en política extranjera. La Constitución de 1917 otorgó a los asalariados derechos y condiciones de trabajo excepcionalmente avanzadas para la época, que sólo serán introducidas en Europa muchos años más tarde. El nuevo modelo económico sólo puede imponerse atacando las instituciones heredadas del pasado. La “rees-

tructuración productiva” no puede efectuarse sin modificar las prácticas sindicales. La modernización de las relaciones de trabajo que requiere el imperativo de la productividad no es compatible con el sindicato corporativo y su burocracia nacional. Modernizar la economía implica salir del marco corporativo democratizando los sindicatos burocráticos y corruptos. Además las instituciones que habría que restablecer son justamente aquellas que fueron dismanteladas o debilitadas y que permitían llevar a cabo políticas industriales o de desarrollo agrícola. Aunado a esto, la debilidad del Estado de derecho en México hace que la capacidad de ejecución de los contratos resulte endeble. Debido a deficiencias de la justicia, la aplicación de los contratos y los procedimientos de insolvencia son problemáticos, lo que repercute en un aumento del costo de hacer negocios.

UNA NUEVA OLEADA DE REFORMISMO NEOLIBERAL

Durante la crisis financiera México perdió varios lugares en la jerarquía internacional. Fueron las grandes economías emergentes como China e India, las que salieron reforzadas de la crisis relativamente a los grandes países de industrialización antigua. Tras más de 25 años de irrupción del modelo neoliberal en México (que el PAN no cuestionó —ni mucho menos— cuando llegó al poder con Fox y Calderón), el sector externo vuelve a presentarse como uno de los factores que más contribuye a la inestabilidad y no al crecimiento como propugnaban los defensores del dogma neoliberal. México fue en América Latina el país más afectado por la crisis financiera americana. Las cuentas externas comerciales, y en menor medida de capital, constituyeron el mecanismo de transmisión por excelencia de la crisis de los subprime hacia el interior de nuestro país. La severidad de la crisis se encontró también sin duda asociada a la ausencia de una respuesta más agresiva en materia de política económica contracíclica. En estas condiciones, la contracción del nivel de actividad económica en 2009 fue superior a la de 1983 durante la crisis de la deuda e incluso mayor a la de 1995 durante la crisis del tequila. La caída de las exportaciones repercutió directa e inmediatamente sobre el ritmo de crecimiento, estrechando el mercado interno sin corregir el déficit comercial que se mantiene elevado en 2008, en razón de la inelasticidad de muchas importaciones. En la cuenta de servicios, caracterizada por la creciente importancia del ingreso por remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, se observa una reducción de dichas remesas que afecta sobre todo a los mercados regionales y locales más vinculados con la emigración. Finalmente, en la cuenta de capitales de la balanza de pagos mexicana se revierten las tendencias favorables: la inversión extranjera directa,

que por lo general viene a comprar activos existentes y a consolidar mercados oligopólicos, disminuyó sensiblemente su ritmo de entrada y el crédito exterior comenzó a escasear.

Como durante la gran crisis de los años treinta, un nuevo modelo de acumulación podría haber emergido de la crisis estructural de finales de los años 2000. La reactivación económica y las políticas anticrisis aplicadas en América Latina (centradas más en el apoyo a la demanda que a las infraestructuras), tras el estallido de la crisis internacional, podrían haber servido de base para definir un nuevo modelo de acumulación incluyente. Se podría haber tratado de aprovechar la crisis internacional para disminuir las desigualdades de ingresos favoreciendo con ello al mercado interno como aconteció, aunque de una manera un poco diferente durante la gran crisis de los años treinta.

La reactivación del crecimiento del PIB y el regreso masivo de capitales a los mercados financieros reforzaron las políticas que pretendían cerrar el paréntesis de la crisis y regresar al modelo de acumulación secundario-exportador excluyente propugnado por el Consenso de Washington. Para los partidarios de este último, las crisis en serie (crisis de los subprimes, crisis de la deuda soberana...) no deberían conducir a un laxismo monetario ya que un laxismo creciente aumentaría la especulación poniendo gravemente en peligro la recuperación de la economía mundial. El regreso a las políticas anteriores a la crisis fue tanto más importante en la medida en que el regreso de capitales contribuyó a la apreciación de las monedas nacionales, lo que resultó positivo para los inversionistas extranjeros (que obtienen más dólares por unidad de moneda local) y negativo para los exportadores de productos manufacturados (que soportan una baja de su competitividad como resultado de un alza del costo salarial expresado en dólares, no siempre compensado por una baja del valor de sus importaciones de insumos y equipos). México, con un comercio exterior casi exclusivamente orientado a Estados Unidos y con un sector bancario donde privan los intereses extranjeros continuó el modelo de acumulación secundario-exportador excluyente a pesar de la explosión de actividades ilegales y la descomposición social que se está viviendo.

Así, para poner fin a lo que hasta la propia OCDE calificó de “tres décadas de crecimiento lento, de débil productividad, de presencia generalizada del sector informal en el mercado de trabajo y de fuertes desigualdades de ingresos” (OCDE, 2015, p. 4), el gobierno de Peña Nieto lanzó un vasto programa de orientación neoliberal aprobado en el Pacto por México firmado por los tres principales partidos políticos en diciembre de 2012. Con este antecedente, importantes medidas estructurales fueron aprobadas por ambos poderes de la Unión en el campo de telecomunicaciones y competencia, edu-

cación, energía, sector financiero, mercado de trabajo y sistema fiscal. Como era de esperarse en febrero de 2014 dicha aprobación fue alabada por la calificadora internacional Moody's, quien aumentó la calificación de los bonos de México de un escalón haciéndolos pasar de Baa1 a A3 con perspectiva estable.

De todas las reformas estructurales quizás la más emblemática y más trascendente sea la del sector energético. En efecto, la declinación de la producción de Pemex desencadenó una profunda reforma del sector de los hidrocarburos. El Congreso adoptó en agosto de 2014 una legislación secundaria con el propósito de aplicar una reforma constitucional aprobada a finales de 2013. Dicha reforma abandonó el principio constitucional que otorgaba exclusividad a la nación en la apropiación y aprovechamiento de los hidrocarburos, así como exclusividad del Estado en las actividades de energía calificadas de estratégicas. Se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, fideicomiso público administrado por el Banco de México, organismo encargado de acordar las licencias y de la seguridad y la protección del ambiente en el sector energético. Las nuevas autoridades van a supervisar la apertura del sector a la competencia y deberán —según los promotores neoliberales de la reforma— vigilar que se realice una utilización más eficiente del *stock* de recursos nacionales. Pemex, cuya forma de gobierno se reformará, dejará de ser el guardián del sector de la energía. México autoriza de ahora en adelante, la entrada de inversionistas nacionales y extranjeros en los sectores de prospección, producción y transporte de hidrocarburos, así como en el refinado y la comercialización, lo que —también según los promotores de la reforma— debería atraer un volumen considerable de nuevas inversiones. Aunque Pemex es muy eficaz en la exploración de los yacimientos en tierra y en aguas poco profundas, incluso se le considera como una de las mejores empresas en el mundo, los neoliberales piensan que no posee ni la tecnología, ni el capital humano, ni los recursos necesarios para emprender la prospección en aguas profundas. De ahí la voluntad del gobierno de Peña Nieto de asociar a esta exploración a las grandes sociedades petroleras que disponen de una tecnología de punta.

Entre los resultados esperados por los neoliberales de la reforma —sin ninguna fundamentación sólida— destacan: una producción de petróleo crudo de tres millones de barriles diarios en 2018 y 3.5 millones en 2025, una producción de ocho mil millones de pies cúbicos diarios de gas en 2018 y de 10.4 mil millones en 2025, un crecimiento adicional del PIB en 2018 y de 2% adicional en 2025 y la creación de 0.5 millones de puestos de trabajo en 2018 y de 2.5 millones en 2025 (Aguilera *et al.*, 2014, p. 122). Sin embargo, parece que estos alegres cálculos se hicieron sin tomar en cuenta los con-

tratiempos impuestos por la coyuntura. Desde mediados de mayo de 2014, los precios del petróleo en el mercado internacional se desplomaron. El barril bruto mexicano descendió por debajo de 50 dólares cuando unos meses antes se vendía a 100 dólares. Las consecuencias no se hicieron esperar: una crisis presupuestal del Estado mexicano y una dificultad creciente para que las grandes compañías se interesen en explotar el petróleo mexicano en aguas profundas, ya que con un precio del barril tan bajo los márgenes de beneficio serán menores.

De cualquier manera, con esta reforma se asiste a una mercantilización de la riqueza petrolera. La visión sobre el significado para la nación de los recursos naturales muta: de ser un recurso estratégico para la nación pasa a ser una simple mercancía objeto de transacción en los mercados energéticos. Uno de los principales objetivos de la reforma energética es la maximización de las ventas de crudo al exterior acentuando el sesgo exportador de la industria petrolera mexicana. Se tiene la intención de continuar usando los excedentes petroleros para permitir la permanencia de un coeficiente impositivo de los más bajos del mundo en ausencia de una reforma radical (como la propuesta desde 1960 por Nicolás Kaldor) que grave auténticamente al capital. Así, con el nuevo paradigma petrolero propuesto se está retornando a la situación de un enclave colonial primario exportador que conoció nuestro país hace un siglo. No creemos que este sea el camino para darle un nuevo curso al desarrollo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Gómez M, Alejo F.J, Navarrete J. E, Torres R.C (2014), "Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México" *Economía*, vol. 11 N°33.
- Alegría T, Carrillo J y Estrada J A (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial, un segundo eje de industrialización en el norte de México ", Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL*, núm. 61, abril.
- Banco de México (2001), *Informe Anual*.
- Banco de México (2002), *Informe Anual*.
- Balassa Bela (1983), "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, marzo.
- Bellefontaine S (2010), "Mexique: après la tempête..." *Conjoncture*, BNP-PARIBAS, Febrero.
- Bértola L y Ocampo J. A (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Bhagwati J (1978), *Anatomy and Consequences of Trade Control Regimes*, National Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Company.
- Blázquez J y Santiso J (2003), “México, ¿un ex-emergente?”, *Documentos de trabajo* N°2/03, BBVA, Abril.
- Bourdieu P y Wacquant L (2000), «La nouvelle vulgate planétaire», Paris, *Le Monde Diplomatique*, Mayo.
- Buitelaar R.M, Padilla R, Ruth Urrutia R (1999), *Centroamérica, México y República Dominicana, maquila y transformación productiva*, Cuadernos de la CEPAL N°85, Santiago de Chile.
- Bulmer-Thomas V (2000), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas E (1999), “Lecciones Recientes sobre el Desarrollo de la Economía Mexicana y Retos para el Futuro” en México, *Transición Económica y Comercio Exterior*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior- Fondo de Cultura Económica.
- Cardoso E y Helwege A (1993), *La Economía latinoamericana, Diversidad, tendencias y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1996), México, *La industria maquiladora*, Santiago de Chile.
- Cordera, R (2015), “La ‘Gran Transformación’ del Milagro Mexicano. A 20 años del TLCAN: de la adopción a la adaptación”, *Problemas del Desarrollo*, 180 (46), enero-marzo.
- Cordera, R (2009), “De crisis a crisis, del cambio de régimen económico a la transición inconclusa” *Economíaunam* N° 17, Mayo-Agosto.
- Cordera, R (2009), “México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo”, *Economíaunam* N° 18, Septiembre- Diciembre.
- Damián A y Boltvinik J (2003), “Evolución y características de la pobreza en México”, *Comercio Exterior*, Junio.
- Dussel Peters E (2003), “La polarización de la economía mexicana, aspectos económicos y regionales” en Bailey J (dir.), *Impactos del TLC en México y Estados Unidos*, México, Porrúa.
- Elizondo Mayer-Serra C (2011), *Por eso estamos como estamos, La economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate.
- Fujii G. G y Cervantes M R (2013), “México, Valor agregado en las exportaciones manufactureras” *Revista de la CEPAL* N° 109, abril.
- Galbraith J K (2009), *L'Etat prédateur*, Paris, Seuil.
- Gazol Sánchez A, (2014), “Sobre las ‘culpas’ del TLCAN” en Correo del Sur (suplemento), *La Jornada de Morelos*, 12 de enero.
- Guillaumont P (1985), *Economie du Développement*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Guillén Romo, H. (1984), *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, ERA.

- Guillén Romo, H. (1997), *La contrarrevolución neoliberal*, México, ERA.
- Guillén Romo, H. (2001), “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina” *Comercio Exterior*, México, Mayo.
- Guillen Romo, H (2002), “Evolución del régimen macrofinanciero mexicano”, *Comercio Exterior*, México, julio.
- Guillen Romo, H. (2013), *Las crisis De la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*, México, ERA.
- Ibarra, C (2008), “La paradoja del crecimiento lento de México”, *Revista de la CEPAL* N° 95, agosto.
- Ibarra, C (2013), “Crisis y reformismo en México” *Configuraciones* N° 35, *Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*, julio-diciembre.
- Katz I, (2000), “El impacto regional del tratado de libre comercio” en Leycegui B y Fernández de Castro R (coordinadores) *¿Socios naturales? Cinco años del tratado de libre comercio de América del Norte*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa,
- Krueger A O (1973), “Exchange Control, Liberalization and Economic Development”, *American Economic Review*, Mayo.
- Lafay G, Herzog C, Freudenberg M y Ünal-Kesenci D (1999), *Nations et Mondialisation*, Paris, Economica.
- Lopez J (s/f), “Trade and financial liberalization revisited. Mexico’ experience”, *Documento de trabajo*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lustig N. C y Székely M (1998), “México, evolución económica, pobreza y desigualdad” en Ganuza E, Taylor L y Morley S, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, PNUD, CEPAL, BID, Ediciones Mundi-Prensa.
- Maddison, A (2008), *Historical Statistics of the World Economy, 1-2008 AD*, Universidad de Groningen.
- Maddison, A. (1993), *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid J.C. y Ros Bosch J (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J.C. (2016), “Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana” *Problemas de Desarrollo*, n° 185, abril-junio.
- Mortimore M y Peres W (2001), “La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 74, Agosto.
- OCDE (1996), *Politiques de libre-échange au Mexique*, Paris.

- OCDE (2015), *Etudes économiques de l'OCDE, Mexique*, Paris, enero, (Síntesis).
- PNUD (2005), *Informe sobre el Desarrollo Humano México, 2004*, México.
- PNUD (2012), *Informe sobre el Desarrollo Humano México, 2011*, México.
- Robin M M (2008), *Le monde selon Monsanto, De la dioxine aux OGM, une multinationale qui vous veut du bien*, Paris, La Découverte.
- Ros J, (1996), "México en los años noventa, ¿Un nuevo milagro económico? Algunas notas acerca del legado económico y de políticas de la década de 1980" en Cook M L. Middlebrook K. L, Molinar Horcasitas J (editores) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena.
- Ros Bosch J (2013), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rouquié A (2013), *Le Mexique, un Etat nord-américain*, Paris, Fayard.
- Solimano A (1998) (compilador), *Los caminos de la prosperidad, Ensayos del crecimiento y el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela Feijóo J. C (2014), "Crecimiento y factores de demanda, México, Argentina y Brasil" *Mundo Siglo XXI*, N° 33.
- Villarreal R, y Ramos de Villarreal R (2002), *México competitivo 2020, Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, México, Océano.
- Weeks J (1997), «El sector manufacturero en América Latina y el nuevo modelo económico» en Bulmer- Thomas V (compilador), *El nuevo modelo económico en América Latina, Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica.

*Mercado interno e inserción
de México en el mundo*
volumen 3 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>





CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.



9 786077 115137