LA ECONOMÍA DE MÉXICO EN EL TLCAN: BALANCE Y PERSPECTIVAS FRENTE AL T-MEC (USMCA)



José Luis Calva
Coordinador

Arturo Alcalde Justiniani
Miriam Alfie Cohen
Ana María Aragonés
Alberto Arroyo Picard
Alma Velia Ayala Garay
Sergio Barrales Domínguez
Robert A. Blecker
Carmen Bocanegra Gastelum
Alfonso Bouzas
José Luis Calva
Sergio Cámara Izquierdo
Julio Castellanos Elías
Moritz Cruz
James Martin Cypher
César Augusto Diaz Olin
George A. Dyer
Fernando Escalante Gonzalbo
Oscar Flores Jáuregui
Ma. Beatriz García Castro
Luis Ramiro García Chávez
José Gasca Zamora
Manuel Ángel Gómez Cruz
Rodrigo Armando Guerrero Castro
María Teresa Gutiérrez Haces
Roberto Gutiérrez R.

Alan Hernández Solano • Jenny Ibáñez • Abelardo Mariña Flores
Ángel Martínez Monroy • Araceli Olivia Mejía Chávez • Pablo Meza Pale
Mónica Mimbrera • Isaac Minian Laniado • Daniel Morales Ruvalcaba
Juan Carlos Moreno-Brid • Mariano Mosquera • Sergio Ordóñez
Jaime Antonio Preciado Coronado • Alicia Puyana • José Romer
Ma. Eugenia Romero Sotelo • Ximena Roncal Vattuone • Blanca Rubio
Alejandra Salas-Porras • Uberto Salgado • Isabel Salat • Ricardo V. Santés Álvarez
John Saxe Fernández • Rita Schwentesius Rindermann • Juan de Dios Trujillo
Rosío Vargas • Miguel Ángel Vázquez Ruiz • Delia Margarita Vergara Reyes
Gregorio Vidal • Jorge Witker • Antonio Yúnez Naude

México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 19

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

JP

Universidad Autónoma Chapingo

La economía de México en el TLCAN. Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Arturo Alcalde Justiniani, Miriam Alfie Cohen, Ana María Aragonés, Alberto Arroyo Picard, Alma Velia Ayala Garay, Sergio Barrales Domínguez, Robert A. Blecker, Carmen Bocanegra Gastelum, José Alfonso Bouzas Ortiz, José Luis Calva, Sergio Cámara Izquierdo, Julio Castellanos Elías, Moritz Cruz, James Martín Cypher, César Augusto Díaz Olin, George A. Dyer, Fernando Escalante Gonzalbo, Óscar Flores Jáuregui, Ma. Beatriz García Castro, Luis Ramiro García Chávez, José Gasca Zamora, Manuel Ángel Gómez Cruz, Rodrigo Armando Guerrero Castro, María Teresa Gutiérrez Haces, Roberto Gutiérrez-R., Alan Hernández Solano, Jenny Ibáñez, Abelardo Mariña Flores, Ángel Martínez Monroy, Araceli Olivia Mejía Chávez, Pablo Meza Pale, Mónica Mimbrera, Isaac Minian Laniado, Daniel Morales Ruvalcaba, Juan Carlos Moreno-Brid, Mariano Mosquera, Sergio Ordóñez, Jaime Antonio Preciado Coronado, Alicia Puyana, José Romero, Ma. Eugenia Romero Sotelo, Ximena Roncal Vattuone, Blanca Rubio, Alejandra Salas-Porras, Isabel Salat, Uberto Salgado, Ricardo V. Santés-Álvarez, John Saxe-Fernández, Rita Schwentesius Rindermann, Juan de Dios Trujillo, Rosío Vargas, Miguel Ángel Vázquez Ruiz, Delia Margarita Vergara Reyes, Gregorio Vidal, Jorge Witker, Antonio Yúnez Naude

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Juan Pablos Editor
Consejo Nacional de Universitarios
Universidad Autónoma Chapingo

México, 2019

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

La economía de México en el TLCAN. Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA) / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2019

1a. edición

1013 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 18)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 19: 978-607-711-530-4

T. 1. Economía - México T. 2. México - Condiciones económicas

HC135 E26

LA ECONOMÍA DE MÉXICO EN EL TLCAN.
BALANCE Y PERSPECTIVAS FRENTE AL T-MEC (USMCA)

Volumen 19
México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Arturo Alcalde Justiniani, Miriam Alfie Cohen, Ana María Aragonés, Alberto Arroyo Picard, Alma Velia Ayala Garay, Sergio Barrales Domínguez, Robert A. Blecker, Carmen Bocanegra Gastelum, José Alfonso Bouzas Ortiz, José Luis Calva, Sergio Cámara Izquierdo, Julio Castellanos Elías, Moritz Cruz, James Martín Cypher, César Augusto Díaz Olin, George A. Dyer, Fernando Escalante Gonzalbo, Óscar Flores Jáuregui, Ma. Beatriz García Castro, Luis Ramiro García Chávez, José Gasca Zamora, Manuel Ángel Gómez Cruz, Rodrigo Armando Guerrero Castro, María Teresa Gutiérrez Haces, Roberto Gutiérrez-R., Alan Hernández Solano, Jenny Ibáñez, Abelardo Mariña Flores, Ángel Martínez Monroy, Araceli Olivia Mejía Chávez, Pablo Meza Pale, Mónica Mimbrera Delgado, Isaac Minian Laniado, Daniel Morales Ruvalcaba, Juan Carlos Moreno-Brid, Mariano Mosquera, Sergio Ordóñez, Jaime Antonio Preciado Coronado, Alicia Puyana, José Romero, Ma. Eugenia Romero Sotelo, Ximena Roncal Vattuone, Blanca Rubio, Alejandra Salas-Porras, Isabel Salat, Uberto Salgado, Ricardo V. Santés-Álvarez, John Saxe-Fernández, Rita Schwentesius Rindermann, Juan de Dios Trujillo Félix, Rosío Vargas, Miguel Ángel Vázquez Ruiz, Delia Margarita Vergara Reyes, Gregorio Vidal, Jorge Witker, Antonio Yúnez Naude

Primera edición, 2019

D.R. © 2019, 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>

D.R. © 2019, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Alcaldía de Coyoacán, México 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2019, Universidad Autónoma Chapingo
Km. 38.5 Carretera México-Texcoco
Chapingo, Edo. de México, 56230, México
<www.chapingo.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 19: 978-607-711-530-4

Elaborado en México/Reservados los derechos

Índice

Prólogo
José Luis Calva 11

Primera sección
La encrucijada del futuro inmediato:
el T-MEC y sus probables efectos en la economía mexicana

Reflexiones generales sobre el T-MEC
Jorge Witker V. 29
La política cambiaria en el T-MEC
Moritz Cruz 43
Políticas macroeconómicas e industria automotriz en el T-MEC
Mónica Mimbrera Delgado 46
La energía en el T-MEC
Rosío Vargas 50
La agricultura mexicana frente al T-MEC
Juan de Dios Trujillo Félix 53
La industria textil y del vestido en el T-MEC
Ma. Beatriz García Castro 60
El capítulo de inversión y otros temas estratégicos en el T-MEC
María Teresa Gutiérrez Haces 62
Las patentes de la industria farmacéutica en el T-MEC
Rodrigo Armando Guerrero Castro y *Roberto Gutiérrez Rodríguez* 65
El capítulo laboral del T-MEC. Antecedentes y expectativas
José *Alfonso Bouzas Ortiz* 67
El medio ambiente en el T-MEC
Miriam Alfie Cohen y *Óscar Flores Jáuregui* 69

Segunda sección
El neoliberalismo económico: de los orígenes a la firma del TLCAN

Orígenes del neoliberalismo
Fernando Escalante Gonzalbo 77
Las raíces de la ortodoxia en México
Ma. Eugenia Romero Sotelo 109
Los arquitectos del proyecto neoliberal en México
Alejandra Salas-Porras 143
El proyecto neoliberal en América del Norte. El TLCAN y su legado: ¿otra institución zombi?
James Martín Cypher 168

Tercera sección
Desempeño general de la economía mexicana bajo el TLCAN

Expectativas, espejismos y realidades del TLCAN
José Luis Calva 191
TLCAN, exportación de trabajadores y remesas: vinculación perversa
Ana María Aragonés y *Uberto Salgado* 219
La gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana. Un enfoque alternativo frente a la renegociación
Robert A. Blecker, Juan Carlos Moreno-Brid e *Isabel Salat* 244
La convergencia económica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: renegociar o no renegociar, ese es el asunto
Alicia Puyana y *José Romero* 256

Cuarta sección
La inversión extranjera directa bajo el TLCAN

Las grandes empresas y la inversión extranjera directa en México en tiempos del TLCAN
Gregorio Vidal 295

Capítulos de inversión y solución de controversias del TLCAN. Su vinculación con el déficit comercial estadounidense y su renegociación
María Teresa Gutiérrez Haces 315

Quinta sección
El régimen de propiedad intelectual bajo el TLCAN y sus efectos sobre la economía mexicana

La propiedad intelectual y el TLCAN
Delia Margarita Vergara Reyes y *Araceli Olivia Mejía Chávez* 353
El régimen de propiedad intelectual de la industria farmacéutica mexicana en el marco del TLCAN
Rodrigo Armando Guerrero Castro y *Roberto Gutiérrez-R.* 383

Sexta sección
La industria manufacturera bajo el TLCAN

La industria manufacturera mexicana en el marco del TLCAN: un balance de largo plazo
Abelardo Mariña Flores y *Sergio Cámara Izquierdo* 409
La industria automotriz en México y el TLCAN: las empresas armadoras estadounidenses (1925-2017)
Julio Castellanos Elías 446
La industria electrónica en México en el marco de la renegociación del TLCAN: balance y perspectiva
Sergio Ordoñez 473
Camino tortuoso de la industria textil y del vestido mexicano en el periodo del TLCAN
Ma. Beatriz García Castro 502
Cambio tecnológico y relocalización de la industria del vestido
Isaac Minian Laniado, Ángel Martínez Monroy y *Jenny Ibáñez* 522

Séptima sección
El sector agropecuario mexicano bajo el TLCAN

El sector agroalimentario de México en el TLCAN: lecciones y nuevo escenario
Alma Velia Ayala Garay, Rita Schwentesius Rindermann y Manuel Ángel Gómez Cruz 547
La exclusión de los productores rurales bajo la égida del TLCAN
Blanca Rubio 573
Posicionamiento de la Universidad Autónoma Chapingo frente a la renegociación del TLCAN
Sergio Barrales Domínguez 601
Las reformas de mercado, el TLCAN y la política agropecuaria y rural: 1988-2017
George A. Dyer, Alán Hernández Solano, Pablo Meza Pale y Antonio Yúñez Naude 611
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sostenibilidad en la producción de caña y su aprovechamiento
Luis Ramiro García Chávez 643

Octava sección
El sector energético de México frente al TLCAN

La renegociación del TLCAN en materia de energía
Rosío Vargas 657
El bloque energético de América del Norte: geoeconomía y geopolítica imperial del despojo energético
John Saxe-Fernández y César Augusto Díaz Colín 673
Reconfiguración geoeconómica y geopolítica mundial. Las disyuntivas de México
Jaime Antonio Preciado Coronado 707

Novena sección
Efectos del TLCAN en el desarrollo regional

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte a veinticinco años. Perspectiva de sus impactos territoriales en México
José Gasca Zamora 739

Sonora: de la integración subordinada hacia Norteamérica,
a la búsqueda de otra estrategia de desarrollo
Miguel Ángel Vázquez Ruiz y *Carmen Bocanegra Gastelum* 761

Décima sección
El acuerdo laboral del TLCAN
y las realidades del mercado laboral en México

Una inesperada e histórica reforma laboral en México 2017
Arturo Alcalde Justiniani 783
Consecuencias laborales del TLC y otros tratados
José Alfonso Bouzas Ortiz 813

Onceava sección
El acuerdo ambiental del TLCAN:
balance y alternativas

Veinticinco años de vida de las agencias ambientales binacionales
México-Estados Unidos
Miriam Alfie Cohen y *Óscar Flores Jáuregui* 829
Gobernación ambiental en México. Residuos peligrosos
en el marco del TLCAN 2.0
Ricardo V. Santés-Álvarez 854

Doceava sección
Alternativas frente al neoliberalismo
y el TLCAN en México

La revisión del TLCAN y el interés nacional
Jorge Witker 877
No a la modernización del TLCAN: una nueva integración
de México en el mundo
Alberto Arroyo Picard 891
El grupo de Cambridge y la tradición del desarrollismo
en México (1977-1981). Un breve recuento
Ma. Eugenia Romero Sotelo 915

Treceava sección
Los retos de la integración latinoamericana como alternativa

La tendencial integración autónoma de América Latina y el Caribe
Jaime Antonio Preciado Coronado 933
Primera década de UNASUR, 2008-2017: un balance histórico a través de sus presidencias
Daniel Morales Ruvalcaba y *Mariano Mosquera* 959
La ALBA-TCP en la integración Latinoamericana y Caribeña
Ximena Roncal Vattuone 987

La economía de México en el TLCAN. Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)

Prólogo

José Luis Calva*

"Ustedes creen que esta historia ha terminado, pero no ha terminado. Van a ver todas las cosas que van a pasar": Baltazar Bustos

Carlos Fuentes, *La Campaña*, México, FCE, 1986.

Durante los 24 años cumplidos de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994-2017), los trabajadores con contrato colectivo en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 32.7% del poder adquisitivo de sus salarios; los salarios reales en la industria manufacturera se redujeron 21.2%; en la industria de la construcción cayeron 37%; y los salarios mínimos generales disminuyeron 27.9% en términos reales. En el mismo lapso, los campesinos perdieron, en promedio, cerca del 30% del poder de compra de sus cosechas; casi diez millones de mexicanos emigraron al extranjero —principalmente a Estados Unidos— en busca de empleos que no encontraron en nuestro país; y el número de mexicanos en pobreza aumentó en más de 20 millones.

Sin embargo, a algunos mexicanos les ha ido bastante bien. En 1987, cuando la revista *Forbes* publicó por segunda vez su lista de "billonarios" en dólares (con fortunas de mil millones de dólares o más), México apareció con un "billonario" (la familia Garza Sada, con mil millones de dólares exactos); en 1993 México tenía dos "billonarios" en dólares con una fortuna agregada de 6.6 miles de millones de dólares; pero en 2018 México figuró en *Forbes* con 16 "billonarios", cuya fortuna agregada ascendió a 139.6 miles de millones de dólares.

La redistribución del ingreso observada en México bajo el libre comercio enmarcado en el TLCAN no es sorprendente. Quien ganó el Premio Nobel de Economía 2008 por sus estudios sobre comercio internacional, Paul Krugman, señaló: "los textos de teoría del comercio […] sugieren que, sal-

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

vo que sea extremo, el proteccionismo tiene costos relativamente bajos", y que el comercio internacional "puede incidir mucho en la distribución del ingreso dentro de los países, creando perdedores y ganadores" (P. Krugman, "Leave Zombies Be. The stalled march toward trade liberalization is just as well", FMI, *Finance and Development,* Dec. 2016).

¿Y qué hay con la relación entre el libre comercio y el desempeño general de nuestra economía? Durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2017) el crecimiento económico de México fue de 2.5% en promedio anual; mientras que durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado —que estuvo vigente desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta 1982, con sus características políticas macroeconómicas contracíclicas, industriales y de proteccionismo comercial—, el crecimiento económico de México alcanzó una tasa media de 6.1% anual durante casi medio siglo (1935-1982).

El menor crecimiento económico observado bajo el libre comercio tampoco es sorprendente. Hace más de medio siglo, Paul Samuelson —premio Nobel de Economía 1970— demostró formalmente que si bien el libre comercio puede elevar la eficiencia en la asignación de recursos y maximizar el crecimiento económico y el bienestar en un conjunto de naciones, no necesariamente maximiza el crecimiento y el bienestar en cada uno de los países participantes; por el contrario, algunas naciones pueden empeorar su economía y su bienestar a causa del libre comercio (Samuelson, "The Gains from International Trade Once Again", en *Economic Journal,* núm. 72, diciembre 1962). De hecho, esto lo sabían los economistas desde hace siglos: los países rezagados deben proteger sus industrias nacientes, porque pueden desindustrializarse si se abren al libre comercio antes de alcanzar la frontera del desarrollo industrial. Hace poco menos de dos siglos, en su trascendente obra *Sistema nacional de economía política* (1841), significativamente publicada en México por el Fondo de Cultura Económica en 1942, el influyente economista alemán Friedrich List escribió: "el sistema aduanero debe siempre tomar como guía el principio de la educación industrial de la nación". "Una vez establecido para determinado ramo industrial un arancel protector, nunca debe reducirse en tal forma que esta industria quede en peligro de muerte a causa de la competencia extranjera. La norma inquebrantable debe ser la conservación de lo existente, la protección de las raíces y del tronco de la industria nacional". Sin embargo, "una nación como la inglesa, cuya energía industrial ha logrado un amplio avance respecto a todas las demás naciones, mantiene y amplía sagazmente su supremacía industrial y mercantil, mediante un tráfico comercial lo más libre posible". En otras palabras: se vale ser librecambistas pero no antes de tiempo.

Esto explica por qué durante el periodo de operación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, el gobierno mexicano se negó a aplicar una política de libre comercio. La historia cuenta que durante una reunión de las Américas, celebrada en el Castillo de Chapultepec de la Ciudad de México al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos propuso a los países latinoamericanos la *Carta Económica de las Américas,* que establecía la reducción de barreras al comercio para aprovechar las ventajas comparativas de nuestras naciones. Con el notable liderazgo de México, los representantes latinoamericanos rechazaron la propuesta estadounidense, reivindicando nuestro derecho soberano a proteger nuestras industrias nacientes.

La "rebelión latinoamericana de 1945", como la denominó Raymond Vernon (*El dilema del desarrollo económico de México,* Diana, 1966), permitió a la América Latina desplegar su estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, gracias a la cual nuestra región consiguió un crecimiento económico de 5.5% anual entre 1945 y 1980. (En el mismo lapso, México logró un crecimiento económico del 6.2% anual, con un incremento del PIB manufacturero a una tasa media del 6.9% anual).

De hecho, la industrialización sustitutiva de importaciones había cristalizado pragmáticamente en América Latina bajo las circunstancias de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. La brusca caída de las exportaciones durante la prolongada depresión, provocó macrodevaluaciones que encarecieron dramáticamente las manufacturas importadas (a precios en moneda nacional); en tanto que la posterior reorientación de los aparatos productivos de los países desarrollados hacia la producción de suministros bélicos, creó no sólo la oportunidad de desarrollar una planta industrial abastecedora del mercado interno, sino también de exportar algunos productos manufacturados (v. gr. textiles y alimenticios) hacia los mercados de países desarrollados.

El importante crecimiento industrial conseguido durante estos años, reforzó la convicción de que era factible en nuestros países un desarrollo industrial propio, siempre y cuando se protegieran nuestras industrias nacientes con una clara visión de que la *mano invisible* no garantizaría la asignación óptima de los recursos productivos ni conduciría a cerrar las brechas de desarrollo industrial con los países ricos.

Bajo tales convicciones legítimamente nacionalistas, era natural que los países latinoamericanos rechazaran la *Carta Económica de las Américas*. "A los ojos de los latinoamericanos interesados en el desarrollo de sus respectivas economías", escribió Vernon, tal propuesta "solamente podía interpretarse como una forma de neocolonialismo: un esfuerzo por mantener al mundo latino en su papel de la preguerra, como abastecedor de materias primas e

importador de productos manufacturados, con todas las implicaciones de incertidumbre y de posición de segunda clase que ese papel les asignaba".

La sensación de neocoloniaje y discriminación se agudizaba porque en los países desarrollados el *consenso keynesiano* otorgaba confianza a las políticas macroeconómicas activas (monetaria y fiscal) para regular el ciclo económico y conseguir un alto nivel de ocupación, al tiempo que las políticas sectoriales de fomento económico fueron admitidas para contrarrestar las *fallas de mercado* que obstruyen la asignación eficiente de recursos e impiden alcanzar los niveles óptimos de crecimiento económico.

En este contexto, la "rebelión latinoamericana" de Chapultepec permitió consolidar una suerte de consenso entre los economistas del desarrollo de América Latina —posteriormente conocido como *estructuralismo latinoamericano*—, que asumió el criterio keynesiano del papel relevante del Estado en el ámbito macroeconómico, pero otorgando un énfasis mayor a las políticas activas de desarrollo. Las mayores imperfecciones de los mercados subdesarrollados (mercados segmentados, oligopólicos, con información incompleta y asimétrica) e incluso la inexistencia de algunos mercados; el enorme rezago técnico y educativo; la escasez de ahorros privados y de empresarios capaces de realizar inversiones en gran escala; la dependencia de las exportaciones de productos primarios con precios relativos decrecientes; el dualismo económico (o multimodalismo) con fuertes segmentos precapitalistas; el subempleo estructural; y, en suma, la trampa de la pobreza, exigían que el Estado desempeñara un papel más activo en el desarrollo.

En México, la aplicación de una estrategia de desarrollo liderado por el Estado había emergido pragmáticamente desde los años treinta —principalmente durante el gobierno de Cárdenas (1934-1940)— como un proyecto nacional que precedió al consenso keynesiano de la posguerra y al consenso estructuralista latinoamericano. Las políticas macroeconómicas contracíclicas (monetaria y fiscal) aplicadas resueltamente desde 1932 por el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani (cuatro años antes de publicarse la *Teoría general* de Keynes, como destacó don Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época,* México, COLMEX-FCE, 1998); el fuerte activismo estatal en la construcción de infraestructura básica (hidráulica, carretera, eléctrica, etc.), así como en la educación y los servicios de salud; la fundación de los grandes bancos nacionales de desarrollo (NAFIN, BANOBRAS, etc.); la formación de un sistema eficaz de regulación de la banca comercial (mediante cajones de asignación selectiva de créditos, regulación de las tasas de interés y reservas obligatorias); la reforma agraria que redistribuyó buena parte de las mejores tierras agrícolas del país en favor de los campesinos; las políticas de fomento agropecuario (con sus múltiples instrumentos específicos: investigación y extensionismo, política de precios

de garantía, crédito preferencial, etc); políticas sectorizadas de fomento de la industria manufacturera (que incluyeron: regulación sectorial del comercio exterior, créditos preferenciales a través de la banca de desarrollo o de la banca comercial regulada, estímulos fiscales a las industrias nuevas y necesarias, compras de gobierno, y asociación gobierno-empresarios con capital de riesgo en proyectos industriales específicos); regulación de la inversión extranjera con nichos reservados a la inversión nacional y compromisos de transferencia de tecnología; intervención directa del Estado en el desarrollo de la industria energética, que arranca de la nacionalización de la industria petrolera y la fundación de la Comisión Federal de Electricidad; fueron todas ellas acciones plenas de audacia e iniciativa histórica de una emergente clase política comprometida con un pujante proyecto nacional de desarrollo.

Bajo esta estrategia, que se mantuvo vigente durante casi medio siglo —con variantes de izquierda y de derecha, dentro de los límites del modelo—, el PIB creció a una tasa media de 6.1% anual, y la industria manufacturera a una tasa media de 6.7% anual durante el periodo 1935-1982.

El viraje radical hacia el neoliberalismo económico, realizado a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988), significó la cancelación de esta estrategia nacional de desarrollo. Tampoco fue algo inesperado: más bien fue algo largamente preparado.

Desde los años treinta —como relata María Eugenia Romero Sotelo en su capítulo de este volumen—, se había formado en México una corriente de pensamiento económico neoliberal, integrada por hombres de empresa —encabezados por Raúl Bailleres y Aníbal de Iturbide— inconformes con las políticas desarrollistas del cardenismo que afectaron poderosos intereses económicos, así como por intelectuales encabezados por Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, partidarios del neoliberalismo económico liderado internacionalmente por Ludwing von Mises y Friedrich von Hayek. Por su contenido teórico y raigambre histórica, el neoliberalismo mexicano surgido en los años treinta —puntualiza Romero-Sotelo— fue "una prolongación del liberalismo del Porfiriato de fines siglo XIX, que se actualiza con los desarrollos de la escuela liberal" de Mises y Hayek.

Poco después de la histórica reunión de las Américas en el Castillo de Chapultepec (1945), en la que América Latina rechazó la propuesta estadounidense de libre comercio, el grupo neoliberal de empresarios e intelectuales liderados por Raúl Bailleres y Luis Montes de Oca —siguiendo el relato de Romero-Sotelo— creó en 1946 el Instituto Tecnológico de México (ITM, más tarde llamado Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM), cuyo objetivo fue claramente anunciado por Bailleres: "Vamos a preparar

muchachos para que dentro de 30 a 40 años puedan hacer la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista".

Y lo consiguieron. Como relata Alejandra Salas-Porras en su capítulo de este volumen: de los 21 funcionarios "identificados como los arquitectos más importantes de las reformas neoliberales", 12 de ellos fueron egresados del ITAM: Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens, Luis Videgaray, José Antonio Meade, Jesús Reyes Heroles, Jacques Rogozinski, Santiago Levy, Jaime Zabludovsky, Emilio Lozoya, Raúl Livas Elizondo y Luis Téllez Kuenzler, todos ellos con posgrados en universidades estadounidenses. Los otros nueve tecnócratas neoliberales del círculo hegemónico no fueron egresados del ITAM, pero ocho de ellos sí estudiaron posgrados en universidades estadounidenses: Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Jaime Serra Puche, Herminio Blanco, José Ángel Gurría, Guillermo Ortiz Martínez, José Antonio González Anaya y Adrián Lajous Vargas.

Encabezados por Salinas, este grupo compacto de tecnócratas neoliberales lograron tomar el control de la política económica a partir del gobierno de MMH. "No era la primera vez en la historia del país —escribe Salas-Porras— en que el liberalismo económico se convertía en la ideología dominante entre las élites estatales. Las reformas económicas de la segunda mitad del siglo XIX llevaron al poder a los así llamados Científicos. A lo largo de 34 años, bajo el régimen de Porfirio Díaz, estos políticos dieron a las políticas públicas una orientación aperturista y liberalizadora que privilegiaba la inversión extranjera directa y la apertura comercial". Los tecnócratas neoliberales, con igual orientación económica, permanecieron 36 años en el poder, aunque haya cambiado y vuelto a cambiar el partido político en el gobierno.

Formalmente, el neoliberalismo había sido fundado —como relata Fernando Escalante en su capítulo de este volumen— en el Coloquio Lippmann de París en 1938, por Mises, Hayek y otros intelectuales, en torno a dos ideas fundacionales: *1)* el mecanismo de precios como la "única forma eficiente de organización de la economía y la única compatible con la libertad individual"; y 2) "la prioridad de la libertad económica sobre la libertad política", lo cual los diferenció de los liberales clásicos. Hubo además un acuerdo fundamental en torno al modo de plantear la alternativa: "la menor interferencia con el funcionamiento libre del mercado es el primer paso en el camino hacia el totalitarismo, hacia la planificación central y la supresión del mercado". De esta manera, el neoliberalismo nació como una corriente de pensamiento opuesta no solo al fascismo y al comunismo, sino también al keynesianismo y a cualquier forma de desarrollismo.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial —siguiendo el relato de Escalante—, el neoliberalismo fue reagrupado por Friedrich Hayek en la histó-

rica reunión de Mont Pélerin, Suiza, en 1947, con la misma idea fuerza: "el mercado permite la asignación eficiente de los recursos y es el único compatible con la libertad individual". La diferencia es que ahora se trató de crear un movimiento claramente político-ideológico: "debemos reclutar y entrenar —enunció Hayek— un ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública". Desde entonces, la Mont Pélerin Society (MPS) —que desde su fundación contó con el patrocinio de algunos grandes empresarios— tejió una red de organizaciones en el mundo (alrededor de 500 centros y fundaciones); y ha realizado reuniones periódicas en diversas ciudades del planeta (en 1958 la reunión anual de la MPS se realizó en México con la presencia de Hayek y Mises). Pero el centro del movimiento neoliberal se desplazó a Estados Unidos, y especialmente a la Universidad de Chicago con Hayek y Friedman a la cabeza.

De esta manera, a la luz de los rigurosos estudios de Escalante, Romero Sotelo y Salas-Porras, respectivamente, la teoría de la conspiración aplica perfectamente tanto para el neoliberalismo en el mundo como para el neoliberalismo en México.

Mientras duró la edad de oro del capitalismo mundial, la ideología neoliberal no tuvo éxito visible en el mundo. Los países desarrollados experimentaron un acelerado crecimiento del PIB y del empleo, y construyeron sus generosos estados de bienestar basados en impuestos progresivos sobre el ingreso. Paralelamente, numerosos países subdesarrollados emprendieron exitosas estrategias desarrollistas, como ocurrió con México y otras economías de América Latina, Asia, Oceanía e incluso algunas de África. En estas condiciones, el paradigma económico construido por Keynes dominó el pensamiento económico en los países desarrollados; mientras que en los países subdesarrollados y emergentes el pensamiento económico dominante correspondía a la economía del desarrollo, afín al keynesianismo. Las doctrinas neoliberales sobrevivieron en el margen.

Pero hacia mediados de los años setenta apareció en los países desarrollados el fenómeno del *estancamiento con inflación* (estanflación) —desencadenado por el alza espectacular de los precios internacionales del petróleo a raíz del embargo ejercido por los países árabes en 1974-1975—, que aparentemente contradecía el paradigma keynesiano. Friedrich von Hayek y Milton Friedman tenían su explicación alternativa: el Estado era el causante, con su intervencionismo económico, su exceso de impuestos, su abultado gasto social, sus regulaciones financieras, comerciales e industriales, y sus leyes laborales. La solución era el clásico programa neoliberal: poner fin a las políticas macroeconómicas contracíclicas del keynesianismo, que —según el dogma neoliberal— agravaban (o provocaban) las recesiones

en lugar de resolverlas; liberalizar el comercio exterior, los mercados financieros y la inversión extranjera; flexibilizar los mercados de trabajo; reducir las tasas marginales de impuestos a los ingresos mayores; privatizar las empresas y servicios públicos; y reducir el gasto social y los estados de bienestar.

Sin embargo, el alineamiento de los astros en favor del neoliberalismo económico tuvo también otros protagonistas. El principal provenía de la economía real: las corporaciones transnacionales, principalmente estadounidenses, que clamaban por el libre comercio y la liberalización de la inversión extranjera para realizar sin trabas su frenética carrera —que entonces comenzaban— de externalización de empleos industriales desde sus países origen, de mano de obra cara y sindicalizada, hacia países subdesarrollados, de mano de obra barata y flexible, con el fin de fabricar productos —o realizar procesos productivos— con menores costos, cuyos bienes finales serían vendidos en el gran mercado estadounidense y de otros países desarrollados. (Aunque las empresas transnacionales se habían establecido desde antes en los países subdesarrollados, entonces lo hacían para extraer materias primas y/o para fabricar productos que serían vendidos en los mercados internos de los países anfitriones. Ahora se trababa de producir para los mercados de origen de las transnacionales).

El segundo protagonista mayor provenía de la esfera financiera: los bancos multinacionales, cuya globalización había sido previamente realizada y se vio fuertemente impulsada por el reciclaje de los cuantiosos petrodólares procedentes de los países árabes después del embargo petrolero de 1974-1975. Ahora los megabancos clamaban por la liberalización financiera internacional, y en Estados Unidos concretamente por la derogación de las molestas regulaciones bancarias introducidas bajo el gobierno de Roosevelt durante la Gran Depresión.

El tercer gran protagonista provino de la clase política. Con el arribo al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981), el paradigma neoliberal fue catapultado al ser adoptado como doctrina de Estado en ambas potencias anglosajonas del Atlántico Norte. Desde entonces, segmentos cada vez mayores de la clase política —en parte cooptados por las corporaciones y los megabancos transnacionales— hicieron suyo el programa neoliberal.

Comenzó entonces la globalización neoliberal, cuyas características distintivas, evolución y crisis en el presente son ampliamente analizadas en el volumen *La globalización neoliberal en crisis* de esta colección.

En México, dos circunstancias favorecieron el ascenso de la tecnocracia neoliberal. La primera fue la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. La mesura que había caracterizado el manejo de las políticas

macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) desde el gobierno de Lázaro Cárdenas (1935-1940) hasta el periodo del desarrollo estabilizador (1958-1970), se perdió bajo los gobiernos de Echeverría y López Portillo (1970-1982), cediendo su lugar a severas fallas de manejo macroeconómico (principalmente en política cambiaria), que abrieron la brecha de divisas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hasta desembocar en la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. (Baste recordar que en el periodo 1971-1975 la paridad se mantuvo constante en $12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana fue de 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos, lo que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente que alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno de José López Portillo, volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación: la paridad peso/dólar pasó de $22.58 en 1977 a $24.51 en 1981, pero la inflación acumulada en México fue de 198.6% contra 59.6% en Estados Unidos, provocándose un déficit de cuenta corriente de 6.5% del PIB en 1981, antesala de la crisis de la deuda).

La solución idónea —sugerida oportunamente por economistas mexicanos, entre ellos José Luis Ceceña— consistía en rectificar prudentemente los errores de manejo macroeconómico; y reconstruir la economía nacional recurriendo —vía moratoria— a una legítima renegociación de la deuda externa (que hiciera valer la corresponsabilidad de los bancos acreedores y los organismos financieros internacionales en la crisis de la deuda: véase el prólogo del volumen *Estrategias de desarrollo económico* de esta colección). Se mantendría la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, pero con manejos macroeconómicos similares a los del cardenismo o el desarrollo estabilizador, y realizando adecuaciones en la política industrial para asegurar el financiamiento endógeno de la industrialización.

Pero la tecnocracia neoliberal que arribó al poder del Estado con Miguel de la Madrid descartó esa alternativa de solución, precisamente porque traía su propio proyecto: aprovechó las circunstancias de la crisis de la deuda para realizar un viraje de ciento ochenta grados, de la industrialización liderada por el Estado hacia una estrategia neoliberal basada en los dogmas del fundamentalismo de mercado de Mises, Hayek y Friedman.

La segunda circunstancia que abrió las puertas a la realización de los sueños del empresariado neoliberal encabezado por Raúl Bailleres y Anibal de Iturbide, así como de la intelectualidad neoliberal hayekiana encabezada por Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, provino del alineamiento de los organismos financieros internacionales con el paradigma neoliberal, poco después del arribo de Thatcher y Reagan a los respectivos gobiernos

de las potencias anglosajonas del Atlántico Norte. Los países en desarrollo que cayeron en la telaraña del FMI y del Banco Mundial fueron aquellos que —después del embargo petrolero de la OPEP— habían mordido la manzana prohibida del endeudamiento externo, que los propios organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial) habían previamente alentado en conjunción con los bancos multinacionales para reciclar los cuantiosos petrodólares procedentes de los países árabes (para un sucinto análisis del tema véase A. Damián, *Cargando el ajuste,* México, COLMEX, 2002). Estos países —México incluido— se vieron de repente en crisis de deuda externa; y aquellos que recurrieron al FMI y al Banco Mundial en solicitud de créditos o avales para refinanciar sus deudas, fueron forzados —vía condicionamientos— a aplicar los severos programas neoliberales de "ajuste macroeconómico" y "reforma estructural", que más tarde serían sistematizados por John Williamson en el decálogo de políticas del Consenso de Washington: liberalización del comercio exterior, de los mercados financieros y de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; reorientación de la economía hacia los mercados externos; estricta disciplina fiscal (*id est,* equilibrio ingreso/gasto público *a ultranza*, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); erradicación de los desequilibrios fiscales mediante reducción de la inversión y el gasto públicos; una reforma tributaria reductora de las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes; y reformas al marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad (John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, IIE, 1990).

El sueño externado por el magnate Raúl Bailleres al fundar el ITM (ITAM) en 1946: "la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista", por fin se hacía realidad. La diligencia con la cual la tecnocracia neoliberal mexicana aplicó el programa del Consenso de Washington —en el cual creía, y por el cual había trabajado el grupo oligárquico neoliberal y la intelectualidad hayekiana desde la década de 1940— dejó asombrado al propio John Williamson, que hacia 1988 encontró en México: fuerte "superávit fiscal primario"; austeridad fiscal "extrema"; reducción de las tasas máximas de ISR; orientación de la economía hacia el exterior; apertura comercial acelerada; "impresionante liberalización" de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; y desregulación de las actividades económicas (Williamson, *op. cit.*). Al "hacer bien la tarea", convirtiendo a México en "un país liberal capitalista", la tecnocracia neoliberal mexicana esperaba una asignación más eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal inducido en México por Raúl Bailleres y Luis Montes de Oca, entre otros, están a la vista: tres décadas y media pérdidas para el desarrollo. Mientras que durante el periodo de operación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado (1935-1982), el PIB creció 1 592%, a una tasa media de 6.1% anual; durante el periodo neoliberal (1983-2017) solo creció 123%, a una tasa media de 2.3% anual; y el PIB per cápita que creció 348% durante los años 1935-1982, a una tasa media de 3.2% anual, durante el periodo neoliberal (1983-2017) solo creció 28.6%, a una tasa media de 0.7 por ciento.

En el ámbito internacional, mientras México aplicaba una estrategia neoliberal en línea con los sueños de Raúl Bailleres y Luis Montes de Oca, del otro lado del Océano Pacífico hubo países que dieron la espalda al neoliberalismo y optaron por exitosas estrategias de desarrollo económico liderado por el Estado. China es uno de ellos: en lugar de escuchar los cantos de sirena de los Chicago boys, China diseñó por sí misma su estrategia de desarrollo. No realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no suprimió sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía financiera y de gestión (convirtiéndolas en grandes motores de desarrollo, en torno a los cuales se desarrollaron las empresas privadas); no liberalizó abruptamente su sistema bancario, sino que lo reestructuró, rompiendo su estructura monopólica (sistema de un sólo banco) para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó la inversión extranjera directa, sino que promovió su ingreso hacia ramas económicas seleccionadas, principalmente mediante asociaciones con empresas nacionales, como parte de su política industrial de diversificación productiva, desarrollo tecnológico, elevación acelerada de la productividad y fomento de las exportaciones. Además, las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) de China —a diferencia de México— han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido del PIB y del empleo, y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, destacando especialmente la sistemática subvaluación de su tipo de cambio como palanca de la competitividad-precio de sus productos en los mercados internacionales.

Los resultados están también a la vista. En 1982, la economía de México era más grande que la de China: con un PIB de 655 585.9 millones de dólares a precios constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (PPP), México era la octava economía del mundo; mientras que China, con

un PIB de 527 370.8 millones de dólares PPA de 1990, era la décima economía (FMI, *World Economic Outlook Database, April 2013*). 35 años después, en 2017, el PIB de China ascendió a 12 787 100 millones de dólares PPA de 1990, superando en este indicador a la mayor economía del planeta (el PIB de Estados Unidos ascendió a 11 125 800 millones de dólares), mientras que México retrocedió hasta el onceavo lugar entre las economías del mundo, con un PIB de 1 387 440 millones de dólares PPA de 1990, menos de la novena parte del PIB chino (FMI, *World Economic Outlook Database, October 2018*). "El fenomenal éxito de la globalización de China —ha escrito Dani Rodrik— se debe tanto a las políticas industriales no ortodoxas y creativas del régimen, como a la liberalización económica [sobre todo en Estados Unidos y otros países: JLC]. La protección selectiva, los subsidios al crédito, las empresas estatales, las reglas de contenido nacional y los requerimientos de transferencia de tecnología han incidido a la hora de transformar a China en la usina industrial que es hoy". "El dato de que muchas de las políticas de China violan las reglas de la OMC es más que claro". Pero China no habría podido desarrollarse tan rápidamente, agrega Rodrik, "si se hubiera convertido en miembro de la OMC antes de 2001, o si hubiera aplicado servilmente las reglas de la OMC desde entonces" (Dani Rodrik, "El doble estándar de la política comercial de Estados Unidos con China", *Project Syndicate,* 10/Mayo/2018).

Al contrario de China, México se adhirió desde 1986 al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), con el fin de amarrar en un pacto internacional la apertura comercial previamente realizada; y se sumó a las negociaciones de la Ronda de Uruguay que transformaron al GATT —basado en los principios keynesianos de Bretton Woods, que otorgaban a las naciones amplios márgenes de libertad para decidir soberanamente sus políticas económicas— en un nuevo organismo: la Organización Mundial de Comercio (OMC) de corte marcadamente neoliberal.

No es extraño, por tanto, que durante casi una década de su membresía en el GATT, México no haya aprovechado los amplios márgenes de libertad que este organismo multilateral concedía a los países en desarrollo en materia de políticas comerciales, industriales, tecnológicas y de inversión extranjera. En contraste, los países de nueva industrialización del Este de Asia (como Corea del Sur y Taiwán) aprovecharon ese entorno de libertades para desplegar su característico paquete de "políticas no ortodoxas: subsidios a la exportación, requisitos de contendido nacional, vínculos entre las importaciones y las exportaciones, violaciones a las patentes y los derechos de propiedad intelectual, restricciones a los flujos de capitales (incluyendo la inversión extranjera directa), el crédito dirigido, entre otros" (Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización,* Madrid, Antoni Bosch, 2011).

La explicación de este contraste es sencilla: México era conducido por una tecnocracia neoliberal que rechazaba las políticas dirigistas de industrialización, bajo la conocida divisa de que "la mejor política industrial es no tener política industrial", a tono con los sueños de Raúl Bailleres de "un país liberal capitalista", y con las prédicas neoliberales de Hayek: "cualquier intervención gubernamental que interfiera en el libre funcionamiento del mercado es un paso hacia el totalitarismo".

Por eso, la tecnocracia neoliberal mexicana no tuvo problemas para aceptar las restricciones en política industrial, inversión extranjera y propiedad intelectual que fueron pactadas durante la larga Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994) para entrar en vigor en 1995 con la naciente OMC.

Tampoco tuvo problema para aceptar, en 1990, la propuesta del gobierno estadounidense de que México se integrara al área de libre comercio previamente formada por Estados Unidos y Canadá; ni tuvo ningún problema para aceptar las restricciones —ampliamente analizadas en este volumen— en política industrial, inversión extranjera y propiedad intelectual que el TLCAN implicó. Más aún, para la tecnocracia mexicana —como se muestra también en este volumen— el TLCAN significaba la joya de la corona: amarrar las reformas neoliberales previamente realizadas en un tratado internacional con la primera potencia económica del planeta, a fin de asegurar su irreversibilidad.

A casi un cuarto de siglo de operación del TLCAN, y a seis sexenios de perseverante aplicación de la estrategia económica neoliberal, de la cual el TLCAN es parte integral, sus enormes costos económicos y sociales están a la vista: bajo crecimiento del PIB y del empleo; aumento de la pobreza, la desigualdad y la migración al extranjero; y grave pérdida de la cohesión social, cuyas manifestaciones son cada vez más alarmantes.

Ciertamente, el neoliberalismo económico no sólo ha producido perdedores, sino también ganadores: Alberto Bailleres —hijo de Raúl Bailleres y presidente del patronato del ITAM— figuró en 2018 como el tercer hombre más rico de México, con una fortuna de 10 700 millones de dólares. Tres años antes, en noviembre de 2015 —siendo secretario de Hacienda Luis Videgaray, egresado del ITAM y uno de los 21 "arquitectos más importantes de las reformas neoliberales" (Salas-Porras)—, Alberto Bailleres recibió la medalla Belisario Domínguez otorgada por el Senado de la República. Fue la primera vez que esta distinción no se otorgó por unanimidad: entre los votantes figuró el senador Mario Delgado, en contra de premiar "a quien representa el sistema neoliberal, que ha generado más pobreza y desigualdad en el país" (*Vanguardia,* 12 de noviembre de 2015).

Pero "todo lo que existe merece perecer" (Goethe). De manera sorprendente para los neoliberales, vientos contrarios al TLCAN y al libre comercio

en general —que se habían sentido con fuerza en Estados Unidos desde la Gran Recesión del siglo XXI, como se documenta en este volumen— arreciaron durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. El malestar con el libre comercio entre amplios segmentos de la población estadounidense encontró eco en el discurso contra el libre comercio de Bernie Sanders desde el Partido Demócrata, y de Donald Trump desde el Partido Republicano. Para colmar la sorpresa, ya como presidente de Estados Unidos, Trump convirtió su discurso en acciones contra el libre comercio y especialmente contra el TLCAN.

Entre los sorprendidos neoliberales destacan, desde luego, los tecnócratas mexicanos. Quien fuera secretario de Comercio durante las negociaciones del TLCAN, Jaime Serra Puche, poco después del arribo de Trump a la presidencia de Estados Unidos, entrevistado por David Luhnow para el Wall Street Journal, afirmó: "Nunca cruzó por mi mente que estaríamos discutiendo con el gobierno estadounidense acerca de libre comercio"; y agregó: "lo que preocupa a muchos de nosotros no es lo que hará Trump, sino lo que hará México en respuesta". Ciertamente, para los tecnócratas neoliberales lo más preocupante es el posible retorno de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado. Jaime Zabludovsky afirmó: "Todos los fantasmas del pasado volverán arrastrándose: para intervención, gasto deficitario, proteccionismo, sustitución de importaciones y todas las cosas que pensamos estaban detrás nuestro". Como reflexión de conjunto, después de entrevistar a Jaime Serra, Herminio Blanco, Jaime Zabludovsky, Luis de la Calle e Ildefonso Guajardo, Luhnow concluyó: "Todo el equipo negociador del TLCAN de México concuerda con una idea en cierta forma sorprendente: el señor Trump no es la amenaza más seria para el bienestar económico de México. La mayor amenaza es México mismo, con su larga historia de nacionalismo y economía de México primero" (D. Luhnow, "La mayor amenaza para el bienestar económico de México no es Trump, dicen algunos economistas del país", página de *WSJ* en *Reforma,* 11-II-2017).

Para tratar de evitar el fin del proyecto neoliberal en México, del cual el TLCAN es pieza importante, la tecnocracia mexicana se apresuró a firmar un acuerdo —el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), aún no ratificado por los poderes legislativos de los países miembros, pero que claramente representa mayores desventajas para México que el TLCAN— con la finalidad, al parecer obvia, de dejar amarrado al nuevo gobierno de México en un tratado internacional que restringe aún más que el TLCAN los márgenes de autodeterminación nacional en políticas económicas.

La primera sección de este volumen presenta un análisis sucinto de la encrucijada de México frente al T-MEC. Las subsecuentes secciones evalúan

exhaustivamente, en sus diferentes áreas, el desempeño de la economía mexicana bajo las reglas del TLCAN, pero también bajo los dogmas adicionales de la tecnocracia mexicana que muchas veces fue más allá de los compromisos adquiridos por México en el TLCAN. La relevancia de esta evaluación es crucial para elucidar lo que podría ser el futuro de la economía mexicana si el T-MEC es ratificado.

Primera sección

La encrucijada del futuro inmediato: el T-MEC y sus probables efectos en la economía mexicana

Reflexiones generales sobre el T-MEC

Jorge Witker V.*

Introducción

El Acuerdo Comercial México, Estados Unidos y Canadá es un instrumento cualitativamente distinto al TLCAN, pues postula un comercio regional administrado lejos del paradigma del libre comercio. Decimos comercio administrado, porque en los 32 capítulos entregados al Senado de la República del T-MEC, no están presentes los principios del esquema multilateral de comercio, tales como: cláusula de nación más favorecida, reciprocidad, no discriminación e igualdad de los Estados en el mercado regional. Tampoco hay mención alguna a la Organización Mundial de Comercio, que constituye el instrumento básico de las relaciones comerciales contemporáneas.

Las siguientes reflexiones presentan algunos puntos controversiales que se han detectado en este acuerdo comercial, que poco tiene que ver con el original TLCAN.

Agricultura

Entre Estados Unidos y México no habrá aranceles a productos agrícolas ni cuotas, además de que México ya no restringirá el acceso a quesos estadounidenses etiquetados con determinados nombres.[1] Canadá dará un mayor acceso a su mercado lácteo, de interés para Estados Unidos, aunque

* 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.

[1] "Principales puntos del nuevo acuerdo USMCA", *La Jornada*, México, 1 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2R5EYyN>.

mantendrá aranceles en el sector. Quedarán exentos el suero y la margarina. También dará mayor acceso al pollo, huevo y pavo estadounidenses.

Un tema preocupante es que cuando un país parte del Acuerdo tenga un problema de "escasez crítica" de alimentos, no podrá decidir sobre sus políticas para resolver tal problema si no consulta a los otros países parte del Acuerdo, incluso cuando se trate de razones de *"fuerza mayor (force majeure)"* (artículos 3.5.2.a y 3.5.3). En este sentido, cuando se requiera de "ayuda interna", el artículo 3.6 del proyecto de Acuerdo señala que: *"Las Partes reconocen que las medidas de ayuda interna son de crucial importancia para sus sectores agrícolas, pero que también pueden tener efectos de distorsión al comercio y efectos en la producción. Si una Parte proporciona ayuda a sus productores agrícolas, la Parte considerará medidas de ayuda interna que no tengan un efecto de distorsión al comercio o efectos en la producción, o bien que éste sea mínimo"* (3.6.1). Peor aún, señala el 3.6.2: *"Si una Parte plantea preocupaciones de que la ayuda interna de otra Parte o un programa de administración de oferta ha tenido un impacto negativo en el comercio entre ellas, las Partes compartirán información relevante en relación con la ayuda interna o los programas de administración de oferta y discutirán el asunto con miras a buscar minimizar el impacto negativo en el comercio"*.

Lo mismo pasa con los "productos de la biotecnología agrícola" (productos genéticamente modificados o transgénicos).[2] El artículo 3.A.3 señala que: *"Las Partes confirman la importancia de alentar la innovación agrícola y facilitar el comercio de productos de la biotecnología agrícola, al tiempo que cumplen objetivos legítimos, incluyendo mediante la promoción de la transparencia y la cooperación, y el intercambio de información relacionada con el comercio de productos de la biotecnología agrícola"*; y, aunque se indica que *"Esta Sección no obliga a una Parte a emitir una autorización de un producto de la biotecnología agrícola para que esté en el mercado"* (3.A.3.2), más adelante se señala que las partes tomarán medidas *"Para reducir la probabilidad de interrupciones en el comercio de productos de la biotecnología agrícola"* (3.A.3.4); es decir, igual se fomenta el uso de productos de biotecnología agrícola, bajo el argumento de que eso favorece el libre comercio entre los países partes del USMCA/T-MEC.

También es importante señalar que el artículo 3.4.1 del proyecto de Acuerdo señala que: "Ninguna Parte adoptará o mantendrá una subvención a la exportación en ninguna mercancía agrícola que sea destinada a terri-

[2] *"Artículo 3.A.1 del Proyecto: Definiciones. Para los efectos de esta Sección: biotecnología agrícola significa tecnologías, incluyendo biotecnología moderna, utilizadas en la manipulación deliberada de un organismo para introducir, remover o modificar una o más características heredables de un producto para uso en agricultura o acuacultura y que no consisten en tecnologías usadas en la reproducción y selección tradicionales"*.

torio de otra Parte". En este sentido, la Alianza Campesina del Noroeste (Alcano) expuso que la firma del renovado Acuerdo trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá *"deja en la incertidumbre a pequeños agricultores mexicanos"*, pues se desconoce si se les incluyó, y *"además en el país no se cuenta con subsidios ni programas de apoyo para que compitan los productores de maíz, trigo, frijol o arroz"*.[3] Raúl Pérez Bedolla, secretario general de la Alcano, dijo que los productores estadounidenses y canadienses *"gozan de subsidios encubiertos por parte de sus respectivos gobiernos mientras los mexicanos tienen que competir con cero apoyo"*, agregando que el gobierno mexicano *"no cumplió su parte de ajustar las políticas públicas en beneficios de los productores de granos básicos para hacerlos competitivos frente a Estados Unidos y Canadá. Estos dos países otorgan apoyos vía créditos o subsidios a sus productores agrícolas mientras en México se les escatimó en todo momento hasta los precios objetivo por las cosechas"*.[4]

Con esto, los anunciados precios de garantía para los granos básicos mexicanos prometidos por AMLO, quedan eliminados. Lo anterior, a pesar de que Jesús Seade, jefe negociador del USMCA/T-MEC del equipo de transición, ha señalado que: *"No es contradictorio, frente a un marco de comercio más libre, y más seguro para nuestros exportadores, que es muy importante también"*.[5]

Negociaciones con otros países

El capítulo 32 del proyecto del USMCA/T-MEC se refiere a "Excepciones y Disposiciones Generales". Especialmente, su artículo 32.10 se llama "TLC con Países de Economía de no Mercado", definiendo como tales: *"al menos una Parte ha determinado ser una economía de no mercado a los efectos de sus leyes de remedios comerciales y es un país con el que una Parte no cuenta con un tratado de libre comercio"* (32.10.1). Si cualquiera de los países parte del USMCA/T-MEC desea negociar comercialmente con algunos de estos países (por ejemplo, China, Vietnam, Cuba o Venezuela), debe informar a los otros países parte con un plazo mínimo de tres meses de anticipación a comenzar las negociaciones (32.10.1), entregar *"la mayor cantidad de información posible sobre los objetivos"* de las mismas (32.10.2) y que tales países

[3] "USMCA deja en la incertidumbre a pequeños agricultores: Alcano", *La Jornada*, México, 1 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2CAeRvQ>.

[4] *Idem*.

[5] Dainzú Patiño, "El USMCA no se opone al plan para el campo de López Obrador: Seade", México, *Expansión*, 5 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2ySOmOX>.

parte del USMCA/T-MEC revisen los contenidos del acuerdo a celebrar (32.10.3).

Como ha señalado Ilan Semo, *"El Usmca clausura prácticamente la posibilidad de establecer tratados bilaterales con otros países (a menos que sea con el visto bueno de Washington)"*.6 En este sentido, se ha señalado que tal cláusula *"parece tener por objeto controlar las aspiraciones canadienses de alcanzar pactos comerciales con China, en perjuicio de la influencia económica estadounidense"*,[7] aunque también opera para el caso mexicano.

Derechos digitales

En materia de derechos digitales, el capítulo 20 del proyecto de Acuerdo contiene una serie de violaciones:[8]

- Obliga a México (pero no a Canadá) a establecer un mecanismo de "notificación y remoción" de expresiones en internet, por el cual los proveedores de servicios en internet tendrían la obligación de censurar cualquier expresión en internet cuando una persona que se ostente como titular de derechos de autor denuncie la presunta infracción de sus derechos o, de lo contrario, correr el riesgo de ser responsabilizados por la supuesta infracción (art. 20.J.11).
- Obliga a permitir que titulares de derechos de autor puedan forzar a los proveedores de servicios de internet a revelar información que identifique a usuarios de internet que presuntamente hayan cometido infracciones a derechos de autor (art. 20.J.8).
- Endurece las sanciones penales y civiles, y limita los derechos procesales por presuntas infracciones a derechos de autor, al mismo tiempo que restringe la expansión de excepciones y limitaciones a derechos de autor, como la adopción de una disposición flexible de "uso justo" (arts. 20.H.9 y sección J).
- Endurece la criminalización por la elusión de medidas tecnológicas de protección (también conocidas como candados digitales) sin estable-

[6] Ilan Semo, "Usmca: la relación imponderable", *La Jornada*, México, 6 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2ODkwss>.

[7] "El nuevo United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) sustituirá en 2020 al vigente NAFTA", *Gobierno de España*, Madrid, 11 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2CtZ8OW>.

[8] "El Acuerdo Comercial entre Canadá, Estado Unidos y México (USMCA) amenaza gravemente los derechos digitales", *Red en Defensa de los Derechos Digitales*, México, octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2q2ADRt>.

cer excepciones adecuadas para investigadores de seguridad o para el ejercicio de derechos de los usuarios (art. 20.H.11).

- Si bien se consagra el principio de no responsabilidad de intermediarios por expresiones de terceros (con la inaceptable excepción para el caso de derechos de autor), se brinda inmunidad a las plataformas dominantes en internet respecto de cualquier medida que consideren adecuada para remover expresiones "dañinas u objetables" de sus plataformas, dejando a merced de dichas compañías el derecho a la libertad de expresión (art. 19.17).
- Prohíbe que el Estado pueda requerir el acceso a código fuente o a algoritmos, lo que podría obstaculizar iniciativas de ahorro y adopción de software libre por parte de entes gubernamentales. Además, si bien existe una excepción general de interés público, la vaguedad de la misma podría limitar la capacidad del Estado mexicano para salvaguardar el interés público frente al creciente impacto en la sociedad de tecnologías como la inteligencia artificial (art. 19.16).
- Desprotege los datos personales de los usuarios en México al prohibir restricciones a la transferencia internacional de datos a países sin un nivel de protección adecuado del derecho a la privacidad, como Estados Unidos, al que el USMCA le permite seguir sin adoptar una legislación integral de protección de datos personales (art. 19.8 y 19.11).
- Establece disposiciones que podrían abrir la puerta a medidas que comprometan la neutralidad de la red (art. 19.10) o que permitan a las autoridades de seguridad comprometer el cifrado de comunicaciones (art. 12.C.2.1.a) esencial para la seguridad informática.
- Establece disposiciones cosméticas en materia de protección de derechos de los consumidores, protección de datos personales o datos abiertos, en los que lo único que dispone el USMCA es "reconocer su importancia" o, en el mejor de los casos, establecer la obligación de "hacer un esfuerzo" (art. 19).

Para la ONG Red en Defensa de los Derechos Digitales, *"Las disposiciones descritas amenazan o desprotegen gravemente los derechos a la libertad de expresión, a la privacidad y al acceso a la cultura. Inclusive, disposiciones como el mecanismo de 'notificación y remoción' contravienen de manera directa disposiciones constitucionales e incumplen con las obligaciones internacionales de derechos humanos que ha asumido el Estado Mexicano"*.[9]

[9] "El Acuerdo Comercial entre Canadá, Estado Unidos y México (USMCA) amenaza gravemente los derechos digitales", *Red en Defensa de los Derechos Digitales*, *op. cit.*

En materia de propiedad intelectual, aunque no menos importante, es la extensión del plazo del derecho de las patentes a extender su vigencia, con lo cual se posterga el uso de medicamentos genéricos, tema en el cual los laboratorios farmacéuticos mexicanos han contribuido con precios razonables en apoyo de los sectores vulnerables y más pobres de la sociedad.

Automotriz

En este caso, se relaciona con las reglas de origen. Estas últimas serán más estrictas para fabricación de automóviles, aunque no tanto como pretendía Estados Unidos: se pasa del actual 62.5% de contenido regional exigido (a partir del TLCAN) a un 75% (indicado en USMCA/T-MEC),[10] es decir, que menos componentes de los automóviles podrán importarse de otras regiones. Estados Unidos quería al principio un 80%.[11] Además, la industria automotriz instalada en México tendrá que atenerse a la regla de integración de un 25% de autopartes fabricadas en zonas donde los salarios sean de 16 dólares por hora y que contengan 15% en diseño e innovación.[12] Hay que agregar que "La mayoría de los insumos para estos sectores provienen de China y otros países asiáticos pero por lo mismo el Usmca representa una oportunidad para *"incentivar la proveeduría local y regional" e incluso "puede incrementarse la inversión extranjera directa (IED) por el establecimiento de nuevas compañías extranjeras en territorio nacional"*.[13]

A esto se agrega el hecho de que Estados Unidos habría establecido cupos de importaciones estadounidenses de automóviles y autopartes originarios de México y Canadá para el caso de que el gobierno estadounidense decida aplicar aranceles globales a esos productos,[14] lo anterior quedó señalado en las cartas paralelas en el USMCA/T-MEC.[15] En éstas se establece excepción a la medida establecida en la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 estadounidense, con sus enmiendas: *"con respecto a*

[10] Capítulo 04 "Reglas de origen", disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401178/04ReglasdeOrigen.pdf>.

[11] "Principales puntos del nuevo acuerdo USMCA", *La Jornada*, *op. cit.*

[12] "Usmca: desventajas e incertidumbre", *La Jornada*, México, 3 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2S7wl8s>.

[13] Susana González G., "De 1 a 5 años, plazo a automotrices para abastecerse en Usmca", *La Jornada*, México, 2 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2PHoQmW>.

[14] Roberto Morales, "Coches: se ajusta al alza seguro antiaranceles en el USMCA", *El Economista*, México, 2 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2CueK5b>.

[15] Carta Paralela 232, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401562/Carta_232.pdf> y Carta Paralela Estados Unidos–México Proceso 232, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401564/Carta_EEUU_MXProceso232.pdf>.

vehículos para pasajeros clasificados en las subpartidas 8 703.21 a 8 703.90, camiones ligeros clasificados en las subpartidas 8 704.21 y 8 704.31, o autopartes, Estados Unidos exceptuará de la medida: (1) 2 600 000 vehículos para pasajeros importados desde México sobre una base anual; (2) camiones ligeros importados desde México; y (3) una cantidad tal de autopartes que totalice 108 mil millones de dólares estadounidenses en valor en aduana declarado en cualquier año calendario".[16]

Aquello se da en el contexto en el que la administración Trump pretende imponer tarifas globales de 25% a las importaciones estadounidenses de vehículos de pasajeros, camionetas y autopartes, una determinación que podría ocurrir en los próximos meses.[17] En este sentido, el secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, inició el 23 de mayo una investigación sobre si las importaciones de automóviles, camionetas, autopartes y camiones livianos representan una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, lo que podría concluir en la fijación de aranceles globales a esos productos.[18]

Con estas restricciones, ¿puede alguien seguir hablando de un libre comercio, según lo visto anteriormente?

Transporte transfronterizo

En su "Anexo II Estados Unidos",[19] el vecino país estableció una reserva en materia de Comercio Transfronterizo de Servicios. En él se señala:

> *Los Estados Unidos se reservan el derecho de adoptar o mantener restricciones a las concesiones otorgadas a las personas de México para prestar servicios transfronterizos de transporte en camiones de largo recorrido en el territorio de los Estados Unidos fuera de las zonas comerciales si los Estados Unidos determinan que se requieren restricciones para hacer frente a un daño material o a la amenaza de daño material a los proveedores, operadores o conductores estadounidenses. Los Estados Unidos solo podrán adoptar tales limitaciones sobre las concesiones existentes si determinan que un cambio en las circunstancias justifica la restricción y si la limitación es necesaria para hacer frente el daño material. Las partes se reunirán a más tardar cinco años después de la entrada en vigor de este acuerdo para intercambiar puntos de vista sobre el funcionamiento de esta entrada.*

[16] Carta Paralela 232, *op. cit.*

[17] Roberto Morales, "Coches: se ajusta al alza seguro antiaranceles en el USMCA", *op. cit.*

[18] *Idem.*

[19] *Anexo II Estados Unidos*, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401211/Anexo_II_EEUU.pdf>.

Para José Refugio Muñoz, vicepresidente de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar), esta postura fue unilateral porque México no impuso una medida recíproca.[20] *"Los permisos de largo recorrido los otorga el Departamento de Transporte de EU a empresas extranjeras que requieran dejar mercancía dentro del territorio en cualquier parte. Hasta hoy son 43 los permisos que se han otorgado y no sabemos qué pasará con estas empresas, porque también quedan en la incógnita, por eso decimos que en lugar de TLCAN 2.0 es TLCAN 0.5"*, lamentó Muñoz. En este sentido, se ha señalado que "si las empresas mexicanas ganan participación de mercado en Estados Unidos en detrimento de las firmas estadounidenses, la autoridad norteamericana podría limitar los permisos que ya se tienen".[21]

Con estas medidas discriminatorias, solo aplicables a México, pues Canadá goza de total libre tránsito de carga terrestre, vale la pena preguntar al gobierno de México: ¿las contramedidas y la restricción a los camiones estadounidenses se anunciarán pronto? Pues hasta el día de hoy y a pesar del TLCAN, los transportistas estadounidenses entran en las carreteras nacionales sin limitación.

Medio ambiente

En el desglose del capítulo 24 entregado por la Secretaría de Economía, se indica que el artículo 24.2 establece una serie de supuestos beneficios del proyecto de Acuerdo en esta área, como en el caso de medioambiente sano: *"es un elemento integral del desarrollo sostenible y reconocen la contribución que el comercio hace al desarrollo sostenible"* (24.2.1); en la promoción de *"altos niveles de protección ambiental y una aplicación efectiva de las leyes ambientales"* (24.2.2); en *"una mayor cooperación para proteger y conservar el medio ambiente y el uso y el manejo sostenibles de sus recursos naturales"*, *"fortalecer su gobernanza ambiental"*, *"apoyar la implementación de los acuerdos internacionales de medio ambiente de los que son parte"* (24.2.3), e incluso en una eventual relación con el Convenio 169 de la OIT22 al indicar que *"Las Partes reconocen que el medio ambiente desempeña un papel importante en el bienestar económico, social y cultural de los pueblos indígenas y las comunidades locales, y reconocen la importancia de relacionarse con dichos grupos en la conservación a largo plazo de nuestro medio ambiente"* (24.2.4). También hay puntos referentes a los llamados "niveles de protección" (24.3), de

[20] "Revive USMCA restricción a transporte", *El Heraldo de México*, México, 4 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2NRVFvD>.

[21] *Idem*.

[22] Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

"aplicación de las leyes ambientales" (24.4), de "información y participación públicas" (que incluye posibles "mecanismos consultivos"[23] (24.5), de la "evaluación del impacto ambiental" (24.7), de los "acuerdos multilaterales de medioambiente" (24.8), de la "protección de la capa de ozono" (24.9), de la "protección del medio marino de la contaminación por buques" (24.10), de la "calidad del aire" (24.11), de la "basura marina" (24.12), "conducta empresarial responsable y responsabilidad social corporativa" (24.13), entre otros temas.

Sin embargo, es importante señalar que al tratarse de un proyecto sobre un acuerdo de carácter comercial, toma relevancia lo señalado en el 24.2.5: *"Las Partes además reconocen que es inapropiado establecer o utilizar sus leyes ambientales u otras medidas de una manera que constituya una restricción encubierta al comercio o a la inversión entre las Partes"*; es decir, todo lo anterior queda inoperativo para lo que es la esencia misma del propio USMCA/T-MEC. Igualmente, respecto de la celebración de "acuerdos multilaterales de medioambiente", el artículo 24.8.3, cuando señala que *"Las Partes se comprometen a consultar y cooperar, según sea apropiado, con respecto a asuntos ambientales de interés mutuo, particularmente en asuntos relacionados con el comercio, en el marco de acuerdos multilaterales de medio ambiente pertinentes. Esto incluye, entre otras cosas, intercambiar información sobre la implementación de acuerdos multilaterales de medio ambiente de los que una Parte es parte; negociaciones en curso de nuevos acuerdos multilaterales de medio ambiente; y, las respectivas opiniones de cada Parte sobre convertirse en parte de otros acuerdos multilaterales de medio ambiente"*; esto es, deja supeditada cualquier decisión de soberanía nacional, en materia de medioambiente, a la opinión de Canadá o Estados Unidos.

A raíz de lo anterior, Gustavo Ampugnani, director de Greenpeace México, ha señalado que este Acuerdo *"No hace nada para proteger a las comunidades indígenas ni a los campesinos de los problemas creados por las grandes corporaciones agrícolas y biotecnológicas que impulsan las semillas transgénicas. Para México, el tratado ha significado la ruina de millones de empleos rurales frente a las crecientes importaciones de maíz transgénico"*,[24] agregando que éste *"se elaboró a espaldas de la gente"* y que *"excluyó a miles de voces críticas que rechazan la idea de centrar la relación de los tres países sólo en los derechos de las empresas y los inversionistas, dejando atrás desafíos importantes para la región como la protección del clima, la reducción de emisiones y las salvaguardas sociales"*.[25]

[23] Eventualmente acordes con el señalado Convenio 169 de la OIT.

[24] Angélica L. Enciso, "Con el Usmca, empresas pueden demandar a México", *La Jornada*, México, 8 de octubre de 2018, p. 19, disponible en <https://bit.ly/2NU4Uvy>.

[25] *Idem*.

Según este difícil y complejo capítulo, si llegara a ser aprobado por el Senado de la República, le planteará grandes problemas a las autoridades federales, cuando dichas decisiones afecten directamente a los derechos humanos de campesinos, indígenas, comuneros en general, con ocasión del despojo de las empresas mineras y tengan que enfrentar la contradicción con el párrafo tercero del artículo 1 de nuestra Constitución federal:

> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los* términos que establezca la ley.

Corrupción

El proyecto del USMCA/T-MEC señala en su capítulo 27 el tratamiento a la "Anticorrupción".[26] Como ha señalado la académica Bonnie J. Palifka: *"el Capítulo 27 es un perro guardián sin dientes, una promesa que es más bien un espejismo"*.[27]

A primera vista, el capítulo 27 está bien. El artículo 27.3 exige que se adopten medidas para combatir el soborno, la extorsión y el uso de intermediarios; pide que se tipifiquen penalmente la malversación y la apropiación indebida, y que se castiguen tanto a personas morales como a personas naturales por actividades corruptas; también pide que se prohíba la alteración de los libros contables y que se proteja a los denunciantes. El artículo 27.4 busca "promover la integridad entre los funcionarios públicos" y el 27.4.4 trata explícitamente la corrupción judicial, un tema de suma importancia para reducir la impunidad. El artículo 27.5 subraya la importancia de incluir a la sociedad civil y a las empresas en los esfuerzos contra la corrupción, una práctica que recibe cada vez más atención en los estudios académicos anticorrupción.

Pero entonces las cosas empiezan a ponerse interesantes. El artículo 27.6 requiere que cada país haga cumplir sus propias leyes y participe en la cooperación entre países (obligaciones que ya existen a través de otros acuerdos internacionales), pero el artículo 27.6.4 señala explícitamente que "Ninguna parte recurrirá a la resolución de controversias prevista en el

[26] *Capítulo 27 "Anticorrupción"*, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401199/27Anticorrupcion.pdf>.

[27] "T-MEC: Un placebo contra el cáncer de la corrupción", *Aristegui Noticias*, México, 20 de octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2NVaP3e>.

capítulo 31 (Solución de Controversias), para cualquier asunto que surja en virtud de este artículo". En otras palabras, si un país no dedica los recursos suficientes al combate de la corrupción, si es claramente negligente al ejercer sus propias leyes anticorrupción e incluso si las "autoridades judiciales… ejercen discrecionalmente la aplicación de sus leyes anticorrupción" (Art. 27.6.2) y esa discrecionalidad lleva a que los actos corruptos queden impunes, los otros países no tendrán recursos legales para impugnarlo. El artículo 27.8.3 va más lejos, pues establece que no hay un recurso legal frente a la falta de cooperación de los estados.

Asimismo, el capítulo 27 no toma en cuenta los flujos financieros internacionales que no son para el comercio o la inversión, el papel del crimen organizado, el lavado de dinero ni la recuperación de activos. Sin un enfoque integral, los esfuerzos aislados para combatir la corrupción están condenados al fracaso.[28]

Solución de controversias

El USMCA establece un mecanismo de solución de diferencias entre México y Estados Unidos en su capítulo 31 ("Solución de Controversias").[29] En este nuevo mecanismo (distinto al establecido en el TLCAN) se le otorga al inversionista un derecho de acción para reclamar daños y perjuicios por la afectación de su inversión a través de dos modalidades:[30]

- Para reclamar la violación a las obligaciones de trato nacional, nación más favorecida y expropiación directa; y
- Para reclamar la violación de cualquier punto del capítulo de inversión, cuando el inversionista o su inversión sean parte de un contrato en sectores como el de hidrocarburos y gas, telecomunicaciones, generación de energía, transportes y proyectos de infraestructura.

El mecanismo de arbitraje se actualizó incorporando nuevas disciplinas, tales como:

- Se favorece la transparencia del procedimiento arbitral, tanto en las actuaciones escritas como orales;

[28] "T-MEC: Un placebo contra el cáncer de la corrupción", *op. cit.*

[29] *Capítulo 31 "Solución de Controversias*, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401203/31SoluciondeControversias.pdf>.

[30] "Del TLCAN al TEUMECA", *Seminario de Estudios de Comercio Exterior de la Facultad de Derecho de la UNAM*, 2018, mimeo, p. 2.

- Se permite la aplicación de las más recientes reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés);
- Se incorporan reglas de ética que los árbitros deberán observar, procedimientos más expeditos para dirimir cuestiones de jurisdicción, reglas para la participación de partes no contendientes, así como para la terminación del arbitraje por inactividad procesal.

Esto, en virtud de lo establecido en el "*Artículo 31.3: Elección del Foro 1. Si una controversia relativa a cualquier asunto surge conforme a este Acuerdo y conforme a otro acuerdo comercial internacional en el que las Partes contendientes sean parte, incluyendo el Acuerdo sobre la OMC, la Parte reclamante podrá elegir el foro en el cual solucionar la controversia. 2. Una vez que una Parte reclamante haya solicitado el establecimiento de, o haya referido un asunto a, un panel u otro tribunal conforme a un acuerdo referido en el párrafo 1, el foro seleccionado será utilizado con exclusión de los otros foros*"; es decir, si bien hay una libre elección de los países partes para elegir el foro (público o privado) en donde resolver sus controversias, sabemos que muchas veces estas resoluciones se dan bajo presiones de los países más poderosos quienes, de acuerdo a esta posibilidad amplia de elegir en dónde resolver tales controversias, se termine estableciendo un foro arbitral favorable a Estados Unidos o Canadá y no a México.

VIOLACIONES GENERALES A LOS DERECHOS HUMANOS

Según establece el artículo 1 de nuestra Constitución federal,

> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los* términos que establezca la ley (párrafo tercero).

Esto se complementa con el llamado control de convencionalidad señalado al final del párrafo segundo del mismo artículo, que implica que además de lo señalado en la propia Constitución, las autoridades deben complementar con lo señalado en los tratados internacionales, en materia de derechos humanos, de los que México sea Estado parte.

Lo anterior es importante cuando vemos que una de las facultades del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 de la propia Constitución, es la de:

> *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 igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos* […].

Como hemos visto a lo largo de este texto, el USMCA/T-MEC contiene una serie de efectos negativos para nosotros como mexicanos en materia de: agricultura, soberanía para negociar acuerdos comerciales con distintos países, derechos digitales, en materia automotriz, respecto al comercio transfronterizo de servicios, medioambiente, corrupción y solución de controversias. Por tanto, de ratificarse y que México sea parte del mismo, tal y como ahora está planteado en el proyecto enviado al Senado de la República, tendría elementos inconstitucionales y violatorios a los derechos humanos de todos nosotros.

Información oficial y derecho a la información

El párrafo segundo del artículo 6° constitucional establece que "*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*", complementado con el párrafo inicial del apartado A del mismo artículo:

> *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

En base al texto constitucional transcrito, la sociedad mexicana tiene derecho a conocer ampliamente el contenido, efectos y relevancias de los capítulos que integran el T-MEC, conocimiento que debe ser también compartido con los senadores encargados de ratificar este instrumento, que si bien plantea compromisos con tercero países, debe armonizarse con políticas industriales y comerciales internas que coloquen en el primer plano los intereses de las mayorías nacionales y no solo de grupos elitistas que en nombre del país solo se han servido y beneficiado.

Consideración final

Como pudimos observar, el T-MEC establece una serie de desventajas evidentes para México. Por ejemplo: existirán menos barreras para frenar los productos agrícolas estadounidenses; y dicho Acuerdo complicará muchas de las iniciativas planteadas por el próximo gobierno de México, como es el caso de los transgénicos, que la próxima administración prometió combatir; sin embargo, en el Acuerdo recién pactado se les da protección. Igual limitante se observa en los precios de garantía para los granos básicos producidos en los estados del sur del país, es decir, esta política de estímulo a los productores más pobres es negada por este Acuerdo.

Sin embargo, políticos y empresarios mexicanos se dicen felices por el Acuerdo, pero ni ellos, ni la sociedad lo conocen, no tienen conocimiento de lo que trata y del impacto negativo que generará.

En realidad, se trata de un retroceso evidente al libre comercio que funcionó en los 24 años de vigencia del TLCAN. El comercio administrado que establece, favorece al administrador más potente y no a México. Es de suma importancia conocer las letras chiquitas y los anexos que contiene el nuevo Acuerdo, ya que tendrá un impacto en los empleos y en la economía de todos los mexicanos.

La política cambiaria en el T-MEC

*Moritz Cruz**

Los acuerdos de libre comercio implican, por definición, la renuncia al manejo de la política comercial tanto para fines competitivos —promoviendo o protegiendo al sector de bienes transables doméstico— como para ajustar la balanza comercial. Ambos objetivos no son triviales en la consecución de metas de crecimiento y desarrollo económico. En este sentido, dichos acuerdos tienen un alto costo para cualquier economía en términos del manejo de sus instrumentos de política económica.

En este caso, al renunciar a la política comercial, el tipo de cambio se convierte en el único instrumento para lograr los objetivos señalados. Es decir, es posible que a través de intervenciones en el mercado cambiario se pueda mantener depreciado el tipo de cambio, obteniendo el efecto de desincentivar las importaciones. Esta estrategia tiene el añadido de ser "amigable" con el mercado, al no generar distorsiones asociadas a los aranceles o subsidios.

La política cambiaria competitiva, es importante enfatizarlo, está vigente. Recientemente, a partir de la Gran Recesión de finales de la década pasada, ha sido utilizada por economías avanzadas para mantener competitivo su sector externo. Asimismo, esta política ha sido una de las claves en el éxito económico reciente de ciertas economías, como la China, y de otras en el pasado inmediato (léase la primera generación de Tigres Asiáticos). En suma, la política cambiaria competitiva es un instrumento relevante para el logro de metas comerciales, y de crecimiento y desarrollo.

Dicho lo anterior, resulta paradójico que el reciente acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canada (USMCA, por sus siglas en inglés), mismo que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puesto en marcha en 1994, haya incorporado, en el artículo 33,

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

la prohibición de manipular el tipo de cambio con fines competitivos o de ajuste en la cuentas externas. En efecto, dicho artículo establece que "los participantes del acuerdo están obligados a cumplir los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para evitar la manipulación de los tipos de cambio o el sistema monetario internacional, con el objeto de evitar un ajuste efectivo en la balanza de pagos o de obtener una ventaja competitiva desleal". Es decir, el nuevo acuerdo prohíbe el único instrumento que le quedaba a estas economías para hacer política comercial.

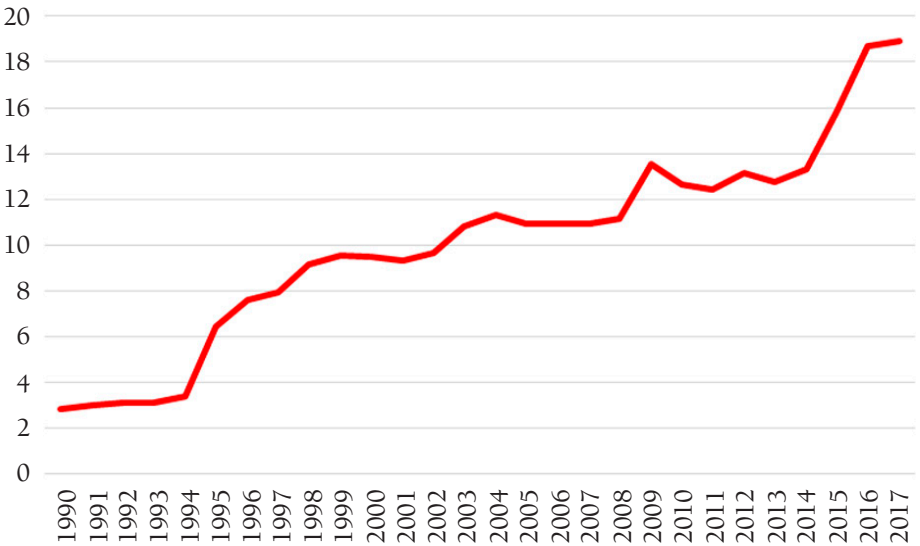
Así, con el USMCA, México, al menos formalmente, carecerá ya de cualquier instrumento para hacer política comercial. Esto no es una pérdida de política económica insignificante por las razones antes expuestas. Y en este sentido debe representar una verdadera preocupación para los hacedores de política mexicanos, optando por su exclusión del nuevo acuerdo.

Es decir, es indispensable dejar siempre abierta la posibilidad de contar por una política cambiaria competitiva, para cuando se establezca una verdadera estrategia de crecimiento y de desarrollo. Hasta ahora, en concordancia con el modelo económico neoliberal adoptado desde inicio de los años ochenta, dicha política no ha sido utilizada. Al contrario, las intervenciones en el mercado cambiario que han hecho las autoridades monetarias se distinguen por intentar mantener apreciado el tipo de cambio. El objetivo central de lo anterior es controlar la inflación. Así, cada vez que el tipo de cambio nominal está bajo fuertes presiones a la alza, las autoridades intervienen para empujarlo a la baja o bien mantenerlo estable. Por eso, el tipo de cambio nominal observa largos periodos de tiempo en los que no cambia o bien se mueve hacia la baja, y sólo crece ante salidas ingentes de capital, sin regresar al nivel previo (véase la gráfica de la página siguiente).

En suma, es indispensable no renunciar al único instrumento con el que se cuenta para el logro de metas externas consistentes con una estrategia de crecimiento y de desarrollo. Si en realidad se desea dejar atrás la *maquilanización* del sector exportador, consecuencia del TLCAN, es indispensable contar con todos los instrumentos de política económica a favor de una industrialización exitosa, tal como lo han hecho las economías hoy exitosas.

[1] Véase S. Capraro e I. Perrotini (2012), "Intervenciones cambiarias esterilizadas, teoría y evidencia: el caso de México", en *Contaduria y Administración*, vol. 57, núm. 2, pp. 11-47.

TIPO DE CAMBIO NOMINAL PESOS POR DÓLAR



FUENTE: FMI, IFS (<https://www.imf.org/en/Data>).

Políticas macroeconómicas e industria automotriz en el T-MEC

Mónica Mimbrera Delgado*

El ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha inaugurado una nueva etapa en las relaciones económicas entre México y Estados Unidos que empieza a concretarse con el T-MEC (USMCA: *United States-Mexico-Canada Agreement*), que refleja claramente la agenda de política comercial de Estados Unidos. El acuerdo alcanzado aún debe ser aprobado por los poderes legislativos de cada una de las naciones. El capítulo 33 del T-MEC: "Temas de Política Macroeconómica y Tipo de Cambio", comprende directrices que tendrán severas repercusiones económicas en México. En las disposiciones generales de este capítulo se mantiene el tradicional argumento neoliberal que aconseja el uso de regímenes cambiarios de libre flotación como la vía idónea para un ajuste macroeconómico que fomente un crecimiento fuerte y sostenible.

En la cláusula 33.4, relativa a "Prácticas Cambiarias", se decreta el compromiso de las partes para mantener tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado y, en caso de intervenir, informar de manera oportuna a las partes involucradas; evitar manipular los tipos de cambio para obtener una ventaja competitiva desleal; y fortalecer los fundamentos económicos subyacentes que robustezcan la estabilidad macroeconómica y cambiaria.

Llama la atención también el establecimiento de un "Comité Macroeconómico", decretado en el artículo 33.6, que se compondría con representantes principales de cada parte. Su función principal sería dar seguimiento a la implementación de los lineamientos de este capítulo, para lo cual considerará el efecto que tienen las políticas macroeconómicas y cambiarias de cada parte sobre la demanda interna, la demanda externa y el saldo de la cuenta corriente. Aunque el capítulo señala que los lineamientos estableci-

* Profesora de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dos no tienen como ámbito de aplicación a la política monetaria o la conducta relacionada de una autoridad cambiaria, fiscal o de la misma banca central, es evidente la intención de una supervisión supranacional que seguramente avalaría el diseño ortodoxo de la política monetaria y la disciplina fiscal, y sus efectos perniciosos sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Estos lineamientos, además de ser invasivos a la soberanía, limitan el espacio de acción de las políticas macroeconómicas. Como es bien sabido, en la economía mexicana el tipo de cambio se mantiene como el ancla nominal *no oficial* debido a las condiciones de fragilidad monetaria, dependencia económica con el exterior y a la existencia de inflación estructural que se manifiesta en el traspaso del tipo de cambio a la inflación. Ello ha obligado a mantener cierto anclaje cambiario, no reconocido oficialmente, a través de la intervención esterilizada en el mercado cambiario.

Dejar que el tipo de cambio se determine por criterios de mercado evitará la utilización de la política cambiaria como instrumento para mejorar la competitividad con el sector externo. No es un asunto trivial. Los problemas económicos que enfrenta nuestro país requieren de una nueva agenda que incorpore el uso de un amplio abanico de políticas e instrumentos. Para ello es fundamental no sólo contravenir los postulados convencionales que han delineado la actuación de la política monetaria y la disciplina fiscal, sino también incorporar políticas de fomento industrial, financieras, de desarrollo regional y de educación e investigación que fortalezcan a los sectores productivos. Ello implica una intervención mucho más activa del Estado, particularmente en la formación bruta de capital fijo. La implementación de un Comité Macroeconómico supranacional en el marco del nuevo acuerdo comercial, podría ser un freno para una nueva agenda de políticas que busquen recuperar el dinamismo económico y superar las condiciones de desigualdad que persisten en la nación mexicana.

La soberanía nacional en política económica se ve también afectada en otros ámbitos. El nuevo acuerdo comercial entre México y Estados Unidos contempla en el capítulo 32 sobre "Excepciones y disposiciones generales", una cláusula que reglamenta la celebración de tratados de libre comercio con países de Economía de No Mercado. Esto no es un asunto menor, especialmente si se considera que las importaciones provenientes de China hacia México han crecido exponencialmente en los últimos veinticinco años. De acuerdo con las cifras que proporciona la Balanza Comercial de Mercancías de México, en enero de 1993 las importaciones chinas representaban menos del 1% de las importaciones totales y 9.41% de las importaciones provenientes de la región de Asia. Para agosto de 2018, estas proporciones alcanzaron 18.22 y 51.73%, respectivamente.

La intención de acercamiento con la región asiática quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al argumentarse que el dinamismo económico de la zona representaba una oportunidad importante para México. En ese orden de ideas, se destacaba el caso de China como un claro ejemplo del reto que representaba conducir las relaciones con dicho país hacia un nuevo esquema de diálogo y cooperación.[1] Este deseo quedó refrendado en abril de este año cuando el embajador del país asiático en México propuso que ambas naciones celebraran un tratado de libre comercio. La posibilidad de un acuerdo comercial México-China, en el cual México buscara equilibrar su balanza comercial con esa nación asiática sobre bases de cooperación y reciprocidad, ahora quedaría subordinada a las nuevas disposiciones comerciales pactadas con los países de América del Norte.

Con respecto a las modificaciones que afectan a la industria manufacturera, destacan los nuevos lineamientos sobre reglas de origen para vehículos ligeros, vehículos pesados y autopartes. El valor de contenido regional se estableció en 75% para vehículos ligeros y en 70% para pesados. Se definieron también valores de contenido laboral que, con base en el tipo de automóvil, oscilan entre el 40 y 45% que deberá producirse con salarios de al menos 16 dólares estadounidenses la hora.[2] Destacan también las reglas que estipulan que como mínimo, el 70% de las compras de acero y aluminio que realicen las empresas armadoras deberán ser de materiales originarios de la región de América del Norte. Por último, para el caso de las autopartes, tanto para vehículos ligeros y pesados, se asignaron los siguientes valores de contenido regional: para autopartes esenciales, 75%; para principales, 70%; y para complementarias, 65 por ciento.

Las nuevas reglas de origen plantean serios retos para la industria automotriz asentada en México. Las empresas automotrices tendrán que acatar los lineamientos sobre contenido regional y laboral, de lo contrario se aplicarán gravámenes arancelarios que dependerán del tipo de vehículo. Dados los costos de relocalización involucrados, es probable que para algunas empresas resulte económicamente más conveniente cubrir los aranceles que actualizar la cadena de producción que cumpla con los valores de contenido regional y laboral exigidos. Además, las medidas aplicadas claramente representan barreras a la entrada para competidores de otras zonas geográficas, especialmente Asia y Europa, que cuentan con una industria automotriz plenamente consolidada. En pocas palabras, las disposiciones sobre reglas de origen para esta activi-

[1] Véase Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 94, disponible en <http://pnd.gob.mx/>.

[2] Textos del Tratado México-Estados Unidos-Canadá. Capítulo 4. Reglas de origen, documento electrónico disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401178/04ReglasdeOrigen.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2018.

dad económica han sido declaradas por Estados Unidos, con el fin de recuperar y proteger ramas industriales —automotriz y metalurgia— en las que alguna vez Estados Unidos fue dominante.

La energía en el T-MEC

Rosío Vargas*

Después de un año de arduas negociaciones entre los tres países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 1 de octubre de 2018 dieron a conocer el USMCA, que tiene importantes provisiones en materia de energía:

1. El mecanismo de protección a las inversiones.
2. Elegibilidad para el establecimiento de solución de controversias para las empresas petroleras y gaseras de Estados Unidos que invierten en México.
3. Permanece el acceso al mercado sin tarifas para el gas y productos derivados del petróleo de Estados Unidos.
4. El requerimiento de que México mantenga, al menos al nivel actual, la apertura a la inversión de Estados Unidos.
5. Flexibilidad adicional por parte de las autoridades aduaneras estadounidenses para aceptar documentación alternativa que certifique que el petróleo y el gas que entran tengan como origen a Canadá y a México.
6. Los resultados de un capítulo en el Tratado Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) que se aplica a México y que reemplazan las reservas en materia de energía del TLCAN para los servicios transfronterizos, inversionistas y corporaciones de comercio de los países.
7. Se mantuvo intacto el capítulo 19 sobre el Mecanismo de Resolución de Disputas del TLCAN, demandado por Canadá.

El capítulo 11 otorgó bajo el TLCAN la posibilidad de apelar a un proceso especial a los inversores y compañías, para resolver disputas con los gobiernos. Con el TLCAN los Estados miembros no pueden expropiar sus

* Investigadora en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

inversiones, a menos que sea de acuerdo con la legislación internacional. De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, este mecanismo permite a un inversor de algún país miembro del TLCAN llevar a la corte a un país integrante de dicho tratado acudiendo al arbitraje en un tribunal internacional. Bajo el USMCA este mecanismo se ha eliminado, excepto en industrias claves para Estados Unidos, como la energía y las telecomunicaciones.

Una de las industrias que han sido ampliamente beneficiadas por el TLCAN es la industria petrolera de Estados Unidos. Por ello, en la actual negociación de la industria petrolera estadounidense y la asociada con México y Canadá (API, AMEXHI), cabildeó muy duro para evitar que el gobierno electo en México cuente con la posibilidad de cambiar las reglas y trate de nacionalizar el sector de nueva cuenta. Los intereses estadounidenses saben que la energía es fundamental para su seguridad energética y el nuevo acuerdo les asegura la continuidad de la revolución energética. Una vez aprobado el USMCA, se han mostrado plenamente satisfechos por lo obtenido. Entre ésto, la protección a las inversiones.

Bajo el USMCA, las empresas petroleras y de gas natural de Estados Unidos pueden acudir a procesos de disputa (Investor-State Dispute Settlement Processes, ISDS), con lo que pueden proteger los contratos en los que descansan los mecanismos de mercado.

Por otro lado, pueden mantener el acceso al comercio energético en los tres países a través de tarifas cero. Quien más se ha beneficiado de esta liberalización del comercio energético es Estados Unidos, por los enormes volúmenes de productos derivados del petróleo y el gas natural que venden a México. Particularmente importantes en este comercio son: Marathon Petroleum Corp, Kinder Morgan, ONEOK Inc, TransCanada Corp., Sempra Energy y Valero Energy Corp.

En el capítulo 8 del USMCA, Canadá y Estados Unidos reconocieron que: "México se reserva su soberanía para reformar su constitución y su legislación nacional"; y también que: "El Estado mexicano tiene la propiedad inalienable, imprescriptible" de todos los yacimientos de hidrocarburos costa adentro y costa afuera en el territorio mexicano, así como la soberanía de México y su capacidad para reformar el marco legal interno, incluyendo la Constitución.

México se reservó el derecho a adoptar o mantener medidas en sectores, subsectores o actividades no reservadas. Estas provisiones quedaron incorporadas en el capítulo ocho: "Reconocimiento de la Propiedad Directa, Inalienable e Imprescriptible de los Hidrocarburos" y en el artículo 11 del capítulo 32, "Excepciones y Provisiones Generales". México se reserva el derecho a adoptar y mantener medidas en sectores y subsectores en

los que México no tenga reservas específicas en los lineamientos de los Anexos I, II y IV de este Acuerdo, solo en tanto sea consistente con las medidas que México pudiera adoptar o mantener bajo los términos de las excepciones y reservas aplicables para hacer paralelas las obligaciones en otro acuerdo de inversiones y comercio ratificado por México, incluido el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés), sin importar que aquellos otros acuerdos hayan sido puestos en marcha.

Como se ve, el lenguaje de la parte mexicana contrasta con el marco jurídico liberal que sostiene a los inversores canadienses y estadounidenses. Pese al hecho de que México dice haber garantizado su soberanía e independencia energética, las inversiones extranjeras, las licitaciones realizadas y la continuidad de la integración profunda con el resto de América del Norte, acotan esta afirmación.

De igual forma, el derecho a regular el petróleo y otros hidrocarburos en el contexto de otros acuerdos internacionales, también marca límites al diseño de políticas, planeación energética y a la organización misma, bajo las instituciones de mercado que manejan el sector.

A la luz de la asimetría del poder entre Estados Unidos y México, la imposición de "*América Primero*" por parte de la administración Trump, el poder de las corporaciones energéticas podría intentar limitar al gobierno mexicano en su objetivo de reformar las políticas energéticas en favor de la sociedad mexicana.

La agricultura mexicana frente al T-MEC

Juan de Dios Trujillo Félix*

En una primera impresión, parecería que el T-MEC no implica cambios sustantivos respecto al TLCAN en las normas que rigen el comercio agrícola entre México y Estados Unidos, aunque sí en el caso de Canadá. No obstante, un análisis más detallado muestra que México ahora tiene un espacio más acotado para la definición soberana de sus políticas y programas de apoyo a sus productores, así como para atender demandas de la ciudadanía. Los márgenes para la regulación de la entrada de productos importados también se han reducido.

El acuerdo negociado implica el debilitamiento de los programas de administración de la oferta de Canadá, país que se verá obligado a aumentar las importaciones de lácteos, huevos y aves. Tales programas tienen la virtud de ordenar el mercado, ya que al hacer posible un cierto precio dan viabilidad a pequeñas explotaciones familiares, dado que el ingreso de las granjas proviene de los precios, no de transferencias públicas, de modo que los programas de gestión de la oferta permiten hacer frente a presiones competitivas que en otros países han derivado en una mayor concentración del mercado en unas cuantas grandes empresas.

Se trata de programas que cumplen con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pues si bien implican la utilización de aranceles o aranceles-cuota, se clasifican dentro de la caja azul debido a que al controlarse el nivel de producción se minimiza el efecto de distorsión de precios en el mercado internacional. Los consumidores domésticos pagan más altos precios, pero los programas no generan excesos de producción que termina siendo volcados en otros países.

Este tipo de instrumentos de política han sido propuestos como alternativa en el debate actual para la emisión de una nueva ley agrícola para Es-

* Universidad Autónoma de Sinaloa.

tados Unidos,[1] pues los programas existentes no permiten a los productores alcanzar un ingreso razonable y estable, inducen que la oferta exceda a la demanda y llevan a precios de mercado bajos que no cubren los costos de producción y deprimen los precios internacionales, siendo causa de exportaciones estadounidenses a precios dumping.

Para el caso de México, en el T-MEC se mantienen cero aranceles y cero aranceles-cuota en productos originados en la agricultura; y no fue aceptada la pretensión estadounidense de acotar las importaciones de hortalizas y frutas a cierta temporada, utilizada como amenaza en la negociación. Tampoco se introdujo el requerimiento de hacer obligatorio el COOL,[2] anulado por el Congreso de Estados Unidos ante una determinación de la OMC que calificó al programa como restrictivo del comercio.[3]

En el capítulo 3, referente a agricultura, se afirma que las medidas de apoyo doméstico pueden ser cruciales para los sectores agrícolas, pero que pueden tener efectos distorsionantes en el comercio y la producción, de manera que cualquiera de las partes debe considerar que esas medidas no tengan esos efectos o que éstos sean mínimos (artículo 3.6.1). Además, establece que si las medidas tienen impacto sobre el comercio, se debe compartir la información relevante con las otras partes, con la vista puesta en su disminución (artículo 3.6.2). Por consiguiente, no sólo los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también el T-MEC restringen lo que el gobierno mexicano podrá hacer en beneficio de sus productores.

En ese marco, la idea de reducir la dependencia alimentaria a través de precios de garantía, compras públicas y reducción del precio de los insumos, pierde viabilidad. Para ser considerados no distorsionantes, los instrumentos de política del gobierno mexicano no podrán alterar significativamente la producción y el comercio. Conforme a las reglas de la OMC, la idea de distorsión está asociada al comportamiento corriente de los mercados, por lo que cualquier programa que busque la disminución de la dependencia alimentaria deberá estar orientado a la inducción de transformaciones productivas a mediano y largo plazo, categoría en la que entra la investigación agrícola, por ejemplo.

[1] Para un seguimiento crítico del actual debate, así como de las políticas agrícolas de Estados Unidos, se recomienda revisar la comuna semanal de Daryll Ray y Harwood Schaffer, "Policy Pennings", del Agricultural Policy Analysis Center de la Universidad de Tennessee (<www.agpolicy.org>).

[2] COOL: Country of Origin Labeling.

[3] Organizaciones de productores de cárnicos solicitaban que México y Canadá retiraran su queja ante la OMC contra el etiquetado obligatorio de país de origen (véase IATP, 2018a; American Agriculturist, 1 de octubre de 2018).

Durante los 24 años de operación del TLCAN, Estados Unidos exportó maíz a precios por debajo de sus costos de producción en doce años;[4] y algo similar sucedió en el caso de otros granos. Sin embargo, en México no ha habido mayor preocupación al respecto, ya que las autoridades han estado más motivadas por ganar competitividad en la producción de carne y en mantener precios bajos al consumidor. En tal sentido, los productores mexicanos han tenido la corriente en contra. Todavía más, en el T-MEC México renuncia a la aplicación de salvaguardas especiales (artículo 3.9) en el marco de la OMC, que eventualmente podrían permitir establecer barreras comerciales temporales en caso de precios inestables o aumento de las importaciones de granos (véase Hansen-Kuhn, 2018).

En el capítulo 3 se incluye también la sección B, referente a biotecnología agrícola, que en el TLCAN original no estaba presente. Estados Unidos presionó su inclusión, lo cual llevará a la apertura a las importaciones de productos transgénicos o de edición genética. En el artículo 3.14.2 se asienta que la sección no exige a cualquiera de las partes de una autorización obligatoria para que un producto de la biotecnología agrícola esté en el mercado; sin embargo, sí obliga a establecer mecanismos para proporcionar información respecto a una posible autorización de un producto de la biotecnología agrícola (artículo 3.14.3).

En el país aún no se autoriza la siembra de semillas transgénicas para su uso comercial y existe rechazo a su siembra, aun cuando hay productores que demandan su autorización, especialmente en regiones del norte del país. Por la vía de las negociaciones comerciales, el gobierno mexicano está estableciendo el camino para abrirse no solo a las importaciones, sino a la producción de semillas transgénica en México, con todo y los riesgos que esto implica para las zonas de origen del maíz.

Por otra parte, de acuerdo con Suppan (2018), la redacción del artículo 3.14.2 es ambigua, podría ser interpretada en el sentido de que un producto biotecnológico no requiere de autorización, con base en una previa evaluación de seguridad para su puesta en mercados de cualquiera de los tres países. En tal sentido, los riesgos asociados a un producto de la ingeniería genética no autorizado, pero comercializado, se transferirían de las empresas a los países compradores. La redacción es confusa, pero en un juego de poder, es presumible la interpretación que finalmente podría tener.

Adicionalmente, el artículo 3.12 del capítulo en cuestión define como ocurrencia de presencia de bajo nivel (LLP, por sus siglas en inglés)[5] como

[4] Los cálculos provienen de Eduardo Pálau Blanco quien, junto con el autor, ha analizado el problema con vistas a solicitar formalmente una investigación sobre dumping en maíz, lo cual tiene sus complicaciones dado el productor típico de México. Sobre las prácticas de dumping en granos, véase Murphy y Hansen-Kuhn (2017).

[5] LLP: Low Level Presence.

aquella situación en la cual ocasionalmente puede haber presencia inadvertida de plantas de ADN recombinante en alimentos o piensos, en países importadores en los que no se ha determinado la inocuidad alimentaria de la planta de ADN recombinante pertinente, que han pasado por una evaluación de inocuidad alimentaria de acuerdo con las directrices de CODEX. En realidad, esta definición legaliza la importación de productos derivados de la biotecnología moderna que no han sido autorizados para ser comercializados en el país importador. En tal sentido, la carga legal, administrativa y financiera para hacer frente a una falla del país exportador se deja a agencias del país importador, el cual debe probar el caso LLP.

La sección B mandata la creación de un grupo de trabajo para la Cooperación en Biotecnología Agrícola (artículo 3.16) que reportará al Comité sobre Comercio Agrícola (artículo 3.7). Este último tiene entre sus funciones promover el comercio de productos agrícolas entre las partes, y monitorear y promover la cooperación en la implementación y administración del capítulo; mientras que el grupo de trabajo tendrá entre sus tareas el intercambio de información, incluyendo leyes vigentes y propuestas de ley, regulaciones y políticas, y sobre cualquier riesgo o valoración de seguridad —sujeta a confidencialidad— referida a productos de la biotecnología agrícola.

Según Suppan (2018), la carencia de términos o disposiciones para la futura negociación de un umbral cuantitativo de LLP, la ausencia de medidas para garantizar que los casos de LLP sean poco frecuentes y la indefinición respecto a muestreo de productos y métodos de detección invitan a litigios, en donde los Estados Unidos, con su poder de represalia, tendría la ventaja, incluso si las disputas se resolvieran antes de un proceso formal de solución de controversias.

La semilla es un insumo clave en la actividad agrícola, pero el T-MEC fortalece los derechos de monopolio de las grandes empresas semilleras. El artículo 20.7 (2) obliga a la ratificación de la versión 1991 del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 1991), que prohíbe a los agricultores guardar y compartir semillas protegidas. México ratificó la versión menos estricta de 1978, pero se había negado a ratificar la versión de 1991. Sin embargo, siendo participante del TTP[6] (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), de cuya negociación se retiró la administración Trump, transformado posteriormente en CPTPP[7] (Tratado de Integral y Progresista de Asociación Transpacífico), ya era partícipe de ese compromiso. México es parte firmante en el CPTPP, bajo la presunción de que Estados Unidos terminará siendo parte de él.

[6] TPP: Trans-Pacific Partnership.

[7] CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

En el acuerdo ya negociado se introduce el capítulo 28, referente a buenas prácticas regulatorias (GRP,[8] por sus siglas en inglés). En el TLCAN original había medidas de transparencia, limitadas y enteramente voluntarias, pero ahora se tiene todo un nuevo capítulo que obliga a los gobiernos a informar sobre las regulaciones que se estén considerando para el año siguiente, y proporcionar evaluaciones de impacto, de justificación y de pre-implementación. La idea es la armonización de las normas y estándares estatales, federales e internacionales. Sin embargo, como está motivado por la visión desregulatoria de la actual administración en Estados Unidos, el propósito es que los intereses corporativos salgan adelante y puedan evitar las regulaciones propuestas en distintos ámbitos, entre los cuales está el clima (Lilliston, 2018; Treat, 2018).

El capítulo 28 es importante porque establece el marco general para las disposiciones reglamentarias del T-MEC. Se aplica a todo el gobierno y afecta prácticamente a todas las regulaciones, incluso si no están relacionadas con el comercio. En la práctica, el capítulo de buenas prácticas regulatorias podría tener un impacto significativo en las políticas públicas de los tres países.

En materia de agricultura, la preocupación del gobierno mexicano estuvo centrada en evitar barreras a las exportaciones, no en cómo frenar importaciones, bajo la idea, expresada por el presidente Enrique Peña Nieto, de que México era ya una nación con saldos favorables en ambas balanzas: la agrícola y la agroalimentaria. En un discurso bastante simplista, México estaba pasando a ser una potencia exportadora. Por lo tanto, no hubo mayor preocupación con relación al sector de granos, donde se ocupa el mayor número de productores de pequeña escala; y tampoco se dio importancia al posible acotamiento del espacio para la definición de políticas de fomento o protección de los productores mexicanos.

En general, los negociadores y responsables de la formulación de la política comercial en México han interiorizado el discurso del comercio sin restricciones, no con la vista puesta en cómo el país obtiene los mejores resultados, sino en cómo el país puede aumentar sus exportaciones. De ahí su inclinación a aumentar el número de acuerdos comerciales y que el acento haya sido puesto en el acceso a mercados, aunque no hubiera muchos productos para colocar en tales mercados; y, recientemente, en la articulación a cadenas globales de valor.

No es para sorprender, por tanto, la desazón de los funcionarios mexicanos ante el discurso agresivo y proteccionista de la administración Trump, contrario el multilateralismo y al TLCAN, favorable al bilateralismo, des-

[8] GRP: Good Regulatory Practices.

calificado por los promotores de la liberalización comercial.[9] La amenaza de ruptura con el TLCAN forzó una renegociación en donde Estados Unidos logró concesiones en los temas que le interesaban, en perjuicio de los intereses de México.

La administración Trump ha dado un duro golpe a la idea de comercio basado en reglas que constituye el fundamento de la OMC. Particularmente al haber desenterrado la sección 232 de la "Ley de Ampliación del Comercio" de 1962, que permite invocar la seguridad nacional para justificar la aplicación de aranceles sin autorización del Congreso o justificación económica alguna,[10] para eludir el constreñimiento de la OMC. En realidad, deja la puerta abierta para que Estados Unidos no cumpla con cualquier otro acuerdo comercial.

Más allá de lo que afirmen las teorías, en la actualidad, para Estados Unidos el comercio es bueno sólo en la medida en que dé resultados comerciales positivos o, en su defecto, otros beneficios geopolíticos. El país que fomentó el multilateralismo ahora asume que el rediseño global no será ya multilateral; y tendrá que ver sobre todo con la interacción que establezcan otros países con Estados Unidos. El discurso del bilateralismo está cargado de la idea de hacer valer el interés propio frente a países que busquen beneficiarse de la relación con Estados Unidos.

En su enfoque actual, para Estados Unidos el fortalecimiento de otras economías es deseable sólo en la medida en que favorecen su papel de gran potencia, de ahí su desplazamiento hacia el bilateralismo, que está implícito en el T-MEC, a pesar de que formalmente todavía es presentado como acuerdo regional.

Bibliografía

American Agriculturist (2018), 1 de octubre, disponible en <https://www.americanagriculturist.com/farm-policy/usma-will-replace-nafta>.

Hansen-Kuhn, Karen (2018), " 'New NAFTA' Puts the Brakes on Farm Policy Reforms", IATP, disponible en <https://www.iatp.org/documents/new-nafta-puts-brakes-farm-policy-reforms>.

Hufbauer, Gary y Steven Globerman (2018), "The United States-México-Canada Agreement: Overview and Outlook", Fraser Institute, disponible

[9] Para una crítica del T-MEC, desde la lógica de los partidarios de un comercio completamente libre, véase Hufbauer y Globerman (2018).

[10] De acuerdo con Schoot (2018), mexicanos y canadienses vieron que eventualmente la administración Trump podía recurrir a la sección 232 en autos, y firmaron cartas paralelas en la renegociación del TLCAN que los dejara fuera ante esa posible medida.

en <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/us-mexico-canada-agreement-overview.pdf>.
Lilliston, Ben (2018), "'New NAFTA' continues damaging climate legacy", IATP, disponible en <https://www.iatp.org/documents/new-nafta-continues-damaging-climate-legacy>.
Murphy, Sophia (2017), "Counting the Cost of Agricultural Dumping", IATP, disponible en <https://www.iatp.org/documents/counting-costs-agricultural-dumping>.
Schott, Jeffrey J. (2018), "For Mexico, Canada, and the United States, a Step Backwards on Trade and Investment, PIIE, disponible en <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/mexico-canada-and-united-states-step-backwards-trade-and>.
Suppan, Steve (2018), Food Safety and GMOs in the "New NAFTA", IATP, disponible en <https://www.iatp.org/documents/foof-safety-and-gmos-new-nafta>.
Treat, Sharon Anglin (2018), "New NAFTA" imposes hurdles to delay and weaken public protections. IATP, (https://www.iatp.org/documents/new-nafta-imposes-hurdles-delay-and-weaken-climate-legacy)

Páginas electrónicas

<https://www.agpolicy.org/>.
<https://www.gob.mx/tlcan>.
<https://www.iatp.org/>.
<https://piie.com/>.
<https://usmca.com/>.

La industria textil y del vestido en el T-MEC

Beatriz García Castro*

El acuerdo comercial pactado por los gobiernos de México, Estados y Canadá (T-MEC), que está a espera de ser aprobado por los poderes legislativos, contiene algunos cambios en materia textil y del vestido respecto al TLCAN que pueden afectar a la industria mexicana. En el capítulo 6, Textiles y Prendas de Vestir, hay tres modificaciones que deben ser consideradas:

- Las disposiciones relativas a las reglas de origen de mercancías textiles o de vestimenta mantienen las reglas denominadas del hilo hacia delante, pero se amplían ahora para los hilos de las costuras, telas de los bolsillos y elásticos.
- Los bienes folclóricos producidos por indígenas podrán recibir un trato arancelario preferencial.
- En los niveles de preferencia arancelaria (Tariff Preference Levels, o TPL) sólo se hicieron ajustes respecto a los niveles que fueron usados durante el último año.

Adicionalmente existen dos modificaciones asociadas con logística, que pueden tener un impacto significativo en la cadena textil y del vestido: primero, el acuerdo modifica el valor de paquetes enviados por servicio de mensajería de 50 a 100 dólares; y, segundo, se plantean disposiciones más estrictas para verificar tanto las reglas de origen como las prácticas aduaneras.

Estas dos modificaciones tienen gran importancia para la cadena textil y del vestido, y la impactarán de manear diferenciada. Por una parte, el incremento a 100 dólares de envíos incrementará significativamente las importaciones de textiles y confecciones de países externos a la región, más

* Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

aún cuando no existe regulación que impida que una misma persona importe múltiples paquetes de costo menor a $100 USD. Esto abre una ventana a importaciones masivas de productos de confección que no cumplen las reglas de origen y que pueden competir con la producción nacional.

Por otro lado, la verificación estricta del cumplimiento de las prácticas aduanales sería, de cumplirse, algo que ayudaría significativamente a la industria, ya que en la actualidad el contrabando, la triangulación y la subfacturación son tres prácticas ilícitas que dañan significativamente a la industria mexicana. Sin embargo, no existe claridad de que las verificaciones aduanales efectivamente incluirán a la mercancía que entra a México para competir en el mercado doméstico. Es de prever que sólo se agudizará la vigilancia de la mercancía que ingrese a territorio estadounidense.

Pese a todo, el tener el acuerdo en el que se permite la comercialización de productos que cumplan el requisito del contenido nacional es, hasta cierto punto, favorable, ya que la política comercial de Estados Unidos está cada vez más promoviendo barreras comerciales y discrepancias con el resto del mundo. Si es así, la ventana de oportunidad debe ser acompañada de una política industrial interna de mayor integración y crecimiento de la productividad, que permita modificar la mala trayectoria por la que ha transitado esta industria.

El capítulo de inversión y otros temas estratégicos en el T-MEC

María Teresa Gutiérrez Haces*

Dentro del capitulado del T-MEC destacan al menos tres disposiciones que definitivamente alterarán el frágil equilibrio de las relaciones en América del Norte. La primera se refiere al capítulo de inversión. El T-MEC posee dos enfoques muy diferenciados respecto al uso del mecanismo de solución de controversias en materia de inversión. Éste ha sido eliminado totalmente entre Estados Unidos y Canadá,[1] pero su desaparición tomará tiempo, por lo que las empresas podrán seguir demandando al gobierno canadiense.[2] En el caso de México y Estados Unidos, aunque se conservó el mecanismo, éste contiene importantes cambios: el mecanismo de arbitraje irá desapareciendo gradualmente y deja de abarcar todo el universo económico, además de acotar la protección a la inversión de las empresas en determinadas actividades.

Dentro del T-MEC, México y Estados Unidos incluyeron una cláusula que considera el derecho de reclamar daños y perjuicios por la afectación de la inversión bajo dos modalidades. La primera para reclamar la violación a las obligaciones de trato nacional, nación más favorecida y expropiación directa. Esto significa que ninguna empresa podrá reclamar la violación bajo la figura de expropiación indirecta, como estaba contemplado en el capítulo 11 del TLCAN. La segunda modalidad contempla la opción de reclamar la violación a un contrato, pero exclusivamente en el sector de hidrocarbu-

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

[1] Christa Freeland declaró que la desaparición del Capítulo 11 del TLCAN había sido una de sus prioridades en la renegociación, ya que Canadá había sido el gran perdedor al enfrentar mayor número de demandas que México y Estados Unidos por un costo superior a 300 millones de dólares. Freeland aseveró que había recibido más de 35 mil cartas de la ciudadanía, pidiendo la cancelación del arbitraje en materia de inversión.

[2] Sinclair Scott, "USMCA Strikes a Welcome Blow Against Investor-State Dispute Settlement", Behind the Numbers, October 10, 2018, Canada.

ros y gas, telecomunicaciones, generación de energía, transportes y proyectos de infraestructura.

Finalmente, el mecanismo de arbitraje se actualizó incorporando nuevos aspectos: se favorece la transparencia en el procedimiento arbitral, tanto en las actuaciones escritas como orales; se permite la aceptación de las nuevas reglas establecidas en el UNCITRAL y se incorporan reglas de ética que los árbitros deberán observar; asimismo se contemplan procedimientos más expeditos para dirimir cuestiones de jurisdicción, reglas para la participación de partes no contendientes, así como para la terminación del arbitraje por inactividad procesal.[3]

Canadá, por su parte, logró dos grandes triunfos. Uno fue la desaparición del ISDS en los casos de conflicto sobre inversión entre Estados Unidos y Canadá y, la otra, la desaparición de la cláusula de obligatoriedad de abastecimiento de petróleo en caso de crisis y conflictos, que provenía del ALCCEU y que se repitió en el TLCAN como una obligación para Canadá, pero no para México. Cabe mencionar que lo anterior no impide en absoluto que una empresa demande a México o a Canadá bajo las reglas de los acuerdos bilaterales de protección o cualquier otro acuerdo, como el TTP y el CETA.

Queda ahora esperar la decisión de los cuerpos legislativos de cada país sobre la aprobación o el rechazo del T-MEC, por lo pronto el análisis del proceso y sus resultados ofrece diversas lecturas. Para algunos el T-MEC (USMCA) es una prolongación de lo malo ya existente, y para otros significa en cierta forma una victoria para los movimientos sociales que lucharon durante 24 años por la eliminación del mecanismo de arbitraje en inversión. Sólo el tiempo nos dará la respuesta.

La segunda disposición se sitúa en el capítulo 33, cláusula 33.4 del capítulo *Políticas Macroeconómicas y Cuestiones del Tipo de Cambio,* en la que se cede a un Comité Macroeconómico Tripartita algunas de las decisiones primordiales de la política cambiaria, al determinar que: *"cada Parte debe alcanzar y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado"*. Esta disposición erosiona la autonomía del banco central, quién dejará de intervenir en el régimen cambiario de acuerdo con la coyuntura económica, y de disponer de una parte de sus reservas internacionales para reequilibrar las alzas y bajas del tipo de cambio, de la misma manera que pierde su capacidad para inducir devaluaciones moderadas para reequilibrar su comercio exterior. En opinion de Stephanie Segal: *"USMCA currency provisions set a*

[3] Secretaría de Economía de México, Resultados de la modernización del acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá, 1º de octubre de 2018, Gobierno de la República Mexicana.

new precedent. Tri-National Macroeconomic Committee to prevent any USMCA members from pursuing a competitive devaluation".

La tercera se refiere al involucramiento directo de México y Canadá en la guerra comercial de Estados Unidos contra China, al establecer en la cláusula 32.10 del capítulo de *Excepciones y Provisiones Generales,* que ninguno de los tres países puede firmar acuerdos de índole económica con países que tengan economías que no son de mercado.[4] Posiblemente los negociadores mexicanos y canadienses consideraron que la cláusula tenía un alcance bastante acotado, ya que sólo sanciona la acción de negociar un acuerdo de libre comercio y no de comerciar. Sin embargo, esta cláusula hipoteca el futuro comercial de México y Canadá, al condenarlos a importar y exportar a China, sin las condiciones preferenciales que ofrecería un acuerdo de libre comercio con el país asiático.

[4] La cláusula 32.10 establece que el ingreso de cualquiera de las Partes en un tratado de libre comercio con economías de no mercado permitirá a las otras Partes terminar con este acuerdo [el USMCA], y reemplazarlo por un acuerdo bilateral. En los hechos, esta cláusula se refiere *grosso modo* a China, a Cuba y quizás a Corea del Norte, con la salvedad de que estos países ya pertenecen a la OMC. Por su parte, México ya cuenta con un Acuerdo Bilateral de Protección a la Inversión Extranjera con la República Popular de China.

La determinación de un país como que no es de libre mercado se establece si conforme a las leyes en materia antidumping (discriminación de precios) de una Parte se ha considerado a un país con ese *status,* y si al momento de la firma del USMCA una parte no tiene un TLC con ese país.

Las patentes de la industria farmacéutica en el T-MEC

Rodrigo Armando Guerrero Castro*
Roberto Gutiérrez Rodríguez**

FUn aspecto muy relevante de la renegociación del Acuerdo México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), fue la amenaza de que, para que lo aceptara el gobierno estadounidense, debería sustentarse en una revisión a fondo de su antecesor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual había alcanzado una vigencia de 24 años. Desde el punto de vista comercial, esto se traduciría en una reducción sustancial del superávit que México y Canadá habían registrado con Estados Unidos, en beneficio de las empresas exportadoras estadounidenses. Desde el punto de vista político, implicaría el reforzamiento del Ejecutivo de dicho país.

Por lo que toca a la industria farmacéutica, uno de los principales cambios introducidos se encuentra en los derechos de propiedad intelectual, al agregarse el artículo 20.F.14: Biológicos, el cual permite extender por diez años más los 20 de duración de las patentes que establecía el TLCAN. La justificación es que se trata de fármacos resultado de procesos biotecnológicos, los cuales no estaban protegidos de manera especial en el TLCAN. En una parte del texto se establece:

> Cada Parte aplicará este Artículo a, como mínimo, un producto que es producido utilizando procesos biotecnológicos y que es, o alternativamente, contiene, un virus, suero terapéutico, toxina, antitoxina, vaccina, sangre, componente o derivado de sangre, producto alergénico, proteína o producto análogo, para uso en seres humanos para la prevención, tratamiento, o cura de una enfermedad o condición" (<https://www.gob.mx/tlcan>).

En los documentos de difusión del AMEC, el gobierno mexicano se refirió a fármacos en general, sin ahondar en los biológicos, lo que generó la falsa creencia de que los 20 años de duración de las patentes permanecería.

* Maestro en Economía y Gestión de la Innovación de la UAM-Xochimilco.
** Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

Con los ajustes descritos se favorece evidentemente a las empresas transnacionales, que realizan investigación y desarrollo, y se afecta a las empresas que manufacturan productos genéricos.

CUADRO 1
CUADRO COMPARATIVO SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL

TLCAN Artículo 1709. Patentes Diario Oficial Lunes 20 de diciembre de 1993	12. Cada una de las Partes establecerá un periodo de protección para las patentes de por lo menos veinte años, que se contarán a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, o de diecisiete años a partir de la fecha del otorgamiento de la patente. En los casos en que proceda, cada una de las Partes podrá extender el periodo de protección con el fin de compensar retrasos originados en procedimientos administrativos de aprobación.
T-MEC Capítulo 20 Derechos de propiedad intelectual	No se modifica la duración de la patente (20 años) y expresamente se mantiene la exclusión de patentabilidad de plantas, animales, micoorganismos, así como a los métodos quirúrgicos, diagnósticos y terapéuticos, entre otros materias. La protección de mercado ("market exclusivity") a productos farmacéuticos innovadores incentivará que nuevos productos farmacéuticos lleguen pronto a México, pero no limitará el desarrollo de medicamentos genéricos. Los plazos de protección de mercado para productos farmacéuticos y biológicos tienen límites claros, para evitar retrasos artificiales a la entrada de medicamentos genéricos en el mercado mexicano.
Artículo 20.F.14: Biológicos	*1.* Con respecto a la protección de nuevos biológicos, una Parte deberá con respecto a la primera autorización de comercialización en una Parte de un nuevo producto farmacéutico que es o contiene un biológico, disponer protección comercial efectiva mediante la implementación del Artículo 20.F.13.1 (Protección de Datos de Prueba u Otros Datos No Divulgados) y el Artículo 20.F.13.3, *mutatis mutandis*, por un periodo de *al menos diez años* desde la fecha de la primera autorización de comercialización de ese producto en esa Parte. *2.* Cada Parte aplicará este Artículo a, como mínimo, un producto que es producido utilizando procesos biotecnológicos y que es, o alternativamente, contiene, un virus, suero terapéutico, toxina, antitoxina, vaccina, sangre, componente o derivado de sangre, producto alergénico, proteína o producto análogo, para uso en seres humanos para la prevención, tratamiento, o cura de una enfermedad o condición.

FUENTE: a partir de la página electrónica <https://www.gob.mx/tlcan>.

El capítulo laboral del T-MEC. Antecedentes y expectativas

José Alfonso Bouzas Ortiz*

Desde antes de la reforma de 2012 a la Ley Federal del Trabajo —reforma flexibilizadora en materia de estabilidad en el empleo, jornada y salario— hasta la fecha, la política laboral ha sido de tolerancia de todas las formas de degradación del trabajo. Casos descarados como el de Bancomer, que desde entonces realiza recortes de personal y que formó su propia tercerizadora, se repiten en todos los sectores, fundamentalmente en servicios, comercio y turismo.

Los importantes candados que se pusieron a la tercerización en la indicada reforma no funcionaron ni siquiera a nivel de la denuncia. Con la anuencia de las autoridades, las obligaciones que las empresas deben asumir al recibir servicios de un trabajador pasaron a la historia. En el escenario neoliberal en que nos encontramos, la precariedad es denominada flexibilidad.

Entre los resultados negativos de la reforma de 2012 figura la limitación de los salarios vencidos en casos de despidos injustificados a una anualidad. Con ello hemos vivido un proceso en el que el trabajo estable se ve aceleradamente substituido por el inestable, ya que las empresas no dudan en retirar a trabajadores con cierta antigüedad y contratar personal eventual o transitorio.

Durante los últimos años, la importante organización sindical IndustriALL Global Union se convirtió en un testigo incómodo para el gobierno mexicano, que alcanzó a poner en cuestionamiento la política laboral aplicada en México y logró lo que muchos pensamos sería imposible: forzar a que la simulación contractual y sindical existente en México se tienda a revertir.

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

La reforma al artículo 123 constitucional del 27 de febrero de 2017 marcó el inicio de acciones y normas necesarias para desarticular el esquema corporativo de relaciones laborales que se fue conformando desde los años treinta, y que es la razón por la que los trabajadores han perdido su derecho a asociarse con libertad en sindicatos y a tener una auténtica contratación colectiva.

El capítulo dieciséis del T-MEC (UMSCA), referido al tema laboral, es la única parte del acuerdo comercial que recoge inquietudes sociales. Estados Unidos y Canadá pusieron particular énfasis en obligar a México a que garantice condiciones de trabajo mínimas del mundo moderno, demanda que estuvo orientada a sus gobiernos a que el tratado garantizara condiciones semejantes a los trabajadores que laboran en los tres países signantes. Se asumió la hipótesis de que México ofrecía a los inversionistas condiciones laborales que afectaban no únicamente a los trabajadores mexicanos, sino que repercutían en su perjuicio de los trabajadores de Estados Unidos y Canadá por la competencia que les hacían.

El T-MEC habla de la aplicación efectiva de los derechos laborales fundamentales en la legislación nacional; y pormenoriza como disposiciones específicas el derecho a la contratación colectiva y el derecho de asociación sindical, insistiendo en la necesidad de establecer órganos registrales autónomos y que atiendan las disputas por la contratación colectiva. El T-MEC aborda también el importante tema de la transparencia en la información.

Parece ser éste el único saldo positivo de los tratados comerciales que México ha celebrado. Los cambios que se han dado a nivel normativo y en el proceso de relaciones sociales de producción son radicales. Dinamizan la acción de los trabajadores como no se había logrado en décadas; y abren expectativas de que se inicie un proceso de recuperación de las condiciones de trabajo.

El medio ambiente en el T-MEC

Miriam Alfie Cohen*
Oscar Flores Jaúregui**

Apéndice

Después de haberse firmado el USMCA (United States, Mexico and Canada Agreement), surgen infinidad de preguntas relacionadas con el cuidado y la protección ambiental en la región. Como sabemos, el TLCAN fue el primer acuerdo comercial a nivel mundial que atendió —en respuesta a las movilizaciones ciudadanas— asuntos ambientales mediante un Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente para América del Norte (ACAAN), que no tenía la fuerza requerida para aplicarse plenamente, por lo que fue caracterizado como un acuerdo "sin dientes".

Declarativamente, el USMCA, en sus principales postulados, defiende la promoción y transparencia de los marcos regulatorios ambientales; fortalece y moderniza las disposiciones ambientales al integrarlas en un capítulo ambicioso (capítulo 24), que por sus características es complejo; y establece un proceso de resolución de disputas vinculante con el cumplimiento de disposiciones ambientales. De esta manera, desaparecerá el ACAAN, y se incorpora en el texto base del USMCA un capítulo específico sobre la materia. Este capítulo 24 aborda no sólo el cumplimiento de leyes ambientales, sino la prohibición de derogarlas para fomentar el comercio o la inversión. Además, exige la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública para fortalecer la gobernanza ambiental, y exige evaluaciones de impacto ambiental en proyectos adversos a su cuidado. A la par, pretende combatir el comercio ilegal de vida silvestre, la tala y pesca ilegal y fomentar mecanismos que promuevan una gestión forestal y

* Profesora investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-C.
** Profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-C

pesquera sustentable. Especial atención en este punto es la eliminación de subsidios a la pesca excesiva. Por vez primera se aborda la problemática sobre medidas para proteger la capa de ozono y la contaminación marina, asunto que había sido poco trabajado en el TLCAN. En este último punto se presentan disposiciones para garantizar la calidad del aire y la disminución de basura plástica marina, incluyendo la contaminación por barcos y la prohibición de la caza de 16 especies de ballenas para fines comerciales (Alfie, 2018).

Resalta la exigencia de una conducta empresarial respetuosa del ambiente y la responsabilidad social corporativa, así como el comercio e inversión en bienes y servicios ambientales. Este nuevo marco intenta establecer estándares ambientales similares que impidan la fuga de empresas y trabajos contaminantes a otro país. Un asunto clave fue reconocer la validez de los pueblos indígenas en la gestión de la pesca, la silvicultura y la conservación de la biodiversidad a partir de sus conocimientos locales y sus propias experiencias (Gobierno de Canadá, 2018).

Es importante resaltar la permanencia de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), integrada por los tres países, que tendrá que ajustarse al nuevo acuerdo firmado. Su capacidad de respuesta, la gestión compartida y la puesta en marcha del nuevo acuerdo será uno de los retos más importantes para esta institución. El trabajo futuro de la CCA aún no se ha establecido: éste se convertirá en una prueba crítica del alcance y la ambición de una nueva agenda de cooperación. Lo cierto es que hasta ahora se vislumbra la creación de un Comité de Medio Ambiente que presentará una evaluación sobre la operación del tratado y hará recomendaciones. Además, se pretende facilitar la participación ciudadana y la llamada gobernanza ambiental a partir de diversos mecanismos e instrumentos consultivos.

Es importante recordar que en materia de denuncias públicas sobre la aplicación de la ley ambiental, una de las características más relevantes del ACAAN para los actores de la sociedad civil fue la creación de un mecanismo accesible a todos los habitantes de América del Norte para la presentación de quejas con respecto a faltas y perjuicios de una de las partes en relación a las leyes ambientales domésticas. Esta responsabilidad recayó en la CCA, que fue integrada por autoridades de los tres países y representantes de la sociedad civil. Es decir, que las partes se sometían a una jurisdicción de carácter trasnacional para el desahogo de recursos interpuestos por el público relacionados con la protección del medio ambiente en su propio país.

Aunque su efectividad ha sido puesta en tela de juicio por cuestiones de diseño institucional (Alfie, 2006), la posible eliminación del único procedimiento de denuncia supranacional disponible para el público en la región,

debilitaría el único espacio de participación firmemente protegido de participación de la sociedad civil, cuando se trata de denunciar faltas al medio ambiente perpetradas directamente por sus gobiernos, o a causa de la falta de aplicación firme de su normatividad ambiental (Khan, 2017). El proceso para volver efectivas las sanciones y/o acciones compensatorias y de reparación a las que se deban comprometer los gobiernos, es un mecanismo que deberá ser rediseñado para encajar en el USMCA. Sin lugar a dudas, el mecanismo de quejas y denuncias debe ser fortalecido y no se debe diluir o cancelar. Por un lado, se debe volver más accesible a los ciudadanos, individuales y colectivos; buscar equidad de condiciones y mejorar los mecanismos de formulación e interposición de dichos recursos. Por el otro, se debe contemplar la inserción de mecanismos de monitoreo y transparencia ciudadana a lo largo del proceso para hacer valer las sanciones punitivas, de compensación o de reparación a las que haya lugar.

En este tenor, otro de los retos que este nuevo tratado plantea consiste en actualizar el marco procesal para asegurar que los países firmantes se comprometan a responder ante el daño ambiental de manera solidaria y directa a los particulares que resientan la afectación de algún tipo de daño. Una forma de flexibilizar el proceso sería que los países aceptaran la interposición de los mismos a nivel nacional, para sortear la "ventanilla única" que hoy es la CCA, pero que las rutas de monitoreo y transparencia alcanzaran relevancia dentro de los mecanismos institucionales trilaterales creados bajo el auspicio de CCA, para darle el impulso procesal debido.

El USMCA, tanto para México como para Canadá, implica retos profundos en materia ambiental que deberán ponerse a prueba frente a las implicaciones de colaborar con una administración regresiva en esta materia en Estados Unidos. Desmantelar el único mecanismo disponible para el público de América del Norte para exigir responsabilidad ambiental frente a un régimen comercial regional, pone no sólo en riesgo el ambiente de la región, sino la salud de sus habitantes. Canadá y México deben refrendar su compromiso para abordar la sustenibilidad en todas sus dimensiones.

A simple vista, pareciera que las cuestiones ambientales se fortalecieron bajo el nuevo acuerdo firmado. Sin embargo, el UMSCA perdió la oportunidad de abarcar el tema del calentamiento global de manera clara y precisa, además de no hacer referencia al uso de tecnologías bajas en carbono y el uso de energías renovables. Tanto para Greenpeace como para el Grupo Sierra Club, las críticas más importantes al USMCA van desde la incapacidad de generar instrumentos vinculantes que permitan atacar la contaminación del aire, la carencia de compromisos frente a la lucha contra las emisiones contaminantes responsables del calentamiento global, así como seguir fomentando la práctica de extracción de gas y petróleo del subsuelo por

medio del fracking (<https://vanguardia.com.mx/articulo/usmca-va-contra-medio-ambiente-expertos>).

Para Canadá, el asunto ambiental fue una preocupación fundamental, pues la región de Norteamérica debería regirse por medidas orientadas hacia el desarrollo sustentable, con modelos económicos más amigables con el medio ambiente. Para Estados Unidos, las disposiciones firmadas en materia ambiental están contempladas de forma parcial en sus acuerdos multilaterales. En los hechos, podemos comprobar que bajo el gobierno de Donald Trump, los compromisos ambientales tanto a nivel externo como interno se han relajado. Ejemplo de ello es el rechazo a los Acuerdos de París o su postura frente a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como la construcción del polémico oleoducto Keystone y la continuidad del uso del fracking como medio de explotación de combustibles fósiles. Para México, la equiparación de estándares ambientales es el gran reto no sólo en relación a la contaminación ambiental, donde sobrepasamos por más de diez veces los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud en referencia al dióxido de azufre, o la falta de atención a las partículas PM10. Para la industria mexicana, el cumplimiento de las disposiciones ambientales en este nuevo acuerdo requiere invertir entre un 2.5 y 5% de sus ingresos. Necesitamos infraestructura que no poseemos; homologar estándares y medidas que no tenemos; y realizar estudios, análisis y toma de decisiones vitales para poder alcanzar las metas planteadas, en un intento por trabajar de manera adecuada el binomio desarrollo-ambiente (<http://www.ejecentral.com.mx/usmca-un-big-brother-para-mexico/>).

A nivel de la frontera compartida entre México y Estados Unidos, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) ha abierto una serie de discusiones sobre el potencial, los riesgos y desafíos del UMSCA para la región transfronteriza. Entre sus principales preocupaciones destaca la falta de reflexión sobre el desarrollo económico propicio para la zona; por tanto plantea vincular capacidades y experiencia del TLCAN, para una mejora sustancial en proyectos de infraestructura que mejore la calidad de vida de ambas poblaciones. Recordemos que a la fecha, existen 61 proyectos activos en diez entidades que conforman la franja fronteriza con un valor de 649 millones de dólares y que la población beneficiada asciende a más de 9.1 millones de personas. Destacan en México proyectos como los parques solares en Chihuahua, los complejos de energía eólica en Tamaulipas y los proyectos relacionados con agua en diferentes localidades de Tijuana.

Para la COCEF es clave la necesidad de un sistema transfronterizo de innovación que permita potenciar los encadenamientos productivos y el desarrollo de mega-regiones, incluyendo el desarrollo de actividades turísticas de mayor valor agregado. Además, proponen un modelo industrial vincu-

lante con las cadenas globales de valor y el mercado interno, facilitado por el avance en la formación de capital humano en la frontera norte de México. Todo ello, acompañado de una estrategia de mejora de salarios para los trabajadores mexicanos, ante una posible pérdida de empleo en el sector exportador como resultado del nuevo tratado. Esta táctica contribuiría al progreso en las condiciones de vida de la población y permitiría reducir las críticas hacia las prácticas de antidumping social. La COCEF asume que debe ampliar sus áreas de acción para convertirse en un instrumentos de desarrollo regional transfronterizo, que permita seguir fomentando proyectos de infraestructura ambiental que han logrado mitigar daños en la región compartida (COCEF, 2018).

Hoy se abre una nueva etapa a nivel regional, en donde el compromiso frente al cuidado ambiental implica buscar nuevos patrones de desarrollo y una nueva relación entre la sociedad y el ambiente. Solo las acciones concretas en el tiempo-espacio podrán plantear los cambios requeridos frente a esta nueva etapa de cooperación entre los tres países firmantes del nuevo tratado.

Bibliografía

Alfie, M. (2018), "The Commission for Environmental Cooperation: Working on Oceans and Mangroves", en *Widening the Scope of Environmental Policies in North America. Towards Blue Approaches*, Palgrave, MacMillan.

Alfie, M. (2006), *Agencias ambientales en Europa y América del Norte. Perspectivas y alcances*, México, Pomares/UAM-C/UAM-A.

Khan, Sabaa A. (2017), *Environmental and Public Interest Considerations in NAFTA Renegotiation*, International Institute for sustainable development, disponible en <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/environmental-public-interest-nafta-renegotiations.pdf>, consultado el 18 de octubre.

COCEF (2018), "Los impactos de la renegociación del TLCAN en la frontera de México y Estados Unidos: Amenazas a la cooperación y la gobernanza transfronteriza", disponible en <https://www.researchgate.net/publication/323781859>.

Gobierno de Canadá (2018), disponible en <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/usmca aeumc/enviro.aspx?lang=eng.).

<http://www.ejecentral.com.mx/usmca-un-big-brother-para-mexico/>.

<https://vanguardia.com.mx/articulo/usmca-va-contra-medio-ambiente-expertos>.

Segunda sección

El neoliberalismo económico: de los orígenes a la firma del TLCAN

Orígenes del neoliberalismo

Fernando Escalante Gonzalbo*

En las últimas décadas se ha abusado del término "neoliberalismo". Se emplea un poco sin ton ni son, para calificar cualquier cosa, de modo que ya casi no significa nada, y parece que lo mejor sería dejar de usarlo. Y sin embargo, el neoliberalismo existe. Es un movimiento intelectual perfectamente reconocible, el movimiento intelectual más exitoso de la segunda mitad del siglo XX, el factor decisivo para la definición de los arreglos institucionales de los últimos 40 años en todo el mundo.

Por si hace falta, aclaro: no todo en el orden vigente es neoliberal. Pero algunos rasgos son inconfundibles: la tendencia a la desregulación de los mercados, a la liberalización comercial, a la privatización de bienes, recursos y servicios públicos, la preferencia por políticas de austeridad, el control de la inflación, la autonomía de los bancos centrales. Todo eso forma parte de un programa coherente, completo, que ha sido explicado con todo detalle. Contra lo que algunos dicen, no es el liberalismo de toda la vida, sino una variante muy concreta que se caracteriza por dar prioridad a las libertades económicas (sobre las libertades políticas), por emplear al Estado para ampliar los mercados, y por patrocinar un masivo programa de privatización de la vida social. Por supuesto, dentro de la tradición neoliberal hay variaciones, como las hay en la tradición socialista, por ejemplo, pero la traza básica es inconfundible.

El predominio global de ese programa autoriza seguramente a caracterizar al periodo que va más o menos de 1975 a la fecha como el *momento neoliberal*. Sin que eso signifique más que la vigencia de ese pequeño abanico de políticas, leyes, soluciones institucionales.

El origen del movimiento neoliberal se puede fechar con perfecta claridad en los años treinta del siglo pasado, más exactamente entre el 26 y el 30 de

* El Colegio de México.

agosto de 1938. El impulso venía de antes, pero en buena medida se concretó como reacción ante las consecuencias de la crisis de 1929, la Gran Depresión y lo que se dio en llamar el *New Deal*; como reacción ante el crecimiento simultáneo del fascismo y el comunismo. Sobre el propósito no había dudas. Se trataba de dar nueva vitalidad a los principios liberales, que no pasaban por un buen momento. La historia es como sigue.[1]

Recuperar el liberalismo: el Coloquio Lippmann

La decadencia del liberalismo venía de bastante lejos. En el último tercio del siglo diecinueve había empezado a perder terreno en Europa como consecuencia de varios factores, en particular las condiciones de vida miserables de la clase obrera, las que retrataron Dickens y Zola, y la presión del movimiento socialista, de los sindicatos. La vieja política de *laissez-faire*, dejar que el mercado funcionase libremente para que de manera natural se produjese el bienestar general, resultaba insostenible. En todas partes comenzó a adoptarse una nueva legislación laboral, que incluía toda clase de restricciones, desde la prohibición del trabajo infantil, hasta jornadas máximas, descanso obligatorio, etcétera, y el Estado empezó a hacerse cargo de obras y servicios públicos.

Los principios liberales se mantuvieron en casi todos los países centrales, en casi todo Occidente, pero acompañados de preocupaciones económicas enteramente nuevas, sobre todo la necesidad de intentar alguna clase de redistribución del ingreso. La idea fundamental, derivada de la crítica socialista de los derechos civiles, era que la libertad no tenía sentido sin la garantía de un conjunto de condiciones materiales, empezando por un ingreso mínimo, salud, educación. A ese intento, que fue el de Thomas Hill Green, Leonard Hobhouse, Bernard Bosanquet, se le llamó Nuevo Liberalismo; también Liberalismo Social, en el caso de Friedrich Naumann, por ejemplo. Eso era lo que quedaba del liberalismo, lo que tenía vigencia en todo caso a principios del siglo XX, es decir, algo muy parecido a lo que después sería la socialdemocracia.

El ejemplo que viene más a mano es el del llamado "nuevo liberalismo", en la Gran Bretaña. Thomas Hill Green, por mencionar un caso, era partidario del sufragio universal, pero también de la educación obligatoria:

[1] Una primera versión de este texto apareció como primer capítulo en mi *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015. La he ampliado, incluyendo materiales posteriores, de mi traducción de las Actas del Coloquio Lippmann, y mi análisis de la vis política en *Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia*, México, INE, 2017.

> Sin el dominio de ciertas artes y conocimientos elementales, el individuo es tan realmente inválido en la sociedad moderna como por la pérdida de un miembro o por debilidad de constitución. No es libre para desarrollar sus facultades. Con vistas a asegurar tal libertad entre sus miembros, está ciertamente dentro de la esfera del Estado el evitar que los niños crezcan en esa clase de ignorancia que realmente les impide una carrera libre en la vida [...].[2]

Desde luego, considera las objeciones que opondría el liberalismo clásico a esa intervención del Estado, esa y otras. Las defiende sin complicarse la vida: "Hemos de tomar a los hombres como son. [Y mientras no cambien] es cosa del Estado asegurarse de que los jóvenes ciudadanos crecerán en la salud y con los conocimientos necesarios para su libertad real".[3] Leonard T. Hobhouse era igualmente explícito: "La soberanía popular es un artículo del credo liberal",[4] decía, cuyos ideales distintivos son la libertad y la igualdad.[5] Y por ese camino llegaba a la conclusión de que los propósitos del liberalismo y el socialismo no eran contradictorios, sino complementarios, a menos que se pervirtiese su significado. El párrafo siguiente es elocuente:

> El principio de la libertad puede convertirse en un desagradable evangelio de la competencia comercial, en el que se condena la ayuda mutua como un medio para salvar de las consecuencias de su carácter a los inútiles y los ineficientes, y en el que se reprimen los impulsos de piedad y benevolencia, y se alienta el interés egoísta, investido con la santidad de un estricto deber. Así el mérito se mide por el éxito, y el estándar del éxito es la capacidad para hacer dinero.[6]

Otra vez, igual que Green, hace una crítica realista de la doctrina. Es un hecho que una parte considerable de la población vive en la pobreza, o casi en la pobreza:

> [...] es claro que el sistema de competencia industrial no ha sido capaz de satisfacer la exigencia ética incorporada en la noción de un "salario suficiente". Y no hay esperanza de que pueda ofrecer a todos la existencia saludable

[2] Thomas Hill Green, "La legislación liberal y la libertad de contratación", en Bramsted & Meluish, *op. cit*., p. 107.

[3] *Ibidem*., p. 108. Green prácticamente equipara libertad y realización personal, piensa que la libertad sólo puede ser real si el individuo es consciente, y es capaz de elegir con pleno conocimiento. Véase Colin Tyler (2015), *The Metaphysics of Self-Realisation and Freedom. The Liberal Socialism of Thomas Hill Green*, Exeter, UK, Imprint Academic, p. 118.

[4] Leonard T. Hobhouse, *Democracy and Reaction*, Londres, Forgotten Books, s.f., p. 141.

[5] *Ibidem*., p. 217.

[6] *Ibidem*., p. 227.

> e independiente que debería ser un derecho para todos los ciudadanos de una sociedad libre [...].[7]

De modo que eso tiene que ser responsabilidad del Estado. El panorama se complicó todavía más con la Primera Guerra Mundial, por dos razones. Una, fue la primera guerra total, que comprometió masas de cientos de miles de soldados, millones, y requirió una cantidad gigantesca de recursos, por cuyo motivo todos los Estados combatientes tuvieron que intervenir para controlar la producción, la distribución y la venta de toda clase de bienes, y tuvieron que regular el trabajo como nunca antes. No era fácil después, una vez que se había visto que era posible el control político de la economía, no era fácil, digo, volver atrás y dejar que el mercado funcionase sin trabas.[8] Fundamentalmente, y es la segunda razón, porque se había movilizado a millones de hombres para el combate, se les había exigido un sacrificio inmenso por la patria, y no se les podía devolver a la vida civil en las mismas condiciones de subordinación en que estaban antes. El caso es que después de la Gran Guerra se inicia lo que Élie Halévy llamó "la era de las tiranías", prolegómeno de lo que llegaría veinte y treinta años después.

La crisis de 1929 fue el momento definitivo. Provocó la conmoción política e ideológica que se sabe, sobre todo porque produjo un desempleo masivo en todos los países europeos y en Estados Unidos. Ya no se trataba de que pudiese sobrevivir un liberalismo más o menos puro, eso quedaba descartado, sino sencillamente de que sobreviviera la economía de mercado. En todos los países industrializados se intentó reactivar la economía, con más o menos éxito, con más o menos intensidad, mediante el gasto público, y se trató de paliar algunas de las consecuencias más graves de la depresión. Fue lo que en Estados Unidos, bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt, se llamó el *New Deal*, y lo que en general se identifica con el pensamiento económico de John Maynard Keynes.

A todo ello hay que sumar el nuevo horizonte que se había abierto a partir del triunfo de la revolución bolchevique en Rusia, en 1917, el entusiasmo que inspiraba el nuevo régimen y el crecimiento de los partidos comunistas en toda Europa. También, por supuesto, el auge del fascismo y del nacionalsocialismo, con numerosas variantes nacionales prácticamente en todo el continente, desde Falange Española hasta Acción Francesa o la *British Union of Fascists* de Oswald Mosley. En Estados Unidos Sinclair Lewis advertía de la amenaza en *It can't happen here* (1935).

[7] Leonard T. Hobhouse, *Liberalism*, Proyecto Gutenberg, edición electrónica, p. 43.

[8] Por esa razón dice Eliè Halèvy que la Gran Guerra señala el inicio de la época de las tiranías. Véase Elie Halèvy (2016), *L'Ère des tyrannies. Études sur le socialisme et la guerre*, París, Les Belles Lettres.

En resumen, en los años treinta los sistemas parlamentarios están en general de capa caída, ofrecen la imagen de algo anticuado, ineficiente, anquilosado. Los derechos individuales resultan también sospechosos, como producto de un individualismo insolidario, burgués, decimonónico, que queda muy deslucido frente al entusiasmo que inspiran las manifestaciones de masas, la idea nacional o las fantasías sobre la raza, el destino histórico de los pueblos o del proletariado. En esas horas bajas del liberalismo, un grupo de intelectuales, académicos, políticos, se plantean la necesidad de renovarlo, darle nueva vida, conscientes de que en algunos aspectos tendrá que ser otro.

Es importante tener presente ese origen para entender el aliento casi apocalíptico de muchos de los textos clásicos del neoliberalismo. Literalmente, en esos años, se encuentran ante el fin del mundo: no hay más que ideologías colectivistas, partidos de masas, militancia nacional, étnica, gobiernos que desconfían del mercado, y un liberalismo apocado, muy venido a menos, de identidad borrosa, partidario sobre todo de reformas sociales.

Es posible poner una fecha concreta en el acta de nacimiento. Entre el 26 y el 30 de agosto de 1938, convocada por Louis Rougier, se reunió en París una conferencia internacional con motivo de la publicación de la versión francesa del libro de Walter Lippmann, *The Good Society.*[9] Asistieron 84 personas. Entre los asistentes, los franceses Jacques Rueff, Louis Boudin, Raymond Aron, Ernest Mercier; los alemanes Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow; también Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, austriacos, el español José Castillejos, los estadounidenses Bruce Hopper y Walter Lippmann.

La pequeña historia del coloquio no deja de tener interés. Al parecer, a Lippmann no le entusiasma la primera invitación, porque entre los invitados que menciona Rougier están André Maurois y Paul Baudouin, director de la Banca de Indochina, ambos cercanos a movimientos fascistas, como el Partido Popular Francés, de Jacques Doriot.[10] Finalmente, la presencia de Hayek y Mises lo convence. La coyuntura hace particularmente dramáticas todas las decisiones, la selección de los invitados es muy cuidadosa. El marxista austriaco Rudolf Hilferding manifiesta interés en asistir, lo mismo que el antiguo ministro socialista francés, Charles Spinasse, y ambos son rechazados por ser "demasiado políticos".[11] Finalmente participan en la mesa de discusiones 26 personas. Todos son hombres, todos de Europa y Estados

[9] La obra, de 1937, se tradujo al francés como *La cité libre*, París, Librairie Médicis, 1938 y en México como *Retorno a la libertad*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1940.

[10] François Denord, "French Neoliberalism and its Divisions", en Mirowski y Plehwe (eds.), *op. cit.*

[11] *Ibidem.*, p. 47.

Unidos. Los alemanes y los austriacos están en el exilio. España está en guerra. Y todos saben que de un momento a otro puede desatarse una nueva conflagración europea, en realidad lo único que se preguntan es cuándo se producirá. Saben que la guerra es inevitable.

En el detalle del coloquio hay cosas curiosas. Por ejemplo, la asistencia de Raymond Aron. Es el primero en la lista que registran las actas. Todos los historiadores que han escrito sobre el Coloquio Lippmann lo mencionan, y algunos ofrecen detalles bastante concretos.[12] Aron era un joven profesor que había presentado su tesis de doctorado apenas unos meses antes. Parece razonable que se le invitara, porque tenía una estrecha relación de amistad con Etienne Mantoux y Robert Marjolin, y en sus textos de esos años sostenía algunas de las tesis básicas del coloquio.[13] Ahora bien: no hay ninguna intervención suya registrada. En sus memorias, muy cuidadosas en esa clase de cosas, Aron no menciona en absoluto el coloquio (su biógrafo, Nicolás Baverez, tampoco).[14] Sí dice, en cambio, que durante la guerra, en 1940, Robert Marjolin le presentó a Friedrich Hayek y los demás economistas del *Reform Club*.[15] Y dice que en su primer viaje a Estados Unidos en 1950, conoció a Walter Lippmann.[16] No es sensato pensar que hubiese olvidado todo, tampoco tendría motivos para ocultarlo. No deja de ser extraño.

Otro caso interesante. Entre los invitados está el español José Castillejo. No es muy conocido, no tiene una obra de mayor importancia en Europa. Es especialista en derecho romano, no está claro por qué se le convocó. Ten-

[12] Richard Cockett dice que asistió "el prominente filósofo político Raymond Aron" (Cockett, 1995), *Thinking the Unthinkable. Think Tanks and the Economic Counter-Revolution 1931-1983*, Londres, Harper Collins, p. 9. También lo menciona Bruno Amable (2011), (Amable, "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism", *Commonalities of Capitalism*, 9(1). Daniel Stedman Jones señala a Aron entre los asistentes al Coloquio, y también entre los fundadores de la Sociedad Mont Pélerin (Daniel Stedman Jones [2012], *Masters of the Universe. Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton, Princeton University Press, p. 31). François Denord ofrece más detalle, dice que Rougier hablaba de "los jóvenes del Congreso" para referirse a Mantoux, Marjolin, Piatier y Raymond Aron (F. Denord, "Aux origines du néo-libéralisme en France. Louis Rougier et le Colloque Walter Lippmann de 1938", *Le Mouvement Social* 2001/2 (núm. 195). María Eugenia Romero añade que Aron fue el secretario de la reunión (María Eugenia Romero [2015], *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, FCE, p. 36).

[13] Por ejemplo, su crítica del programa económico del gobierno del Frente Popular francés, R. Aron (1937), "Réflexion sur les problèmes économiques français", *Revue de Métaphysique et de Morale*, núm. 4.

[14] Nicolás Baverez (1993), *Raymond Aron. Un moraliste au temps des idéologies*, París, Flammarion.

[15] Raymond Aron (2003), *Mémoires*, París, Robert Laffont, p. 167. Por cierto: tampoco menciona en ningún momento la Mont Pélerin Society, ni la reunión en Suiza de 1947.

[16] *Ibidem*, p. 242.

go la impresión[17] de que el invitado preferido hubiese sido José Ortega y Gasset, que además estaba en París en 1938. Las ideas de Ortega surgen una y otra vez en las discusiones del coloquio. Pero Ortega estaba enfermo, se sometería a una operación sería de la vesícula dos meses más tarde, aparte de que quisiera evitar comprometerse políticamente.[18] Conjeturo que se escogió a Castillejo porque era secretario de la Junta de Ampliación de Estudios, encargada de promover la investigación científica en España mediante un programa de intercambio con universidades europeas, y era además miembro de la Comisión Internacional para la Cooperación Intelectual, de la Sociedad de Naciones. Y era importante que hubiese un español: España estaba en guerra, allí se enfrentaban el comunismo y el fascismo, era el lugar en que poner a prueba las ideas de todos: un caso ejemplar, al que recurren varios de los asistentes en sus intervenciones.

En la reunión, que se conocerá en adelante como el Coloquio Lippmann, se buscaba establecer una nueva agenda para el liberalismo. El motivo básico no admitía dudas, se trataba de la defensa del mercado, del mecanismo de precios como única forma eficiente de organización de la economía, y la única compatible con la libertad individual, pero también, con la misma energía, se trataba de la defensa del Estado de Derecho: leyes estables, principios generales, inalterables, y un sistema representativo. En las conclusiones también se admitía, como parte de una solución de compromiso, que podía ser necesario —aunque fuese de modo transitorio— algún sistema de seguridad social con financiamiento público.

En las sesiones se propuso, y se aceptó, la idea de crear un Centro Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo. No se llegará a organizar, porque en un año estallará la nueva guerra y durante algún tiempo no habrá recursos ni ánimo para eso. Se discutió igualmente en 1938 el nombre que podría adoptar el movimiento. Rueff propuso "liberalismo de izquierda", Boudin sugirió "individualismo", Rougier prefería "liberalismo positivo", finalmente, a propuesta de Rüstow, se optó por "neoliberalismo", para dejar claro que no se trataba del liberalismo clásico, manchesteriano, pero tampoco del Nuevo Liberalismo de Hobhouse y Hill Green. El nombre además era sencillo, directo.

El acuerdo básico, punto de partida para la renovación del liberalismo, era la restauración del mercado. Aparte de eso, los participantes del coloquio estaban de acuerdo en la necesidad urgente de combatir el "colectivismo", y casi todos denunciaron los riesgos de las políticas de reactivación

[17] Javier Zamora, biógrafo de Ortega, me dice que efectivamente fue invitado, pero que no hay constancia en la correspondencia de la negativa de Ortega.

[18] Javier Zamora Bonilla (2001), *Ortega y Gasset*, Barcelona, Plaza y Janés, p. 431.

económica mediante obras públicas y gestión monetaria. Pero también hubo diferencias entre ellos, que tienen su interés. La más importante, la que oponía a los austriacos, Hayek y Mises, de un liberalismo mucho más intransigente, que no admitía concesiones, con los más moderados, Rüstow y sobre todo Lippmann, que veían con mayor simpatía los ensayos de Roosevelt y el gasto social.

En adelante, ya lo veremos, la escuela austriaca va a ser dominante en el movimiento neoliberal, sobre todo por la energía de Hayek y la monumental ambición de su obra. No obstante, en París, en 1938, domina el punto de vista de Lippmann, en particular la idea básica de *The Good Society*, que entusiasma a Louis Rougier. Vale la pena un resumen.

En términos muy simples, Lippmann viene a decir que el régimen liberal no es espontáneo, sino producto de un orden legal que presupone la intervención deliberada del Estado. La expresión *laissez-faire*, dejar hacer, fue durante mucho tiempo un eslogan más o menos atractivo, pero no podría servir como programa político: imaginar que el mercado es una institución natural, que surge por sí sola, y que no necesita sino que se aparte el Estado, es ingenuo, dogmático y por eso peligroso. El mercado es un hecho histórico, se produce. Y depende de un extenso sistema de leyes, normas, instituciones: derechos de propiedad, patentes, legislación sobre contratos, sobre quiebras y bancarrotas, sobre el estatus de las asociaciones profesionales, los oficios, las empresas, legislación laboral, financiera, bancaria. Nada de eso es natural. Pero además no basta con que esas leyes se hayan dictado en algún momento. El orden no es definitivo. Una economía liberal necesita adaptarse permanentemente al cambio, necesita restaurar siempre de nuevo las condiciones de la competencia, que la inercia social tiende a destruir.

La idea puede parecer hoy una simpleza, casi un lugar común. En su momento sirvió para que la intención de renovar el liberalismo, mediante la recuperación del mercado, cristalizase en un programa político concreto.

Otro argumento de Lippmann tiene interés. El propósito fundamental de la ley en un sistema liberal es evitar la arbitrariedad, estabilizar las expectativas sobre el comportamiento de todos. Eso significa que la ley tiene que ofrecer un marco general de normas para ordenar las relaciones, un conjunto de derechos recíprocos, pero no puede dictar ninguna conducta específica ni puede decir nada sobre los propósitos de nadie, ni sobre lo que cada quien considera valioso. El derecho establece el marco de la libertad, nada más, nada menos.

No es fácil ver de entrada las implicaciones, porque parece algo muy obvio. La dificultad está en distinguir una cosa de otra. Veamos. Los extremos están claros: el derecho puede legítimamente establecer la libertad de expresión, la libertad de trabajo, la libertad de tránsito, por ejemplo, sin que

eso afecte a la idea que cada quien se hace de su vida, o lo que quiere hacer con ella; en cambio, no puede establecer que se quiten sus propiedades a estos y aquellos individuos concretos, para entregárselas a otros, no puede exigir a nadie que se dedique a una profesión en particular, ni decidir lo que puede hacer con su dinero. Dicho de otro modo, el Estado puede enunciar principios, pero no dar órdenes. El problema es que la mayoría de las leyes y reglamentos están en una zona gris. No son principios generales, pero tampoco instrucciones de tipo militar, ni decisiones confiscatorias. Buena parte de las batallas del neoliberalismo tienen que ver con esa clase de asuntos: la idea de que la educación sea obligatoria, pongamos por caso, o que se financie con recursos públicos, o que se cobren impuestos, y más a quienes más ganan, y que se empleen para aliviar la pobreza.

En adelante, se dedicarán volúmenes enteros a analizar la diferencia entre el orden aceptable, en que un conjunto de principios permite la acción libre, espontánea de todos, y el orden tiránico, en que se imponen obligaciones inaceptables. En su momento, con el fascismo ocupando el centro de la escena en Europa, la oposición parece diáfana, indispensable de hacer.

En resumen, en ese primer momento los neoliberales se identifican por una nueva manera de entender la relación entre mercado y Estado, entre política y economía. En primer lugar afirman que el Estado tiene que generar las condiciones para la existencia y el buen funcionamiento del mercado, es decir, que no hace falta reducirlo o eliminarlo, sino darle otra orientación. En segundo lugar, a diferencia de los liberales clásicos, dan prioridad a la libertad económica sobre la libertad política, ven en la impersonalidad del mercado, donde cada quien decide por su cuenta la mejor garantía de la libertad y el bienestar. Sobre la democracia, sobre los derechos políticos tienen más dudas, pero están convencidos de que el camino hacia la libertad comienza en el mercado.

Desde luego, las ideas no son enteramente nuevas, aunque sí sea una novedad el programa mismo. El temor de que la espontaneidad social, la libertad individual sea avasallada por el Estado es parte del espíritu del tiempo. Está, sin ir más lejos, en *La rebelión de las masas*, de Ortega y Gasset, por ejemplo. Y se ve confirmado en esos años por las noticias de todos los días en la Unión Soviética, en Italia, en Alemania. O en Estados Unidos para los más aprensivos.

No sobra una mínima síntesis de las discusiones.[19] En el propósito general están todos de acuerdo desde un principio. Se trata de dar nueva vida al

[19] En el momento en que escribo estas líneas, está en prensa la traducción al español de las actas del coloquio: *Así empezó todo. Actas del Coloquio Walter Lippmann*, traducción, edición y notas de Fernando Escalante, México, Cal y Arena (en prensa).

liberalismo, amenazado como está por el ascenso de los regímenes totalitarios. Para eso se ha convocado el coloquio. El problema consiste en saber qué liberalismo se ha de recuperar y cómo. Las posturas difieren, hay matices que importan, pero en lo fundamental el punto de partida es una crítica muy explícita del liberalismo clásico. Para todos es un hecho que está en decadencia (es la expresión que emplean casi siempre). Algunos lo juzgan con más benevolencia, y piensan que no hay nada fundamental que cambiar: Mises, Rueff. Otros son mucho más severos, empezando por Lippmann, que lo descarta como anticuado sin darle muchas vueltas. Robert Marjolin, Auguste Detoeuf, piensan que las nuevas circunstancias lo hacen impracticable; Rüstow señala defectos "espirituales", también Louis Baudin.

En resumen, vienen a convenir en un programa que se desprende de dos premisas básicas. Primera, es necesario un Estado fuerte, que intervenga para proteger y garantizar el funcionamiento del mercado. Segunda, los derechos económicos deben tener prioridad sobre los derechos políticos. Las dos se explican de varias maneras a lo largo de las discusiones. Lo interesante es que prácticamente ninguno de los asistentes tiene dudas. Bien: en esas dos premisas está contenido lo fundamental del programa neoliberal.

Louis Rougier lo explica con perfecta claridad al término de la primera sesión: "el criterio del liberalismo es el libre juego de los precios". Es claro que no es el liberalismo de Stuart Mill, ni el de Tocqueville o Cavour, o Benito Juárez. Es algo distinto, donde el funcionamiento libre del mercado tiene prioridad, y no puede estar sometido a las veleidades de la política. Es el neoliberalismo.

Aparte de eso, hay también un acuerdo básico sobre el modo de plantear el problema, como una disyuntiva clara, simple, definitiva, sin medias tintas: economía de mercado o economía planificada, la libertad o el totalitarismo. No es un asunto menor. Esa convención retórica, por llamarla así, va a ser un recurso frecuentísimo y muy eficaz. Sobre todo porque pone la base para el argumento de la pendiente fatal, que hizo popular Hayek en *Camino de servidumbre*, y que resuena en varias de las intervenciones del coloquio. La idea es muy sencilla: la menor interferencia con el funcionamiento libre del mercado es el primer paso en el camino hacia el totalitarismo, normalmente se empieza por algo pequeño, salario mínimo, control de algún precio, control de cambios, e inevitablemente se camina hacia la planificación central y la supresión del mercado.[20] La discusión sobre los monopolios es muy ilustra-

[20] Por supuesto, es un argumento contra las políticas keynesianas, contra la economía mixta. Un argumento falaz, como señaló el propio Keynes en una carta a Hayek. Las dos formas puras: o sólo mercado o sólo Estado son posibilidades lógicas, que no pueden existir en la práctica, Hayek lo dice explícitamente. Por lo tanto, siempre habrá alguna combinación, con mayor o menor participación del Estado. Pero las diferencias serán cuestión de grado, nada más.

tiva. De entrada, todos dan por descontado que la concentración es mala. Y es lógico, puesto que se supone que el buen funcionamiento de la economía depende de la competencia. Pero enseguida aparecen los matices. A Louis Marlio, empresario del aluminio, le parece que "la concentración de empresas es un fenómeno útil, favorable al desarrollo de la economía", siempre que se produzca "bajo el signo de la libertad" y no como consecuencia de un privilegio legal. Nadie le lleva la contraria. Rüstow dice que hay una tendencia a la concentración por motivos económicos, "inmanente y legítima en un sistema competitivo", que no tiene nada que ver con la tendencia "monopolista, neofeudal, predatoria" que depende del Estado; según él, el mercado produce "el grado óptimo de concentración", que nunca es el máximo.[21] En contra de Röpke, Mises hace un alegato firmísimo en contra de los monopolios: "en un mercado libre no hay ninguna fuerza que conduzca a la formación de monopolios", de modo que los que hay son producto del Estado; después de las intervenciones de Marlio, Detoeuf, Rüstow, propone distinguir entre "la tendencia natural de la economía hacia la concentración" y la formación de monopolios, el problema "no es el monopolio de producción o venta, sino la existencia de un precio monopólico".

Engarzado en la conversación sobre los monopolios, hay un breve intercambio entre Auguste Detoeuf y Ludwig von Mises que resulta muy revelador. Se trata de la nacionalización de los ferrocarriles. Según Mises, ya no tiene sentido porque "las autopistas y [...] los aviones tienden a reemplazar al ferrocarril". En contra, Detoeuf argumenta que el Estado "no podía hacer otra cosa": tuvo que hacerse cargo de ellos, cuando las empresas estaban en quiebra, "para evitar la ruina de una buena parte de la población".[22] Me interesa el diálogo, un episodio menor en el coloquio, por el contraste entre los dos registros: en el nivel de abstracción de Mises, hay una mercancía llamada "transporte", y da lo mismo quién o cómo la ofrezca, un avión o un automóvil son sustitutos del tren; para Detoeuf, en cambio, el ferrocarril es algo concreto: un hecho social, que tiene consecuencias demográficas, territoriales, productivas, por cuyo motivo, la quiebra de las empresas amenazaba con arruinar a la mitad de la población francesa. No porque no hubiese transporte, sino esa forma concreta de transporte que es el ferrocarril.

Como es lógico, deriva de la crisis del 29, se habla mucho de salarios, desempleo, sindicatos, seguridad social. El acuerdo al que llegan finalmente, cuando se trata de definir la agenda, es que debe haber algún sistema de

[21] Por supuesto, ese "grado óptimo" es puramente teórico, que resulta de la idea de que el mercado produce resultados óptimos. En estricto sentido, es una petición de principio.

[22] Detoeuf, ingeniero general de puentes y caminos, ha sido director del puerto de Estrasburgo y miembro de la comisión de vías navegables, y fundador de la empresa ferroviaria Alsthom.

seguridad social. La propuesta es de Lippmann: el orden liberal "no excluye que una parte del ingreso nacional se destine a propósitos colectivos", entre ellos la seguridad social, los servicios sociales y la educación. No piensa que el fondo sea discutible, por eso se preocupa sobre todo de los detalles técnicos del arreglo fiscal. Los demás aceptan la idea en la última sesión sin mayores discusiones, pero sin prestarle tampoco mucha atención. En realidad, las diferencias son serias, insalvables, de hecho. Lippmann, Marlio, Condliffe, piensan que hay que hacer algo para paliar las consecuencias adversas del funcionamiento del sistema económico: "desde un punto de vista económico, dice Marlio, eso son sólo 'perturbaciones', pero desde un punto de vista humano y social son males y pérdidas, daños". Y algo hay que hacer para remediarlos.

La postura de Rueff es muy distinta, porque no piensa que esos daños sean producto del funcionamiento normal del mercado, sino de la interferencia de los gobiernos. Según su argumento, la crisis "ha sido tan amplia por todo lo que se ha hecho para tratar de frenarla"; el desempleo, en particular, es consecuencia de que el Estado haya intervenido para "mantener el nivel de los salarios", alternado el mecanismo de los precios; en resumen: "todas las intervenciones del Estado en el terreno económico tienen como consecuencia el empobrecimiento de los trabajadores". Y por eso no le entusiasma ninguna forma de gasto social. Mises y Hayek remachan la misma idea: "el desempleo, como fenómeno masivo y de larga duración, es la consecuencia de una política que pretendía mantener los salarios en un nivel más alto del que resultaría de las condiciones del mercado", dice Mises. En cuanto al seguro de desempleo, Hayek afirma que un sistema generoso tendría como consecuencia que "los trabajadores no buscarían empleo" y, por lo tanto, propone como modelo las leyes de pobres de Inglaterra.

En todo caso, cuando se trata de establecer la agenda concreta, en la última sesión, no se habla del asunto.

La discusión más interesante, desde un punto de vista filosófico, la de más calado, es la que sostienen Rüstow y Mises sobre el significado último de la crisis. Es la sesión dedicada a las causas psicológicas, sociológicas, políticas e ideológicas de la decadencia del liberalismo. En la ponencia inicial expone Rüstow las tesis básicas del "ordoliberalismo",[23] es decir, que

[23] Es una tradición de pensamiento característicamente alemana, cuya idea central es que es necesario recuperar los valores de la sociedad tradicional, que ha sido devastada por la sociedad industrial, la masificación. Según una formulación de Wilhelm Röpke: "[…] es muy importante disponer de una economía bien ordenada, productiva y justa, pero es por lo menos tan importante el cómo les va en ella a los individuos desde el punto de vista moral, espiritual y del de todos aquellos aspectos que dan auténtico sentido a la vida y son el supuesto previo de su felicidad", Röpke (1988), La *teoría de la economía*, Madrid, Unión Editorial, p. 247. Fue muy obviamente

la crisis no es sólo económica, sino vital, manifiesta la carencia básica del sistema liberal, que es un mecanismo de integración profunda porque "no sólo de pan vive el hombre". Y pone como ejemplo la satisfacción del campesino, que vive de su tierra, "una tierra que ha heredado y en la que piensa morir, legándola a sus descendientes", y la insatisfacción de los obreros de las fábricas modernas.

La reacción de Mises es tajante, áspera. En resumen dice que no hay más que la economía y que los demás factores son irrelevantes. Dice que la idea de que los campesinos sean más felices es "un prejuicio romántico", desmentido por el hecho de que millones de campesinos han abandonado el campo para vivir en las ciudades y trabajar como obreros. Rüstow explica bien el desencuentro:

> […] es innegable que en nuestro círculo están representados dos puntos de vista diferentes [...] algunos piensan que no hay nada fundamental que criticar o cambiar en el liberalismo [...] Otros buscamos la responsabilidad de la decadencia dentro del propio liberalismo.

A lo largo de todo el coloquio, la actitud de todos es parejamente elitista. Son constantes las alusiones a "las masas", todas despectivas: "las masas están dispuestas a abandonar su libertad" (Rougier), "las masas desnutridas se entregan completamente al dictador" (Marlio), "las masas tienen cierta inclinación hacia la crueldad, la venganza y hasta el sadismo" (Mises), "el espíritu de imitación, que es típico de la masa" (Baudin). Están en el ambiente, es palpable, las ideas de Ortega y Gasset.[24] Castillejo habla de la responsabilidad de la "minoría rectora", de la necesidad de "elevación moral de las minorías dirigentes". En general, el problema que se les plantea es el de la ignorancia de las masas, su incapacidad para entender los problemas económicos, y por eso se proponen educarlas (y educar también a las elites, por cierto).

No es sorprendente el elitismo. Están convencidos, todos, de que hay una manera correcta de entender los asuntos económicos, una manera correcta, científica, de organizar la economía.

Ahora bien, por ese camino llegan a una crítica explícita de la democracia. La anuncia Castillejo en su primera intervención: "cuando la democracia se vuelve absoluta [...] el liberalismo es también antidemocrático". No es difícil sentir también ahí un eco de Ortega: "liberalismo y democracia son

---

una respuesta a la profunda crisis de la República de Weimar, y en la posguerra daría lugar a lo que se llamó "economía social de mercado", según la expresión de Alfred Müller-Armack.

[24] La traducción inglesa de *La rebelión de las masas* se publicó en 1932, la traducción francesa en 1937 (por lo visto, gracias a gestiones de Raymond Aron).

dos cosas que empiezan por no tener nada que ver entre sí, y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico".[25] La crítica es general. Los alemanes Röpke y Rüstow, siguiendo las ideas de Carl Schmitt, ven el peligro de que en un régimen pluralista el Estado sea capturado por intereses particulares. Marjolin teme sobre todo la influencia política del proletariado: "en cuanto el proletariado adquirió suficiente poder para ejercer presión sobre el Estado de manera determinante, el liberalismo estaba condenado". Castillejo pone como ejemplo el caso español en un párrafo notable:

> Pero bajo la influencia de las ideas democráticas se dijo que la mayoría era *soberana*, y que la ley y el orden legal no son más que la expresión de *la voluntad del pueblo*, que en todo momento es libre de decidir sin restricciones. Eso desmanteló el sistema legal en que se fundaba la democracia. En España se dijo: "ya que somos soberanos, cambiemos las leyes para redistribuir la riqueza" —"entre las masas", bajo gobiernos socialistas, "entre los privilegiados", bajo gobiernos reaccionarios. Los más temibles demagogos no eran los de baja posición económica, sino los que habían llevado una vida más confortable e incluso tenían cierta cultura. Estudiaron la situación y dijeron: "*Nosotros* somos el soberano".[26]

Es una extraña caricatura del proceso político español de los años de la Segunda República, pero ésa es harina de otro costal. Para lo que nos interesa, está claro que el problema es la intención de redistribuir la riqueza, y que en la raíz está la idea de que el orden legal "es expresión de la voluntad del pueblo". La siguiente intervención es de Louis Rougier, que hace una defensa de la democracia liberal, "fundada en la limitación del poder del Estado, el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano, la subordinación de los poderes legislativo y ejecutivo a una instancia jurídica superior".[27] La alternativa es la democracia socializante, que afirma "la soberanía de la masa", y que mediante la demagogia desemboca fatalmente en el totalitarismo.

La democracia liberal, la que preconizan todos ellos, está fundada en el derecho, un derecho que escapa a la "soberanía de la masa". No está claro el fundamento que pueda tener ese derecho. Pero sí que en términos prácticos tiene que poner límites a lo que la mayoría puede decidir con respecto a la organización económica.

El programa neoliberal está completo.

[25] José Ortega y Gasset (1993), "Ideas de los castillos, liberalismo y democracia" [*El Espectador*, 1926], *Obras completas*, Madrid, Alianza Editorial, vol. 2, p. 424.

[26] *Ibidem*, p. 68.

[27] *Ibidem*, pp. 68-69.

ANTECEDENTES: EL MERCADO SEGÚN LUDWIG VON MISES

Me interesa reparar en un libro un poco anterior, que importa como antecedente, y como modelo también de mucho de lo que vendría después. Se trata de *Socialismo*, de Ludwig von Mises, que se publicó originalmente en 1922 en Austria.[28] Tardó en traducirse al inglés y en circular masivamente, pero es una de las raíces intelectuales del neoliberalismo. Es un libro voluminoso, reiterativo, retórico, cuya argumentación es casi siempre superficial, en mucho irrelevante, pero que importa porque presenta dos o tres ideas básicas del programa neoliberal (y porque el propio Mises es una de las figuras notables, de los fundadores).

El libro se presenta como una crítica científica del socialismo. Quiere demostrar que es imposible ponerlo en práctica. El problema, recuérdese que es un libro escrito en 1922, es que no puede apoyarse en el análisis empírico de ningún régimen socialista. No tiene otro ejemplo histórico que el de la naciente Unión Soviética, que desde 1918 está inmersa en la guerra civil. De modo que a pesar de la reiterada, insistente, aparatosa proclamación de su carácter científico, empírico, es un texto fundamentalmente especulativo. Expone Mises su idea de lo que sería una sociedad socialista, que incluye cosas tan improbables como la supresión del matrimonio, y a continuación demuestra que ese orden sería imposible. Los ejemplos a los que se refiere de pasada como aproximaciones a lo que sería el socialismo son: el Egipto de los faraones, el imperio de los Incas y el Estado de los jesuitas en Paraguay. O sea, que como crítica del socialismo no tiene en realidad mucho interés.[29] Pero hay otras cosas en el libro. Para empezar, la convicción de que los viejos principios liberales tienen que revisarse en su totalidad para ofrecer un nuevo fundamento sociológico, político, económico, a la doctrina liberal. También la afirmación de un utilitarismo radical, que le permite a Mises decir que cualquier forma de cooperación social tiene que derivarse de un reconocimiento racional de su utilidad, y sólo será legítima si los individuos que contribuyen a ella ven reflejado su interés. En asuntos más concretos, también hay una crítica intransigente del gasto social como una forma de "disipación del capital", que contribuye al aumento del consumo de las masas en detrimento del capital existente, y sacrifica por tanto el porvenir a favor del presente. Es difícil encontrar, en el siglo veinte, una formulación más nítida de esa idea.

[28] Ludwig von Mises (2007), *Socialismo. Análisis económico y sociológico*, Madrid, Unión Editorial.

[29] En su momento, hubo quienes vieron en el libro la refutación definitiva del socialismo, hubo quienes vieron la reiteración de "los viejos cuentos con que se habían arrullado nuestros abuelos"; sobre eso, François Denord (2016), *Le néo-liberalisme à la française. Histoire d'une ideologie politique*, París, Agone, pp. 165ss.

De hecho, Mises anticipa un motivo retórico que será fundamental en la carrera del neoliberalismo, cuando califica todas las medidas de protección legal del trabajo como recursos del "destruccionismo". Según su argumentación, la limitación de la jornada laboral afecta al rendimiento de la economía; la prohibición del trabajo infantil perjudica sobre todo a las familias obreras, que se ven privadas de ese posible ingreso; los seguros contra accidentes y enfermedades laborales contribuyen al aumento de ambas cosas, accidentes y enfermedades; el seguro de desempleo produce desempleo; y el seguro social, en cualquiera de sus formas, debilita la voluntad y corrompe la moral de los trabajadores. Llama la atención la aspereza del lenguaje, pero en su momento, en la Viena de entreguerras, es el tono habitual del debate político.

La mayor violencia verbal de *Socialismo* está reservada a los sindicatos. También en eso señala un camino. Su argumento descansa sobre la idea de que los sindicatos tienen privilegios ilimitados, que les permiten obtener todo lo que desean a expensas del resto de la población. De modo que su existencia misma es incompatible con cualquier sistema de organización social —entre otras cosas—, porque su medio de acción específico, la huelga, no es más que terrorismo.

En Mises hay también una veta populista que estará después entre los recursos retóricos más eficaces del neoliberalismo. En su caso, deriva específicamente de una confusión entre mercado y democracia, que resulta del hecho de que en ambos casos la gente elige algo. El orden social capitalista, dice Mises, debería llamarse democracia económica, puesto que el poder de los empresarios depende del voto de los consumidores, que son soberanos, igual que en la política, de modo que la riqueza es siempre resultado de un plebiscito: son los consumidores los que hacen ricos a los pobres y pobres a los ricos, como hacen a unos diputados, alcaldes, jefes de Estado. El hecho de que en esa democracia económica el derecho al voto dependa de la riqueza, ni siquiera se plantea. La amenaza real, para Mises, es el Estado, que pretende interferir con la voluntad de los consumidores mediante leyes, reglamentos, prohibiciones. La gente sabe lo que quiere: "¿quién es el profesor X para arrogarse el privilegio de descartar la decisión de los consumidores?".

Todo eso, los argumentos, el tono, las metáforas, todo aparecerá de nuevo y con mucha frecuencia lo veremos. Parecerá cada vez más sólido, indiscutible. Pero acaso lo más importante del libro sea la conceptualización del mercado, que sirve como recurso para criticar al socialismo. El socialismo es imposible, dice Mises, porque pretende eliminar el sistema de precios, y sin precios no se puede organizar la vida económica, porque no se puede saber qué quiere la gente, qué necesita, qué valora, qué puede producir. El precio es un signo que incorpora de manera automática toda esa información y

por eso sirve, para orientar la economía, en eso estriba su utilidad. O sea, que el mercado ya no es entendido sobre todo como un sistema de circulación de bienes, sino como mecanismo para procesar información. Nuevamente, una idea bastante sencilla, pero que tiene consecuencias incalculables.

Mises no va a tener mucha presencia en el movimiento neoliberal de las décadas siguientes. Entre otras cosas, porque la mayoría de sus partidarios le parecen demasiado flojos, demasiado transigentes con el colectivismo. Y él va a ponerse aparte.

La señal de alarma: camino de servidumbre

La iniciativa después del Coloquio Lippmann corresponde a otro austriaco: Friedrich Hayek. Es sin duda la figura mayor de la constelación neoliberal, la de mayor influencia. Durante la Segunda Guerra Mundial, exiliado en Reino Unido, escribe el libro que será término de referencia durante el resto del siglo: *Camino de servidumbre*.[30] Se publicó en 1944.

El argumento se puede resumir en una frase: todo movimiento hacia el socialismo, hacia la planificación de la economía, tan moderado como se quiera, amenaza con llevar finalmente al totalitarismo. En el prefacio a la edición de 1976 intentó modular un poco más la idea, pero en los años cuarenta no se andaba con paños calientes. Hayek escribe en Reino Unido, durante la guerra contra Alemania, y escribe como exiliado, con un ánimo casi apocalíptico. Según veía las cosas, Inglaterra estaba en riesgo inminente de repetir la suerte de Alemania: hemos abandonado, decía, la libertad económica, sin la cual nunca existió libertad personal, ni política, y hemos emprendido la sustitución del mecanismo anónimo del mercado por la dirección colectiva, consciente de la economía. Y ése es el camino de la servidumbre, puesto que la planificación económica conduce indefectiblemente a la dictadura.

Es muy característico de su manera de argumentar el proponer alternativas simples, absolutas, sin término medio: libertad o dictadura, orden espontáneo o artificial, organismo u organización. No es sólo un recurso retórico. O en todo caso, como recurso retórico tiene también consecuencias. En algún momento, en *Camino de servidumbre*, casi como curándose en salud, dice que los extremos lógicos, o sea, el control absoluto por parte del Estado o el imperio absoluto del mercado, no son posibles, pero en todo momento argumenta como si lo fuesen. No es un asunto menor. Publicado el libro, Keynes escribió a Hayek para hacerle notar el problema y su importancia:

[30] Friedrich Hayek (2000), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.

dado que los extremos lógicos son imposibles, sólo Estado o sólo mercado, es necesario trazar la frontera en algún lugar, entre competencia y planeación, y eso es un problema eminentemente práctico. No una diferencia insalvable.

La objeción no hizo ninguna mella en Hayek, porque su argumentación básica depende de la alternativa maniquea, de que se tome en serio como tal, de todo o nada. Varias veces repite en el libro que no hay más opciones que el orden gobernado por la disciplina impersonal del mercado o el dirigido por la voluntad de unos cuantos individuos. Va un poco más lejos en alguna ocasión, para hacer más dramática la disyuntiva: "competencia y dirección centralizada son métodos incompatibles, y son pobres, insuficientes si se aplican de modo parcial, incompleto, de modo que la mezcla de las dos será siempre peor que si se hubiese confiado en uno cualquiera de ellos". Es claro que se trata de una estrategia retórica para hacer más apremiante la elección, para hacer más gravosa la idea de una economía mixta. No deja de tener un aire de argumento falaz, más o menos frecuente en los textos de Hayek.

Por lo demás, en lo sustantivo, el libro presenta ya en esquema los dos grandes argumentos que componen su obra. En primer lugar, como en Mises, la idea de que el sistema de precios en una economía libre permite procesar una cantidad ingente de información, imposible para ninguna cabeza humana. Y que por eso la competencia es el único método capaz de coordinar la conducta de la gente sin recurrir a la coacción, y es el único que permite el funcionamiento eficaz de la economía. En segundo lugar, como en Lippmann, el tema del derecho. En una sociedad libre el Estado tiene que establecer las reglas generales, que obligan a todos y que permiten las elecciones libres de cada uno. Pero nunca puede meterse a regular asuntos concretos, ni decidir la redistribución de los recursos, ni favorecer de ningún modo a grupos sociales específicos mediante leyes particulares, a riesgo de degenerar en tiranía.

Camino de servidumbre es un libro de guerra. Así pensado y así escrito. Si se toma eso en cuenta se entiende el énfasis en las virtudes inglesas como expresión última de la civilización: independencia, confianza en uno mismo, iniciativa individual, responsabilidad, tolerancia, desconfianza hacia el poder. Y se entiende también que el colectivismo, como amenaza catastrófica, inminente, aparezca como una enfermedad típicamente alemana, hecha de puro odio hacia los valores de Occidente, que después produce esas formas simétricas de la opresión que son el fascismo y el comunismo. El enemigo, está claro, es Alemania.

En los 30 años siguientes, Hayek va a elaborar extensamente esas ideas, pero en lo fundamental su pensamiento está ya acabado y completo ahí. Incluso en detalles muy concretos, que tendrán relevancia muchos años des-

pués, como su desconfianza hacia la democracia: a menudo, dice, ha existido una libertad cultural y espiritual mayor bajo un régimen autocrático que bajo algunas democracias. La afirmación resulta un poco extraña en el contexto, pero es una pieza necesaria para el programa neoliberal.

Al mismo tiempo, durante la guerra, y en constante correspondencia con Hayek, escribió Karl Popper otro libro de propaganda filosófica, de parecida importancia: *La sociedad abierta y sus enemigos*. Era, en sus palabras, su contribución al esfuerzo bélico, una derivación de las ideas que había expuesto en el seminario de Hayek en la London School of Economics en 1936, bajo el título de *Miseria del historicismo*, para denunciar las pretensiones científicas del marxismo. A diferencia del libro de Hayek, incisivo y concentrado, de energía casi panfletaria, el de Popper es un largo alegato contra la planificación de más de 800 páginas, que echa mano sobre todo de la historia de las ideas, comenzando con Heráclito. A ritmo lento, con cadencia de profesor, señala a los enemigos de la sociedad abierta: Platón, Hegel, Marx, unidos por un común utopismo revolucionario, que querría cambiar la sociedad de arriba abajo, a partir de un diseño racional. Si no otra cosa, el título va a tener un enorme éxito.[31] La noción de sociedad abierta es borrosa, ambigua incluso, pero también por eso mismo atractiva. Y se va a emplear en adelante con mucha frecuencia. Los argumentos de Popper, en cambio, largamente elaborados a partir de viejos libros de filosofía, no encuentran mayor resonancia.

La fundación de la Sociedad Mont Pélerin

En los meses y años siguientes, terminada la guerra, se perfila con rapidez el nuevo enemigo del mundo libre: la Unión Soviética. No obstante, en esos primeros tiempos, en los años de la victoria, la obra de Hayek no inspira mucho interés. Ni la de Popper. Durante su campaña electoral en junio de 1945, Churchill había echado mano de la línea argumental de *Camino de servidumbre*: la política socialista aborrece la idea británica de libertad, y está inseparablemente vinculada con el totalitarismo, porque siempre necesitará "alguna clase de GESTAPO" para controlar a la sociedad. El electorado inglés no quería oír eso. En unos pocos meses se promulgó la nueva ley de educación, se creó el Servicio Nacional de Salud, un sistema de pensiones y el seguro de desempleo. Después de seis años de guerra, después de haber pedido a millones que se sacrificasen por la patria, era imposible sostener al Estado con impuestos al consumo mayoritario, o suprimir el gasto social.

[31] Karl Popper (2010), *La sociedad abierta y sus enemigos*, México, Paidós.

Otro tanto sucedía en el resto de los países centrales: Estados Unidos, Francia, Holanda, Alemania. En la periferia fueron los años de la descolonización, el desarrollismo. Y estaba además la Unión Soviética, no sólo como amenaza militar, sino como alternativa ideológica, como modelo de industrialización acelerada para los países periféricos, y estaba la presión de los partidos comunistas, sobre todo en Francia e Italia. De modo que, a la sombra del "socialismo real", en la mayor parte del mundo comenzaron tres décadas de lo que por abreviar, de manera un tanto inexacta, podemos llamar el "consenso keynesiano": educación y salud públicas, elevados impuestos al ingreso, regulación de los mercados, control de cambios, subsidios a la producción, seguro de desempleo. Los neoliberales estaban al margen de la discusión pública.

Al margen, pero muy activos. En particular Hayek, que mantuvo con insistencia el proyecto de un centro para la reconstrucción del liberalismo del que se había hablado en el Coloquio Lippmann. Finalmente consiguió el dinero, convenció a un grupo de académicos, a empresarios. Pero el proyecto era ya muy diferente: en su organización, en su membresía, y sobre todo en su financiamiento y en su intención, era otra cosa. Mucho más político, más estadounidense, más empresarial y con una ambición mucho más concreta también.

La reunión que sirvió de arranque para el nuevo proyecto se llevó a cabo en el Hotel du Parc, de Mont Pélerin, frente al lago Lemán, en Suiza, del 1 al 10 de abril de 1947. El propósito lo había enunciado Hayek de modo transparente. Se trataba de "cultivar ciertos estándares comunes de juicio y de moral", y "elaborar una filosofía de la libertad que ofrezca una alternativa a las ideas dominantes". No era, nunca sería, una organización plural, ni un centro académico, sino un grupo político con un programa de largo plazo que no admitía dudas.[32] Nuevamente, Hayek lo explica muy bien: "debemos reclutar y entrenar un ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública".

A esa primera reunión en Mont Pélerin asistieron 38 invitados. El grupo era muy distinto del que había acudido a París nueve años antes. La selección había seguido criterios ideológicos bastante estrechos, tenía mucha más importancia la delegación de Estados Unidos, y el proyecto contaba desde el principio con financiamiento empresarial, del suizo Albert Hunhold en un principio, y en adelante también del empresariado estadounidense más reacio al *New Deal* del presidente Roosevelt, de Antony Fisher, y Harold Luhnow, del Volker Fund. La declaración de intenciones con que se cerró

[32] El mejor panorama de la historia de la Sociedad Mont Pélerin está en el volumen editado por Phillip Mirowski y Dieter Plehwe (2009), *The Road from Mont Pélerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective,* Cambridge, Harvard University Press.

la reunión del Hotel du Parc comenzaba con un tono dramático: "Los valores centrales de la civilización están en peligro"; y señalaba como causas el predominio de una interpretación de la historia que niega que haya "estándares morales absolutos" y teorías que ponen en duda el imperio de la ley, cuya influencia era acentuada por la decadencia de la fe en la propiedad privada y el mercado.

En contraste con ese tono, se escogió para la agrupación el nombre absolutamente anodino de Mont Pélerin Society (contra el que había propuesto Hayek, más explícito y de mayores ambiciones intelectuales, Acton-Tocqueville Society). Bajo ese nombre se registró formalmente en Illinois el 6 de noviembre de 1947, con Friedrich Hayek como presidente, y Walter Eucken (Alemania), Jacques Rueff (Francia), Frank Knight (Estados Unidos), John Jewkes (Reino Unido) y William Rappard (Suiza) como vicepresidentes. Siguió siendo siempre, es hasta la fecha, una organización exclusiva, de ortodoxia ideológica muy vigilada, y también ha mantenido hasta la fecha el mismo perfil, deliberadamente discreto.

Nada de eso es por accidente. El proyecto de Hayek consistía en reunir a una elite de pensadores afines, escogidos cuidadosamente, y mantenerla alejada de los reflectores, que no llamase mucho la atención. Esa elite, la Mont Pélerin Society, debía ser el corazón de una estructura mucho más amplia que incluiría facultades y departamentos académicos en varias universidades, como la escuela de economía de la Universidad de Chicago, para empezar, y en un círculo exterior, por decirlo así, mucho más visible, un extenso sistema de centros de estudios, centros de documentación y análisis, empresas de asesoría, fundaciones, dedicados a difundir las ideas neoliberales.

El propósito a largo plazo era influir sobre el electorado, en particular en los países centrales, en Estados Unidos y Europa Occidental. El procedimiento era un poco extraño para un movimiento liberal, pero no tiene ningún misterio: se trataba de ponerle delante a la gente las ideas correctas. Para eso era necesario, según la expresión de George Stigler, capturar la imaginación de las elites decisivas, mediante la elaboración de doctrinas, argumentos, programas políticos y económicos en que esas elites pudiesen ver representado su propio interés. A continuación había que dirigirse a quienes forman la opinión, a los que Hayek llamaba, con una fórmula memorable, los "vendedores de ideas de segunda mano", es decir: intelectuales, periodistas, locutores, maestros de escuela, escritores, agitadores, líderes políticos.

Para eso debían servir las fundaciones, los centros de estudios,[33] pero sin que fuese notoria la intención de difundir un sistema de ideas en particular,

[33] Sobre la función de los centros de estudios, empresas de consultoría y fundaciones para el programa neoliberal conviene sobre todo mirar Cockett (1995), *Thinking the Unthinkable. Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*, Londres, Fontana Press/Harper-Collins.

para evitar que se pusieran en duda sus análisis, sus recomendaciones de política. Hayek era especialmente aprensivo a este respecto, pero la preocupación estaba presente en la declaración inicial de la Mont Pélerin Society: "este grupo no pretende difundir propaganda, no quiere establecer ninguna ortodoxia, no se alinea con ningún partido". Algunos de los centros de estudio se dedican a un tema específico, otros se ocupan de asuntos de interés general. Su vínculo con la Mont Pélerin Society es siempre indirecto, discreto.

Menciono algunos de ellos para tener una idea del conjunto. Entre los primeros está la Foundation for Economic Education de Leonard E. Read en Estados Unidos, creada en 1946 y financiada por Harold Luhnow, a través del Volker Fund; también el Institute of Economic Affairs del Reino Unido, fundado por Antony Fisher en 1955 y dirigido después por Ralph Harris y Arthur Seldon. En las décadas posteriores habría muchos más. En Estados Unidos, la Heritage Foundation, por ejemplo, creada en 1973 con dinero del empresario cervecero Joseph Coors; el Cato Institute, de 1977, financiado inicialmente por el petrolero Charles Koch; el Manhattan Institute, de 1978, auspiciado también por Anthony Fisher. En el Reino Unido, el Council for Policy Studies, de Sir Kenneth Joseph, y el Adam Smith Institute, creado en 1978. En América Latina, entre otros, el Centro de Estudios Económico-Sociales de Guatemala, fundado en 1959, o el Instituto Libertad y Democracia, de Hernando de Soto en Perú.

En 1981, el infatigable Antony Fisher creó la Atlas Economic Research Foundation para apoyar a grupos afines a la Mont Pélerin Society que quisieran crear centros de estudio en sus países. Actualmente cuenta con más de 300 organizaciones asociadas en Europa y Estados Unidos, 50 en Asia, más de 20 en África y alrededor de 80 en América Latina: el Centro de Estudios Públicos de Chile, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. de México, la Fundación Hayek Colombia, la Fundación Federalismo y Libertad de Argentina, y así hasta los casi 500 centros y fundaciones que son en la actualidad, otras tantas experiencias sobre el modo de cambiar la opinión pública, según dice el texto de su presentación.

En su momento de mayor expansión, a fines de los años ochenta, la Mont Pélerin Society llegó a tener alrededor de 800 miembros, casi la mitad estadounidenses. Los socios se reúnen en una conferencia cada dos años. En buena medida son los empresarios que la sostienen quienes desde un principio vigilan la ortodoxia de los invitados (se ocuparon de eso Harold Luhnow y Jasper Crane en los primeros años). Y los márgenes se van haciendo cada vez más estrechos, conforme se consolida el proyecto. En 1958, por ejemplo, mientras se preparaba la primera reunión de la sociedad en territorio estadounidense, sería en Princeton, Crane escribía insistentemente a

Hayek para pedirle que no hubiese concesiones en el programa, y que se tuviese la mayor precaución para evitar que en las sesiones pudiera haber alguna crítica a la libertad de empresa. Al parecer, temía que el alemán Wilhelm Röpke, uno de los artífices de la "economía social de mercado", pudiera sembrar dudas en el auditorio. Llovía sobre mojado. El mismo Crane había escrito una furiosa carta a Hayek en 1949, porque en una conferencia sobre problemas laborales Frank Knight, economista de Chicago, había hablado de la concentración de la riqueza en Estados Unidos, una idea absurda, según Crane, sacada directamente de Marx (inaceptable para los patrocinadores de la sociedad, casi sobra decirlo).

Para la definición más exigente, más estrecha, el neoliberalismo está ahí, en la obra de esos pocos cientos de pensadores que desde mediados de los años cuarenta se reúnen en la Mont Pélerin Society. Entre sus miembros más conocidos: Hayek, Röpke, Jewkes, Popper, Milton Friedman, Bruno Leoni, Maurice Allais, George Stigler, James Buchanan, Antonio Martino, Gary Becker, Bertrand de Jouvenel, Deepak Lal, Kenneth Minogue, Vaclav Klaus. De entrada comparten desde luego una postura filosófica, a favor de la libertad individual, pero también ideas mucho más concretas, por ejemplo, una muy acusada desconfianza hacia lo público: servicios públicos, bienes públicos, funcionarios públicos, como fuerzas de avanzada del socialismo. Y comparten también en términos generales un programa político, cuyo eje es la defensa del mercado, pero con la convicción de que es necesario el poder del Estado para crearlo.

En ese sentido, y dejémoslo de momento sólo anotado, en su contenido propiamente político el neoliberalismo es una teoría sobre la manera de transformar al Estado para que garantice el funcionamiento del mercado y más allá, para expandir la lógica del mercado, y crear nuevos mercados. Volveremos a ello, con detenimiento. Para completar el panorama de ese primer momento conviene detenerse en dos temas. Primero, la función que cumple la ignorancia en el pensamiento de Hayek, que va a ser crucial para el programa neoliberal. Y segundo, la versión alemana del neoliberalismo, de los años cuarenta y cincuenta, que es seguramente la variante más original.

HAYEK: LA IDEA DEL ORDEN ESPONTÁNEO

El pensamiento de Hayek, expuesto profusamente en varios miles de páginas, es en el fondo bastante compacto, y sus temas están siempre cerca de los de *Camino de servidumbre*. En ocasiones resulta, si no confuso, desconcertante, no por las ideas, que suelen ser bastante claras, sino por el estilo de Hayek, que casi por sistema es polémico: está siempre haciendo un alegato,

a la mitad de una discusión. A eso se debe lo mejor, lo más interesante, también lo más endeble de su obra.[34] Pero veamos con más detalle su argumento central.

El mercado es eficiente, más eficiente que cualquier alternativa imaginable, porque puede procesar una cantidad de información que sería inmanejable de otro modo. Ya lo hemos visto. El mercado ofrece una forma singular de conocimiento, sin reflexión: automático. Un conocimiento total, que suma lo que en conjunto saben todos, pero que no sabe nadie. Puede aprovechar el conocimiento que tienen —disperso, sólo a medias consciente, parcial— quienes concurren para comprar o vender algo, porque se manifiesta en el precio que están dispuestos a aceptar. O sea, que el mercado permite saber lo que no se podría saber de ningún otro modo.

A partir de ahí, el argumento se desarrolla con facilidad. La defensa de la libertad individual, dice Hayek, descansa fundamentalmente en el reconocimiento de nuestra inevitable ignorancia. Inevitable y radical. No podemos saber cuál sea la manera más eficiente de emplear los recursos ni a qué dedicar nuestro trabajo, porque no sabemos lo que quiere el prójimo, lo que necesita ni lo que valora, no sabemos qué tan costoso es producir algo, transportarlo, no sabemos qué tan útil sea a fin de cuentas un descubrimiento, una idea, un servicio. No sabemos nada. Corrijo: casi nada. Cada quien sabe un poco, sabe aquello que directamente le concierne. Sabe cuánto le cuesta producir lo que produce, qué tanto está dispuesto a pagar por una cosa u otra, entiende de unos cuantos oficios, pero nada más. Nadie puede reunir ese conocimiento disperso, eso que sabe cada quien por su cuenta. Sólo el mercado, y sólo porque funciona de manera automática, impensada, y ajusta mecánicamente los deseos, las necesidades, los intereses y los recursos de todos, de modo que cuando compran y venden libremente sube el precio de lo que más se estima, lo que es más escaso o más difícil de producir, y baja lo que no se valora. O sea, que el mercado realmente sabe más que cualquiera. Posee una particular sabiduría, inalcanzable de otra manera, que se expresa en el sistema de precios, y es la guía más eficaz para la asignación de recursos: para que se invierta en lo que hace falta, en lo que más valor tiene.

La disyuntiva es simple, estricta: someterse a las fuerzas incontrolables y aparentemente irracionales del mercado, y al movimiento de los precios, o bien someterse al poder, igualmente incontrolable, arbitrario, de otros hombres. La diferencia está en que el mercado permite una asignación eficiente de los recursos, y la dirección autoritaria no puede. Intentar definir el in-

[34] Lo fundamental del pensamiento de Hayek está en dos obras: *Los fundamentos de la libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1991 [1959], y *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1985 [1979] (3 vols.). Las páginas que siguen ofrecen una apretadísima síntesis de ellos.

terés público, lo que en realidad conviene a la sociedad en su conjunto, intentar corregir al mercado, orientarlo, es incurrir en la fatal arrogancia del totalitarismo, la de quienes pretenden saber lo que no puede saberse. Y el intento está condenado al fracaso.

El argumento ha sido repetido infinidad de veces. La ignorancia es un problema si tratamos de poner orden, organizar deliberadamente la vida social. Pero si permitimos que opere sin trabas el mecanismo impersonal del mercado, la ignorancia no es un obstáculo. Al contrario, es incluso una virtud: si cada quien se ocupa tan sólo de lo suyo y sigue su propio interés, y compra y vende libremente sin preguntar nada, el resultado siempre será mejor. Nos ajustaremos todos con más facilidad y sin equivocarnos.

Pero la idea se puede generalizar, y en eso está lo que tiene de más atractivo. No se refiere sólo al mercado en sentido estricto, a las mercancías que se compran y se venden. En cualquier otro campo sucede lo mismo. Nadie sabe nada, nadie puede saber qué sea mejor, más valioso: qué programa de estudios, qué proyecto de investigación, qué carreras universitarias, qué forma de cuidar el ambiente o no cuidarlo, qué medio de transporte; pero la acumulación espontánea, mecánica, de lo que sabemos todos, cada uno por su lado, produce una forma superior de conocimiento: es la sabiduría inconsciente de las multitudes (*the wisdom of the crowd)*. Y por eso, en cualquier terreno, en la educación o en la salud o donde sea, más vale confiarse a la sabiduría superior del mercado. Nadie sabe, por ejemplo, qué clase de conocimiento sea más útil, más apreciado, qué línea de investigación vaya a resultar más fructífera: no se puede saber; el modo más eficiente de resolver el problema consiste en dejarlo en manos del mercado, y que la oferta y la demanda se encuentren.

Ésa es la idea que está en el fondo de los argumentos a favor de la privatización, o la mercantilización de la educación, de la salud, de los servicios públicos. No imponer nuestra ignorancia. No decidir autoritariamente nada: ni precios ni recursos, ni estándares. Que sea el mercado.

La idea estaba ya más o menos elaborada en la obra de Mises. Conduce a uno de los temas más interesantes del pensamiento de Hayek, también de los más polémicos. El argumento técnico sobre los precios como sistema de información se amplía, se transforma, se convierte en un argumento general sobre las decisiones colectivas, y finalmente en un argumento sobre el orden, la naturaleza, la evolución y las sociedades humanas, donde el mercado viene a ser sólo un caso específico de una clase mayor, la de los órdenes espontáneos.

La explicación puede enunciarse en términos bastante simples. Existen dos tipos de órdenes: creados y espontáneos. Los órdenes creados, artificiales, son producto de un diseño humano consciente, deliberado, son siem-

pre sencillos, concretos, y obedecen a un propósito determinado. Así, por ejemplo, una fábrica o una escuela, un ejército. Los órdenes espontáneos, en cambio, son productos impensados de la interacción, no tienen ningún diseño, no han sido pensados de antemano, no obedecen a propósito alguno, sencillamente resultan de la coordinación espontánea de los individuos, tal como sucede en el mercado.

No dice Hayek que los órdenes espontáneos sean naturales. Pero sí dice que no son artificiales, en el sentido de que no han sido creados por nadie, es decir, no corresponden a ninguna voluntad concreta. No han sido pensados. Para explicarlos, pone como ejemplo la formación de cristales o de compuestos orgánicos, menciona experimentos con imanes y limaduras de hierro, pero también dice que en sus formas más elaboradas dichas órdenes obedecen a la lógica de la supervivencia en el proceso evolutivo. Las normas de las sociedades complejas, dice, las normas que establecen una coordinación inconsciente, "se impusieron porque permitieron prevalecer sobre los demás a los grupos humanos que decidieron adoptarlas, e hicieron posible la supervivencia de un número mayor de individuos".

La superioridad de los órdenes espontáneos, el mercado por ejemplo, se explica por la biología. Es un hecho natural. En cualquier caso, es la única manera de producir sistemas complejos, porque es la única manera de procesar la cantidad de información necesaria para ello. No se puede imaginar un argumento más rotundo. La naturaleza impone el orden del mercado, porque es objetivamente superior. El problema es que no suceda así en la práctica, que el mercado no se establezca de manera directa, definitiva, y que haya que razonar y explicar, y trabajar deliberadamente para imponerlo.

Por si acaso, el argumento sobre la eficacia suele complementarse con un argumento moral. Las organizaciones, es decir, los órdenes artificiales dependen siempre de la coerción, porque tienen que obligar a la gente a hacer determinadas cosas, a comportarse de un modo u otro, a obedecer. Mientras que los órdenes espontáneos reposan sobre normas de carácter general que permiten decisiones libres.

Vale la pena detenerse un poco en un par de problemas que se derivan del argumento, porque indican algunos de los temas básicos de discusión entre los neoliberales.

El primero: si no hay un propósito, ninguna finalidad deliberada, consciente, susceptible de ser razonada, entonces no está claro qué significa que un orden sea "eficiente". Porque la eficiencia es un término relativo. El mercado coordina conductas, se reproduce como orden, asigna recursos de una manera u otra, pero nada dice que eso sea necesariamente bueno o deseable. Y de hecho, ese orden, aunque sea eficaz en esos términos, aunque pueda ser casi natural, o natural, produce desempleados, produce pobres,

produce hambre, y es difícil sostener que sea eficiente en términos humanos un orden en que hay gente que se muere de hambre, cuando sobra comida. Sabemos que Hayek diría que cualquier otro orden produciría más pobreza, más hambre. Pero ésa es sólo una hipótesis contrafáctica.

Paradójicamente, el argumento moral, que es más endeble conceptualmente, resiste algo mejor: el orden espontáneo es preferible porque no necesita de la coerción, aunque genere algunos resultados indeseables. Lo malo es que para llegar a eso Hayek necesita ajustar la definición de tal manera que sólo pueda hablarse de coacción cuando una conducta es forzada a punta de pistola. Todo lo demás, hasta el morirse de hambre, son decisiones libres.

El segundo problema es mucho más interesante. Los órdenes espontáneos, el del mercado en particular, que es el que interesa a Hayek, han sido producidos muy obviamente mediante intervenciones concretas de la autoridad política. El proyecto neoliberal entero se basa en esa idea. El mercado no es ni natural ni espontáneo, ni siquiera muy viejo. Necesita, para funcionar tal como lo conocemos, la prohibición de la esclavitud para empezar. Y eso es de hace unas cuantas décadas, apenas algo más de un siglo. Necesita muchas otras leyes, instituciones, autoridades. O sea, que el orden espontáneo del mercado ha sido creado también, aunque su evolución sea azarosa, aunque no implique una disciplina mecánica ni instrucciones concretas.

Pero lo inverso también es cierto, y abre una perspectiva más sugerente todavía. Los órdenes artificiales también evolucionan de manera espontánea, permiten ajustes impensados, aleatorios. Ninguna organización, por estrecha que sea, funciona siempre y en todo mediante órdenes explícitas. Siempre hay márgenes para enfrentar las contingencias, para asimilar hechos nuevos y para acomodar a los individuos concretos, con sus intereses y sus costumbres, y hasta sus manías. Incluso en el despliegue de un ejército, que es el modelo más riguroso de orden artificial (de eso están hechas todas las novelas de guerra de Céline a Joseph Heller o Vassili Grossman). Supongo que es claro y no necesita mayor explicación: una escuela o una empresa, como cualquier organización, tienen su reglamento, tienen una jerarquía, un horario, pero en la práctica generan toda clase de reglas informales, hábitos, rutinas que nadie pensó ni impuso conscientemente. Está en la experiencia de cualquiera. Bien, me interesa subrayar un punto: el Estado, en su funcionamiento, en su configuración concreta, es producto de una evolución espontánea tanto como el mercado. Desde luego, un Estado se imagina sobre el papel cuando se redacta una constitución y se escriben leyes y reglamentos, y se establece una jerarquía administrativa; pero la forma concreta de Estado es el producto de un proceso histórico lleno de accidentes, inercias, valores entendidos, conflictos, decisiones individuales.

El Estado mexicano no está en la Constitución, ni el mercado mexicano está en la naturaleza. Los dos han sido creados, los dos son productos impensados, azarosos, hasta cierto punto.

Es decir, que la oposición entre órdenes artificiales y órdenes espontáneos puede tener cierto valor heurístico, en algún plano, pero no permite sostener un argumento general contra la intervención del Estado en la economía. Se supone que el mercado funciona con esa naturalidad impersonal y automática, que espontáneamente coordina decisiones libres, pero a condición de que todos cumplan con la ley, no es una salvedad menor. Por otra parte, la ley no exige a nadie que fabrique medicamentos, o cereales o juguetes, pero sí pone condiciones, y dice cómo se tienen que fabricar, cómo se tienen que distribuir y presentar y anunciar las cosas. Dicho de otro modo, el orden espontáneo sólo funciona sostenido por el artificio del Estado.

Sin duda, el de Hayek es el intento más ambicioso de explicación de la superioridad del orden del mercado, y de los riesgos que entraña la regulación.[35] En sus obras mayores, en *Los fundamentos de la libertad*, en *Derecho, legislación y libertad*, desarrolla extensamente la explicación biológica o cuasi-biológica, para anclar el argumento en la evolución de la especie. Ese interés tiene todavía, aunque sus hipótesis sobre la eficacia evolutiva de las normas, como recurso de supervivencia, sean puramente especulativas y poco verosímiles.

Una versión alemana: el ordoliberalismo

Para evitar malentendidos, no sobra insistir en que el neoliberalismo no es un sistema único de ideas, uniforme. Aparte de unos cuantos principios básicos: la convicción de que el Estado es necesario, la preferencia por lo privado, la prioridad de las libertades económicas, algún otro, en lo demás hay ideas bastante diferentes. Entre los miembros más distinguidos de la Mont Pélerin Society, ganadores ambos del Premio Nobel de Economía, Gary Becker y Ronald Coase, tienen ideas diametralmente opuestas sobre el método de la economía, por ejemplo, así como Wilhelm Röpke y Milton Friedman juzgan de modo muy distinto el problema de los monopolios.

El primer gran laboratorio de las ideas neoliberales, es decir, del empleo del Estado de manera sistemática para producir mercados, para impulsar la competencia, fue Alemania en los años de la posguerra. El contexto era

[35] La exposición más completa de la influencia de Hayek en la formación del programa neoliberal es acaso la de Daniel Stedman Jones (2012), *Masters of the Universe. Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton, Princeton University Press.

absolutamente singular, también lo fue el programa. Alemania era un caso único. Venía de la experiencia catastrófica de la República de Weimar, del nazismo, de la experiencia de la guerra total y la devastación, la derrota y la división política. La reconstrucción, tal como se planteó en 1945, requería desde luego poner a funcionar el mercado, pero también reconstruir el Estado de derecho, la civilidad, recuperar mínimos absolutos de convivencia y de lealtad institucional.

Las ideas que se impusieron en los primeros gobiernos de la posguerra fueron las de un grupo de académicos que se identificaban con lo que se llamaría el "ordoliberalismo" (*Ordnungspolitik*). Aunque el nombre se acuña en los años cincuenta, las ideas habían comenzado a circular ya 20 años antes, teniendo como término de referencia la Escuela de Friburgo, de Walter Eucken y Franz Böhm.[36] Varios de los "ordoliberales" asistieron al Coloquio Lippmann, y muchos serían también miembros de la Mont Pélerin Society. Entre los más conocidos: Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard, Leonhard Miksch, Constantin von Dietze, Hans Ilau.

La novedad del ordoliberalismo se explica por la historia de Alemania, y queda muy gráficamente resumida en la expresión que por lo visto improvisó Müller-Armack para poner un nombre a su política: "economía social de mercado". El adjetivo indica todas las preocupaciones de los gobiernos alemanes de la posguerra, aparte del mercado.

Algunos de los ordoliberales, como Miksch y Müller-Armack, habían colaborado como economistas en el diseño de las políticas expansivas del nazismo. En general, todos ellos habían sido muy críticos del parlamentarismo durante la República de Weimar, pero eran entonces partidarios de una borrosa tercera vía, contraria al colectivismo. En la posguerra se propusieron restaurar y proteger la economía de mercado, eran en eso liberales, pero también mantener el equilibrio, la armonía social, formas elementales de civilidad, tolerancia, cohesión, mecanismos para eliminar conflictos y favorecer la integración social. Los motivos son obvios. Y por eso en su obra, y en su programa, hay normalmente una mezcla de observaciones económicas, sociología y especulación metafísica, y una ansiedad existencial que no hay en otras partes. Es algo típicamente alemán, de la posguerra.

El diagnóstico es muy característico: en el origen de los males de aquel presente, de los años cuarenta, veían en primer lugar una crisis espiritual, una pérdida del sentido de la trascendencia, que ocasionaba la progresiva desintegración de la sociedad. Es el argumento que expone de forma brillan-

[36] Véase Ralf Ptak, "Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy", en Mirowski y Plehwe, *op. cit*.

te Alfred Müller-Armack en *El siglo sin dios* (la síntesis de una monumental sociología de las religiones).[37] En segundo lugar, en términos más prácticos, veían una crisis de desarrollo de la sociedad de masas: desajustes en el modo de vida, conflictos, tensiones normativas, enajenación, producto de la industrialización y de la vida urbana. Y finalmente, una crisis que resultaba del gigantismo de las sociedades modernas, de Estados y empresas y burocracias, que terminaba por anular a los individuos.

El caso es único, no hace falta insistir en ello. El resultado es que la crítica cultural de los ordoliberales tiene un fondo claramente antimoderno. De manera más o menos explícita imaginan y proponen la restauración de un orden natural, jerárquico, armonioso, con miras a la trascendencia, en contra del desorden de la sociedad de masas. Y eso requiere para empezar un sistema de protección de la clase obrera, un Estado de bienestar suficiente para reducir los conflictos. También requiere, y va a ser uno de los rasgos distintivos del ordoliberalismo, una política muy activa de combate contra los monopolios, a favor de la pequeña empresa. Desde luego, el ideal de una sociedad de pequeños productores, armoniosamente integrada, era ya arcaico entonces, pero la política era absolutamente real y tenía consecuencias.

Las preocupaciones espirituales, la idealización de la sociedad tradicional, el énfasis en la protección de los obreros, es decir, todo lo que carga el adjetivo en la "economía social de mercado" separa a los neoliberales alemanes de todos los demás, sobre todo de sus colegas estadounidenses, agresivamente individualistas, partidarios entusiastas del progreso y no tan hostiles hacia los monopolios. El contraste dice mucho del significado de la Segunda Guerra Mundial.

Los primeros pasos

La Mont Pélerin Society siguió reuniéndose con regularidad: en Seelisberg, Suiza (1949), Bloemendaal, en Holanda (1950), Beauvallon, Francia (1951), de nuevo Seelisberg (1953), Venecia (1954), Berlín (1956), y de ahí en adelante sin interrupción, hasta las reuniones de Sidney (2010), Praga (2012) y Hong Kong (2014). El centro de gravedad se trasladó muy pronto a Estados Unidos, y en particular a la Universidad de Chicago.

Henry Simon, que se dedicaba básicamente a la economía teórica, fue quien preparó las primeras propuestas para formar un instituto de economía en Chicago. Recomendó para ello la contratación de Lippmann, Arnold

[37] Alfred Müller-Armack (1968), *El siglo sin dios*, México, FCE.

Plant, Lionel Robbins, Frank Knight, Jacob Viner, Friedrich Lutz, George Stigler, Milton Friedman, Friedrich Hayek, Karl Brandt, Wilber Katz, Garfield Cox y Aron Director, que fue quien se encargó finalmente de dirigirlo. Las negociaciones con la universidad no fueron fáciles. Hayek había conseguido financiamiento empresarial para el proyecto, con la ayuda nuevamente de Harold Lunhow, del Volker Fund, pero los empresarios no estaban interesados en financiar las especulaciones del liberalismo "clásico" ni de la economía puramente académica, como la de Simon, sino que querían contribuir al desarrollo de un liberalismo "económicamente orientado", que respaldase los intereses de las grandes empresas. Y la Universidad, por su parte, se resistía a dar plazas definitivas a todos y ceder el control de su departamento de economía. Pero eso es parte de la pequeña historia.

No deja de tener interés, como cosa curiosa, que Hayek no consiguiera nunca una plaza permanente en la Universidad de Chicago, después de pelear por ello durante décadas. En sus escritos explicó más de una vez que los investigadores debían tener su puesto garantizado, fuera del mercado, por razones similares a las que justifican la inamovilidad de los jueces: no en beneficio propio, sino porque "sirven mejor al interés público" si se hallan protegidos contra toda presión exterior. Y se quejaba por eso en sus últimos años de que se veía obligado a hacerlo todo por dinero.

Los "Chicago boys" forman parte del folclore político latinoamericano de los años setenta, pero no sin razón. La escuela de Friedman, Stigler, Becker, Posner, fue durante décadas la columna vertebral del proyecto neoliberal. Y tuvo orgullosos discípulos en todo el mundo, en Chile, para empezar.

A partir de ese eje académico creció la red de fundaciones y centros de estudio dedicados a preparar propuestas concretas en todos los campos. Eran años de expansión económica, de ascenso del Estado de bienestar, años y décadas de éxito de las políticas de desarrollo, y no había mucho margen para las recomendaciones neoliberales. Lo más interesante, en ese contexto, es que las fundaciones afines a la Mont Pélerin Society mantuviesen contra viento y marea el radicalismo de Hayek o Mises, que parecía estar completamente fuera de lugar, pero que fue seguramente el principal motivo de su éxito en los años setenta.

El programa lo explicó bien Arthur Seldon, del Instiute for Economic Affairs: se trata de llevar adelante el análisis sin reparos y llegar a las últimas consecuencias, sin importar que parezcan políticamente imposibles de realizar o que vayan en contra de la sensibilidad mayoritaria, es decir, se trata de pensar lo impensable: desafiar al sentido común.

La estrategia acabó teniendo éxito, un éxito abrumador. No es del todo extraño. Por un lado, permitía a sus intelectuales separarse de la discusión cotidiana, en la que se proponían pequeños ajustes, reformas de detalle, que

nunca significaban gran cosa. Y por otro lado, les permitía exhibir recetas radicales, imposibles, de aire claramente utópico: repartir los impuestos en efectivo, acabar con las escuelas, permitir la emisión privada de dinero, cualquier cosa. Sin el lastre de la responsabilidad política, administrativa, sin tener que tomar en cuenta la realidad ni cargar con las consecuencias de sus ideas, podían exhibir una lógica aplastante, sin concesiones. Eso dio a muchos de ellos el perfil de rebeldes, insurgentes contra el orden establecido, que sería crucial para su victoria cultural en los años setenta.[38] El neoliberalismo de los años cincuenta, sesenta, conservaba las huellas de su origen. Era un ideario para el fin de los tiempos, apocalíptico. No tenía mucho atractivo mientras las cosas iban bien, y había empleo, bienestar, desarrollo. Llegaría su momento.

[38] Entre las historias del neoliberalismo, hay varias, la más popular es sin duda la de David Harvey (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal Editores, que es fundamentalmente una historia política, que arranca en los años setenta. Como alternativa, más atenta a la evolución del programa intelectual, y para mi gusto la mejor, es la historia de Christian Laval y Pierre Dardot (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa.

Las raíces de la ortodoxia en México*

Ma. Eugenia Romero Sotelo**

En este capítulo[1] se sostiene la hipótesis de que la formación de la corriente ortodoxa en México fue un acto consciente de un sector de la elite económica mexicana con el fin de crear un proyecto alternativo, a lo que se ha denominado el nacionalismo económico que surgió con la Revolución mexicana de 1910 y se consolidó con las reformas económicas y sociales impulsadas por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). En palabras de otros investigadores:

> […] el movimiento revolucionario perfiló a México en dirección a la doctrina económica que dominaría a las economías occidentales al término de la guerra, y será en la administración cardenista cuando se den los pasos más decididos.[2]

* Originalmente publicado en la revista *Economíaunam*, vol. 8, núm. 24, septiembre-diciembre 2011.

** Facultad de Economía de la UNAM.

[1] Este trabajo fue resultado de mi estancia de investigación realizada en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá, dentro del Programa de Estancias Cortas Posdoctorales de Investigación de la Fundación Carolina y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. A las tres instituciones mi agradecimiento. Extiendo este reconocimiento a: Pedro Pérez Herrero director del IELAT, por su compromiso con mi programa de investigación. A mis colegas y amigos: Leonor Ludlow, Carlos Tello, Enrique Rajchenberg, Juan Pablo Arroyo, Emilio Caballero y Rogelio Huerta por el tiempo y esfuerzo que dedicaron a la lectura de este trabajo. Así como a sus inteligentes y sugerentes comentarios. Y a Samuel Luna Millán por su apoyo en la realización de esta investigación. Este trabajo es parte de la línea de investigación desarrollada por el proyecto PAPIIT IN307408 "Pensamiento, actores e instituciones de la política económica en México, 1880-2005". La presente investigación se continuó en el artículo "La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934-1945)", publicado en la revista *Economíaunam*, vol. 9, núm. 26, mayo-agosto 2012. El libro: *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 2016 es la culminación de esta línea de trabajo.

[2] Véase Loyola y Martínez, "Guerra", 2010, p. 27.

En diciembre de 1934, el general Lázaro Cárdenas tomó protesta como presidente de la República y emprendió reformas estructurales importantes dirigidas a resolver los rezagos sociales y a impulsar el crecimiento y el desarrollo económico de México. En este proyecto, el Estado tenía el papel central como promotor del desarrollo. Este acontecimiento es un parteaguas en el pensamiento económico mexicano porque rompe con la política económica de tipo liberal que se había estado aplicando en el país después de la Revolución mexicana de 1910, aun en coyunturas como la crisis de 1929. A partir de entonces, dos formas de pensar y resolver los problemas de la economía mexicana estarán en tensión durante todo el siglo XX.

La política económica cardenista de crecimiento con distribución no fue bien vista por un grupo de empresarios, ya que el Estado tenía un papel muy activo en la economía en su búsqueda de un desarrollo económico autónomo y nacionalista, todo ello implicó: el impulso de la reforma agraria (un amplio reparto de la tierra) y con ello la redistribución de la riqueza en el país; el apoyo a los intereses de los trabajadores a través de la formación de sindicatos y el respeto del derecho de huelga. Estimuló la actividad económica mediante un extenso programa de inversiones públicas que impulsó la construcción de grandes obras de infraestructura. En esa dirección, se formó un grupo de instituciones públicas que dirigieran y orientaran la economía, entre las que se encuentran Nacional Financiera y el Banco de Crédito Ejidal. En 1938, Cárdenas nacionalizó el petróleo y creó Petróleos Mexicanos (PEMEX) como una empresa estatal.[3] El pensamiento económico que emerge en esta época constituye el origen del desarrollismo mexicano, caracterizado por la intervención estatal para asegurar altas tasas de crecimiento, distribución del ingreso y creación de empleo.[4] Este enfoque está representado, para ese momento, por Eduardo Suárez, secretario de Hacienda con los presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. Esta perspectiva, con diversos matices, dominó y permeó la política económica del país durante gran parte del siglo XX mexicano hasta principios de la década de los ochenta.

[3] "A partir de 1934, emprendió reformas estructurales importantes. Desde su campaña, adoptó la planificación económica, a través del primer Plan Sexenal, inspirada en la planeación soviética. Además, el presidente Cárdenas creó instituciones y el cuerpo jurídico para sustentar su política económica: En 1935 surgió el departamento de Caza y Pesca, el Forestal, y el de Asuntos Indígenas. En 1936, los Almacenes Nacionales de Depósito. En 1937 se crearon el Banco Nacional de Comercio Exterior, El Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y se promulgó la nueva Ley de Seguros. En 1939, la Comisión Nacional de Habitación, entre otras", Véase Loyola y Martínez, "Guerra", 2010, p. 23.

[4] Para una revisión de los planteamientos generales del desarrollismo mexicano, véase Suárez, "Dos visiones", 2005, p. 229. Para un conocimiento de los postulados económicos de Lázaro Cárdenas, véase Guerrero, "Pensamiento", 2005, p. 189.

Esta política afectó intereses económicos y dio pie a la construcción de un proyecto alternativo al cardenismo, que representó la recomposición de la corriente liberal que había dominado en el país desde fines del siglo XIX hasta principios de los años treinta del siglo XX. Durante todo este tiempo que el pensamiento desarrollista se formó y evolucionó, el pensamiento ortodoxo estuvo presente y construyó sus planteamientos a la par que formó sus instituciones en el país, aspecto que le permitió tomar el poder en la década de los ochenta del siglo pasado. En este capítulo buscamos contestar las preguntas: ¿cómo se originó el pensamiento ortodoxo en México? y ¿cómo se pudo desarrollar el pensamiento ortodoxo en México con el pensamiento cardenista-keynesiano dominando el escenario de la política económica?

El pensamiento liberal ortodoxo, en opinión de Francisco Suárez, se gesta en las décadas de 1920 y 1930.[5] Mi concepto es que este pensamiento es una prolongación del liberalismo del Porfiriato de fines del siglo XIX, que se actualiza con los nuevos desarrollos de la escuela liberal de los años veinte, sobre todo con la Escuela Austriaca de Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises. Este enfoque estuvo representado y desarrollado en México por Luis Montes de Oca[6] y Miguel Palacios Macedo, los cuales consideraban que la estabilidad de precios era el objetivo central de la política económica. El talento intelectual de estos dos últimos personajes se articuló con el pensamiento pragmático de hombres de empresa, dos de ellos fueron: Raúl Baillères y Aníbal de Iturbide. Los personajes mencionados son fundamentales para entender las raíces del pensamiento ortodoxo, su desarrollo y la consolidación de su poder en México en el siglo pasado.

Juntos se dieron a la tarea de fundar instituciones que contrarrestaran el planteamiento cardenista en la economía y en la política. En la educación

[5] Para una caracterización del pensamiento ortodoxo mexicano, véase Suárez, "Dos visiones", 2005, pp. 228-229.

[6] Luis Montes de Oca ocupó el cargo de secretario de Hacienda y Crédito Público del 16 de febrero de 1927 al 20 de enero de 1932. El cargo lo ocupa durante la gestión de tres presidentes de la República: con Plutarco Elías Calles, un año y dos meses; con Emilio Portes Gil, un año y dos meses; y con Pascual Ortiz Rubio, once meses. Eduardo Villaseñor lo describe como un liberal clásico, enemigo de intervenciones oficiales para influir en la economía nacional. Y con fuertes vínculos con dos de los representantes de la escuela autriaca: Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. Aníbal de Iturbide lo describe como "un hombre de cultura extraordinaria y con buenas relaciones con otros talentos". Fue un líder y sus posturas tuvieron una gran influencia en ciertos círculos intelectuales y empresariales del país. Creó y desarrolló ideología para estos grupos. Fue secretario de Hacienda en plena depresión económica de los años treinta, frente a la cual defendió el equilibrio presupuestal y las "finanzas sanas". Además, fue director general del Banco de México desde donde se negó a apoyar el financiamiento deficitario requerido por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, para la expansión de la economía durante el periodo de Lázaro Cárdenas, *ibid.*, p. 227.

constituyeron instituciones de nivel superior que proporcionaran una alternativa a la ideología de izquierda en las universidades del Estado, concretamente a la ideología de la Escuela de Economía de la UNAM, fundada en 1929 por un grupo de intelectuales nacionalistas.

En este proceso de formación de la escuela de pensamiento económico ortodoxo en el país, Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek, tuvieron una influencia intelectual importante. Ambos pertenecían a la llamada Escuela Austriaca. Los dos profesores tenían una firme oposición a cualquier economía planificada y asociaban la libertad al mercado. Su influencia en México radicó en que ayudaron a fortalecer los planteamientos, la retórica, de los grupos de empresarios e intelectuales que estaban en desacuerdo con la corriente del nacionalismo económico. La pregunta que surge es ¿cómo se articuló la resistencia contra el cardenismo con la Escuela Austriaca? En el grupo intelectual el papel central lo tuvo Luis Montes de Oca, él estudió y conoció la obra de von Mises y Friedrich von Hayek; estableció relación con ellos y alimentaron intelectualmente sus posiciones. Por parte del grupo pragmático empresarial, Raúl Baillères sostuvo financieramente este proyecto, unidos construyeron y dieron fuerza política a la corriente del liberalismo en el país.

Una alternativa al cardenismo: von Mises, von Hayek y los empresarios mexicanos

El tema que unía en el debate intelectual a Luis Montes de Oca con los dos profesores de la Escuela Austriaca fue el de la crítica a la economía planificada que implicaba una intervención muy activa del Estado en la economía, pensamiento y política que ambos contradecían. En México se había establecido con la política económica cardenista la idea de la planificación con intervención del gobierno (Plan Sexenal), y en los países del llamado tercer mundo esta posición se generalizó después de la Segunda Guerra Mundial. La postura de Montes de Oca y su conocimiento de los dos representantes de la Escuela Austriaca queda manifiesta en el artículo "La intervención del Estado en la actividad económica" publicado en el año de 1943.[7]

Montes de Oca y von Mises se encontraron en Nueva York en el invierno de 1941. Entonces, el primero invitó a Mises a visitar a México para dar una serie de conferencias en la Universidad de México, ofreciéndole para su estancia excelentes condiciones materiales. En sus memorias, Margit von Mises, esposa de Mises, narra:

[7] Montes de Oca, "Intervención", 1943, pp. 225-264.

> [...] He offered Lu a lifetime position, a house with garden, a car and chauffeur, and tremendously high salary if Lu would accept his proposition. But Lu refused. He was happy to come as a guest, but he remained firm in his decision to make his home in the United States.[8]

A pesar de la oferta tan atractiva, Mises no aceptó la propuesta del ex secretario de Hacienda. Un año más tarde, en un encuentro que tuvieron en Manhattan, Montes de Oca volvió a invitarlo a una estancia de dos meses y discutieron la posibilidad de traducir su libro *Socialism* al español, el cual sería publicado en México en 1961, dos años después de la muerte de Montes Oca.

En plena guerra, el 11 de enero de 1942, von Mises —acompañado de su esposa Margit— llegó a México y permaneció en el país hasta el 25 de febrero de ese año. A la pareja la recibió un grupo de profesores universitarios y fueron hospedados en el hotel Ritz de la Ciudad de México. La señora von Mises narra la recepción que tuvieron en el hotel y su impresión de las siguientes semanas:

> […] Our suite […] was so full of roses, gardenias, and white callas I thought I was back on the stage. The subsequent seven weeks […] were perhaps the greatest surprise of my life. Not only because Lu, for the first time since we had left Europe, got the recognition he deserved, but because the high intellectual standard of Mexican elite, whom we had the privilege of meeting during our stay, was absolutely overwhelming to me.[9]

Un grupo de la elite mexicana tenía una gran admiración por las aportaciones que von Mises había hecho al pensamiento económico. Parece ser que en México, al profesor vienés se le había otorgado un reconocimiento por sus contribuciones que aún no tenía en Estados Unidos. La esposa de von Mises comenta que Montes de Oca ya conocía las aportaciones de Mises cuando se conocieron, aspecto que ya mencionamos. Posiblemente, él dio a conocer a otros miembros de la elite mexicana el pensamiento de la Escuela Austriaca.

Empezó sus conferencias el 14 de enero y fueron impartidas en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Escuela Libre de Derecho. Al curso asistieron entre ocho y 14 alumnos, y fue dictado en inglés. Montes de Oca fungió como traductor.

Durante su estancia en la Ciudad de México, por las noches, von Mises y Montes de Oca se reunían en la casa de este último y en dichas tertulias,

[8] Margit Mises, *Years*, 1976, p. 75. Como un comentario al margen, cuando Margit habla de Lu se refiere a su esposo Ludwig von Mises.

[9] *Ibid*.

una y otra vez, von Mises expresaba su pesimismo respecto al futuro de las sociedades. En cambio, Montes de Oca, una y otra vez expresaba su optimismo. Consideraba que no era tarde para pelear por la libertad y estaba firmemente convencido que el mejor lugar para empezar era México.

La Asociación de Banqueros de México, que presidía Raúl Baillères, convocó a dos conferencias dictadas por von Mises. La primera de ellas con el tema "La banca y la política económica en nuestros días". La segunda sobre "La planeación y la Banca". Estas conferencias se realizaron en el salón de actos de la Confederación de Cámaras de Comercio en la Ciudad de México.[10] Dos de las cámaras de empresarios mexicanos más importantes, La Asociación de Banqueros de México y la Cámara de Industria Minera, pidieron a von Mises que prolongara su estancia, ofreciéndole trabajo como asesor económico. Éste les solicitó más información sobre las tareas que tendría que desempeñar. Seis meses más tarde, Montes de Oca le propuso:

> According to his proposition, Mises would become the head of the economics departments of the two business associations, with sufficient personnel to assist him and at a comfortable monthly salary of 1 000 Mexican pesos (a lunch for one person at the Ritz cost three or four pesos). He would also be teaching courses and seminars at any department he wished at the National University of Mexico and at the Colegio de Mexico, and he would be free to take up other (paid) teaching assignments. The offer was for three years and could become effective any time —Mises would not even have to return to the United States after his upcoming visit.[11]

Después de esta oferta, von Mises se interesó por conocer la situación de la economía mexicana. En una carta dirigida a su amigo, Hayek describe la visión que se construyó sobre México durante su estancia:

> Mexico is a country without industry and very short of capital. The soil is in the greater part of the country very poor. The result [...] is that they have to import wheat and mais [Mises meant what Americans call "corn"], but the rulers —generals, trade union leaders and pink intellectuals— intend to start industrialization by ruthless confiscation of capital. Neither this attitude nor its effects differ from conditions in other countries. But really amazing is the fact that there are some people —of course an small elite only— who have a very keen insight into the problems involved and try to educate the intellectuals.[12]

[10] *El Nacional*, 16, 20, 21 de febrero de 1942. La Asociación Mexicana de Banqueros se formó en 1928.

[11] Hülsmann, *Mises*, 2007, pp. 813-814.

[12] *Ibid.*, pp. 814-815.

De esta carta dirigida a su amigo, llama la atención dos cosas: la primera, la caracterización que von Mises hace de la economía mexicana (pobre y sin industria), con una tierra de cultivo poco fértil. La existencia de un proyecto industrializador impulsado por líderes de sindicatos e intelectuales a través de lo que él llama, confiscación del capital. Segundo, a Mises le causa interés y le sorprende el hecho de que exista en México una elite que estaba en contra de esta política impulsada por el gobierno mexicano, y que a su vez buscaba crear una corriente intelectual a favor de sus planteamientos. En este último punto, von Mises y von Hayek jugaban un papel muy importante.

A partir de esta primera visita, von Mises y Montes de Oca sostuvieron una intensa y fructífera comunicación. En el mes de junio de 1942, Montes de Oca le propone a von Mises formar el Instituto Internacional de Ciencias Sociales, bajo su conducción, y en 1943 le comunica a éste que existen progresos importantes en el desarrollo del proyecto. En esa carta también le pide sugerencias de profesores que podrían trabajar en esta institución, así como los salarios que ellos solicitarían.

> […] Von Mises replied that Walter Sulzbach, Alfred Schütz, Louis Rougier, Jacques Rueff and he himself —all European expatriates living in New York without American citizenship— would be available for permanent employment in Mexico City for an annual compensation of some $6 000 per head. This was a fairly generous salary, and proved to be a major stumbling block for the establishment of the Institute. But in early 1943 everything seemed possible: a group of first-rate intellectuals with classical-liberal pedigree was at least potentially available and another group of men was interested in financing the venture. Moreover, there was a plan: Louis Rougier would be invited to the University of Mexico City for a series of lectures; Mises was to prepare a study on Mexican politico-economic conditions (which Montes de Oca had commissioned for his Banco Internacional); and Montes de Oca continued to work on a translation of Socialism.[13]

Los temas que enseñarían eran: economía; historia y análisis crítico de las doctrinas económicas de los últimos doscientos años; historia constitucional desde 1776; historia económica y social desde 1750 y finanzas públicas modernas.

Von Mises empezó a fungir como un asesor intelectual de la elite mexicana, a la cual se refiere en su carta a von Hayek, a través de Montes de Oca. Asesoró la formación y desarrollo de lo que sería más tarde el proyecto educativo más importante de esta corriente: el Instituto Tecnológico de México.

[13] *Ibid.*, p. 827.

Una política económica para la posguerra: von Mises

A fines del mes de febrero de 1942, von Mises dejó México con la promesa de escribir un artículo para la revista *Cuadernos Americanos,* la cual cumplió, y se publicó "Ideas sobre la política de la posguerra" en el número 4 de julio-agosto de ese mismo año.[14] En este artículo von Mises dedica sus reflexiones a los lineamientos de política económica que en su opinión debían seguir las distintas naciones para la reconstrucción económica en la posguerra.

La guerra no paralizó la reflexión intelectual. Al contrario, muchos intelectuales consagraron su energía a pensar y resolver sobre cuáles eran las virtudes y defectos de los distintos regímenes políticos establecidos en el mundo y enfrentados en la Segunda Guerra Mundial: el socialismo, el fascismo, el comunismo, el liberalismo, etc. Algunos de ellos fueron: Joseph Schumpeter, Kart Mannheim, Karl Popper, etc. Friedrich von Hayek y von Mises no se quedaron fuera de esta reflexión colectiva.[15] En este artículo, von Mises sostiene que las naciones para su reconstrucción económica debían seguir una política económica radicalmente distinta a la empleada antes de iniciar el conflicto bélico. Concretamente se refiere al nacionalismo económico, el cual considera nocivo para el desarrollo de la economía. Dice:

> […] Una política económica basada en la creencia de que se puede favorecer el bienestar de todos los súbditos de un país, o al menos de un grupo determinado, poniendo en práctica medidas que perjudiquen al extranjero. Se creía que se prestaba un servicio al propio país dificultando o prohibiendo de un modo absoluto la importación de mercancías, extranjeras restringiendo la inmigración de extranjeros o expropiando, parcial o totalmente, el capital perteneciente a extranjeros. No es éste el lugar apropiado para investigar si tales medidas son realmente idóneas para alcanzar el fin deseado. La teoría clásica del libre cambio ha dado ya la prueba irrefutable de que el resultado final de las restricciones impuestas al comercio exterior no consiste sino en un descenso general de la productividad del trabajo y, por tanto, del nivel de vida. De ese modo, la producción deja de tener lugar en puntos en los que sería grande el rendimiento, para trasladarse a otros en los que, en el mismo esfuerzo de capital y trabajo, se obtienen rendimientos muy inferiores. La clásica teoría del libre cambio de Hume, Smith y Ricardo nunca ha podido ser refutada. Todo cuanto en su contra ha sido objetado resultó posteriormente infundado.[16]

[14] Revista de ciencias sociales y filosofía que fundó y dirigió Jesús Silva Herzog.
[15] Watson, *Historia*, 2003, pp. 405-406.
[16] Mises, "Ideas", 1942, p. 88.

Sustenta que la destrucción del nacionalismo económico era la condición para que las naciones consiguieran la paz y el bienestar en la posguerra. Considera que el problema central de la economía de posguerra era la penuria del capital, y para él sólo había una manera de aliviar este mal:

> […] producir más de lo que se consuma, esto, es ahorrar y formar de este modo un nuevo capital. Cuanto más se produce, cuanto más de lo producido se invierte y menos se consume, más pronto pasan los malos tiempos de la penuria de capital. Todos los que aconsejan una solución diferente a la que acabamos de exponer, se engañan a sí mismos, o tratan de engañar a los otros.[17]

Agrega:

> No hay procedimientos financieros mágicos para remediar la penuria de capital. La expansión del crédito no puede aliviarla, y mucho menos suprimirla. Por el contrario, el boom artificialmente producido por la expansión del crédito, da lugar a un despiste, y por tanto, a un despilfarro de capital, favoreciendo de un modo inmediato un superconsumo, esto es, una consunción de capital. Los experimentos inflacionistas no harían sino empeorar el mal. Lo que hace falta en este caso es, precisamente, una política monetaria y de crédito que asegure la estabilidad del valor monetario.[18]

Opina que los gobiernos debían de abandonar sus *políticas confiscatorias: tendrán que cambiar radicalmente su política de impuestos.* Propone que:

> *[…] la parte del ingreso que no se consuma, sino que se ahorra e invierte, ha de quedar libre de todo impuesto, ya que es asunto de interés público que se forme tanto capital nuevo como sea posible.*[19]

En conclusión, von Mises propuso como política de reconstrucción de la segunda posguerra, acabar con el nacionalismo económico que implicaba una política proteccionista y una política impositiva que en su opinión no permitía el incremento del ahorro y la formación de capital. La reconstrucción económica, en su opinión, debía hacerse bajo la luz del paradigma del librecambio.

[17] *Ibid.*, p. 93.
[18] *Ibid.*, p. 93.
[19] *Ibid.*, p. 94.

Von Mises y los problemas económicos de México

También, producto de su visita a México, es el ensayo "Problemas económicos de México" escrito en 1943, en el que von Mises hizo una crítica a la política económica del Estado mexicano emanado de la Revolución mexicana de 1910. Este ensayo fue publicado por el Instituto Cultural Ludwig von Mises en 1998 con un estudio introductorio de Carolina R. de Bolívar. En el año de la publicación fungía como directora académica del instituto, Josefina Vázquez Mota, destacada militante del Partido Acción Nacional. Bettina Bien Greaves, sobresaliente alumna de von Mises, donó a este instituto el texto que conforma esta publicación. Ella heredó los documentos que el matrimonio Mises dejó al morir en su departamento de Nueva York. Margit von Mises describe de la siguiente manera el lugar que Greaves jugó en sus vidas. Dice:

> […] She first came to the seminar in 1951 and attended it to the last session, not missing a single meeting. She is one of those rare individuals who combine intelligence and metal curiosity with warmth and understanding of human nature. With the passing of the years, she became a household word with Lu and me. If there was any information Lu neended, any refreshing of his memory, he would say, "Call Bettina" and surely enough she had the answer.[20]Alter tour or five years in the seminar, Bettina took her seat next to Lu, taking notes in shorthand —and no one would have dared to contest for that seat. I spoke first to Bettina in 1952 during a seminar in California. At the time she was still rather quit, hardly asking any questions, But, later, working with tremendous zeal, studying Lu's book from beginning to end, reading them again and again, her inner security grew in relation to her knowledge. She wrote an excellent bibliography of Lu's work, and for his ninetieth birthday she catalogued —with my permission and without Lu's Knowledge— his whole library of about 6000 volumenes, to Lu's greatest surprise and delight.[21]

Bettina Bien Greaves conocía muy bien la biblioteca de von Mises, misma que heredó a la muerte del matrimonio. Ello explica que encontrara los documentos donde von Mises hace el análisis de la economía mexicana y que conforman la publicación del artículo inédito de Mises sobre México.

En *Problemas económicos de México*, Ludwig von Mises objeta las medidas de política económica aplicadas por el presidente Lázaro Cárdenas durante su gobierno. Estas críticas se centraron en: la intervención estatal,

[20] Margit von Mises, *Years*, 1976, p. 140.
[21] *Ibid*.

la inflación, el proteccionismo y el nacionalismo económico.[22] Antes de conocer los planteamientos de von Mises es importante recordar que cuando Mises visita México se encuentra en la presidencia Manuel Ávila Camacho (1940-1946), y se tiene la Segunda Guerra Mundial como telón de fondo. El conflicto bélico creó condiciones favorables para la industrialización del país al incrementar la demanda de manufacturas mexicanas en el mercado internacional. Los rasgos centrales del proyecto industrializador fueron: un papel muy activo del Estado en la economía, el proteccionismo, el otorgamiento de estímulos fiscales y la dotación de infraestructura. En su ensayo, el autor parte del hecho de que México es un país atrasado y sostiene que la industrialización es la vía para resolver los problemas del atraso económico, aunque expresa su desacuerdo con la política industrializadora del Estado mexicano que se fundamenta en una fuerte intervención del Estado y en el proteccionismo. Aludiendo al periodo nacionalizador de Lázaro Cárdenas, comenta que México necesitaba para su desarrollo capital y que estas nacionalizaciones lo ahuyentaban.

> Lo que más necesita México es capital, ya sea propio o extranjero. El repudio a la deuda nacional y la expropiación de las inversiones extranjeras desaniman al capitalista externo, y los métodos impositivos frenan la acumulación de capital interno. El abandono total de esas prácticas es el primer requisito para la regeneración económica del país.
>
> No hay esperanza de construir una industria próspera en un país que considera a cada empresario como un explotador y trata de castigar su éxito. La política de acortar las jornadas de trabajo, de elevar costos forzando al empresario a proveer de vivienda a los trabajadores y de fijar tasas de salario mínimo, ya sea por interferencia directa del gobierno o por dar mano libre a las presiones sindicales, es vana en un país cuya producción industrial aún está por crearse.
>
> Es una triste realidad que un país cuyas condiciones naturales para la producción son menos favorables que las de otros, que padece de una comparativa escasez de capital, sólo tenga una forma de competir con otros, más bendecidos por la naturaleza y más ricos en capital: con su mano de obra más barata. En un mundo sin barreras migratorias, prevalece la tendencia a igualar los sueldos entre los diferentes países. Si no existe libertad de movimiento para la mano de obra, los salarios tienen que ser más bajos allí donde los recursos naturales sean más pobres y el capital más escaso. No hay modo de cambiar esta situación. Si el gobierno o los sindicatos no están dispuestos a aceptar esta realidad, no sólo no lograrán mejorar las condiciones de las masas, sino que las empeorarán. Impedirán el desarrollo de las industrias proce-

[22] Ludwig von Mises, *Problemas económicos de México. Ayer y hoy*, México, Instituto Cultural Ludwig von Mises, 1998.

> sadoras, obligando a los trabajadores a seguir siendo peones extremadamente pobres, cuando podrían tener un empleo mejor remunerado en las fábricas.
>
> La única manera de mejorar la situación económica de México es mediante el liberalismo económico: es decir, una política de *laissez faire* […] envidiar el éxito de los compatriotas más afortunados es una debilidad común del hombre. Pero un patriota honrado no debería ver con disgusto la fortuna de empresarios eficientes. Debe entender que, en una sociedad capitalista, la única forma de acumular riquezas es mediante el suministro a los consumidores de las mercancías que demanden, al mínimo costo. El que mejor sirve al público, más se beneficia.
>
> Lo que México necesita es libertad económica.[23]

En conjunto, esta política desarrollista del Estado mexicano fue criticada por von Mises: la protección al mercado interno, las políticas salariales y sindicales, así como la intervención del Estado en la economía son los puntos centrales de su crítica.

Las instituciones: la Asociación Mexicana de Cultura

Un grupo de empresarios, encabezados por Raúl Baillères, estaban interesados en proporcionar una alternativa a la política económica promovida en el país a partir del cardenismo.[24] En el año de 1946 se formó la institución que impulsaría el proyecto alternativo, la Asociación Mexicana de Cultura. Formalmente, el objetivo de su creación fue: "Iniciar, promover, estimular, patrocinar, o directamente administrar y dirigir toda clase de actividades educacionales y culturales".[25] Como se manifiesta en la declaración fundacional, para cumplir con el propósito de promover la educación en México, la Asociación Mexicana de Cultura A.C., decidió:

[23] Von Mises, *Problemas*, 1998, pp. 12-13.

[24] Posteriormente, tanto los industriales más antiguos como los banqueros participaron en la fundación de instituciones de educación superior para proporcionar una alternativa a lo que ellos percibían como la ideología de izquierda en las universidades reguladas por el Estado. El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), fundado por industriales locales en 1943, hacía hincapié principalmente en los campos técnicos, como ingeniería y administración de empresas. Inspirado en los Institutos Tecnológicos de Massachusetts y de California, el "Tec de Monterrey" no contaría con un departamento de economía hasta 1954. Otra universidad privada, la Iberoamericana, también se fundó en los años cuarenta con una orientación católica conservadora, pero la Ibero no tendría un departamento de economía hasta los años sesenta. Babb, *Proyecto*, 2003, pp. 98-99.

[25] Negrete, "Entrevista", 1988, pp. 9-11.

> […] establecer un sistema de planteles superiores que puedan vivir sin otra sujeción que las leyes del pensamiento, con entera libertad de cátedra; sin otro propósito que el descubrimiento de la verdad y la formación de los jóvenes; alejados de toda dependencia de política militante o de grupo; libres de las vicisitudes de la penuria económica; capaces de otorgar dentro de un ambiente estricto de orden y disciplina nuevas oportunidades de eficiente preparación cultural, de formación científica, de capacitación técnica y de investigación a la juventud mexicana ; que aseguren para su magisterio una vida decorosa y una entusiasta y exclusiva dedicación a la enseñanza; y en los cuales aliente con igual ímpetu la formación integral de la juventud en sus aspectos cultural, científico, técnico, deportivo y fundamentalmente moral y patriótico.[26]

Dentro de los socios fundadores de la Asociación Mexicana de Cultura encontramos a siete de los principales bancos mexicanos y varias empresas de Monterrey, incluida la Compañía Cervecera Moctezuma y la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey.[27] Entre las personalidades que participaron en la formación de la Asociación se encuentran: Mario Domínguez, Luis Montes de Oca, Ernesto Amescua, Aarón Sáenz, Evaristo Araiza, Federico T. de Lachica, Julio Lacaud, Manuel Senderos, Pedro Maus, José de la Mora, Emilio Souberville, Hipólito Signoret, Guillermo Barroso, Carlos Gómez y Gómez, Manuel Ulloa, Carlos Trouyet, Rogelio Azcárraga, Aníbal de Iturbide, Enrique González Rubio, Carlos Novoa y Antonio Díaz Lombardo, Salvador Ugarte, Noé Graham Gurría, Fernando A. González, Bernabé A. del Valle, Manuel Sandoval Vallarta, Eduardo García Máynez, Antonio Martínez Báez, Fernando Orozco, Gustavo R. Velasco, Mariano Alcocer y Virgilio Domínguez. Como podemos notar, el primer consejo directivo de la asociación incluyó a empresarios, banqueros e individuos con carreras tanto en la empresa privada como en el sector público.[28] Los fundadores de la institución consideraron que lo más urgente era la promoción de instituciones que promovieran "el adiestramiento técnico, con sentido humano de los jóvenes que quieran dedicarse a actuar profesionalmente en los aspectos, bancario, industrial y comercial",[29] por ello decidieron establecer: *a*) La Escuela de Ingeniería Industrial que comprendía las carreras de ingeniería: mecánica, electricista, química, e ingeniería administrativa; *b*) El Instituto Mexicano de Economía: donde se podría estudiar la carrera de economista en sus grados de licenciatura y doctorado, la de estadígrafo y la de actuario; *c*) La Escuela de Administración: que abarcaba las carreras de contador

[26] *El Universal*, 26 de mayo de 1946, p. 10.
[27] *Ibid.*
[28] *Ibid.*
[29] *El Universal*, 12 de enero de 1947, p. 11.

público titulado y de administración de negocios, la de contador privado en sus ramas bancaria, industrial y comercial.

Asimismo, la asociación se propuso ofrecer cursos breves de especialización para funcionarios y empleados de la banca, el comercio y la industria, con objeto de promover el avance técnico y el progreso cultural.[30] Los planteles educativos que fuesen creados a partir de esta convocatoria serían dirigidos por una Comisión Técnica Consultiva integrada por maestros universitarios, entre ellos se encontraban: doctor Manuel Sandoval Vallarta, doctor Fernando Orozco, licenciado Virgilio Domínguez, licenciado Antonio García Báez, licenciado Gustavo R. Velasco y licenciado Mariano Alcocer, como Director General fue designado el licenciado Eduardo García Máynez.[31] La creación de estos planteles educativos fueron vistos o se hicieron ver como "[…] el primer esfuerzo que la iniciativa privada (hacia) en gran escala a favor de la alta cultura y con un espíritu de cooperación con la Universidad Nacional de México" con el objetivo de resolver sus problemas de sobrepoblación escolar.[32] Esta explicación fue debatida por Gilberto Loyo, el entonces director de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien sostuvo que dicha escuela contaba con espacio suficiente para recibir a los jóvenes que desearan ingresar a esta institución académica.[33]

Creación del Instituto Tecnológico de México

Cumpliendo sus objetivos, la Asociación Mexicana de Cultura creó el Instituto Tecnológico de México (ITM), más tarde ITAM, cuyo programa central era el de estudios de economía y fue organizado como alternativa al programa de estudios de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1946, La Asociación Mexicana de Cultura abrió su Escuela de Economía, "siguiendo los planes y programas de estudios vigentes en la Universidad Nacional, si bien con ciertos cambios en el orden de sucesión de las diversas asignaturas, pero sin suprimir ninguna de ellas".[34]

Es curioso que la Escuela de Economía del ITM se propusiera seguir los planes y programas de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, si había sido creada como alternativa a ella. Cuando

[30] *Opción*, abril, 1988, p. 5.

[31] "La Asociación Mexicana de Cultura va en auxilio de la Universidad", *El Nacional*, 24 de junio de 1946, p. 6.

[32] *Ibid.*

[33] "Economistas", *El Tiempo*, 15 de marzo de 1946, pp. 29-30.

[34] *El Universal*, 6 de enero de 1948, p. 7.

la noticia se conoció surgieron algunas expresiones e interrogantes acerca de la nueva institución educativa: "¿Por qué los banqueros querrán crear otra escuela de economía? ¿No sería mejor que su apoyo financiero a la cultura económica lo orientasen a través de lo que ya existe?".[35] Las respuestas a estas preguntas las encontraremos más adelante generadas por los propios creadores de la institución referida.

El Dr. Josué Sáenz, catedrático de la Escuela de Economía y director de Estadística de la Secretaría de Economía, fue a quien primeramente el grupo de banqueros ofreció la dirección del Instituto Mexicano de Economía. Éste rechazó el cargo. Acto seguido, el nombramiento fue otorgado a Daniel Kuri Breña, persona cercana al Partido Acción Nacional "y por ello, tal vez mucho más identificado con los designios de los fundadores del Instituto Mexicano de Economía".[36]

En una entrevista en 1988, uno de los socios fundadores, el banquero Aníbal de Iturbide, aclaró las circunstancias que llevaron a este grupo de empresarios a crear la Asociación Mexicana de Cultura y el Instituto Tecnológico de México. En sus palabras:

> [En 1946] a finales de la presidencia de Manuel Ávila Camacho […] estaba vigente todavía, en una forma muy importante, una ideología, a nuestro juicio, equivocada de corte cardenista. Todavía las ideas del gobierno del general Cárdenas tenían una influencia importante en el desarrollo ideológico de la política y la vida mexicana, cosa que a nosotros nos parecía que no era lo más afortunado para buscar un desarrollo equilibrado del país.
> Entonces un grupo de personas, los que organizamos la Asociación Mexicana de Cultura, pensamos que si había que alentar el desarrollo industrializador de México teníamos que tratar de cambiar la mentalidad de las gentes, porque con una mentalidad predominantemente de tipo socialista, izquierdizante, que era lo que predominaba en el medio político, no creíamos que fuera posible un desarrollo industrial. No era posible que este clima fuera alentador para la inversión de capitales, tanto mexicanos como extranjeros, para que México iniciara un nuevo periodo en su desarrollo, ahora predominantemente industrial.
> Ésa fue esencialmente la razón que nos impulsó a crear el Instituto Tecnológico de México, teniendo como meta la creación de una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México [...][37]

[35] *Revista de Economía Continental*, tomo 1, núm. 1, 15 de agosto de 1946.
[36] "Economistas", *El Tiempo*, 15 de marzo de 1946, pp. 29-30.
[37] Negrete, "Entrevista", 1988, p. 9.

De Iturbide cuenta que esta idea empezó a tomar forma durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, cuando este grupo de hombres de negocios vieron que la política cardenista no coincidía con lo que ellos pensaban, dice:

> Considerábamos que con la ideología cardenista en pleno vigor no existía suficiente aliciente para la inversión de grandes capitales que iniciaran el proceso de transformación de un país agropecuario-minero a uno industrial. La Escuela de Ingeniería se desechó porque llegamos a la conclusión de que no podíamos ser eficientes si queríamos abarcar demasiadas ramas. Decidimos concretarnos a tres o cuatro escuelas, dándole preferencia siempre a la Escuela de Economía, porque a nuestro juicio era la base sobre la que iba a girar todo el futuro de México.[38]

Esta ideología intervencionista del Estado cardenista, criticada por Iturbide y sus socios de la Asociación Mexicana de Cultura, estaba representada por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM y sus académicos. Estos últimos pertenecían, muchos de ellos, a la corriente del nacionalismo económico y tenían como meta cumplir con el programa de la Revolución mexicana que más tarde devino en la formulación de una política económica para el desarrollo. Algunos ellos fueron: Jesús Silva Herzog, uno de los fundadores de la Escuela de Economía; Enrique González Aparicio, Ricardo Torres Gaytán, Horacio Flores de la Peña y Emilio Mugica. Todos ellos fueron directores de la institución y ocuparon puestos de alto nivel en el sector público. Tenían una gran participación en la vida pública del país. Desde la Escuela de Economía, estos profesores reclutaban alumnos para el sector público y al mismo tiempo reproducían los profesionales que el Estado desarrollista necesitaba para su gestión.[39] Según las investigaciones de Roderic Camp:

> Graduates of the National School of Economics have tended to concentrate heavily in two government agencies: The Secretariat of Industry and Commerce, and the Secretariat of the Treasury. There are several reasons for this concentration. As is evident […] leadership of those agencies has been dominated by professors or graduates of the National School of Economics from 1929 to 1951.[40]

[38] *Ibid.*, p. 10.
[39] Camp, "National School", 1975.
[40] *Ibid.*, p. 147.

Un ejemplo interesante fue Gilberto Loyo:

> […] who became dean of the School of Economics in 1944, gave a great impetus to the career of being an economist by encouraging the employment of economists in the Secretariat of Industry and Commerce, which he headed in 1952 after leaving the deanship. Control of this agency by National School of Economics graduates has continued until 1974. The establishment of a federal Income Tax Department in the secretary of the treasury, which almost exclusively employed economists. […] was soon directed consecutively by National Economic School graduates. Lastly, when costudents and professors recruited students, it was often into their own agencies.[41]

Contra esta corriente de pensamiento, el proyecto liberal encabezado por un grupo de empresarios construía instituciones alternativas. En un artículo de la revista *Tiempo* del 15 de marzo de 1946 se citaba a uno de los fundadores del ITM —cuya identidad no se especificaba—, pero que era parte del llamado grupo BUDA (formado por los banqueros Raúl Baillères, Salvador Ugarte, Mario Domínguez y Ernesto J. Amezcua) que decía: "Necesitamos economistas liberales no contaminados de intervencionismo, que defiendan nuestros intereses frente al estado".[42]

Y criticaba a la Escuela Nacional de Economía:

> La Universidad Nacional y su Escuela de Economía hundidas en permanente desorden, y por lo que hace a ésta última, poseída de una orientación estatista, no puede garantizar la formación de técnicos bien capacitados, a los que puedan confiarse sin temores posiciones en la banca y en los negocios privados.[43]

A este juicio, Gilberto Loyo, quien era director de la Escuela Nacional de Economía en ese momento y profesor de estadística y demografía en la misma institución, contestó desde una perspectiva puramente académica:

> Es falso que aquí se imparta una educación profesional sectaria. La libertad de cátedra de la UNAM garantiza que la Escuela Nacional de Economía se exponga a todas las corrientes del pensamiento, como en efecto ocurre. Lo que pasa, eso sí, es que sí aspiramos a que el egresado de nuestro plantel sea apto para servir a la nación y no a una clase social determinada. Lo que ocurre igualmente, es que hemos dado a nuestros planes de estudio una homogeneidad, de tal modo que el alumno puede emplear con eficacia sus conocimientos

[41] *Idem*.
[42] *El Tiempo*, 9 de agosto de 1946, pp. 33-34.
[43] "Economistas", *El Tiempo*, 15 de marzo de 1946, pp. 29-30.

> independientemente de que los matice o no, con expresiones puramente personales.[44]

En la declaración de los empresarios se encuentran muy claros los motivos por los cuales se formó el ITM: en su opinión sólo una política económica liberal podía representar los intereses de la empresa privada. A pesar de las críticas que ellos hicieron al gobierno de Manuel Ávila Camacho por encontrarse bajo la influencia de la ideología cardenista se reconoce que el gobierno, lo comenta De Iturbide en la entrevista referida anteriormente, nunca puso la menor dificultad al desarrollo del proyecto educativo de la Asociación Mexicana de Cultura.

Algunos de los líderes del proyecto

El presidente de la Asociación Mexicana de Cultura, desde su fundación hasta su muerte en 1967, fue Raúl Baillères, un banquero que fundó en 1934 Crédito Minero, S.A. —más tarde Banca Cremi—, el primer banco mexicano especializado en el financiamiento de las operaciones mineras. Posteriormente, fundó Crédito Hipotecario, S.A. y Crédito Afianzador, S.A.; de 1941 a 1942 fue presidente de la Asociación de Banqueros de México. En 1941, Baillères también presidió un grupo financiero con intereses de control en la Compañía Cervecera Moctezuma con base en Monterrey y la cadena de tiendas departamentales El Palacio de Hierro.[45]Muchas de estas actividades empresariales las desarrolló como parte del grupo financiero BUDA integrado en los años treinta por él, Salvador Ugarte, Mario Domínguez y Ernesto J. Amezcua, los cuatro fueron fundadores de la Asociación Mexicana de Cultura y juntos emprendieron y desarrollaron grandes empresas.[46] El líder del proyecto, Raúl Baillères, estaba en desacuerdo con la estrategia estatista del gobierno, que en su opinión se había hecho dueño de numerosas empresas limitando el campo de la iniciativa privada. "Tuvo una intuición

[44] *Idem*.

[45] "Raúl Baillères", *Opción*, abril 1988, p. 6.

[46] En el año de 1932, por iniciativa de Salvador Ugarte se formó el Banco de Comercio (más tarde Bancomer y ahora BBVA), proyecto en el que Raúl Baillères tuvo uno de los papeles principales y cuya organización institucional fue encomendada a Aníbal de Iturbide. También colaboraron en el proyecto Mario Domínguez, Ernesto Amezcua y Liberto Senderos. Tiempo después, juntos crearían Crédito Hipotecario, S.A. y Crédito Afianzador, S.A. Así también participarían en la formación del Banco General de Capitalización establecido en 1934. En 1956 los conflictos generados por el control del Banco de Comercio provocaron la salida de Raúl Baillères y de varios consejeros más de dicha institución. Posteriormente, De Iturbide (que había renunciado al banco en 1955) y Baillères fueron invitados a integrarse al Banco Comercial Mexicano (Comermex), como director y como miembro del consejo de administración respectivamente.

muy clara: ese sistema no podía funcionar y México requería una sociedad libre, con la iniciativa privada como motor del desarrollo económico".[47]

Aníbal de Iturbide presentó a Raúl Baillères con Luis Montes de Oca, de este encuentro dice: "Yo fui quien los juntó. Luis era el hombre de ideas y Raúl el que hacia fuerza con su apoyo económico".[48]

Continúa De Iturbide: ellos dos y un grupo de distinguidos amigos, todos ya desaparecidos, crearon entonces la Asociación Mexicana de Cultura y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.[49] En ese entonces, declaró Baillères: "Vamos a preparar muchachos para que dentro de 30 a 40 años puedan hacer la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista".[50]

Luis Montes de Oca fue contador público. Desempeñó un papel muy importante en la conducción de las finanzas nacionales en el periodo de la reconstrucción económica: el presidente Plutarco Elías Calles lo nombró Contralor General de la Nación en 1924, puesto que desempeña hasta 1927; secretario de Hacienda de 1927 hasta 1932. Más tarde, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue Director del Banco de México, desde 1935 hasta 1940, y posteriormente se retiró de la vida pública para hacer carrera como banquero privado. En 1941 convocó a un grupo de empresarios a formar el Banco Internacional. Montes de Oca fue el socio fundador de la Asociación Mexicana de Cultura, que tenía los vínculos más importantes con el mundo intelectual mexicano y, a través de él, el ITM pudo reclutar a Miguel Palacios Macedo —profesor de la Escuela Nacional de Economía— para que enseñara, en el nuevo Instituto, historia del pensamiento económico y teoría económica.[51] De Iturbide declara en entrevista:

> Dentro de la Asociación Mexicana de Cultura tuvimos la fortuna de contar con un hombre de una importancia intelectual extraordinaria: don Luis Montes de Oca, quien había sido Secretario de Hacienda y Director del Banco de México. Entonces ya estaba retirado del sector público. Él era un hombre de cultura extraordinaria y tenía muy buenas relaciones con otros talentos. De manera que él fue el vehículo por medio del cual logramos contactar y traer hacia el ITM a gentes […] de los más importantes, el lic. Miguel Palacios Macedo, el hombre más imprescindible en el desarrollo de la Escuela de Economía.[52]

[47] "Raúl Baillères (1895-1967)", *Expansión*, 13 de abril de 1994, p. 36.
[48] *Idem*.
[49] *Idem*.
[50] *Idem*.
[51] Negrete, "Entrevista", 1988, p. 10.
[52] *Idem*.

Carlos Novoa fue un banquero privado que ocupó cargos públicos de primera línea: presidente de la Comisión Nacional Bancaria, 1933; presidente de la Asociación de Banqueros de México, 1945-1946; fue director del Banco de México de 1946 a 1952. Carlos Novoa fue hijo de Eduardo Novoa, subsecretario de Justicia de Porfirio Díaz. Su carrera al igual que la de Montes de Oca fue en finanzas privadas y públicas. Al mismo tiempo que ocupaba un cargo público importante impulsaba un proyecto que estaba en desacuerdo con la política económica vigente.[53] Nora Hamilton sostiene que el nuevo gobierno revolucionario, además de crear condiciones para la acumulación de capital, creó una nueva clase política. Al terminar la lucha armada, los generales revolucionarios continuaron controlando varias regiones del país. El gobierno pacificó y controló a estos militares con prebendas económicas y canalizando sus ambiciones políticas a las actividades empresariales. La estudiosa sostiene que un ejemplo clásico de ese proceso fue Aarón Sáenz.[54] A los 26 años fue jefe del Estado Mayor del general Álvaro Obregón con quien mantuvo una gran amistad; En 1924, el presidente Obregón lo nombró secretario de Relaciones Exteriores; de 1927 a 1930 gobernó su estado natal, Nuevo León;[55] secretario de Industria y Comercio de 1930 a 1931. Aarón Sáenz pasa de militar y funcionario del gobierno a empresario. Se convirtió en un magnate del azúcar que hizo su fortuna a través de conexiones políticas adquiridas durante la Revolución y los puestos públicos que ocupó. Sáenz sostuvo estrechos vínculos con los grupos empresariales conservadores de Monterrey y también fue presidente del Banco Azucarero, un banco especializado en la inversión en la industria azucarera, que más tarde se convertiría en el Banco de Industria y Comercio.[56] Fue de los principales socios fundadores del Banco Internacional junto con Montes de Oca.

> Sáenz's Wealth apparently originated during his government career with the establishment of a construction firm (in association with President Calles) which benefited from government contracts. He and Calles, [...] were also associated in the construction of a major sugar refinery at El Mante, in the state of Tamaulipas. Sáenz, Calles and other government officials obtained the lands after a dam and irrigation system had been constructed at government expense, and modern sugar refinery was built with the assistance of a substantial loan from the Banco de México.[57]

[53] Camp, *Biografías*, 1992, pp. 410-411.
[54] Hamilton, "State", 1982, pp. 40-41.
[55] Véase Fabián Tapia, Áaron Saénz, disponible en <http://www.sre.gob.mx/acervo/can2_3.pdf>.
[56] Hamilton, "State", 1982, pp. 40-41.
[57] *Ibid*., p. 41.

Otro importante miembro de la Asociación fue Aníbal de Iturbide, director del Banco Nacional de México en 1945 y del Banco Comercial Mexicano en 1955. Durante dos periodos es presidente de la Asociación de Banqueros de México. Personaje clave en la formación de esta corriente de pensamiento y de los banqueros más prominentes de México en el siglo XX: profesional eficiente y capaz. Pero no fue solamente un técnico, también conocía la teoría monetaria y bancaria del momento, a la vez que participaba en la construcción de las instituciones crediticias y bancarias del país. Destacó por ser un líder y un intelectual del sector. Estuvo presente en el debate económico buscando influir en la política económica desarrollista del gobierno insistiendo en la estabilidad como un requisito para el desarrollo.[58] Particularmente estuvo presente en los debates sobre el crédito y la moneda.

Aníbal de Iturbide fue un hombre que expresó y difundió sus ideas y pensamiento en distintos documentos. Varios de sus trabajos se encuentran recopilados en el libro *Visión científica y retrospectiva del crédito en México*. En abril de 1954, en la XX Convención de Banqueros celebrada en Acapulco, Gro., presentó la ponencia "La importancia real del gasto público en la economía".[59] Un trabajo que resume su pensamiento sobre la moneda y el crédito fue la conferencia "Política monetaria y de crédito", presentada como director del Banco Comercial Mexicano en el Instituto Tecnológico de México en abril de 1959.[60] En esta conferencia sostiene que los problemas básicos del país están condicionados a la estabilidad monetaria, a este respecto agrega:

> De aquí que la necesidad de reexaminar nuestras prácticas y políticas monetarias sea una tarea de cumplimiento inmediato. La carencia de firmeza en el valor de nuestro peso constituye hoy en día, el problema más urgente y el que tiene mayores consecuencias en la vida nacional; es por ello, que creo firmemente que deberían subordinarse de inmediato los demás fines de la política económica al objetivo fundamental de mantener la estabilidad monetaria.[61]

[58] Véase, *Visión crítica retrospectiva del crédito en México,* publicado en 1963, volumen 11 de la Colección SELA (Selección de Estudios Latinoamericanos), que reúne varios trabajos de Aníbal de Iturbide que cubren el periodo de 1947 a 1960.

[59] "La importancia real del gasto público en la economía" ponencia presentada por Aníbal de Iturbide, gerente general del Banco de Comercio S.A., en la XX Convención de Banqueros, celebrada en Acapulco, Gro. el 26 de abril de 1954.

[60] La conferencia fue sustentada el miércoles 15 de abril de 1959 en el Auditorio del Instituto Tecnológico de México, y contó con los comentarios de Ernesto Fernández Hurtado, subdirector del Banco de México, de Josué Sáenz y Víctor L. Urquidi. Véase Iturbide, *Política*, 1959.

[61] Iturbide, *Política*, 1959, p. 2.

En esta ponencia, también De Iturbide debate con las autoridades monetarias y bancarias del país sobre el papel del Banco de México como banco central, ocupado de promover el desarrollo económico del país, y polemiza sobre el papel del déficit público como instrumento del desarrollo.[62]

La escuela austriaca en México. Von Mises y von Hayek

En el mismo año de 1946 y a pocos meses de haberse creado la Asociación Mexicana de Cultura, la Asociación de Banqueros y esta joven asociación invitaron a México a los dos promitentes representantes de la Escuela Austriaca, al maestro y al alumno: a Ludwig von Mises y a F. von Hayek. Ambos luchadores por la libertad económica y la libertad política. Lo mismo oponentes del fascismo que del socialismo o del New Deal de F. D. Roosevelt. Luis Montes de Oca fue una vez más su promotor y presentador en sus conferencias.

No hay libertad económica sin libertad política

El 22 julio de 1946 llegó a la Ciudad de México, invitado por la Asociación de Banqueros y por la Asociación Mexicana de Cultura, el profesor Friedrich von Hayek de la Escuela de Economía de Londres. Eminente discípulo de Ludwig von Mises. Autor del famoso libro publicado en 1944 *The Road to Serfdom,* en el cual argumenta en defensa del libre mercado y sostiene la idea que la economía planificada nunca tiene suficiente información acerca de las preferencias individuales para que el consumidor realice una elección correcta.

Impartió tres conferencias en el Instituto Mexicano de Economía y en la Confederación de Cámaras de Comercio, los días 24, 25 y 29.[63] Las prime-

[62] Aníbal de Iturbide ocupó diversos cargos en su vida profesional: gerente general del Banco de Comercio, S.A.; director general del Banco Comercial Mexicano S.A. (1956); consejero de la Asociación de Banqueros de México; consejero de Administración de Tubos de Acero de México; consejero de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; consejero de 24 bancos afiliados al Banco de Comercio, S.A.; consejero de La Comercial, Compañía de Seguros, S.A.; consejero de La Almacenadora, S.A.; consejero de la Nacional de Drogas, S.A.; consejero de Manantial Peñafiel; consejero suplente de Crédito Hipotecario S.A. Además, representó a México en la Conferencia Internacional de Crédito en Roma; fue miembro de la Comisión Revisora de la Ley de Instituciones de Crédito; fue miembro del Consejo de Política Económica y Fiscal; de la Comisión Nacional de Economía que organizó el presidente Ávila Camacho durante de último año de su gobierno. Véase, Romero, "Aníbal de Iturbide", 2010, pp. 157-162.

[63] Friedrich von Hayek nació en Viena el 8 de mayo de 1899 e hizo sus estudios en la universidad de esa ciudad, donde obtuvo el grado de doctor en derecho en 1922 y en ciencias políticas en 1923. Perteneció al Servicio Civil Austriaco desde el año de 1921 hasta el de 1926.

ras dos, 24 y 25 de julio, versaron sobre el tema "Ocupación y gasto público" (Employment and Public Expenditure); y la del 29 de julio sobre "El significado de la competencia" (The Meaning of Competition). También el profesor von Hayek habló en la Confederación de Cámaras de Comercio sobre el tema "Las consecuencias políticas de la planeación" (The Political Consequences of Economic Planning). Luis Montes de Oca —presidente del Banco Internacional—, "definido por sí mismo, como opositor de la planeación económica y como partidario del neoliberalismo, que sustentó también el Prof. Hayek",[64] presentó al conferenciante al auditorio. Para ese momento el presidente de la Asociación de Banqueros era Carlos Novoa.[65] La revista *El Tiempo* comenta que el solo anuncio de la llegada de Hayek a México despertó interés *y hasta removió un poco de pasión entre los estudiosos mexicanos de economía.* Lo que llama la atención de este artículo periodístico es que por primera vez aparece el término de *neoliberal* en la prensa, hasta ahora se les había ubicado a los profesores visitantes como integrantes de la Escuela Austriaca o de Viena. En la última conferencia, von Hayek expuso una de sus tesis principales:

> […] que no es posible la libertad política sin libertad económica, y de que cualquier planeación o dirección de las actividades económicas de un país implica, la dirección de las actividades políticas de esos ciudadanos, se mostró partidario de un sistema de iniciativa privada, admitiendo cierta planeación tan sólo en casos excepcionales […].[66]

Como Ludwig von Mises, von Hayek no se detiene en considerar al individuo sólo como un ente económicamente racional, al individuo maximizador, sino que lo ve como un actor político, tal vez antes que un sujeto optimizador en la economía. Este es un punto central que los diferencia del viejo liberalismo.

En sus conferencias, dirigidas a un público de banqueros, combatió la política de obras públicas en época de inflación porque, en su opinión, ello

De 1927 a 1931 fue director del Instituto Austriaco de Investigaciones del Ciclo de Negocios. De 1929 a 1931, profesor del curso de economía política en la Universidad de Viena. En 1931 fue nombrado profesor de ciencias económicas y de estadística en la Universidad de Londres. Fue miembro de la Academia Británica y del Consejo de la Royal Economic Society. El profesor von Hayek publicó las siguientes obras: *Prices and Production*, 1931; *Monetary Theory and the Trade Cycle*, 1933; *Collectivist Economic Planning*, 1935; *Monetary Nationalism and International Stability*, 1937; *Profits, Interest and Investment*, 1939; *The Theory Pure of Capital*, 1941; *The Road of Serfdom*, 1944. Véase, *El Universal*, 17 de Julio de 1946.

[64] *El Tiempo*, 26 de julio de 1946, pp. 45-46.

[65] *El Universal*, 17 de Julio de 1946.

[66] *El Nacional*, 1 de julio de 1946.

acentuaba la desproporción entre la inversión y el ahorro. Afirmó que el elemento regulador de la economía era la competencia y no el Estado.

Las posturas teóricas de von Hayek encontraron eco en un sector de empresarios mexicanos. José R. Colín, presidente de la Cámara de la Industria de la Transformación, en una conferencia sobre Planificación Industrial que dictó en la Escuela Nacional de Economía, antes de la llegada de von Hayek al país, dijo refiriéndose a el teórico austriaco que:

> […] La tesis de este escritor la hemos encontrado continuamente en tesis sustentadas por diversos organismos patronales de nuestro país, donde se repiten los argumentos esgrimidos por el economista austriaco.[67]

La pregunta que surge a este comentario de Colín es: ¿Montes de Oca le dio a conocer a los empresarios la postura teórica de von Hayek? ¿O fueron posturas teóricas que encontraron terreno fértil entre los empresarios del país?

La presencia de von Hayek en México fue muy anunciada por la prensa. Sin embargo, parece ser que sólo el profesor de teoría económica de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Zamora, debatió sus posturas y retó a los miembros de la Asociación Mexicana de Cultura. En un amplio artículo publicado en el periódico *El Universal*, el profesor Francisco Zamora dice:

> Es a la par revelador y contradictorio que el primero de los catedráticos extranjeros invitados por la opulenta Asociación de Banqueros e Industriales a la cual se debe la tierna existencia del Instituto Mexicano de Economía, casi en calidad de padrino ideológico de éste, haya sido el profesor Fredrich von Hayek. Revelador, porque tan distinguido economista es el más notorio y taquillero astro con que cuenta, en los días que corren cada vez con mayor esfuerzo, el liberalismo económico; y contradictorio, porque entre los destacados personajes que lo invitaron figuran muchos, quizá la mayoría, que deben su fortuna y su preeminencia social, relativamente recién conquistada, a la intervención antiliberal del Estado mexicano en la actividad productora, gracias a la cual han emergido las situaciones monopolísticas que les han servido para hacerse ricos.
>
> Nos hallamos así ante una regocijada paradoja: el señor profesor von Hayek viene a refrescar en México la simiente de la economía liberal, después de haber realizado con enorme éxito una labor semejante entre la mesocracia norteamericana, a iniciativa y costa de un grupo de personas adineradas cuya riqueza emana, en gran número de casos —podría afirmarse que en los principales— de una política gubernamental que es la negación de los prin-

[67] *Revista de Economía Continental*, tomo 1, núm.1, 15 de agosto de 1946.

> cipios del liberalismo. Los mecenas de esa cruzada en pro de la no intervención del Estado en la orientación y el desarrollo de la iniciativa privada proceden sin duda de diversos campos; pero el hecho de que cuando menos algunos lleguen del de la burocracia financiera, del de la industria azucarera y del autotransporte, autoriza la duda sobre la sinceridad con que todos patrocinan una propaganda liberoeconomica más o menos científica.[68]

El profesor Zamora se refiere concretamente al empresario Aarón Sáenz, que como ya lo mencionamos, fue socio fundador de la Asociación Mexicana de Cultura y fue un magnate de la industria azucarera. Fortuna que logró bajo la protección del Estado desarrollista que tanto criticaba.

El regreso de von Mises

En agosto de 1946, von Mises visita por segunda vez México y se une a von Hayek. Viajaron juntos para conocer el Lago de Chapala, Jalisco. En Guadalajara, von Mises dio una conferencia y una vez más Montes de Oca fue su traductor. Cuando Mises estuvo en la Ciudad de México impartió varias pláticas convocadas por Raúl Baillères, presidente de la Asociación Mexicana de Cultura y el presidente de la Asociación de Banqueros, Carlos Novoa. El tema de la primera conferencia fue "Intervencionismo, sus fundamentos ideológicos y sus consecuencias económicas", el centro de reunión fue el salón de actos del Instituto Mexicano de Economía.[69] La segunda conferencia, se llamó "La crisis del intervencionismo" y se efectuó en el mismo lugar el día 14 de agosto.[70] Horas antes de sustentar esta última charla, von Mises se reunió con miembros del Club de Rotarios de la Ciudad de México en un elegante restaurante. Narró al selecto grupo de financieros que él fue miembro del Club de Rotarios de Viena, del año 1929 al de 1938, hasta que Hitler disolvió los Clubes Rotarios de Austria, y al año siguiente los de Alemania y más tarde los establecidos en los países invadidos por el Reich. Esta vez su conferencia fue sobre el control de precios.[71] Las ideas centrales que expuso en ambas conferencias fueron referidas a los obstáculos o impulsos a la acumulación de capital en países atrasados como era el caso de México.

[68] Francisco Zamora, "Un extraño maridaje económico", *El Universal*, 27 de julio de 1946.

[69] El Instituto Mexicano de Economía se encontraba en Palma Norte 518, 6° piso, las conferencias se realizaron los días 7 y 14 de agosto de 1946, a las 19:00 horas, *El Universal*, 7 de agosto de 1946.

[70] *El Universal*, 8 de agosto de 1946.

[71] *El Universal*, 14 de agosto de 1946.

> Lo que estos países necesitan —asegura— es la industrialización, y para ello se requieren capitales extranjeros. El control de cambios (que no existe en México) y la política de expropiación no han impedido que estos vengan del exterior. Otro camino es el de las inversiones por el estado; pero ello —opina Ludwig von Mises— es políticamente discutible. […] No queda pues otra alternativa que la formación de capital interior. Se lograría esto, creando bases para el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción, y, en otro sentido, para que aumente la productividad marginal del trabajo.
>
> Pero —agrega— deben removerse los obstáculos que impiden la acumulación de capital. Todo acto con que el estado la facilita es bueno "el que la imposibilite o retarde, es malo", "el control de precios y la elevación de salarios por medio de los sindicatos —explica además— contradicen esa meta [...]".
>
> Agrega, la política de control de precios tiene una contradicción estructural: por un aparte los gobiernos quieren precios altos para el productor, y por la otra, precios bajos para el consumidor. Tratase, simplemente de finalidades incompatibles "removiendo las barreras al comercio exterior y a la importación de alimentos se tendrán precios más bajos [...]".[72]

Lo que recomendó para el proceso de acumulación de capital para México fue el libre comercio que implicaba la movilidad de capital, llegada de capital extranjero y la movilidad de mercancías.

Con empresarios regiomontanos

El Centro Bancario de Monterrey invitó a von Mises, por conducto de la Asociación de Banqueros de México, a la ciudad de Monterrey a dictar algunas de sus conferencias sobre economía. La disertación se realizó el día martes 20 de agosto de 1946.[73] Su reflexión, una vez más, fue alrededor de la interferencia gubernamental en el desenvolvimiento de la iniciativa privada. También habló sobre los avances y retrocesos de la Escuela Austriaca en Estados Unidos

> La escuela de pensamiento económico austriaco, nos explica el profesor von Mises, ha sido estudiada y adaptada por muchos de los economistas de los Estados Unidos, consejeros del Gobierno. Sin embargo el advenimiento de la guerra echó por tierra toda la estructura económica de este gran país en que al decir del profesor von Mises, pronto se recuperará de su estado económico actual.[74]

[72] *El Tiempo*, 9 de agosto de 1946, pp. 33-34.
[73] *El Porvenir*, Monterrey, 19 de agosto de 1946.
[74] *El Porvenir*, Monterrey, 20 de agosto de 1946.

En su opinión, la recuperación económica de Estados Unidos sería un hecho favorable para México, pues la inflación que sufría provenía del país vecino. Dijo al redactor del periódico *El Porvenir:*

> Tan pronto como esta gran nación resuelva su situación económica la inflación en México cesará. México no tuvo la alternativa de ir o no ir por los peligrosos senderos de la inflación. El control de precios en los Estados Unidos, que ahora ha sido reglamentado de manera distinta a la que existía, arbitrariamente, hará que pronto la industria americana se supere a ella misma. Aquello, le aseguro a usted, es colosal. No es visión de hombre de ciencia europeo ante la potencialidad de este gran continente americano.[75]

Von Mises da cuenta de la interrelación que existía entre las dos economías. Sin embargo, no lo visualiza como algo nocivo para México su condición de dependencia económica con respecto a Estados Unidos, sino como parte esencial de su condición de país atrasado.

Al siguiente día, el 21 de agosto, von Mises siguió sus charlas con el grupo de empresarios regiomontanos. Los temas centrales de esta conferencia fueron: el intervencionismo estatal y el sistema de control de precios. La Alemania nazi y la Rusia socialista eran los ejemplos históricos a los cuales von Mises hizo una constante referencia. En su opinión, el intervencionismo estatal tenía efectos directos sobre el sistema político, dice:

> Debe considerarse que el intervencionismo por parte del Estado, es autodestructivo, porque tiende a restringir el parlamentarismo, a coartar la libertad de prensa, a solapar los intereses laboristas, a destruir la iniciativa privada y la libertad política de pensamiento.[76]

Después habló sobre el sistema de control de precios como una de las expresiones nocivas del intervencionismo estatal:

> El sistema de control de precios —dijo von Mises— es una de las formas de intervencionismo flagrante. Este sistema es el resultado de la inflación que los Gobiernos crean. No debe decirse que un gobierno combate la inflación sino los efectos de la misma […].
>
> El sistema de control de precios resulta de que, una vez que el gobierno ha fallado en su intervención al dictaminar el índice económico de determinado artículo resulta desde luego, que el agricultor o el industrial que produce determinado artículo cuyo precio tope ha fijado el gobierno, abandonará su

[75] *Ibid.*

[76] *El Porvenir*, Monterrey, 21 de agosto de 1946.

> producción o cultivo, al decrecer el índice de beneficio que de dicha actividad se deriva. Al decrecer la oferta y continuar firme la demanda, aumenta el valor del artículo fuera del mercado libre, creándose un precio ficticio o de mercado negro, que a la postre se traduce en inflación ya que el gobierno es incapaz de contener el alza que el artículo, por su propia demanda, se ha fijado. El gobierno finalmente abandona la interferencia en los precios y se ve forzado a aceptar la inflación, tratando de combatirla posteriormente.[77]

También el profesor vienés se reunió con empresarios de la región: acompañado de Virgilio Garza Jr., presidente del Crédito Industrial; por Ignacio Martínez Jr., gerente del Banco de Nuevo León; Francisco Maldonado, gerente de la Cía. General de Aceptaciones; y de Jesús Velasco, gerente del Banco de Monterrey. Visitó algunas industrias locales, dio una conferencia en el Banco de Crédito Industrial y cenó con los banqueros regiomontanos en el Casino de Monterrey. Como podemos ver, von Mises y von Hayek tuvieron una muy activa y agitada visita con los empresarios mexicanos.

Mont Pelerin Society en México

El 10 de abril de 1947, Mont Pelerin Society fue creada por un grupo principalmente de economistas, historiadores y filósofos del mundo académico, bajo el liderazgo del filósofo Friedrich August von Hayek y Albert Hunold.[78] Entre los personajes que formaron la sociedad se encontraban Ludwig von Mises, Milton Friedman y el filósofo Karl Popper.[79] En esta reunión se propusieron discutir al Estado y el destino del liberalismo clásico. El grupo plantea que su único objetivo era:

> Its sole objective was to facilitate an exchange of ideas between like-minded scholars in the hope of strengthening the principles and practice of a free society and to study the workings, virtues, and defects of market-oriented economic systems.[80]

Se describían, a sí mismos, como liberales y se oponían a las teorías que defendían el intervencionismo estatal, como las de John Maynard Keynes que ganaron preeminencia después de la Segunda Guerra Mundial.

[77] *Ibid*.

[78] El nombre de la sociedad provino del balneario suizo, Mont Pelerin, donde se celebró la primera reunión del grupo. Véase, Harvey, "Breve", 2007, p. 26.

[79] Para conocer el acta constitutiva del grupo véase el sitio web: <http:www.montpelerin.org/aboutmps.html>, y Harvey, "Breve", 2007, p. 27.

[80] Disponible en <http://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsAbout.html>.

En la segunda posguerra, los responsables de la política económica de diversos países se inspiraron en la teoría keynesiana para conseguir el desarrollo económico de sus países. Al mismo tiempo, los neoliberales se oponían a las teorías de la planificación estatal centralizada. Éstos argüían que:

> Las decisiones estatales […] estaban condenadas a estar sesgadas políticamente en función de la fuerza de los grupos de interés implicadas en cada ocasión [como podrían ser los sindicatos, las organizaciones ecologistas, o los grupos de presión empresariales]. Las decisiones estatales materia de inversión y de acumulación de capital siempre habrían de ser erróneas porque la información disponible para el Estado no podía rivalizar con la contenida en el mercado.[81]

El grupo celebraba reuniones anuales en distintas ciudades del mundo, en septiembre de 1958, "Mont Pelerin" se trasladó a México. La reunión de la sociedad se dio bajo el patrocinio del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A.C. Los profesores asistentes que pertenecían a dicha sociedad fueron: Bruno Leoni, Ernst Bieri, Bernard Pfister, Friedrich von Hayek, Albert Hunold, W. H. Hutt, John van Sickle, Arthur A. Shenfield, Ludwig von Mises y Daniel Villey.

Además de las conferencias que algunos de ellos impartieron, se organizó una mesa redonda sobre los problemas de la economía internacional. Los dos temas centrales del debate fueron: *la inflación y los controles oficiales*. Además, les ocupó en sus reflexiones:

> […] la política financiera inflacionista […] y advirtieron que el control de precios, el de las importaciones y el de exportaciones, nulifican el esfuerzo de la iniciativa privada y tiene que originar efectos negativos en la producción agrícola e industrial y en los diversos negocios; a la larga viene la postración económica por contraerse el campo de la actividad creadora. Ojalá que estas autorizadas voces hallen eco en las esferas gubernamentales de México, donde la economía dirigida tiene poderosos simpatizantes que se empeñan en la torpe política de convertir al Estado en amo del país.[82]

[81] Los miembros del grupo se describían como "liberales" (en el sentido europeo tradicional) debido a su compromiso fundamental con los ideales de la libertad individual. La etiqueta neoliberal señalaba su adherencia a los principios del mercado libre acuñados por la economía neoclásica, que había emergido en la segunda mitad del siglo XIX (gracias al trabajo de Alfred Marshall, William Stanley Jevons y Leon Walras) para desplazar a las teorías clásicas de Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx. No obstante también se atenían a la conclusión de Adam Smith de que la mano invisible del mercado era el mejor mecanismo para movilizar, incluso, los instintos más profundos del ser humano como la glotonería, la gula y el deseo de riqueza y poder en pro del bien común. Harvey, "Breve", 2007, p. 27.

[82] *Excélsior*, 2 de octubre de 1958.

Los intelectuales de Mont Pelerin no podían tener un eco generalizado en México porque para entonces el llamado "milagro mexicano" estaba en su cúspide, y el Estado mexicano había adoptado la vía del desarrollo con estabilidad. Política económica donde el Estado intervencionista jugaba un papel muy importante. Sin embargo, una elite en el país estaba convencida en fortalecer el proyecto liberal promovido por esta organización.

Epílogo

El proyecto económico cardenista de crecimiento con distribución no fue muy bien visto por algunos empresarios mexicanos. Banqueros e industriales buscaron fundar instituciones que contrarrestaron este planteamiento que fue fundamento del desarrollismo mexicano. En este contexto, podemos entender la importancia de los viajes a México de los dos miembros más relevantes de la Escuela Austriaca —von Mises y von Hayek—, cuya tarea fue la de dar sustento ideológico y teórico en el debate que la elite empresarial mexicana tenía con el Estado nacionalista mexicano. Cumplieron la función de ayudar a articular el discurso del grupo empresarial más ligado al sector financiero internacional. Esta elite se dio a la tarea de formar cuadros para construir un proyecto alternativo al cardenismo y con ello al nacionalismo económico. La formación de instituciones de educación de nivel superior fue el sendero más importante que ayudó a la creación de ese ideal; ejemplo de ello es el Instituto Tecnológico de México que desde su fundación, tanto sus autoridades como los miembros de la Asociación Mexicana de Cultura, iniciaron las gestiones ante las autoridades correspondientes para lograr la autonomía universitaria de la institución. El 10 de abril de 1962, el presidente Adolfo López Mateos firmó el decreto que le concedió la autonomía.[83] Al concedérsele la autonomía se le otorgó el derecho de elaborar libremente sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza. Así se convierte en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Este instituto creó un semillero de jóvenes con un alto nivel técnico en la profesión de la economía y un pensamiento económico distinto al que se creó en la llamada etapa desarrollista. Mismos que llevaron adelante el proyecto político diseñado por sus creadores.

Las cosas no pararon ahí, este grupo seguirá creando sus instituciones durante la segunda mitad el siglo XX. El 13 de septiembre de 1962, a ini-

[83] El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1963. En ese momento era Secretario de Educación Pública Jaime Torres Bodet. En la elaboración del decreto participaron Miguel González Avelar y Porfirio Muñoz Ledo. Véase, *Opción*, abril de 1988, p. 44.

ciativa del empresario Bruno Bagliani, surge el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN). Esta organización se planteó como objetivo crear una instancia de mediación entre los empresarios, el Estado y la sociedad civil.[84] El banquero Aníbal De Iturbide plantea que este grupo empresarial surgió con la finalidad de establecer una comunicación directa con la cúpula del poder político y con el objetivo de ser portavoz de los empresarios más importantes del país.

A través del tiempo, las demandas de este grupo de empresarios, que iniciaron la construcción de instituciones que promovieran el liberalismo y debatieran contra el proyecto del nacionalismo económico, permanecieron todo el siglo XX: limitar la participación estatal en la economía y acabar con el proteccionismo, mediante la promoción del libre comercio y de la inversión extranjera.

Para terminar, es muy importante subrayar que aunque el grupo proclive al liberalismo era fuerte económicamente, no todos los empresarios mexicanos estuvieron en contra de la ideología del nacionalismo económico, es más, un grupo surgió y se fortaleció gracias a la protección económica y al soporte de políticas del gobierno. Restaría por estudiar de manera puntual qué tipo de empresarios y de qué sector de la producción fueron los que buscaron construir un proyecto ligado al liberalismo durante el siglo XX mexicano.

Bibliografía

Babb, Sarah (2003), *Proyecto México, los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Babb, Sarah (2005), "Del nacionalismo al neoliberalismo, el ascenso de los nuevos *Money doctors* en México", en Jairo Estrada Álvarez (ed.) *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

Beteta, Ramón (1951), *Pensamiento y dinámica de la Revolución Mexicana*, 2º ed., México, México Nuevo.

Brito Garizurieta, Marcela (2002), *El Consejo Mexicano de hombres de negocios, surgimiento y consolidación*, México, UNAM.

Camp, Roderic (2006), *Las elites del poder en México*, México, Siglo XXI.

Camp, Roderic (1975), "The Nacional School of Economics and Public Life in México", en *Latin American Research Review*, vol. 10, núm. 3, otoño, pp. 137-151.

[84] Brito, "Consejo", 2002, pp. 81.

Camp, Roderic (1992), *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica.
Campbell, Hugh (1976), *La derecha radical en México, 1929-1949*, México, SEP (Sepsetentas, núm. 276).
Cárdenas, Enrique (2008), "El mito del gasto público deficitario en México", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Algunos debates sobre política económica en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía/DGAPA/UNAM.
De Iturbide, Aníbal (1963), *Visión científica y retrospectiva del crédito en México*, México, SELA.
De Iturbide, Aníbal (1959), "Política monetaria y crédito", Conferencia sustentada el miércoles en el Auditorio del Instituto Tecnológico de México, 15 de abril, s/p.
Dondé Escalante, Pedro y Eduardo Turrent (2009), *Banco de México fundador de Cancún, XL Aniversario, 1969-2009*, México, Banco de México.
Guerrero Mondragón, Aleida (2005), "El pensamiento económico en México, etapa de definición del Estado Interventor", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Ed. Trillas.
Hamilton, Nora (1983), *México, los límites de la autonomía del Estado*, México, Era.
Hamilton, Nora(1982), "The State and the National Bourgeoisie in PostRevolutionary Mexico, 1920-1940", en *Latin American Perspectives*, vol. 9. núm. 4, otoño, pp. 31-54.
Harvey, David (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
Hülsmann, Jörg Guido (2007), *Mises. The Last Knight of Liberalism*, Auburn Alabama, Ludwig von Mises Institute.
Loyola Díaz, Rafael (2004), "Manuel Ávila Camacho: el preámbulo del constructivismo revolucionario", en Willi Fowler (coord.), *Presidentes mexicanos, tomo II (1911-2000)*, México, Colección Biblioteca INEHRM.
Loyola Díaz, Rafael y Antonia Martínez (2010), "Guerra, moderación y desarrollismo", en Elisa Servín, *Del nacionalismo al liberalismo, 1940-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
Mises, Ludwig von (1998), *Problemas económicos de México, ayer y hoy*, México, Instituto Cultural Ludwig von Mises.
Mises, Ludwig von (1942), "Ideas sobre la política económica de la posguerra", en *Cuadernos Americanos*, vol. IV. núm. 4, julio-agosto, pp. 87-99.
Mises, Margit von (1978), *My Years with Ludwig von Mises*, Center for Futures Education.
Montes de Oca, Luis (1943), "La intervención del Estado en la actividad económica", en *Investigación Económica*, vol. III, núm. 3, tercer trimestre pp. 225-264.

Negrete, Sergio (1988), "Entrevista a Aníbal de Iturbide, fundador de la Asociación Mexicana de Cultura", *Opción*, abril.
Navarrete, Alfredo (1959), "El crecimiento económico de México, perspectivas y problemas", en *Journal of Inter-American Studies*, vol. 1, núm. 4 pp. 389-404.
Rosenzweig, Fernando (1986), "El proceso político y el desarrollo económico de México", en *Secuencia*, núm. 5.
Ortiz Rivera, Alicia (2002), "El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, órgano de acción política de la elite empresarial", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, pp. 101-139.
Puga, Cristina (2008), "La controversia sobre el proteccionismo en México", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Algunos debates sobre política económica en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía/DGAPA/UNAM.
Plehwe, Dieter (2005), "Globalización capitalista, elites de poder y redes neoliberales", en Jairo Estrada Álvarez (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
"Raúl Baillères (1895-1967), banquero, empresario, educador", *Expansión*, 13 de abril de 1994.
Romero Sotelo, Ma. Eugenia (2010), "Aníbal de Iturbide", en *200 emprendedores mexicanos. La construcción de una nación*, España, Editorial LID.
Romero Sotelo, Ma. Eugenia (2010), "Raúl Baillères", en *200 emprendedores mexicanos. La construcción de una nación*, España, Editorial LID.
Suárez Dávila, Francisco (2005), "Dos visiones de la política económica en México. Un debate en la historia (1946 a 1970)", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas.
Suárez Dávila, Francisco (2006), "Desarrollismo y ortodoxia monetaria (1927-1952), el debate entre dos visiones de política financiera mexicana", en Leonor Ludlow y Ma. Eugenia Romero Sotelo (coords.), *Temas a debate, moneda y banca en México 1884-1954*, México, Instituto de Investigaciones Históricas/Facultad de Economía.
"Un desarrollo humano, Banco de Comercio. XX aniversario, 1952", entrevista con Carlos Denegri.
Watson, Peter (2003), *Historia intelectual del siglo XX*, Barcelona, Critica.

Diarios consultados

Excélsior
El Nacional

El Porvenir
El Universal

Revistas consultadas

Cuadernos Americanos
Expansión
Opción
Revista de Economía Continental
El Tiempo, semanario de la vida y la verdad

Páginas de Internet

<https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsAbout.html>.
<http://www.sre.gob.mx/acervo/can2_3.pdf>.

Los arquitectos del proyecto neoliberal en México*

Alejandra Salas-Porras**

Introducción

En la década de los ochenta se inicia en México un proceso de profundos reacomodos entre las elites políticas que acompaña y se entrevera con la transformación del modelo de desarrollo, de uno predominantemente proteccionista y nacionalista (centrado en el Estado) a un modelo de corte neoliberal y aperturista (centrado en el mercado). El caso de México es muy representativo de cómo bajo ciertas condiciones históricas la interacción entre ideas, instituciones e intereses produce cambios en los paradigmas políticos e ideológicos, pregunta que ha sido ya investigada por varios autores (Babb, 2001; Fourcade, 2006; Fourcade y Babb, 2002); pero además puede ilustrar también cómo se transforma el comportamiento de las elites políticas cuando éstas adoptan el modelo de desarrollo neoliberal, desplazan a las elites desarrollistas, alteran las prácticas políticas y sociales de quienes dirigen las agencias más importantes del aparato estatal y, en un sentido más amplio, transforman la relación entre la economía y política, el Estado y el mercado.[1]

Este proceso de recomposición de las elites políticas en México fue desencadenado por la crisis del modelo sustitutivo de importaciones que no era ya capaz de sostener el ritmo de crecimiento debido a que requería niveles de endeudamiento cada vez más altos. En este contexto surgieron propuestas

* Este artículo es una versión abreviada, corregida y actualizada del artículo "Las elites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las elites políticas?", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LIX, núm. 222. Sept.-Dec. 2014; y del libro *La Economía Política Neoliberal en México ¿Quién la Diseñó y Cómo lo hizo?,* Editorial AKAL, 2017.

** FCPYS-UNAM

[1] Siguiendo a John Scott (2008), el concepto de elites, hace referencia a lo largo de este texto a todos "[…] aquellos grupos que tienen un grado de poder" y lo ejercen (p. 28).

que daban mayor poder a las agencias y elites que hacían del mercado el eje del desarrollo. Estas elites, con una visión de corte monetarista, nunca desaparecieron del todo, pero su acción se circunscribía a las agencias financieras dentro del aparato estatal, notablemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (BM).[2] Atrincheradas en estas agencias financieras, controlaban el conocimiento y la información que se convertirían en recursos críticos para hacer avanzar las reformas estructurales de corte neoliberal a partir de la década de los ochenta. Desde entonces, estas elites aperturistas se fortalecieron cada vez más, mientras las elites desarrollistas eran desplazadas de las posiciones más importantes del aparato estatal, lo que provocaría tensiones y divisiones políticas. Simultáneamente, las más grandes corporaciones mexicanas —que necesitaban exportar una proporción mayor de su producción debido a la contracción del mercado interno— apoyaron este cambio, aun cuando éste significaba desmantelar cadenas productivas y consecuentemente estrechar aún más el mercado interno.

A pesar de este y otros costos sociales, el movimiento hacia una economía centrada cada vez más en el mercado avanzó rápidamente conforme las nuevas elites se posicionaban en las agencias estatales clave, al tiempo que construían una red y un campo de poder que tornaban estas tendencias irreversibles y les daban creciente aceptación entre los círculos más altos del poder. Se produjeron de esta manera profundos reacomodos en los espacios del aparato estatal en donde se tomaban las decisiones más importantes, tales como las agencias públicas desde las que se orientaban las nuevas estrategias de desarrollo y se controlaba el conocimiento.

Este proceso contradictorio suscita preguntas que es preciso indagar más a fondo para comprender el alcance de la transformación que las elites neoliberales han propiciado en los últimos 30 años. Concretamente, ¿cuáles son los mecanismos que estructuran una red de poder transexenal y transnacional en México? y ¿cuáles son los factores que favorecen la organización de un campo de poder que se centra cada vez más en la frontera entre los espacios nacionales, regionales y globales? Se argumenta que la construcción, ramificación, consolidación y proyección transnacional de una red de poder a lo largo de los últimos 30 años, son tanto el resultado de estrategias deliberadas por medio de las cuales se planeó un curso de acción de largo plazo como de mecanismos estructurales que propiciaron la recomposición de las elites estatales en una dirección no del todo planeada.

[2] El Banco de México ha reclutado desde su fundación funcionarios que se formaron en el ITAM y promovió desde los años setenta una orientación más ortodoxa, pro mercado, en esta institución académica, según documenta Babb (2001:126).

Argumento central y metodología

El argumento central de este capítulo plantea que en la década de los ochenta se formaron en México equipos muy compactos de funcionarios públicos, los cuales transformaron no sólo el paradigma de desarrollo, sino la economía política y, consecuentemente, las prácticas mismas de las elites. Dichos equipos materializaron, a través de la interacción entre sus miembros, un espacio social en el interior del cual se generó un nuevo discurso político con un contenido eminentemente neoliberal. Tanto el discurso como el proyecto político que encabezaron están llenos de inconsistencias, especialmente en lo que toca a las aspiraciones de crear un mercado libre. No obstante, el proyecto se abrió paso gracias al conjunto de alianzas que lograron formar alrededor de las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales (en especial, el FMI y el BM), así como a los múltiples beneficios que repartieron entre sus aliados.

Existe, en tal virtud, una relación mutuamente constitutiva entre la construcción del discurso neoliberal y la formación de un campo de poder aperturista y desnacionalizador. Dicho discurso concibe al mercado libre como el árbitro que define y subordina a su lógica a las mismas instituciones del Estado, lo que denota pretensiones de neutralidad ahistóricas. Esta visión, desde la cual las elites tecnocráticas esgrimen los principales argumentos de corte neoliberal, naturaliza al mercado y le da un carácter universal, aunque —como argumenta Pierre Bourdieu (2005:5)— en realidad este es el resultado de estructuras cognitivas, patrones de pensamiento, percepción y acción que, a su vez, son el "[…] producto de una larga historia colectiva, reproducida interminablemente con historias individuales de las que sólo se puede dar cuenta por medio de un análisis histórico […]".

Para comprender el *modus operandi* de las elites tecnocráticas que han sido los arquitectos de las reformas neoliberales, se parte del concepto de "campo de poder" que Bourdieu (2005) define como una red de relaciones entre organizaciones y agentes que compiten por controlar los recursos en espacios diferenciados (económicos, culturales, sociales, simbólicos). La estructura de cada campo —definida por el patrón de relaciones de los actores que en él predominan— guía las estrategias de sus ocupantes (agentes y organizaciones) para maximizar su capital social, económico, político y cultural. Cada campo es una arena de luchas y a través de éstas se constituye o reconstituye la estructura de poder y los grupos que ahí predominan. Pero, como Bourdieu reconoce, en las posiciones más sobresalientes los grupos dominantes transitan con gran naturalidad de un campo a otro y, en ocasiones, operan simultáneamente en varios campos y esferas de poder, de forma tal que tienden a traslapar e imbricar campos, redes y grupos na-

cionales y globales. De esta manera, Bourdieu logra tender un puente entre la dimensión estructural y estratégica de las luchas que se libran en estos y otros campos.

Siguiendo la línea de argumentación de Bourdieu, Mike Savage y Karel Williams (2008:16) advierten que los grupos dominantes pueden no sólo movilizar a su favor el capital económico, político y cultural que concentran dado que se mueven con naturalidad y seguridad en varios mundos a la vez, sino que gracias al control que ejercen sobre el conocimiento de dichos mundos tienen la capacidad para mediar entre ellos y de esta manera maximizan su posición en todos ellos. Se trata pues de profesionistas expertos que pueden movilizar conocimiento y normalizar visiones.

La significación que adquiere el conocimiento para la construcción y dinámica del campo de poder político es ampliamente reconocida pues, en la medida en que la competencia descansa crecientemente en la capacidad para procesar e interpretar la información, los políticos se convierten en tecnócratas que deben aportar nuevas ideas y propuestas de política pública funcionales a fin de responder a los problemas cada vez más complejos de alcance nacional y global y defender los intereses que representan. Sólo de esta forma podrán mejorar su posición en el campo de poder en que se ubican y dirigir exitosamente la interacción entre las ideas y los intereses, el conocimiento y la política, las políticas públicas y las condiciones materiales. Habría que agregar que entre los campos donde estas nuevas elites tecnocráticas transitan con gran naturalidad y destreza, encontramos no sólo aquéllos del mundo estatocéntrico de cada uno de los países de donde proceden —para el caso que nos ocupa, el de México—, sino también el de aquéllos del mundo multicéntrico ubicado en la frontera entre lo nacional y lo global.

En resumen, en este capítulo se persiguen dos objetivos: 1) identificar y revisar los mecanismos que estructuran una red de poder que trasciende varios periodos presidenciales, desde los años ochenta a la actualidad, y 2) examinar la forma en que dicha red se vincula con redes de poder trasnacional y redefine los términos de la articulación, no sólo entre lo nacional y lo global (o regional), sino al mismo tiempo entre lo público y lo privado. Para avanzar en esta dirección, el capítulo se organizó en seis apartados, en los que se analizan los mecanismos que estructuran el campo de poder, a saber: en primer lugar, el contexto histórico nacional e internacional que ofrecía grandes oportunidades de acción estratégica para las elites neoliberales, mientras limitaba cada vez más las posibilidades de las elites desarrollistas; en segundo lugar, la formación de varios equipos de trabajo por medio de los cuales se construyen redes de poder de funcionarios públicos con una visión de desarrollo común. En un tercer apartado se describirá la base de

datos que se construyó para identificar los principales arquitectos de las reformas; en el cuarto apartado se examinarán las trayectorias académicas y sociales de los miembros de dichos equipos, pues éstas se convirtieron en un factor que cohesionó a los miembros más importantes de la red de poder alrededor de una visión neoliberal y cosmopolita común. No obstante, si bien los integrantes de esta red participan muy activamente en las reformas estructurales asociadas al Consenso de Washington, lo hacen de manera diferenciada, tal y como se verá en el apartado 5. La rearticulación entre lo público y lo privado, como una de las tareas que emprenden con mayor disciplina las nuevas elites estatales, será abordada en el apartado 6, en el que se muestra cómo las nuevas elites estatales transitan con creciente flexibilidad y en medio de innumerables conflictos de interés entre espacios públicos y privados, lo que tiende a desdibujar sus lealtades y a modificar el orden de sus preferencias. Y en el último apartado se exhiben los múltiples y cada vez más intensos y multifacéticos vínculos y compromisos de este grupo de funcionarios con centros de pensamiento y organismos internacionales, así como con los intereses de grandes empresas transnacionales.

El surgimiento de las elites neoliberales en México

En los años ochenta se inició en México una transformación profunda en las estructuras de autoridad que tendía a desplazar al Estado y a hacer del mercado y los intereses privados el centro de las estrategias de desarrollo. Pero esta no era la primera vez en la historia del país en que el liberalismo económico se convertía en la ideología dominante entre las elites estatales. Las reformas económicas de la segunda mitad siglo XIX llevaron al poder a los así llamados Científicos. A lo largo de 34 años, bajo el régimen de Porfirio Díaz, estos políticos dieron a las políticas públicas una orientación aperturista y liberalizadora que privilegiaba la inversión extranjera directa y la apertura comercial, al tiempo que reformaba la Constitución para permitir la reelección.

Este grupo de los Científicos se constituyó en una oligarquía que se beneficiaba enormemente de un acceso directo al poder político. La riqueza y el poder se concentraron rápidamente en unas pocas manos; los procesos electorales eran sistemáticamente manipulados para favorecer a los miembros de este grupo; la represión cada vez más extendida y la ausencia de oportunidades y movilidad social agravaron el descontento social y llevaron a la guerra civil.

La Revolución de 1910-1917 alteró profundamente la composición de las elites políticas y económicas, como el resultado de un complejo proceso

de arreglos, negociaciones y acomodos entre las elites porfirianas y las fracciones triunfantes de la guerra civil (Knight, 1992), incluyendo aquellas que se involucraron más activamente en los debates y la eventual promulgación de la Constitución de 1917. Aunque algunas elites económicas lograron reacomodarse y recuperar espacios en la economía de algunas regiones (Wassermann, 1987; Cerutti y Marichal, 1997), la gran mayoría de las elites porfiristas fueron desplazadas de las estructuras de poder. A lo largo de las siguientes décadas, en un entorno de movilizaciones sociales, obreras y campesinas, las elites políticas que surgen de la Revolución reconstituyeron las estructuras de poder con una orientación más paternalista, nacionalista y centrada en el Estado.

De esta forma —ya en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo de la posguerra, cuando el paradigma keynesiano adquiere creciente importancia a nivel mundial— las elites estatales logran articular un modelo de desarrollo proteccionista que se construye alrededor de dos líneas: en primer lugar, las estrategias sustitutivas de importaciones que ofrecían incentivos y subsidios de manera generalizada, no selectiva, los cuales con el tiempo provocarían distorsiones en el mercado y un comportamiento rentista por parte de las elites económicas; y en segundo lugar, un sistema de representación de intereses corporativista, vertical y autoritario, creado y alimentado por el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos dos factores impidieron que el modelo de sustitución de importaciones llevara a los empresarios a que, a cambio de la protección y los subsidios, aumentaran de manera sistemática la productividad y competitividad. Por el contrario, se extendió entre éstos un comportamiento rentista, la colusión de intereses monopolistas, la complicidad con intereses y elites estatales, y prácticas de corrupción de diferente tipo y alcance. Sin embargo, estas y otras limitaciones en la manera en que se llevó a cabo el modelo sustitutivo de importaciones, no impidieron que el mercado interno se expandiera y que la economía creciera a un ritmo promedio de 6.5% a 7% durante dos décadas (los sesenta y setenta, respectivamente), se industrializara y diversificara dando lugar al llamado "milagro mexicano".

No obstante, el modelo dependía de las importaciones de bienes de capital que exigían cantidades cada vez mayores de divisas, como documenta ampliamente Jaime Ross (1993). Hasta los años sesenta estas divisas provenían de las exportaciones de productos agrícolas y minerales, y a partir de los años setenta las exportaciones petroleras sostuvieron el proceso. Pero la producción de petróleo requería enormes cantidades de inversiones, lo que elevó la deuda y volvió el modelo más vulnerable. Cuando cayeron los precios del petróleo en los años ochenta y simultáneamente se elevaron

considerablemente los intereses de la deuda, más que corregir las fallas en la aplicación del modelo, se propagó la idea de que éste era ya inviable, no sólo porque no se podía sostener económicamente, sino porque tampoco se podía defender desde el punto de vista político.

En este contexto, el FMI adquirió un gran poder. Al convertirse en garante frente a la banca privada internacional con la que México había contratado la gran mayoría de la deuda externa pública, el organismo exigió al país adoptar programas de ajuste estructural que requerían recortes presupuestales a fin de contener el déficit y el gasto público en general. Estas y otras complicaciones crearon una situación favorable para que un grupo de tecnócratas mexicanos transformara radicalmente el modelo de desarrollo en un momento en que a nivel internacional también se producían cambios profundos en la relación entre la economía y la política.

Campo de poder transexenal

En un contexto nacional e internacional que favorecía la transformación del modelo de capitalismo centrado en el Estado, desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982-1988) varios equipos de trabajo, estrechamente interconectados, empezaron a construir un modelo de desarrollo centrado en el mercado, especialmente en el mercado internacional. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988-1994) estos equipos extendieron su presencia e influencia a las áreas del aparato estatal con mayor poder de decisión, y construyeron un campo de poder y reflexión que, si bien experimentó algunos ajustes en su composición a lo largo de los sexenios, logró mantener e inclusive ahondar el contenido neoliberal del nuevo proyecto.

El primer equipo, con una orientación predominantemente neoliberal, apareció en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta secretaría ha defendido, casi desde su fundación, la disciplina fiscal y políticas antiinflacionarias restrictivas, aun cuando éstas afectaran los niveles de empleo. Como jefe de asesores de David Ibarra Muñoz (secretario de Hacienda durante el sexenio de JLP), Pedro Aspe encabezó este primer equipo el cual incluía a Jaime Serra Puche y a Herminio Blanco, quienes más tarde jugaron un papel central en la liberalización comercial y las negociaciones del TLCAN y otros acuerdos de libre comercio. Durante el sexenio de MMH se integró el equipo de CSG, primero en la Secretaría de Programación y Presupuesto y más adelante en el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES), donde se planeó la campaña electoral de Salinas y se concibió el nuevo proyecto económico. Ernesto Zedillo Ponce de León y

Pedro Aspe formaban parte de este segundo equipo. Y finalmente, el equipo de Zedillo (1994-2000) se articuló a lo largo de su campaña y de su gestión con la incorporación de ex funcionarios de la SHCP y de SPP, tales como Herminio Blanco (que provenía de la SPP), Guillermo Ortiz Martínez (Hacienda), Jesús Reyes-Heroles (quien había sido director general de Planeación en la SHCP en el sexenio de MMH). A lo largo de este tiempo se produjeron múltiples vínculos y traslapes entre estos equipos, los cuales van a dar continuidad e impulso al proyecto neoliberal. Así por ejemplo, Pedro Aspe y Jaime Serra Puche participaron en los sexenios de MMH y CSG; Luis Téllez K., Jesús Reyes Heroles, Herminio Blanco y Francisco Gil Díaz duraron en posiciones de alto nivel por lo menos tres sexenios; y a José Antonio Meade lo encontramos en cuatro sexenios (EZPL, VFQ, FCH y EPN), durante los cuales recorre varias secretarías y puestos de cada vez mayor jerarquía (véase cuadro 1), lo que ha llevado a posicionarlo como uno de los candidatos a la presidencia por parte del PRI para el sexenio 2018-2024. Todos estos funcionarios controlaban espacios públicos desde los cuales promovieron las reformas financieras, comerciales y sociales de mayor trascendencia.

Algunos de los miembros del nuevo campo de poder que dejaron la función pública mantuvieron una presencia indirecta a través de sus despachos (por ejemplo, Pedro Aspe, Jaime Zabludovzy y Herminio Blanco); otros se separaron sólo temporalmente, cuando se retiraban generalmente al sector privado o a su propia firma de consultoría. Tal es el caso de Luis Téllez K y Jesús Reyes Heroles, quienes dejaron la administración pública durante el sexenio en que Vicente Fox fue presidente (2000-2006). El caso de José Antonio Meade es particularmente notable, no sólo por el número de puestos que ha detentado, sino por la continuidad que ha mantenido desde el sexenio de Zedillo.

Los entrecruzamientos y traslapes dieron gran cohesión a estos equipos. A lo que habría que agregar que a lo largo del tiempo se produjeron ramificaciones que alcanzaron a un número cada vez mayor de agencias y empresas públicas, y llevaron no sólo a reacomodos y desplazamientos, sino a la integración de otros funcionarios al círculo más íntimo en el que se concibió y dirigió el proyecto neoliberal.

La base de datos

Para descubrir la composición de las elites estatales que participaron más activa y comprometidamente en la transformación del proyecto político, se construyó primero una base de datos a partir de la cual se identificaron

los funcionarios que a lo largo del periodo estudiado (1988-2017) concentraron los puestos más sobresalientes en la administración pública, especialmente aquéllos desde los que se idearon e impulsaron el conjunto de reformas de corte neoliberal. Esto es, los puestos de más alto nivel en el gabinete económico, particularmente la SHCP; SPP (la cual desapareció en el sexenio de Salinas); Secofi-SE; SEMIP-SENER; Banxico; SCT, SARH-SAGARPA y ST; algunas otras entidades que no formaban parte del gabinete económico, pero han sido espacios de rearticulación de las elites (como la SG, SRE, SEP, SRA, la embajada de México en EU y en la UE, el IMSS); así como las empresas estatales de mayor relevancia como Pemex, CFE y Nafinsa.[3] Se revisó y amplió la base de datos a fin de asegurar que estuviesen incluidos los arquitectos más importantes de las reformas (las cuales se examinarán en el siguiente apartado) y todos los miembros de los equipos en los que se concibió el proyecto neoliberal, y se planeó el curso de acción para hacerlo avanzar. Esto es, se procedió hacia adelante y hacia atrás en la cadena analítica a fin de asegurar que ninguno de los miembros clave del campo de poder quedara excluido de la base de datos. Aunque no se descarta la posibilidad de alguna ausencia, la estrategia de investigación utilizada da mayor certeza de que fueran incluidos los funcionarios con mayor poder de decisión.

Tomando en cuenta los criterios anteriores, la base de datos que se construyó incluía un total de 139 funcionarios, todos ellos nombrados a lo largo del periodo estudiado por el presidente de la República en turno para ocupar uno o más puestos de las agencias públicas mencionadas. A lo largo del periodo, estos 139 funcionarios ocuparon un total de 264 posiciones de alto nivel en el aparato estatal y 192 en otras organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales. De los 139 funcionarios, 10 han encabezado la SHCP en algún momento del periodo estudiado, 13 la Secofi-SE, 16 la SEMIP-SENER, cuatro Banxico, 11 la empresa Pemex, cinco la CFE y nueve el banco de desarrollo Nafinsa. Sólo 10 mujeres figuran en toda la base (7% de todos los funcionarios de la base).

De los 139 funcionarios de la base de datos, 21 fueron identificados como los que participaron más activamente en la construcción del proyecto neoliberal y en la transformación de las instituciones públicas que éste exigía. Del total de las 264 posiciones que acumularon todos los 139 funcionarios de la base de datos, los 21 funcionarios clave —que representan poco más del 15% de los 139— concentraron a lo largo del periodo 62 po-

[3] La base se construyó con información de la obra coordinada por Alejandro Carrillo Castro (2010), las páginas web de cada una de las secretarías, los informes anuales de las empresas estatales, así como las páginas web de Wikipedia para cada agencia pública y para cada uno de los funcionarios, además de información secundaria de carácter hemerográfico.

siciones, o sea 23.5% del total. Estos "21 funcionarios clave" —todos ellos hombres— son los que han acumulado a lo largo de su carrera el mayor número de puestos de alto nivel y con ellos una mayor participación en los círculos más altos de poder en el aparato estatal. Son también los que se han entreverado más intensamente con intereses privados, nacionales y extranjeros, y los que han logrado una proyección internacional de mayor alcance, según se podrá apreciar más adelante cuando se examine con más detalle la presencia que han logrado en los consejos de administración y puestos de dirección de grandes corporaciones transnacionales, organismos internacionales o centros de pensamiento.

Ninguno de los 21 funcionarios que han sido identificados como los arquitectos más importantes de la reformas neoliberales provienen originalmente del sector privado, aunque como se verá en las siguientes páginas casi todos ellos transitan cada vez más frecuentemente hacia y desde ese sector.

De los 21 funcionarios que ocuparon los puestos de mayor trascendencia en la administración pública: 14 alcanzaron el nivel de secretario en una o más secretarías, de éstos 14.7 fueron en algún momento de su carrera política secretarios de Hacienda desde donde propusieron y aplicaron políticas monetarias y presupuestales que ponían el acento en la austeridad fiscal y en el repliegue del Estado de la esfera económica; cinco detentaron puestos de alto nivel (secretarios o subsecretarios) en la secretaría responsable de la apertura económica, esto es, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) —que se convierte en Secretaría de Economía (SE)— en donde se planeó la estrategia de liberalización comercial, se negociaron y se han administrado hasta la fecha los tratados de libre comercio y de inversiones, y actualmente se renegocia el TLCAN; cinco pasaron por la SENER y contribuyeron junto con los cuatro directores de Pemex del periodo a la creciente apertura del sector, al diseño de los contratos e inversiones privadas; dos de los "21 funcionarios clave" (Agustín Carstens y Guillermo Ortiz) fueron gobernadores del Banco de México (Banxico) desde donde promovieron una mayor autonomía de esta institución con el argumento de evitar la politización en la definición de las políticas monetarias, cambiarias y financieras. Y por supuesto, todos los 21 miembros del círculo más íntimo del poder combinaron a lo largo de su carrera en promedio tres puestos de alto nivel.

Si bien entre los 21 funcionarios clave predominaban las coincidencias ideológicas en torno a un pensamiento único basado en la doctrina neoliberal, se pueden notar ciertas diferencias en otros ámbitos. Mientras algunos concentraron su actividad en el aparato financiero (por ejemplo Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y Guillermo Ortiz), otros trabajaron fundamentalmente en el aparato comercial (Jaime Serra Puche, Herminio

Blanco y Jaime Zabludovsky) y otros en el energético (Jesús Reyes Heroles y Adrián Lajous). Sin embargo, unos pocos desplegaron gran movilidad a través de todo el aparato estatal, como es el caso de Luis Téllez que pasó por varias secretarías: Hacienda, Agricultura, Energía, Comunicaciones y, más recientemente, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.

El rápido ascenso por la administración pública de los 21 funcionarios clave se debe, en primer lugar, a la red de relaciones que tejieron en múltiples espacios a lo largo de sus carreras académicas, políticas y sociales; pero sus contactos y redes familiares sin duda facilitaron el camino, especialmente en casos como el de Carlos Salinas (cuyo padre y madre fueron funcionarios públicos de alto nivel), Luis Téllez (la madre), José Ángel Gurría, Jesús Reyes Heroles y Emilio Lozoya Austin (el padre). Todos ellos pertenecían a familias de políticos priístas de renombre. Sin embargo, para dar cuenta de su carrera política es preciso considerar también su formación académica y el conjunto de capacidades tecnocráticas adquiridas que también forman parte de su capital social.

Pero vale la pena mencionar, antes de pasar a examinar la trayectoria académica, que de los 21 funcionarios clave, la mayoría no asumió posiciones de primer nivel en el gobierno hasta las presidencias de MMH, CSG y EZPL. Además, casi todos ellos se han afiliado al PRI (por lo menos en algún periodo de su trayectoria política), aunque varios de ellos detentaron puestos de muy alto nivel durante los sexenios panistas (por ejemplo Jesús Reyes Heroles, Luis Téllez K. y José Antonio Meade). Es de notar asimismo que ninguno de los 21 funcionarios clave es de origen panista, aunque del total de la base de datos (compuesta por los 139 funcionarios mencionados en párrafos anteriores) por lo menos 26 han sido abiertamente militantes del PAN. Sin embargo, el perfil y las trayectorias de éstos contrastan con el perfil de los 21 funcionarios en varios sentidos pues, como apuntan tanto Babb (2001:205) como Camp (2012:160), algunos provienen del sector empresarial, tienen una orientación académica más diversificada y menos posgrados.

Trayectoria académica de los "21 funcionarios clave"

Además de carreras políticas similares en el aparato estatal, los 21 funcionarios clave han seguido trayectorias académicas similares que son muy importantes para entender el papel que jugaron en el proceso de transformación del modelo económico. Dichas trayectorias contrastan con las que siguieron previamente los funcionarios de más alto nivel pues, mientras

CUADRO 1
TRAYECTORIAS DE LOS 21 FUNCIONARIOS QUE PROMOVIERON LAS REFORMAS

Funcionario	*Universidad*	*Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano*
Carlos Salinas de Gortari (1948)	UNAM, Harvard	Presidente de México (1988-1994)
		Secretario de SPP (1982-1987)
Ernesto Zedillo (1951)	IPN Politécnico, Yale	Presidente de México (1994-2000)
		Secretario de Educación (1992-1993), Subsecretario de Secofi (1988-1992), Director de Ficorca, BM
Pedro Aspe Armella (1950)	ITAM, MIT	Secretario de SHCP (1988-1994), Consejero de CSG (IEPES), Director INEGI, Secretario SPP
Jaime Serra Puche (1955)	UNAM, Colmex, Yale	Secretario SHCP (por unos días), Secretario Secofi (1988-1994)
		Subsecretario Hacienda (1986-1988)
Herminio Blanco (1950)	ITESO, Universidad de Chicago	Secretario Secofi (1994-2000)
		Subsecretario Comercio Internacional (1988-1993)
		Consejero en SHCP (equipo de Aspe bajo David Ibarra)
José Ángel Gurría (1950)	UNAM, Leeds, Harvard	Secretario SHCP (1998-2000), Secretario SRE (1994-1998), Director Nafinsa (1993) y Bancomext (1992)
		Subsecretario de Relaciones Internacionales en SHCP (1988-1992)
Francisco Gil Díaz (1943)	ITAM, Univ. de Chicago	Secretario SHCP (2000-2006), Subsecretario Ingresos, SHCP (1988-1994), Vice-gobernador Banxico
Luis Téllez Kuenzler (1958)	ITAM, MIT	Consejero del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (2014-presente)
		Secretario de Comunicaciones (2006-2010)
		Secretario SENER (1997-2000)
		Jefe de la Oficina de la Presidencia (1994-1997)
		Subsecretario de Agricultura (1990-1993)
		Subsecretario de en Hacienda

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	*Universidad*	*Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano*
Jesús Reyes Heroles (1952)	ITAM, MIT	Director Pemex (2006-2009), Embajador en EU (1997-2000), SENER (1995-1997), Director Banobras (1994-1995), Director de Planeación Hacendaria en SHCP (1983-1988)
Jacques Rogozinski (1951)	ITAM, Universidad de Colorado	Director Nafinsa (2012-presente)
		Director Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de México en SHCP (1988-1994)
		Dir. Banobras y Fonatur
Santiago Levy Algazi	ITAM, Universidad Boston, Cambridge	Director IMSS (2000-2005)
		Subsecretario de Egresos de SHCP (1994-2000)
		Presidente Comisión Federal de Competencia (1993-1994)
		Director Programa Desregulación Económica, Secofi (1992-1993)
Agustín Carstens (1958)	ITAM, Univ. of Chicago	Gobernador Banxico (2010- presente)
		Secretario de SHCP (2006-2009)
		Equipo de transición de FCH (2006)
		Subsecretario de SHCP (2000-2003)
		Director Investigación Económica de Banxico (1994-1999)
Guillermo Ortiz Martínez	UNAM, Standford	Gobernador Banxico (1998-2010)
		Secretario SHCP (1994-1995)
		Subsecretario SHCP (1988-1994)
Jaime Zabludovsky	ITAM, Yale	Presidente COMEXI (2013-presente)
		Embajador de México ante UE (1998-2001)
		Jefe Negociador del TLCUE (1998-2001)
		Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales en SECOFI (1994-1998)
		Principal Negociador del TLCUE (1992-1994)
		Subjefe Negociación del TLCAN (1990-1994)
		Integrante Comité de Asesores Presidencia (1985-1988)
		Dirección Investigación Económica de Banxico (1984-1985)

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	*Universidad*	*Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano*
Adrián Lajous Vargas (1943)	UNAM, Cambridge	Director de Pemex (1994-1999). En Pemex: Coordinador Ejecutivo de Comercio Internacional (1982-1988), Subdirector de Planeación y Coordinación (1988), Director Corporativo de Planeación, Director Corporativo de Operaciones y Director General de Pemex Refinación. En la SEMIP: Asesor del Secretario (1977), Director de Inversiones Industriales (1977-1980), Director General de Energía y Secretario Ejecutivo de la Comisión de Energéticos (1980-1982).
Carlos Ruiz Sacristán	Univ. Anáhuac	Secretario SCT (1994-2000)
		Director de Pemex (1994-1994)
		Director General de Crédito Público, Subsecretario de Normatividad y Subsecretario de Egresos de la SHCP
Luis Videgary Caso (1968)	ITAM, MIT	Secretario de Relaciones Exteriores (2017-presente)
		Secretario SHCP (2012-2016)
		Secretario de Finanzas, Planeación y Administración en Edo México (2006-2011)
		Jefe de Asesores de Aspe (SHCP)
		Diputado Federal
Raúl Livas Elizondo (1966)	ITAM, MIT	Director Corporativo de Operaciones de PEMEX (2006-2009)
		Coordinador General de Planeación Corporativa (1998-1999)
		Director General de Pemex Petroquímica (1997-1998)
		Coordinador de asesores en la SENER (1996-1997)
		Coordinador de Asesores del Director de Banobras
		Asesor de Zedillo en su candidatura a la Presidencia

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	*Universidad*	*Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano*
José Antonio Meade (1969)	ITAM, UNAM, Yale	Candidato del PRI a la presidenia (2017-presente)
		Secretario de Hacienda (2016-2017)
		Secretario de Desarrollo Social (2015-2016)
		Srio. Relaciones Ext. (2012-2015)
		Srio de SHCP (2011-12, 2016-presente)
		SENER (2011)
		Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
		Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2008)
		Coordinador de Asesores de A. Carstens en SHCP (2006), Banrural (2002-2006)
		Director General de Banca y Ahorro de la SHCP (2000-02), Dir. Gral. Planeación Financiera en la CONSAR (1997-1999),
		Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario en IPAB
Emilio Lozoya Austin	ITAM, UNAM, Harvard	Director de Pemex (2012-2016)
José A. González Anaya	MIT y Harvard	Secretario de Hacienda (2017-presente)
		Director Pemex (2016-2017)
		Director IMSS (2012-2016)
		Subsecretario de Ingresos en SHCP (2010-2012)

FUENTE: versión revisada y actualizada del cuadro 3.2, en Salas Porras (2017:62-65).

según Roderik Camp (1980, 1989, 1995 y 2012), hasta los años setenta la gran mayoría de éstos se reclutaban de la UNAM. De los 21 los funcionarios clave mencionados previamente, 15 concluyeron sus primeros estudios universitarios en instituciones privadas, sólo ocho estudiaron en la UNAM (y en estos casos a menudo combinaron sus estudios en esta universidad con estudios en una institución privada, nacional o extranjera, como se puede ver en el cuadro 1);[4] de los 15 que estudiaron en instituciones privadas, 12

[4] Según Babb (2001:154-57), quien realizó un estudio de los programas y las tesis de Economía en el ITAM y la UNAM, esta última institución dejó de tener presencia en el aparato guber-

(o sea 57%) estudiaron en el ITAM, una institución académica en la que predomina el enfoque neoliberal más abstracto de la disciplina, y como asegura Sarah Babb (2001:137), "el programa de economía más americanizado fuera de EU".[5] Si consideramos a los 139 funcionarios de toda la base, sólo 16 estudiaron en el ITAM, lo que evidencia que la presencia de esta institución académica es mucho mayor entre el círculo más íntimo de poder que se configura alrededor de las reformas neoliberales. Otro cambio notable es la importancia que adquieren los economistas entre los funcionarios de más alto nivel frente a la preponderancia que tenían los abogados hasta la década de los ochenta (Camp, 2012:156-62).

Casi todos los funcionarios clave (20 de los 21) concluyeron un posgrado en el extranjero, 19 de ellos en EU: seis en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), tres en la Universidad de Chicago, tres en Yale, tres en Harvard y uno en Stanford, la Universidad de Colorado y Boston. Sólo dos estudiaron en Inglaterra (Leeds y Cambridge).[6] En todas estas universidades privadas —nacionales y extranjeras— los funcionarios que examinamos aprendieron a procesar información y a producir conocimiento a través de modelos matemáticos que implicaban una visión muy abstracta de la economía y del mercado.

Las capacidades para generar y procesar información a través de métodos cuantitativos y producir conocimiento a partir de dicha información jugaron un papel de primer orden en sus posibilidades de ascenso. No sorprende, en tal virtud, que algunos de los 21 funcionarios hayan sido analistas en agencias de información clave, tales como la Dirección de Investigación Económica del Banxico (por donde pasaron Agustín Carstens y Jaime Zabludovsky), el INEGI creado y dirigido por Pedro Aspe, o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) en donde fue analista José Antonio Meade. Co-

namental por varias razones, entre las que lista las siguientes: el reclutamiento se volvió muy complejo debido a que la masificación de la institución volvió laxo el proceso de selección y devaluó su reputación. Ello se vio agravado por la radicalización de los programas, así como las limitaciones para ofrecer capacidades de utilidad para el gobierno.

[5] El ITAM fue creado en 1946 por ex funcionarios del BM y grupos privados encabezados por Alberto Bailleres con el fin de contrarrestar la influencia de la UNAM y ofrecer las capacidades matemáticas y analíticas que requerían las agencias públicas. Aunque originalmente se maneja en este instituto una visión más plural de la economía, para la década de los ochenta (con la llegada de Francisco Gil Díaz) la orientación se vuelve cada vez más ortodoxa (Babb, 2001:13 *passim*).

[6] Varios autores (Camp, 1985, 1989; Babb, 2001) coindicen en que los economistas formados en EU articularon a todas las fuerzas internas que se interesaban en cambiar el modelo de desarrollo hacia una economía centrada en el mercado. Además, jugaron un papel instrumental en el diseño y aprobación de las reformas neoliberales y, una vez que éstas se aprobaron, en la dirección de la economía de mercado.

mo se verá más adelante, estas capacidades han sido también aprovechadas por algunos de estos funcionarios para crear sus despachos de consultoría y ofrecer servicios de información y análisis al gobierno cuando no estaban en funciones.

Sin duda, todas estas capacidades académicas e intelectuales eran parte del capital social y cultural que utilizaban para hacer avanzar tanto sus carreras, como el proyecto político que suscribían. Pero más importante todavía, el conocimiento se convirtió en una herramienta crítica para crear un nuevo sentido común y normalizar patrones de conducta neoliberal, especialmente aquellos que alentaban un comportamiento racional y maximizador, así como la superioridad de los intereses individuales sobre los colectivos. Con estos criterios construyeron una dinámica nueva en las agencias públicas y el campo de poder que controlaban, que fomentaba el utilitarismo y más o menos veladamente justificaba y legitimada el uso de información privilegiada para beneficio personal, problema que se abordará con mayor atención en un apartado posterior.

Los arquitectos de las reformas neoliberales

El grupo de tecnócratas analizado en los últimos dos apartados diseñó, negoció y defendió el paquete de reformas estructurales que puso al mercado autorregulado en el centro del nuevo modelo de desarrollo, tal y como lo prescribía el Consenso de Washington.[7] Estas reformas actuaban en varias direcciones íntimamente relacionadas entre sí: en primer lugar, el repliegue del Estado de todas las áreas de la economía, pero muy en especial el abandono de las estrategias de industrialización, la desregulación económica, los subsidios al consumo y a la producción, así como otras políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones porque —según los funcionarios públicos que pertenecían al grupo de los "21 funcionarios clave"— tales políticas distorsionaban el funcionamiento del mercado; en segundo lugar y ligado al punto anterior, la privatización de las compañías estatales y con ella la transferencia masiva de recursos del sector público al privado; en tercer lugar, la liberalización y la apertura de la economía al comercio y a la inversión; y, por último, la cada vez mayor autonomía de algu-

[7] Véase el artículo de Sarah Babb (2012) que analiza el origen y la evolución de este paradigma transnacional de políticas públicas, el cual ha experimentado cambios a lo largo de su existencia; mientras originalmente en los años ochenta éste consistía en un conjunto de recetas que incluían políticas de austeridad, apertura de las economías al comercio y la inversión, así como la privatización de empresas estatales, a partir de los noventa se agregan reformas institucionales de diferente tipo y alcance.

nas agencias públicas. Todas estas reformas conjuntamente han transformado la esencia del Estado productor e interventor en un Estado regulador y, por esta vía, han transformado también las prácticas de las elites políticas.

Pero no todos los miembros del grupo de tecnócratas (los 21 funcionarios clave identificados en el apartado anterior) se involucraron de igual manera en las reformas estructurales. Algunos —como Jaime Serra Puche, José Ángel Gurría, Herminio Blanco y Jaime Zabludovsky— participaron más ampliamente en la apertura comercial y financiera a través del impulso a un conjunto de Tratados de Libre Comercio (TLC) que profundizaron la integración de México en los mercados globales. Otros funcionarios —como Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Guillermo Ortiz y Agustín Carstens— se concentraron en las reformas financieras, fiscales y en el combate a la inflación, así como en aumentar la autonomía del Banco de México. Por su parte, Santiago Levy centró su atención a lo largo del sexenio de EZPL y VFQ en reformar, por un lado, los programas sociales en los que acentuó su orientación focalizada (por ejemplo el Programa de Oportunidades) y, por el otro, el sistema de pensiones para individualizar las cuentas y orientar los fondos al mercado de valores. Varios funcionarios (por ejemplo Jesús Reyes Heroles, Adrián Lajous, Carlos Ruiz Sacristán y, más recientemente, Emilio Lozoya Austin, Luis Videgaray Caso y José Antonio González Anaya) iniciaron o profundizaron el proceso de privatización del sector energético, en una primera fase a través de la subcontratación de un número cada vez mayor de eslabones de las cadenas de valor y, en el último sexenio, a través de cambios constitucionales de fondo.

Mientras algunos de los 21 funcionarios clave concentraron su actividad en ámbitos específicos, otros se involucraron en varias reformas en ámbitos muy diversos. De esta manera, como subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura, Luis Téllez K. participó activamente entre 1990 y 1993 en el diseño de la reforma agraria que liberalizó lo derechos de propiedad del ejido en 1992, así como en el diseño del Capítulo Agrícola del TLCAN durante el periodo de CSG; además, como jefe de la Oficina de la Presidencia en el sexenio de Zedillo, este funcionario que (como se puede apreciar en el cuadro 1) ha transitado en varias ocasiones del sector público al privado y viceversa; también participó en las reformas al Sistema de Pensiones y en el diseño del Fobоproa, programa por medio del cual se rescataron los bancos entre 1995 y 1996. Por supuesto, también encontramos algunos funcionarios que han participado decididamente en el programa de reformas estructurales en su conjunto, como es el caso de José Antonio Meade que, como ya se dijo, es promovido por intereses públicos y privados para ser nombrado como candidato a la presidencia por parte del PRI.

¿CÓMO CAMBIAN LA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO?

A partir de la década de los ochenta, los 21 funcionarios clave que han sido examinados en los capítulos anteriores transformaron profundamente la relación entre el Estado y el mercado, los espacios públicos y privados, los intereses estatales y los corporativos. Dichos funcionarios se convirtieron ellos mismos en vehículos de tal transformación en la medida que asumieron tareas de intermediación, tales como las siguientes: 1) la privatización de las empresas y bienes públicos que, a su vez, entrañó múltiples y complejas negociaciones con las elites corporativas y financieras, nacionales y extranjeras, y formó lazos perdurables entre éstas y los "21 funcionarios clave"; 2) la creación de compañías consultoras que se asociarían con firmas de ingeniería financiera globales para ofrecer servicios, tanto a entidades privadas como a agencias estatales, y 3) más importante todavía, la circulación cada vez más frecuente de este grupo de funcionarios desde sus posiciones públicas hacia posiciones privadas diversas y viceversa.

Algunos de los 21 funcionarios clave (notablemente Jacques Rogozinski y Pedro Aspe) fueron los responsables de diseñar los criterios con base en los cuales se privatizarían las empresas estatales más importantes a partir de 1988, esto es, cuando se inicia la venta de las empresas estatales que contaban con inversiones mucho más cuantiosas y tenían mayores niveles de complejidad, como por ejemplo Telmex, las siderúrgicas, Ferronales y, por supuesto, los bancos. La intervención de los funcionarios públicos en la privatización de estas empresas los vinculó de diferentes maneras a los bancos de inversión internacionales que participaron, tanto en el diseño de los prospectos de venta como en los paquetes de financiamiento a través de sindicatos bancarios. Además, se contrataron despachos de ingeniería financiera, nacionales e internacionales, para evaluar los activos de consorcios de mucho mayor nivel de complejidad y organizar las subastas.

Las firmas de consultoría creadas por las elites estatales, sobre todo a partir de la década de los noventa, se convirtieron también en espacios de intermediación entre intereses públicos y privados. Por lo menos nueve de los "21 funcionarios clave" identificados han creado o se han vinculado con despachos de consultoría e ingeniería financiera que no sólo vienen a ser una fuente de ingresos, sino también un espacio al que se pueden retirar cuando no están en funciones públicas; al mismo tiempo, pueden mantenerse vinculados con el aparato estatal a través de los servicios de consultoría más o menos especializados que ofrecen, especialmente en ingeniería financiera, cabildeo y mercadotecnia. Las consultorías que dirigen estos funcionarios ofrecen servicios vinculados con las tareas que desempeñaron mientras eran funcionarios públicos.

Otra práctica que transforma radicalmente la frontera entre las esfera pública y privada es la mayor circulación de las elites entre esferas públicas y privadas. Aunque la práctica de transitar a través del aparato estatal (incluyendo el Congreso) era ya una tendencia bastante común aun antes de la administración de Salinas, a partir del sexenio de Zedillo la circulación de las elites entre espacios públicos y privados, nacionales e internacionales, se vuelve una práctica cada vez más frecuente. En total, los 21 funcionarios han transitado por no menos de 71 consejos de administración de grandes corporaciones nacionales y extranjeras. En la mayoría de los casos los funcionarios se movían del sector público al privado. Este es el caso de varios ex funcionarios de alto nivel, entre los que se encuentran el ex presidente Ernesto Zedillo, quien después de dejar la presidencia en el año 2000 ha sido invitado a participar en por lo menos 14 consejos de grandes corporaciones transnacionales (entre las que se encuentran Citibank, Procter & Gamble, Rolls Royce, Union Pacific, Coca Cola y Daimler Chrysler); Pedro Aspe, que ha detentado asientos en los consejos de corporaciones mexicanas (Volaris y Televisa); Jaime Serra Puche, Herminio Blanco y Francisco Gil Díaz, quienes también han ocupado asientos en los consejos de grandes firmas nacionales e internacionales.

Pero ninguno de estos ex funcionarios regresó a la administración pública después de que se reciclaron al sector privado. A partir de la década de los noventa algunos funcionarios circulan en las dos direcciones, esto es desde el aparato estatal al sector privado y viceversa. Entre estos funcionarios tenemos los casos de Federico Reyes Heroles y Luis Téllez. Este último caso es particularmente problemático por el conflicto de interés que entraña su participación como consejero independiente del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, cuando simultáneamente representa los intereses de la compañía Kohlberg Kravis Roberts (KKR), empresa que tiene un contrato de arrendamiento financiero con Pemex.

Esta práctica de la "puerta giratoria" es especialmente extendida entre ex funcionarios públicos vinculados al sector energético, la gran mayoría de los cuales se han incorporado a actividades privadas una vez que dejaron sus puestos. Así, Adrían Lajous (director de Pemex entre 1994 y 1999) actualmente es miembro de los consejos de cinco grandes corporaciones con intereses en el sector (entre otras, Schlumberger Ltd y Trinity Industries In). Por lo menos cuatro ex funcionarios de Pemex han pasado por el consejo de administración de OHL (Federico Reyes Heroles, Carlos Ruiz Sacristán, Emilio Lozoya y Raúl Livas Elizondo), una de las empresas que más se ha beneficiado con los contratos públicos de Pemex y la SCT.

Este movimiento, entre esferas públicas y privadas, trastoca la relación tradicional entre el principal y el agente (esto es, entre la ciudadanía que paga

los impuestos y los funcionarios públicos). Las decisiones que toman las elites cuando se encuentran en funciones públicas no se hacen en términos de los intereses que supuestamente deben servir, o en términos de un proyecto de alcance nacional, sino más bien pensando en recompensas futuras y posiciones privadas en redes de poder nacionales e internacionales. Consecuentemente, estas elites no rinden cuentas a la ciudadanía que paga sus salarios mientras se encuentran en funciones. Sus cálculos y lealtades se pueden encontrar en los clientes y patronazgos potenciales en México y en el extranjero. Una vez que los ex funcionarios son recompensados con posiciones en las juntas de administración de grandes corporaciones, utilizan la información y experiencia obtenida a lo largo de su carrera para conseguir contratos y concesiones. Esta nueva práctica social explica en gran medida el impacto tan limitado que hasta la fecha han tenido las reformas estructurales.

Entrelazamientos con elites, redes y campos de poder transnacional

Los traslapes con redes y campos de poder transnacional dan proyección global a las elites estatales y muy en particular a los 21 funcionarios clave que han transformado las prácticas de las elites políticas. Dicha transformación, como se vio en el apartado anterior, no sólo cambia las relaciones de poder entre el Estado y el mercado, los espacios públicos y privados; al mismo tiempo transforma la relación entre las elites, los espacios y campos de poder nacionales y transnacionales. Y este grupo de funcionarios ha empujado y personificado tal transformación por medio de los siguientes mecanismos: *1*) los entrelazamientos múltiples y multifacéticos que generan con redes corporativas regionales y globales; *2*) su participación en centros de pensamiento cuya actividad trasciende fronteras nacionales; *3*) su presencia activa en organismos internacionales, y *4*) su reconversión a través de su trayectoria académica y profesional en expertos globales, reconocidos por la comunidad corporativa y financiera internacional como los intermediarios y negociadores más calificados y confiables.

Los 21 funcionarios clave, en los que se ha sostenido el cambio estructural de la economía política mexicana, se han entrecruzado y traslapado con redes y campos de poder transnacional y han adquirido por esta vía una fuerza y proyección que trasciende las fronteras nacionales. De los 21 funcionarios clave, por lo menos 12 se han vinculado con consorcios transnacionales. Sobresalen, una vez más, los casos de Ernesto Zedillo, Pedro Aspe, Jesús Reyes Heroles y Luis Téllez, cada uno de los cuales ha construido una

densa red de relaciones con la elite corporativa internacional (a través de sus posiciones en los consejos de administración).

Pero la red transnacional que ha tejido este grupo de ex funcionarios se torna más compleja si consideramos su colaboración en centros de pensamiento (*think-tanks*). De esta manera, aunque el número de conexiones de los 21 ex funcionarios con centros de pensamiento nacionales e internacionales en general tiende a incrementarse (en total han participado en no menos de 22), la presencia de seis de ellos en la Comisión Trilateral es particularmente reveladora, no sólo porque los vincula a las redes corporativas arriba analizadas, sino porque esta organización de alcance global reúne a las elites de América del Norte por lo menos una vez al año para examinar los problemas de la región, proponer soluciones de política económica y propiciar convergencias en las visiones sobre el desarrollo en general (Luna y Velasco 2012; Salas-Porras 2012).

Un caso que amerita una mención especial es —nuevamente— el de Ernesto Zedillo quien, además de las múltiples conexiones con la red corporativa transnacional, participa en los consejos de algunos de los centros de pensamiento más influyentes a nivel internacional, entre otros el Foro Económico Mundial, la junta de gobierno internacional del Council of Foreign Relations, el Peterson Institute of International Economics (IIE) y la fundación filantrópica Bill & Melinda Gates (las últimas tres en EU). Desde estas y otras organizaciones Zedillo ramifica continuamente su presencia en círculos de poder transnacionales y despliega un gran activismo estratégico que se puede constatar en las múltiples iniciativas y grupos que ha encabezado.

En lo que se refiere a los lazos con organismos internacionales (como el BM, el FMI, el BID, el BPI y la OCDE), los 21 funcionarios se han incorporado por lo menos a 12 de éstos y, a diferencia de las redes anteriores que entrecruzan intereses públicos y privados, esta práctica los integra a redes intergubernamentales que propician la convergencia y la difusión de estándares internacionales, tanto en el ámbito financiero como en el comercial. La vinculación con dichas redes tiende a concentrarse en los funcionarios públicos que han tenido una trayectoria particularmente en el aparato financiero, como es el caso de Agustín Carstens (con una larga trayectoria en el FMI, el BM y sobretodo en el BPI que próximamente dirigirá), Jacques Rogozinski (BID), Santiago Levi (BID), José Ángel Gurría (actualmente secretario general de la OCDE) y Guillermo Ortiz Martínez (BPI y FMI). Al interactuar en estos foros con sus contrapartes de otros países se articulan a una tecnocracia global y adquieren gran autonomía, tal y como lo sugiere Slaughter (2004).

Por último, las múltiples relaciones que han tenido con los organismos internacionales y su participación activa en las reformas centradas en el mercado, así como en las negociaciones de los TLC, convirtió a varios de los 21 funcionarios clave en expertos globales o regionales, reconocidos por la comunidad financiera internacional como los intermediarios más calificados —dado que comparten el mismo lenguaje y presupuestos en torno a la economía y la sociedad— para negociar no sólo los términos de la deuda, la apertura comercial y financiera, y otras transacciones con el exterior, sino para interactuar y asesorar a los organismos internacionales, las ET, los centros de pensamiento y otras entidades. El activismo de Zedillo en las redes globales de políticas públicas ha sido particularmente notable. A través del Centro de Estudios sobre la Globalización que preside en la Universidad de Yale, el ex presidente mexicano ha dirigido varios de los grupos de trabajo que promueve el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Reflexiones finales

Los múltiples vínculos y negociaciones que entrañaron las privatizaciones de empresas estatales y la firma de tratados de libre comercio transformaron la relación entre las elites estatales y privadas, nacionales y extranjeras, que hasta entonces se movían con relativa aunque decreciente autonomía. Se auspició en el camino la práctica tan extendida y reconocida entre las elites estadunidenses de la "puerta giratoria" ('revolving door'), esto es, un tránsito cada vez más frecuente de los espacios de decisión públicos a los privados y viceversa.

Conforme las relaciones entre las elites estatales y las elites corporativas se volvieron más abiertas y comunes, la frontera entre lo público y lo privado se volvió confusa y con ello se extendieron las prácticas rentistas entre los funcionarios que procuraban sacar el mayor provecho de la información privilegiada y de los recursos públicos en general, para enriquecimiento y encumbramiento personal. Todas estas prácticas eran formalmente sancionadas tanto social como legalmente hasta hace relativamente poco tiempo y, aunque en muchos países son cada vez más comunes, no sólo obstaculizan y socavan la formación de bienes públicos y de estructuras autónomas con la capacidad para planificar en función de un interés general y contener el comportamiento de funcionarios que persiguen sus propios intereses particulares, sino que promueven el patrimonialismo, el instrumentalismo, la corrupción y con todo ello el debilitamiento y la depredación institucional.

La interacción y convivencia con dirigentes de organismos internacionales, con elites corporativas transnacionales, así como con académicos e investigadores en centros de pensamiento de alcance global o regional, ejercen una influencia decisiva sobre las estrategias adoptadas por las elites políticas mexicanas. Éstas no sólo negocian los términos de la dependencia en espacios extraterritoriales, desmantelan y desnacionalizan las instituciones y políticas públicas que contribuyeron a la formación del Estado nacional, sino que en el proceso transforman sus discursos, prácticas y expectativas. Además, hacen suyo el aparato discursivo que asegura la cientificidad y neutralidad de las ciencias económicas, supuestamente al margen de valores y prácticas políticas, y se alejan cada vez más de los intereses ciudadanos a los que deben servir y rendir cuentas.

En resumen, el tránsito cada vez más frecuente entre espacios públicos y privados, nacionales y extranjeros, cambia profundamente las prácticas sociales de las elites políticas, las vuelve más rentistas y las aleja de la visión weberiana del *esprit de corps,* que permite la distancia necesaria con respecto a los diferentes grupos de interés para planear a mediano y largo plazos y, por esta vía, promover el interés general. Si parafraseamos a Weber, los funcionarios que vivían *para* la política pasan a vivir *de* la política.

Bibliografía

Babb, Sarah (2001), *Managing Mexico, Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.

Babb, Sarah (2012), "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm, its Origins, Trajectory and Likely Successor", en *Review of International Political Economy*, vol. 20, núm. 2, pp. 268-297.

Bourdieu, Pierre (2005), *The Social Structures of the Economy*, Cambridge, Polity Press.

Camp, Roderic A. (1980), *Mexico's Leaders, Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press.

Camp, Roderic A. (1985), "The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System", en *Latin American Research Review* 20, núm. 1, pp. 97-118.

Camp, Roderic A. (1989), *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Oxford, Oxford University Press.

Camp, Roderic A. (1995), *Los mexicanos y la política en México, una visión contemporánea*, México, FCE.

Camp, Roderic A. (2012), *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*, México, FCE.

Campbell, John L. (2002), "Ideas, Politics, and Public Policy" en *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 21-38.
Carrillo Castro, Alejandro (2010), *200 Años de administración pública de México*, tomos I, II y III, México, INAP.
Centeno, Miguel (1999), *Democracy within Reason, Technocratic Revolution in Mexico*, PA, Penn, State Press.
Cerutti Mario y Carlos Marichal (eds.) (1997), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, México, FCE/UANL.
Fourcade, Marion (2006), "The Construction of a Global Profession. The Transnationalization of Economics" en *American Journal of Sociology*, vol. 112, núm. 1, julio, pp. 145-194.
Fourcade-Gourinchas, Marion y Sarah L. Babb (2002), "The Rebirth of the Liberal Creed, Paths to Neoliberalism in Four Countries", en *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 3, noviembre, pp. 533-579.
Knight, Alan (1992), "Mexico's Elite Settlement, Conjuncture and Consequences", en Richard Gunther y John Higley (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 113-145.
Savage, Mike y Karel Williams (2008), "Elites, Remembered in Capitalism and Forgotten by Social Sciences", en *Sociological Review*, vol. 56-S1, pp. 1-24.
Scott, John (2008), "Modes of Power and the Reconceptualization of Elites", en *Sociological Review*, vol. 56-S1, pp. 25-43.
Slaughter, Anne-Marie (2004), "Disaggregated Sovereignty, towards the Public Accountability of Global Government Networks", en *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 2, primavera, pp. 159-190.
Wasserman, Mark (1987), *Capitalistas, caciques y revolución, la familia Terrazas en Chihuahua, 1954-1911*, México, Grijalbo.

El proyecto neoliberal en América del Norte. El TLCAN y su legado: ¿otra institución zombi?

James Martín Cypher*

El proyecto neoliberal de los tres países que conforman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un bloque de poder de gran concordancia. Este proyecto se mantiene vivo aun cuando sus postulados y presupuestos han sido refutados repetidamente por la evidencia empírica y mediante el análisis lógico. Muy a pesar de sus efectos negativos, el proyecto neoliberal no ha sido desbancado de su posición de hegemonía intelectual; una consecuencia que podría haberse esperado de la crisis económica de 2007-2013, cuyo origen se encuentra en Estados Unidos. En México, trastornado por los efectos indirectos de esta crisis, no hay señales de caída del proyecto neoliberal, sino todo lo contrario. Desde 1994, ciertamente las críticas al TLCAN se han acumulado, sin embargo éstas han tenido nulo efecto, a pesar de que las ideas dominantes de la economía política neoliberal han demostrado estar "muertas" desde hace tiempo, siguen dominando la escena política nacional e internacional. A esta dominancia se le ha señalado como el "efecto zombi" (muerto caminando) del neoliberalismo. En este mismo sentido, un ejemplo es el "capítulo muerto" del TLCAN sobre el petróleo, el cual ya ha comenzado a caminar nuevamente, pues este capítulo podría "revivir" a merced del capital privado transnacional, tal como fuera antes de su nacionalización en la tercera década del siglo XX. Así es el proceso evolutivo neoliberal del TLCAN en general: no hay fin, ni datos empíricos, ni argumentos lógicos pertinentes para oponerse al proceso, porque el proyecto del fundamentalismo de mercado se basa en el pensamiento metafísico mágico de Friedman y Hayek. Detrás de las instituciones zombis se encuentran los "hechiceros" que construyen

* Profesor-investigador del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

el andamiaje conceptual institucional, basado en la idea "mágica" de un sistema socioeconómico supuestamente idóneo, autorregulado por "la mano invisible"; un sistema de "libertad" sin freno para las capas económicas dominantes bajo el amparo de "la ley" de la selva.

¿Cómo podemos entender el neoliberalismo en México?

Para casi todos los mexicanos la interrogante que intitula esta sección parece absurda. El neoliberalismo mexicano es, supuestamente, la sola aplicación de los "diez mandamientos" del Consenso de Washington. Sin embargo, no es así, y esta concepción del neoliberalismo ha costado a los opositores del modelo y al país mismo una cantidad inmensurable de pena y luto. Hoy en día, más que nunca, el proyecto neoliberal está ganado terreno. El mejor ejemplo es la privatización del sector energético puesta en marcha desde finales de 2013. A esto se suma, la no menos grave, nueva Ley de Trabajo promulgada en los últimos días de 2012. Los excepcionalmente-lentos-en-reaccionar opositores no se dieron cuenta del patrón de estas fechas; de que el juego de hoy en día es hacer los movimientos en la gran política nacional cuando los mexicanos se encuentran dispuestos a entrar en las vacaciones navideñas. Esto es parte, pero no es todo de ninguna manera, del *fast policy* del enraizado neoliberalismo. Es poco probable que los tan golpeados mexicanos hayan estudiado las obras más llamativas sobre la estructura, las tácticas, la historia y la teoría ideológica del proyecto neoliberal, como han sido planteados por los escritos de Mirowski (2013), Mirowski y Plehwe (2009) y Peck (2012), entre otros.

Hay que reconocer, como ha sido bien establecido por los especialistas mencionados sobre el tema, que el neoliberalismo es una doctrina "zombi". Las ideas medulares del neoliberalismo, como fueron presentadas en los diez mandamientos del Consenso de Washington, fueron rechazadas por completo a través argumentos lógicos y evidencia empírica pocos años después de ser proclamadas. Cuando se trata de entender el neoliberalismo se debe observar el proceso perpetuo que no da cabida al fin de la doctrina: *1*) nacimiento; 2) fallecimiento, y *3*) reanimación de las ideas y políticas "muertas en vida". Y esto no es retórica. A fin de cuentas, la contrarrevolución neoliberal es "la reafirmación del poder de clase" (Peck, 2012: 31, 140). Igualmente, es una doctrina "institucionalmente revuelta y desordenada" (Peck, 2012:31).

El neoliberalismo, en términos pragmáticos, presenta varias fases. La primera fase es llamada "roll back" (hacer retroceder al Estado para cesar las prestaciones que ganó la clase trabajadora a lo largo del siglo pasado). La

segunda fase es "roll out" (la puesta en marcha de la nueva institucionalidad, como por ejemplo el TLCAN). Peck señala que el neoliberalismo es "una serie de derrotas prosaicas constantes" (Peck, 2012:23). Es decir, normalmente cuando concebimos de algo que se puede llamar una derrota, los protagonistas están echados por la tierra. Sin embargo, este no es el caso del neoliberalismo. Cualquier derrota es prólogo de un nuevo toque a las ideas que han sido apenas matadas. Cuando hay un cambio en las condiciones (porque sus ideas han fracasado) los neoliberales son aptos para llenar el cuadro y poner un escenario (casi) nuevo —es una "foto" que es el reflejo de sus objetivos—, pero son hábiles en presentar este escenario refrito más rápido que sus opositores. Pudieran hacer todo eso porque tienen sus tanques de pensamiento (*think tank*: grupos de intelectuales-ideólogos) bien financiados y sus "persuasores permanentes" (Peck, 2012: 177).

¿Cómo se construye la hegemonía intelectual en México?

En cuanto al caso mexicano hay un aspecto en que debemos enfocarnos, una parte medular de la nueva institucionalidad formada en conjunto con el TLCAN y que ha sido ignorada por los propios mexicanos durante 20 años: hablamos de la Álamos Alliance creada en 1993. Las virtualmente desconocidas reuniones anuales de la Cumbre Álamos Alliance, reúnen una amplia gama de fabricantes de política económica de primer nivel, expertos y académicos de toda América Latina, Estados Unidos y Canadá. Con sede en Álamos, Sonora, las Cumbres de Álamos Alliance son estrictamente eventos *off-the-record*. Ni los periódicos locales, ni las fundaciones neoliberales como HACER (Hispanic American Center for Economic Research) han publicado nada, ni la más breve nota de lo que se conoce como el "Davos de México" (Valenzuela, 2013). HACER es una de las casi 300 fundaciones y asociaciones de extrema derecha dirigidas por los miembros de la Sociedad Mont Pèlerin (MPS), que ocupa el nivel más alto de un esfuerzo global organizado para impulsar el avance del poder de las clases de oligarcas económicos, mediante la subordinación de la sociedad a la supremacía de las fuerzas del mercado (Mirowski, 2013:37-88). En contraste con la amplia y efusiva cobertura de prensa dedicada a los ministros del gabinete mexicano y ex presidentes, los cuales buscan continuamente publicidad en la conferencia anual "Masters-of-the-Universe", en Davos, las reuniones de Álamos Alliance pasan desapercibidas aun para los observadores más perspicaces de México.

Entre las muchas poderosas personas que se sabe han participado en las reuniones en Álamos, y que constituyen la inspiración más venerada por los Chicago Boys de Chile, se encuentra Arnold Harberger. Él ha sido cabeza del cártel en más de una ocasión, incluso en 2012. Después de haber servido como el "director académico" de Álamos Alliance por largo tiempo hasta el año 2012, este "padrino" de la economía del libre mercado de América Latina, participó de nuevo en la XXI Cumbre en febrero de 2014.

Como en años anteriores, la Cumbre de 2013 reunió a un número de individuos que forman parte de la estructura organizativa de la "Fundación Internacional para la Libertad" (FIL), con sede en Perú y fundada por Mario Vargas Llosa en 2002. Con fuertes vínculos con la Fundación Heritage, el Instituto Cato, y al menos otros 27 centros políticos de derecha en Estados Unidos, América Latina y España (y con un "Consejo académico" que incluye a Harberger), la FIL es una organización que actualmente coordina a los más altos círculos de poder reaccionarios en un amplio esfuerzo por deslegitimar gobiernos progresistas en América Latina. Chilenos afiliados con arraigados vínculos a tanques de pensamiento neoliberal —incluyendo el Centro de Estudios Públicos (con vínculos con Harberger) y Libertad y Desarrollo— han sido distinguidos participantes de las Cumbres de Álamos Alliance. Asimismo, entre los chilenos que han participado en las Cumbres de años recientes se encuentran el economista y ex secretario del Tesoro Rolf Lüders (2012, 2013, 2014), Ernesto Lafontaine (2013), y el ex presidente del Banco Central chileno, Vittorio Carbo (2013).

Los hijos legítimos de Friedman en México

En la exclusiva reunión llevada a cabo en 2013, se encontraban al menos dos participantes vinculados al tanque de pensamiento con base en Washington, Instituto Cato, y su principal organizador Roberto Salinas León, cuyos lazos y cargos con las elites de poder son múltiples: *1*) miembro de la Sociedad Mont Pèlerin (MPS) desde 1992; *2*) miembro de la Junta Directiva de la FIL; *3*) director del Mexico Business Forum; *4*) director general de Política Económica de TV Azteca; *5*) hijo del antiguo miembro de MPS, Roberto Salinas Price. También estuvo presente Ian Vásquez, director del Centro de Libertad y Prosperidad del Instituto Cato. Entre los Chicago Boys mexicanos participantes en 2013, se encuentran José Manuel Suárez Mier —calificado como uno de los pocos auténticos Chicago Boys mexicanos— y el Dr. Carlos Hurtado López, subsecretario de Presupuesto durante la presidencia de Fox (2000-2006), ambos doctores graduados de la Universidad de Chicago. La Cumbre de 2014 trajo de vuelta a múltiples actores

—todos doctores graduados de la Universidad de Chicago— como Suárez Mier junto con Herminio Blanco —protegido de Carlos Salinas y "jefe negociador" del TLCAN—, Agustín Carstens y Francisco Gil Díaz, quien ha mantenido una estrecha relación con Harberger (Valenzuela, 2014).

La aportación de Estados Unidos a la conferencia de Álamos Alliance en 2014 fue Anne Krueger, miembro de la MPS (al igual que Harberger) y ex directora adjunta del FMI. El vínculo entre Álamos Alliance y MPS (como lo ha demostrado la reiterada presencia de Harberger y M. Friedman) pone de manifiesto el profundo compromiso, tanto de la clase política como de la MPS, con el proyecto neoliberal en México. Encabezada por Hayek y Friedman, la Sociedad Mont Pèlerin fue fundada en 1947 como contrapeso al ascenso de las políticas económicas nacionales keynesianas y desarrollistas después de la Segunda Guerra Mundial. Desde su creación, la MPS ha operado como una organización privada a la cual sólo se puede tener acceso por invitación, lo que cuidadosamente limita la membrecía a algunos estridentes economistas libertarios involucrados en "la construcción y despliegue de [una] elaborada maquinaria social diseñada para recopilar, crear, debatir, difundir y movilizar las ideas neoliberales" (Mirowksi, 2009: 432). Muy especialmente, éstos han promovido sin cesar la idea de que las fuerzas del mercado no reguladas deben tener toda la libertad para definir y redactar los parámetros sociales (lo que es ahora la ideología hegemónica). La mejor medida del poder y alcance de las reuniones de la Cumbre de Álamos Alliance es la constante inclusión de los miembros más prepotentes de la elite de los hacedores de la política económica mexicana. La meta primordial es mantener la irreversibilidad de la reestructuración institucional de México impulsada por el TLCAN. Limitada a sólo 30 invitados, la Cumbre de Álamos Alliance ha reunido a los ideólogos del sector empresarial más importantes de México, permitiéndoles establecer lazos y formular estrategias políticas conjuntamente con las más altas esferas internacionales del neoliberalismo. En señal de los estrechos vínculos entre la oligarquía económica de México y el Estado, la Cumbre de 2012 contó con la presencia de Mario Sánchez Ruiz, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (la organización empresarial cumbre en México, la cual ha devenido cada vez más en la entidad privada más importante en la toma de decisiones de las políticas nacionales conforme ha ido avanzando la era neoliberal). El personaje principal de la Cumbre de 2013 fue el presidente Carlos Salinas (1988-1994), quien estuvo acompañado por Pedro Aspe, otrora secretario de Hacienda. En cuanto a estos dos, es suficiente comprender que son los que manejan los hilos detrás del trono del gobierno nacional actual (2013-2019).

El fin del Tratado de Libre Comercio de América del Norte tal como fue concebido en Estados Unidos

Después de más de 20 años del TLCAN ¿es posible hacer un balance definitivo de los efectos sobre la economía mexicana? Con cada año que pasa desde el 1 de enero de 1994, esta tarea se torna aún más difícil. No es posible, ni en un extenso libro, hacer un balance definitivo de los efectos del TLCAN en México. Los economistas carecen de una metodología que separe los aspectos de la economía directamente impactados por el TLCAN del resto de la economía. La relación de estos dos campos, los impactados directa e indirectamente, es dinámica. Si bien este dinamismo dificulta una medición rigorosa de los impactos del TLCAN, debe destacarse el hecho de que en los últimos 20 años la sociedad mexicana ha sido alterada fundamentalmente a causa de los cambios estructurales de las políticas neoliberales y sus efectos.

El derrumbe económico y social de 1994-1995, las políticas en contra de los sindicatos y la reacción de los sectores populares, los efectos de las privatizaciones —incluyendo el rescate del sector financiero por parte del gobierno durante el *crack* de 1994-1995—, el auge del sector informal, la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la siguiente "docena trágica" con el Partido de Acción Nacional (PAN) en el poder, son algunos de los elementos fundamentales del mencionado cambio estructural; sin embargo, estos son solamente los factores "endógenos" que dejan de lado los abrumadores cambios exógenos, de los cuales también hay mucho que decir dados sus enormes efectos en el curso de los últimos 20 años. Definir hasta qué punto las mencionadas alteraciones de la sociedad mexicana son efectos del TLCAN y hasta qué punto son efectos de otras fuerzas y/o iniciativas, presenta la complejidad de aislar los casos para identificar la relación causa-efecto, lo cual no es, de manera alguna, una tarea sencilla. A pesar de la dificultad de medir de una manera precisa el impacto del TLCAN, un intento de evaluación (aun cuando sea más cualitativo que cuantitativo) es, sin duda, sumamente importante.

El reto teórico sería examinar los cambios relativos a las políticas que se derivan de la nueva institucionalidad del TLCAN y otros cambios vinculados a las fuerzas circundantes impulsadas para poner en pie al TLCAN como por ejemplo, la ley de Inversión Extranjera Directa (IED) de diciembre de 1993. Este cambio clave otorgó al capital foráneo el derecho de ser dueño mayoritario de casi todas las actividades económicas, salvo el sector de la energía. Esta ley borró, literalmente, la ley de 1973 que dio preferencia al Estado y al sector privado mexicanos para desarrollar los sectores de la economía, permitiendo en ciertos casos la incorporación de capital extranjero con parti-

cipación minoritaria. Bajo la nueva norma de 1993, la cual fue el corazón y propósito del TLCAN, en vez de imponer nuevas políticas de "libre comercio" para así aumentar el comercio exterior, las inversiones directas de los socios del TLCAN tuvieron preferencia en la compra de activos mexicanos e IED *greenfield*. La prioridad planteada por la nueva norma fue abrir espacio para el incremento de la "producción conjunta", principalmente en la industria automotriz. Es decir, las plantas de ensamblaje cien por ciento estadounidenses ubicadas en México serían la contribución de Estados Unidos, mientras que la contribución mexicana sería la mano de obra barata con sindicato blanco. Otra motivación de la nueva norma para el Estado mexicano y sobre todo para el gran capital mexicano —especialmente para los conglomerados de Monterrey—, fue el acceso directo al vasto mercado estadounidense. Sin embargo, el acceso mexicano fue para Estados Unidos un asunto menor en relación con los beneficios que se vislumbraban de la producción conjunta. Entonces: *1*) atraer una ola de IED que llenará el hueco dejado por la contracción del Estado en cuanto a la inversión pública como consecuencia del régimen neoliberal, y *2*) otorgar posibilidades al gran capital mexicano de realizar economías de escala con exportaciones crecientes desde sus instalaciones hacia Estados Unidos, fueron los factores claves y determinantes para montar las nuevas instituciones involucradas en la consolidación del mal nombrado "Tratado de Libre Comercio".

Capítulo zombi número 6 del TLCAN: el capítulo sobresaliente en 1991

"El petróleo es el centro de los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la integración económica de América del Norte; uno de los principales objetivos de Estados Unidos en las negociaciones comerciales con México y Canadá ha sido el de obtener acceso seguro a los recursos de petróleo de sus vecinos" (Dillon, 1993:315). Sin duda alguna, lo escrito por Dillon en aquel entonces fue una aseveración muy acertada. El proyecto de Estados Unidos de privatizar Petróleos Mexicanos (PEMEX) había fracasado hasta diciembre 2013, cuando el presidente Peña Nieto firmó la legislación para desmantelar las consolidadas políticas de nacionalización del sector energético.

En octubre de 1991, durante las negociaciones originales entre México y Estados Unidos, en una reunión en Zacatecas, los representantes estadounidenses fueron forzados a reconocer que el capítulo 6 del TLCAN —sobre la energía— era letra muerta (Cameron y Tomlin, 2000:XII, 36-37). Los negociadores estadounidenses insistieron en que no era posible continuar

con las negociaciones si se dejaba de lado el anhelado asunto de abrir la Inversión Extranjera Directa (IED) en la industria petrolera y otorgar el "derecho" a las transnacionales de conducir sus exploraciones, libres de cualquier regulación mexicana, en el territorio nacional. Sin embargo, la única manera para el equipo del presidente Carlos Salinas de legitimar el proyecto neoliberal, era abandonar por completo las negociaciones para la desnacionalización del petróleo. Esto fue en aquel entonces. Ahora los ciudadanos mexicanos están atravesando una nueva etapa del proyecto neoliberal.

Sin duda alguna, el asunto más sobresaliente en cuanto al TLCAN, después de 20 años, es precisamente que los petroleros estadounidenses han ganado ya su larga batalla. Lo irónico del asunto es que, si bien han derrotado por completo la visión desarrollista mexicana, en los primeros meses de 2014 los oligarcas petroleros de Houston mostraron signos de desconfianza acerca de la capacidad de los líderes del Estado mexicano de entregar los hidrocarburos comprometidos a las empresas transnacionales (Krauss, 2014:F1, F6). El temor es que hoy en día México no es un país confiable: el mismo gobierno mexicano no respeta ni sus propias leyes, dicen los petroleros de Houston. No es posible conocer en este momento si este temor es real o se trata de un juego de palabras y posiciones. Ante esta incertidumbre de las "capacidades" del Estado mexicano, los petroleros se plantean el cuestionamiento de ¿por qué invertir en este momento? Por otro lado, las grandes empresas automotrices estadounidenses no muestran esta desconfianza, pues no dudan de poder obtener sus ganancias en cualquier momento y que sus inversiones están aseguradas por el poder y fuerza del Estado mexicano. Es probable que hasta que se den a conocer los detalles de las leyes secundarias del sector petrolero durante el curso de 2014, las empresas petroleras estadounidenses empezarán a tomar posesión de la renta petrolera mexicana y lo que queda del sector público en la matriz de gasoductos, refinerías, etc. Entonces, es posible que la entrega de la riqueza del subsuelo mexicano a las oligarcas de Houston y otros cuantos, llegue a sus últimas etapas. Es decir, podemos —después de 20 años del TLCAN— afirmar que el negocio del siglo XX terminará, como fue imaginado desde un principio, con un robo, que por su magnitud, puede ser el robo del siglo XXI, ejecutado frente a los ojos de todos y a plena luz del día. No hay otra manera de interpretar los intentos del Estado mexicano en cuanto a la política petrolera actual que como una política de estrangulamiento de PEMEX, que deja a la empresa sin recursos para reemplazar su capital de trabajo en los yacimientos petroleros del país. Esto lo constata el hecho de que PEMEX ha sido forzada a abandonar, casi por completo, su actividad más importante: la exploración y perforación de nuevos pozos, dado que en cualquier

yacimiento los pozos ya establecidos tienen contados los años de producción. Así, en 2005, PEMEX perforó 105 pozos (tasa realmente inadecuada porque a este ritmo ni siquiera se podrían reponer los pozos agotados) y en 2013 solamente 40 pozos, con un ritmo anual de 20 pozos para 2014, según muestran las cifras oficiales para el primer trimestre de 2014, una caída de 80% entre 2005 y 2014 (Miranda, 2014:25). Hay una lógica en estas cifras: la lógica entreguista consolidada, porque no hay duda que México tiene abrumadores recursos petroleros no desarrollados. En contraste, en Estados Unidos, el promedio mensual en el primer trimestre de 2014 fue de 1 799 torres de perforación (*rotary drilling rigs*) en operación para desarrollar nuevos pozos de crudo y gas. Asimismo, en aquel país no es cosa notable terminar una perforación en tres semanas o menos.

El TLCAN: balance de su primera década

Con bombo y platillo el TLCAN fue reanalizado "después de diez años" por el Banco Mundial (Lederman, Malloney y Servin, 2004) y un sinnúmero de comentaristas, organizaciones y economistas. Vale la pena revisar este momento clave, pues resulta mucho más factible intentar entender los logros y fallas del TLCAN en un tiempo relativamente corto (diez años) que en periodo de tiempo más amplio (20 años), dado que nada es estático en la economía política. Asimismo, rescatar el análisis de diez años resulta valioso, pues el discurso en aquel entonces fue más contundente de lo que ha sido en 2014. Cada año hay cambios, algunos marginales y otros de gran envergadura, incluyendo los profundos cambios estructurales. Así para los analistas, después de un periodo de tiempo, en una situación en donde el aislamiento de los factores de causa y efecto siempre es más discutible, los resultados empíricos y analíticos son menos impactantes y confiables. En este sentido, es más razonable analizar el periodo 1994-2004 para entender la problemática mexicana relativa al TLCAN y para presentar un sumario de los trabajos publicados alrededor de 2004 sobre el tema.

En el análisis de un periodo corto del TLCAN —desde su entrada en vigor hasta antes de diciembre de 2001, cuando China fue aceptada como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC)—, podría parecer que en México el tratado funcionó en sus primeros años de vida tal como los promotores del proyecto habían pronosticado. El promedio neto anual de IED entre 1991-1993 fue 4.5 mil millones de dólares (mmdd). En 1994 este monto se incrementó más del doble hasta alcanzar 10.9 mmdd. Entre 1995-2000, en promedio, México recibió 12.3 mmdd anuales por concepto de IED (CEPALSTAT, 2014). Aún más, en los últimos momentos de la eu-

foria ilusionista del *boom* de las maquilas (2001), México recibió 27.6 mmdd. La economía mexicana creció a un ritmo real de 5.5% por año entre 1996-2000, con un incremento de las exportaciones (empujadas por la IED en sectores claves como el automotriz y electrónico) desde 15% del PIB en 1993 hasta 35% en 2000 (Moreno Brid y Ros, 2009:274). Casi todo el aumento de las exportaciones en relación al Producto Interno Bruto (PIB) se explica desde el aumento de las exportaciones manufactureras. El "nuevo modelo" neoliberal fue presentado como una combinación de políticas lo suficientemente eficaces para jalar la economía mexicana a través de las exportaciones. En esencia, la fuerza motriz de la economía se montó en la "producción compartida" (ya mencionada) entre el capital extranjero y la mano de obra mexicana en las nuevas fábricas establecidas a lo largo del país. Desde este enfoque, según los hacedores de la política económica nacional, el efecto de arrastre (basado en los modelos keynesianos y desarrollistas) por parte de un mercado interno creciente a través de la demanda agregada, no constituiría más que un factor de menor impacto. Sin embargo, aun cuando los números de la IED fueron muy positivos, ésta fue mayormente en actividades improductivas: entre 1998-2001, más del 50% de la IED correspondió a la compra de activos financieros (Matar *et al.*, 2003:132-133; CEPAL, 2004:41).

Ante el auge de la IED y el desplazamiento de la composición de las exportaciones hacia bienes manufactureros, disminuyó en consecuencia la importancia y el papel de los recursos naturales, situación que muchos observadores (sobre todo los economistas ortodoxos y la clase política mexicana) interpretaron como un cambio en la estructura básica de la economía mexicana. Es cierto e innegable que el sector exportador sufrió una profunda recomposición; sin embargo, esto no significa que en consecuencia toda la estructura de la economía mexicana haya cambiado también. Resultado de esta lectura fue la tendencia de aumentar las importaciones de bienes intermedios y de capital a la par (o aún más) del crecimiento de las exportaciones. Estas consideraciones dejan ver que el sector exportador fue desarticulado desde la estructura básica de la economía (Cypher, 2001). Es decir, mientras el sector exportador creció —liderado por la industria maquiladora y automotriz—, la capacidad de la economía nacional no exportadora de producir insumos usados por el sector exportador no creció. La productividad de las industrias de manufacturas exportadoras aumentó, pero la economía total registró solamente un ritmo de crecimiento de la productividad de 2% entre 1997-2002 (Dussel Peters, 2004:125). Esta falta de crecimiento adecuada de la productividad muestra grandes ausencias en la política económica mexicana según la CEPAL, como: *1)* el "mejoramiento de la competitividad internacional de las manufacturas";

2) la "transferencia y asimilación de tecnología"; 3) la "capacitación de recursos humanos"; 4) la "profundización y creación de encadenamientos productivos"; 5) el "desarrollo empresarial local"; 6) la "evolución de una plataforma de ensamblaje hacia un centro integral de manufacturas"; 7) el "mejoramiento de la base y la infraestructura científica"; 8) una "alta propensión a la inversión tecnológica" (CEPAL, 2004:32). Es pertinente especificar que esta lista expresa sólo algunos conceptos relativos a los llamados "efectos dinámicos", los cuales —según algunos— vendrían solamente con la aplicación de un enfoque desarrollista sobre la economía nacional en combinación con una estrategia de incremento del comercio exterior. No obstante, los efectos dinámicos no se obtendrán con la actitud pasiva y rentista del gobierno mexicano neoliberal.

Asimismo, los economistas ortodoxos pronosticaban que estos "efectos dinámicos" —por la supuesta capacidad organizativa de la "mano invisible"— ayudarían a enfrentar los problemas de la desarticulación del aparato productivo mexicano. Sin embargo, la industria extranjera en México no ha ampliado la red de proveedores nacionales, razón por la cual, entre otras, la gran ola de IED no ha surtido efectos positivos en términos de derrame de beneficios. Según un estudio llevado a cabo por la CEPAL acerca de los proveedores mexicanos, la razón de la ausencia de encadenamientos se debe a la falta de:

> Una cultura "produccionista" [en su lugar se observa una cultura rentista] entre las 815 firmas de proveedores no transnacionales que se ubican en el sector automotriz. […] la actividad más apremiante de resolver […] es justamente la de la cultura empresarial moderna. Es de ella de donde se derivan prácticamente los demás problemas y también es ahí donde se puede construir una plataforma más importante para plantear soluciones. Se entiende por cultura empresarial el conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades existentes en los ejecutivos de alto nivel de las empresas, que hace propender a la mejora continua (pequeña, gradual, progresiva y constante) en todas las áreas de organización, buscando acercarla cada vez más a los mejores estándares de desempeño empresarial observados en el mundo actual. Éste es la principal dificultad que enfrenta [las Pymes y empresas nacionales] (CEPAL, 2003:131).

A principios de los años noventa, para legitimar el proyecto del TLCAN, se echaron al aire promesas vagas del mejoramiento de los estándares de vida de los mexicanos. Pero para la primera mitad del año 2001, la mayoría de los encuestados indicaba que el TLCAN no había mejorado las condiciones de vida en México (Morena, 2002:169). Esto significó un crudo viraje de la euforia general de los mexicanos a fines de 1993, cuando tenían la confianza

de que, según el presidente Carlos Salinas, México estaba en el umbral del primer mundo. Los líderes de la nueva política planteaban que en poco tiempo el ingreso per cápita de los trabajadores en México y Estados Unidos convergería. Muy al contrario de este equivocado supuesto, aumentó la brecha entre los ingresos de las personas de cada país. Consistente con las teorías de crecimiento en países subdesarrollados promulgadas por pensadores clásicos como Arthur Lewis y Celso Furtado, cuando hay un excedente de mano de obra y cuando crecen las exportaciones y el PIB, tal crecimiento no se traduce en un aumento salarial. En este caso, el TLCAN combinado con el Pacto de Solidaridad Económica de noviembre 1987 (el cual destruyó la capacidad tan limitada de los sindicatos de vincular un aumento en la productividad de la mano de obra con el mejoramiento real de los salarios) dejó desamparada a la clase trabajadora (Cypher, 1992:255-256). Dada la nueva institucionalidad entre el Estado y el gran capital, por un lado, y los obreros, por otro lado, entre 1993 y 2000 los salarios promedio se cayeron en 24%, en términos reales (Moreno Brid y Ros, 2009:274). De lo anterior se concluye que el efecto del TLCAN para la mayoría de la población mexicana fue negativo; además, es menester indicar expresamente, que este efecto negativo fue precisamente la intención directa y propósito de la nueva política mexicana que se acordó en el TLCAN (Cypher y Delgado Wise, 2012).

Después de los años dorados del TLCAN: los efectos "exógenos"

México entró en un nuevo entorno a partir de marzo de 2000, cuando la bolsa de valores NASDAQ —la bolsa donde cotizaban las empresas denominadas "dot.com", las cuales en su momento fueron consideradas como el modelo idóneo y que dio lugar a la llamada "nueva economía"— se derrumbó. Antes de la caída de la bolsa, los economistas estadounidenses habían pontificado sin fin acerca del "hecho" de que los ciclos de negocios eran cosa del pasado. Sigue creciendo la economía estadounidense, sigue creciendo la demanda de bienes manufactureros "mexicanos" (los cuales son realmente bienes manufactureros estadounidenses, dado el nimio valor agregado de la mal pagada mano de obra mexicana) y siguen creciendo las rentas recibidas por parte de la oligarquía mexicana vía sus parques industriales, etc., en donde fueron ubicadas las empresas transnacionales (ETNs). Este sueño absurdo de crecimiento perpetuo se dislocó oficialmente a partir de marzo de 2001 —si no es que antes— cuando Estados Unidos entró en su primera recesión desde julio de 1990.

Pasando los "años dorados" del TLCAN, entre 1996 y 2000, México entró en un nuevo escenario a partir de 2001, donde China funcionó como imán para la IED. Este país, a partir de aquel entonces, ha funcionado como base internacional para las actividades productivas del sector manufacturero. El nuevo núcleo masivo de producción se asentó principalmente en Shenzhen, Provincia de Guandong (la primera Zona Económica Especial de China), el cual tuvo el objetivo primordial de exportar esta nueva producción hacia Estados Unidos.

La explosión de las exportaciones manufactureras de China no fue causalidad; las ETNs estadounidenses previeron el futuro de China como una máquina exportadora sin paralelo desde fines de la década de los noventa. En aquel entonces, las ETNs apostaron gran cantidad de sus inversiones a China. Aún más, el hecho menos conocido es la ola de inversiones puesta en marcha en aquel país en materia de investigación y desarrollo (IyD) tecnológico. Tales inversiones de alto grado cualitativo y de gran importancia se catapultaron de un promedio de 80 millones de dólares entre 1994-1998 hasta más de 500 mmdd para 1999 y 2000 (Mirowski, 2011:19). Las inversiones del gobierno chino en maquinaria y equipamiento, infraestructura de transporte y puertos de alta tecnología, evidenciaron que las exportaciones manufactureras chinas estaban destinadas a desplazar los bienes "mexicanos". Ausente, en el caso mexicano, de tales inversiones cualitativas gubernamentales y sobre todo inversiones privadas y públicas en IyD, para facilitar un proceso de mejoramiento del valor agregado en los bienes exportados.

Del año 2000 en adelante —hasta la actualidad—, el desempeño de la economía estadounidense ha sido débil. Baste mencionar la crisis de 2007-2012, la cual hizo caer a esta economía en el peor bache desde la Gran Depresión de 1929. México, por su parte, se ha postrado a los pies de aquel país, cuando la clase política y la oligarquía mexicana ha apostado todo a la quimera de un mercado creciente a perpetuidad de las exportaciones manufacturas mexicanas. Autoubicado en su camisa de fuerza del TLCAN, este efecto de seguimiento es una muestra más de la teoría de "la dependencia del sendero" y las capacidades de autoengaño e incompetencia de las más altas capas socioeconómicas de México.

Con este "modelo raquítico", no sorprende que la porción de PIB recibida por la clase trabajadora (la remuneración de los asalariados) haya sido únicamente del 27% en 2012, porción que bajó desde 35.3% al inicio del TLCAN en 1994 (Vidal, 2013:B2). Entre 2001 y 2013, la tasa real de crecimiento anual del PIB por persona fue de un petrificado 0.9% (CEPALSTAT, 2014). Cuando se combinan los datos de la aún más sesgada distribución del ingreso anual a favor de la oligarquía y la clase política, y la casi inmóvil

tasa de crecimiento anual del PIB por persona, no hay otra conclusión que los ingresos reales de los asalariados han caído a partir de 2001, sino antes. Desde la perspectiva de las capas altas, el TLCAN posiblemente ha sido "exitoso", no obstante, aún para ellas la situación de cuasi-estagnación no es algo favorable. Empero, el impacto negativo se ha concentrado en los obreros con ingresos basados en el salario mínimo oficial y en los trabajadores con precarios ingresos provenientes de la economía informal.

Desde 2001, salvo algunos años excepcionales, como 2004, cuando la tasa de crecimiento estadounidense fue alta, y los años electorales de 2006 y 2012, cuando se observaron efectos alentadores dados los gastos federales desatados por "el ciclo político de negocios", México registra más de una década de crecimiento cuasi-estancado: con salarios congelados, pobreza en aumento y (hasta que llegó la crisis estadounidense de 2008-2012 y la "puerta dorada" se cerró con candado) olas y olas de mexicanos huyendo de su país natal para arriesgar todo en el mercado laboral informal estadounidense.

Evaluación del modelo en 2004

Según el Banco Mundial (BM), en un intento de hacer un balance global del TLCAN en 2004, uno de los efectos de este tratado fue el crecimiento cumulativo del PIB por persona en México de alrededor de 4% entre 1993 y 2003; crecimiento mayor de lo que se hubiera podido esperar en el periodo 1994-2003 sin el TLCAN (Lederman *et al.*, 2004). No obstante, el crecimiento estimado por el BM resulta incluso inferior a la magnitud del crecimiento pronosticado por los neoclásicos en términos de los efectos "estáticos" de un acuerdo de comercio exterior que elimina las tarifas y barreras entre dos países. Aún más, este empuje no ha otorgado el grado de dinamismo capaz de cambiar la economía del país. Por ello, los neoclásicos altamente reconocidos, han calificado los acuerdos de disminución y eliminación de tarifas arancelarias entre dos países como algo "trivial". Hoy en día, los especialistas enfatizan casi únicamente los efectos dinámicos, enfatizando la construcción de ventajas comparativas dinámicas y menospreciando los efectos "estáticos" como reducciones en tarifas e intercambio por sí mismo.

Aun en el caso en que se aceptara la conclusión del BM, no podría concluirse que el TLCAN haya tenido un efecto positivo (aunque minúsculo), dado que es necesario contextualizar al TLCAN como una opción o una estrategia entre otras posibilidades. ¿Qué resultado se hubiera podido esperar para México entre los años 1993-2004 si el dinero, la propaganda, la

energía política y la coordinación de las fuerzas productivas hubieran sido dirigidas no al modelo híperexportador, sino hacia un mejoramiento e intensificación del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones, como fue el caso en Asia? Si de construir un proyecto nacional de acumulación basado en una política industrial modelada de conformidad con lo que hicieron países como Corea, Taiwán, Tailandia y Malasia hubiera sido el caso, México no estaría hoy en día en un callejón sin salida. Sin duda, hubo alternativas al sendero del modelo neoliberal. De hecho, estas alternativas fueron discutidas de una manera disciplinada por Carlos Tello y Rolando Cordera en un momento coyuntural (Cordera y Tello, 1981). Cuesta mucho imaginar resultados tan pésimos como los que plantea el BM (un mejoramiento de alrededor de 0.4% por año), si hubiera existido un intento serio de reordenar el aparato productivo bajo una política industrial con énfasis en la creación de puestos de trabajo y en la construcción de instituciones, para dotar a México de la capacidad de aprovechar las posibilidades dinámicas del comercio exterior que hemos mencionado anteriormente.

Hay que reconocer que en el estudio mencionado, el BM aplicó modelos estadísticos y metodologías econométricas poco usadas o que directamente no habían sido utilizadas anteriormente. Un intento de examinar estos métodos lo llevó a cabo en dos versiones el "Center for Economic and Policy Research" de Washington, D.C. (Weisbrot *et al.*, 2004). Después de una cuidadosa y compleja discusión sobre metodología y técnicas estadísticas, descartaron por completo la conclusión del BM acerca de los efectos y estímulos positivos del TLCAN sobre el crecimiento económico:

> La evidencia presentada por el Banco Mundial para hacer esta alegación [que el crecimiento económico se aceleró por el TLCAN] está basada en pruebas hechas con datos errados. La misma prueba, basada en fuentes que utilizan datos normales/estandarizados, mostró que el efecto del TLCAN sobre el crecimiento fue negativo. Al contrario de las declaraciones del reporte del Banco Mundial, el análisis propio del Banco, correctamente aplicado, debería haber sugerido que el efecto del TLCAN es que ha bajado el crecimiento económico en la última década (Weisbrot *et al.*, 2004).

Y ¿DESPUÉS DE 20 AÑOS?

En los últimos diez años del TLCAN los cambios en la economía nacional han sido marginales. Los flujos de IED continúan llegando, persisten las estrategias enfocadas a la industria manufacturera de exportación, etc.; sin

embargo, con relación al flujo de capital a nivel mundial, México se encuentra rezagado, según el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE): en 1993 la relación IED/PIB fue de 1%, y en 2012 de 1.1%, mientras que el promedio de esta relación a nivel mundial fue de 0.9% en 1993 y de 1.9% en 2012 (COMCE, 2014a:14). Es decir, a partir del inicio del TLCAN, México fue un país "promedio" en cuanto a la proporción de IED a nivel mundial. Con 20 años del TLCAN, México tiene un nivel relativo de IED, medido como una porción del PIB, de alrededor de 42% inferior del promedio mundial.

Tal vez lo más notable en cuanto al modelo, es que el patrón de comercio exterior ha cambiado. Por un lado, en relación con las cifras de 2001, las exportaciones manufactureras han disminuido. En 2001 las exportaciones manufactureras constituían un 92% de las exportaciones a Estados Unidos, proporción que disminuyó a 81% para 2013 (Dussel y Ortiz, 2013:42). En cuanto a las importaciones manufactureras, en 2013, menos de la mitad (43%) son bienes producidos en Estados Unidos, siendo estos productos en su mayoría insumos intermediarios y bienes de capital. En 2001, más de dos terceras partes de estas importaciones provienen de Estados Unidos. En contraste, hoy en día, cerca de 20% de tales importaciones proceden de China.

Las exportaciones crecieron a una tasa nominal anual de 10.1% entre 2004 y 2012 (CEPALSTAT, 2014). Es decir, a un ritmo marcadamente inferior del ritmo de las exportaciones entre 1994 y 2000, cuando en promedio llegaron a una tasa de 18.4% anual durante los "años dorados" del TLCAN. Y según COMCE —la organización empresarial cupular en el comercio exterior—, el contenido nacional de las exportaciones (consistiendo casi únicamente en la mano de obra) era solamente de 28.8% en 2013, tasa inferior de los logrados en 2011 y 2012 (COMCE, 2014b:48). Esta disminución del contenido nacional es resultado de un modelo ineficaz basado en el incremento de las exportaciones, cuyos supuestos efectos de derrame habrían de generar un aumento en las capacidades y aprendizaje de las firmas exportadoras y no exportadoras mexicanas que forman parte de la cadena de proveedores de las ETNs. En un escenario en el que las exportaciones de las ETNs se incrementan sin que suceda el derrame, las capacidades de los proveedores no aumentan provocando que se queden rezagadas en términos de capacidades, conocimiento y tecnología. Como consecuencia de este modelo ineficaz, en el sexenio anterior casi 600 empresas mexicanas dejaron de exportar (COMCE, 2014c:54-55).

De las más de cinco mil empresas que participan en las exportaciones manufactureras, solamente 50 (casi todas ETNs) despacharon 41% de las exportaciones en 2012 (COMCE, 2014c:52-53). En vez de ser un sector

promulgando "retornos crecientes" nacionales, es el nexo de la desarticulación. La magnitud de esta desarticulación y sus consecuencias, ha sido calculada recientemente analizando el comportamiento del manufacturero antes de los primeros pasos hacia el neoliberalismo a partir de 1982, año en que se presentó un incremento del sector manufacturero cuyo efecto sobre el PIB fue mayor a la unidad (>1.0). Si bien en aquella época el sector manufacturero tenía una participación aproximadamente en el PIB de 17%, el efecto "multiplicador" emanando de las manufacturas fue tan fuerte que un incremento en el PIB real de este sector causó un incremento en el PIB real proporcionalmente aún mayor: relación vigente entre 1960-1982, pero que seguramente comenzó antes (Moreno Brid, 2013:223). A partir de 1982 en adelante, esta relación de incremento del PIB manufacturero con efecto "multiplicador" sobre el PIB real, cesó. De hecho, el colapso del multiplicador llegó a su peor momento precisamente en 1995-1996, permaneciendo en la actualidad un "multiplicador" de sólo alrededor de 0.7%. Hoy en día, y durante los años de vigencia del TLCAN, cuando hay un incremento en la producción del sector manufacturero, el estímulo al PIB está ausente. Según el investigador antes citado, existen dos razones: primero, un aumento en la producción real del sector manufacturero implicaría un aumento desproporcionado en la importación de bienes de insumo (porque así prefieren las ETNs). Es decir, "un incremento en el grado de la penetración de los bienes importados más que compensó por el dinamismo de las exportaciones [manufactureras]" (Moreno Brid, 2013:223). Segundo, dado que la capacidad de exportar fue determinada por la capacidad de importar insumos, el estímulo para la economía por el aumento en la inversión de capital productivo (necesario para sostener la capacidad de producir aún más) es en realidad recibido fuera del país, socavando el efecto "multiplicador" interno (Moreno Brid, 2013:224). Adicionalmente a estos asuntos tan importantes, es necesario revisar los efectos netos de la IED y, sobre todo, el flujo neto de recursos durante el TLCAN. Lo que se ha denominado la "transferencia neta de recursos" hace referencia al ingreso neto de capitales (incluidos la IED, los flujos netos de compras de bonos y otros pasivos, errores y omisiones), menos el saldo en la cuenta de renta de factores (utilidades repatriadas e intereses netos). Para México, esta cifra ha sido positiva en promedio, a un ritmo anual de solamente 4.7 mmdd entre 1994 y 2013 (CEPALSTAT, 2014). Esta cifra anual de transferencias netas de recursos es una medida que incluye factores no señalados, como: *1)* las inversiones en el extranjero de los grupos nacionales de poder; 2) la repatriación de las utilidades por parte de las ETNs; *3)* las fugas de capital, y *4)* cobros extraordinarios sobre "préstamos" entre las empresas matrices de las ETNs y sus sucursales ubicadas en México. Los datos más recientes indican que en promedio, el total de la

transferencia neta en 2013 (8.94 mmdd) fue solamente del 0.075% del PIB, una cantidad insignificante. Esta cifra resulta aún más insignificante frente al concepto de que la problemática del desarrollo nacional será resuelta por las fuerzas libres del mercado, siguiendo los diez mandamientos del Consenso de Washington y bajo la estrategia de exportar a toda costa y orar por más y más IED. El lema mexicano, inspirado en el concepto de las fuerzas libres del mercado, "la mejor política del desarrollo es ninguna política" no funciona.

Otro cambio en los años recientes, es que México se ha incorporado a la nueva lucha frenética por conseguir el control sobre los minerales de América Latina (AL), aunque su entrada ha sido relativamente tardía. El auge de las *commodities* comenzó entre 2002 y 2003 en América del Sur. En México este auge tomó lugar lentamente. A partir de 2007, posiblemente antes, una porción creciente e impresionante de IED no tenía que ver con el modelo actual, sino que con el modelo porfiriano. Generosamente, el gobierno dio concesiones mineras cubriendo más del 25% del territorio nacional. Este importante cambio "exógeno", hace aún más difícil evaluar el papel y la legacía del TLCAN en los últimos diez años. Las concesiones mineras explicarían en buena medida el crecimiento en las exportaciones de los últimos siete-ocho años, factor omitido por los apologistas del TLCAN.

Reflexiones finales

La importancia de la Álamos Alliance reside en su tarea de hacer prevalecer la hegemonía ideológica del neoliberalismo en México. Asimismo ésta debe ser entendida como una de las varias estructuras institucionales interdependientes que han surgido y ganado fuerza en México desde principios de 1990, cuando México apostó (y perdió) en la idea de que el TLCAN provocaría la transformación institucional necesaria para catapultar al país hacia un Estado de "país desarrollado". Esta fantasía sólo tiene posibilidades de realizarse simbólicamente: la pírrica incorporación a la OCDE, no casualmente en 1994, reveló nuevamente las pretensiones vacías del proyecto neoliberal de México. Para 2004, sino es que antes, el TLCAN ya había demostrado ser una idea "muerta"; hoy el TLCAN —la institución zombi paradigmática de México— continúa y promete continuar fallando en el futuro. Se ha revivido el capítulo clave "muerto" de 1991 de las negociaciones en materia de energía del TLCAN. La derrota absoluta del proyecto nacionalista y desarrollista de México —que comenzó formalmente en la década de 1980— se vincula, en última instancia, al sector energético, especialmente a PEMEX. Hoy, con la reforma energética privatizadora, la con-

trarrevolución antipopulista finalmente se ha consumado. Este es el cambio verdaderamente nuevo y notable con respecto al TLCAN después de 20 años. Ahora, la privatización del sector energético probablemente pruebe ser el más importante de los muchos pasos andados en el pasado y que en conjunto han constituido la totalidad del proyecto neoliberal en México con el TLCAN como abanderado.

Existen muchas razones que anticipan esta conclusión, una de ellas es que alrededor de 500 mil km^2 de fondos marinos ricos en petróleo en el Golfo de México nunca han sido sometidos a pruebas sismográficas; otra es que México posee la sexta reserva de gas de lutita más grande del mundo (más de 54 500 mil millones de pies cúbicos de acuerdo con la estimación de la Agencia de Información de Energía de Estados Unidos en 2014). Cualquiera que sea la medida usada, es innegable que las reservas de México son vastas, cuyas rentas fluirán, ciertamente, casi por completo a las arcas de las transnacionales del petróleo. Contra la bien establecida tendencia entre las naciones del hemisferio sur —las cuales han sido naciones productoras desde mucho tiempo—, de reservar el sector petrolero para el desarrollo de las empresas estatales y nacionales, la elite del poder en México ha puesto de manifiesto, una vez más, su vocación pasiva y rentista. En resumidas cuentas, si nos enfocamos en el desempeño actual de los hacedores de política nacional o en los acontecimientos de los últimos 20 años, se concluye que en el proceso evolutivo del TLCAN no existen datos empíricos, ni argumentos lógicos pertinentes para oponerse a la trayectoria establecida, dado que el proyecto neoliberal se fundamenta en el pensamiento metafísico-mágico de Friedman, Hayek y los "Juniors" de Álamos.

Bibliografía

CEPALSTAT (2014), "México, Perfil Nacional Económico", en *Bases de Datos*, disponible en <http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_ec onomico.asp?Pais=MEX&idioma=e>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003), *La inversión extranjera directa, 2003*, Santiago, Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004), *La inversión extranjera directa, 2004*, Santiago, Chile, CEPAL.

Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE) (2014a), "IED queda a deber a 20 años del TLCAN", en *Revista Comercio Exterior y Logística*, edición 60, enero, pp. 12-17.

Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE) (2014b), "Cae contenido nacional de firmas maquila-

doras", *Revista Comercio Exterior y Logística*, edición 60, enero, pp. 48-50.

Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE) (2014c), "Concentran 100 firmas la mitad de las exportaciones", en *Revista Comercio Exterior y Logística*, edición 60, enero, pp. 52-55.

Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE), Cordero, Rolando y Carlos Tello, (1981), *México, la disputa por la nación*, México, Siglo XXI.

Cypher, James (1992), *Estado y capital en México*, México, Siglo XXI.

Cypher, James (2001), "Developing Disarticulation within the Mexican Economy", en *Latin American Perspectives*, vol. 28, núm. 3, pp. 11-37.

Cypher, James y Raúl Delgado Wise (2012), *México a la deriva*, México, M.A. Porrúa.

Dillon, John (1993), "The Petroleum Sector under Continental Integration", en Ricardo Grinspun y Maxwell Cameron (eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, New York, NY, St. Martin's Press, 315-330.

Dussel Peters, Enrique (2004), "Who Reaps the Productivity Growth in Mexico", en Gerardo Otero (ed.), *Mexico in Transition*, London, Zed Books, 121-137.

Dussel Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez (2013), *Monitor de la manufactura mexicana*, año 9, núm. 10, noviembre, disponible en <http://www.dusselpeters.com/publicaciones/monitor.html>.

Krauss, Clifford (2014), "'Saudi America': Mirage?", en *New York Times*, 22 de abril, F1, F6.

Lederman, D., W. Malloney y L. Serven (2004), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*, Washington D.C., World Bank.

Máttar, Jorge; Juan Carlos Moreno Brid y Wilson Peres (2003), "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform", en Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development, Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, San Diego, California, U C San Diego Center for US-Mexican Studies, pp. 123-162.

Miranda, Juan Carlos (2014), "Cayó 2% de petróleo en el primer trimestre, PEMEX", *La Jornada*, 25 de abril.

Mirowski, Phillip (2009), "Defining Neoliberalism", en Mirowski, Phillip y Dieter Plehwe (eds.), *The Road from Mont Pélerin*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 416-455.

Mirowski, Phillip (2011), *Science Mart, Privatizing American Science*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Mirowski, Phillip (2013), *Never Let a Serious Crisis go to Waste*, London, Verso.
Mirowski, Phillip y Dieter Plehwe (2009), *The Road from Mont Pélerin*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
Morena, Alejandro (2002), "Mexican Public Opinion toward NAFTA and FTAA", en EdwardChambers y Peter Smith (eds.), *Nafta in the New Millennium*, San Diego, California, U.C. San Diego Center for US-Mexican Studies, pp. 167-212.
Moreno Brid, Juan Carlos (2013), "Industrial Policy, A Missing Link in Mexico's Quest for Export-Led Growth," en *Latin American Policy*, vol. 4, núm. 2, pp. 216-237.
Moreno Brid, Juan Carlos y Jaime Ros (2009), *Development and Growth in the Mexican Economy*, Oxford, Oxford University Press.
Peck, Jamie (2012), *Constructions of Neoliberal Reason*, Oxford, Oxford University Press.
Valenzuela, Ricardo (2013), "México, Alianza Álamos 20", en *Hacer Latin American News*, 21 de enero, disponible en <http://www.hacer.org/latam/?p=24513>.
Valenzuela, Ricardo (2014), "Alianza Álamos, una cumbre, muchas preguntas, debates y respuestas", *El Librepensador*, 6 de marzo, disponible en <http://www.ellibrepensador.com/2014/03/06/alianza-alamos-una-cumbre-muchas-preguntas-debates-y-respuestas/>.
Vidal, Gregorio (2013), "Remuneraciones de los trabajadores, distribución del ingreso y capacidad de crecimiento de la economía", en *El Universal*, 8 de noviembre, Sección de Cartera, B2.
Weisbrot, Mark, David Rosnick y Dean Baker (2004), "NAFTA at Ten, The Record", Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, marzo, disponible en <http://www.cepr.net/documents/publications/nafta_2004_03.pdf>.

Tercera sección

Desempeño general de la economía mexicana bajo el TLCAN

Expectativas, espejismos y realidades del TLCAN

José Luis Calva*

La adhesión de México al área de libre comercio de América del Norte —previamente integrada por Estados Unidos y Canadá— fue realizada por el gobierno mexicano con el propósito de asegurar la permanencia de las reformas económicas neoliberales aplicadas en México a partir de la administración de Miguel de la Madrid y culminadas, en lo esencial, bajo el gobierno de Salinas (Tornell y Esquivel, 1995; Whalley, 1998; De Long, De Long y Robinson, 1996). En apego a las prescripciones del Consenso de Washington (Williamson, 1990), estas reformas comprendieron: la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización de la mayoría de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir, sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la desregulación de las actividades económicas y la reducción de la intervención directa del gobierno en el fomento económico sectorial; la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante el incremento de los ingresos tributarios, sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos; la disciplina fiscal a ultranza (que cancela el papel activo de la política fiscal en la regulación del ciclo económico); la reducción de las tasas marginales de ISR a los ingresos mayores, ampliando, a la vez, la base de contribuyentes; y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad (que se plasmó principalmente en las reformas del artículo 27 constitucional). Se esperaba que este decálogo de reformas conduciría a nuestro país hacia la *Tierra Prometida* de las mayores tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar.

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

En consecuencia, al asegurar la permanencia de estas reformas, el TLCAN constituiría una especie de etapa consolidada de la estrategia económica neoliberal en la cual advendría la esperada derrama de beneficios.

Por ello resulta legítimo asumir, como criterio de evaluación del TLCAN, el desempeño agregado de la economía mexicana durante el periodo de operación de este tratado, *versus* el desempeño de la economía mexicana bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, precedente a las reformas neoliberales.[1]

Además, cabe recordar los objetivos puntuales anunciados por el gobierno mexicano al negociar y firmar el TLCAN: generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; acrecentar significativamente la inversión física a través de la afluencia de inversión extranjera directa y de una mayor inversión nacional; acelerar el crecimiento de la economía y la productividad; modernizar la planta productiva y elevar su competitividad; y alcanzar niveles más altos de bienestar social.[2]

Sin embargo, a casi un cuarto de siglo de operación del TLCAN, la *Tierra Prometida* del crecimiento acelerado del empleo, de la inversión, de la producción y del bienestar, brilla por su ausencia. Más aún, el desempeño

[1] El funcionario que encabezó las negociaciones del TLCAN por parte de México, Herminio Blanco, sintetizó "las razones internas" para negociar el TLCAN en dos puntos. Primero: "La creciente incapacidad del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, seguido durante tres décadas, para generar un desarrollo estable y empleos suficientes". Segunda: "El efecto positivo que puede tener el libre comercio en términos de exportaciones y empleo" (Blanco, 1994).

[2] "El Tratado […] nos permitirá ser más competitivos como economía y como país con lo cual se abatirán costos y se aprovecharán ventajas comparativas para modernizar el aparato productivo y generar más y mejores empleos" (Sali- nas, 1992). De igual modo, en el discurso que pronunció en la ceremonia de graduación del Instituto Tecnológico de Massachusetts en mayo de 1993, Salinas afirmó: "El TLCAN, quiero destacar, es un acuerdo de creación de empleos. […] El TLCAN es un acuerdo de mejoras salariales, porque estamos comprometidos con el aumento de los salarios reales en México […]. Y el TLCAN es un acuerdo de la reducción de la migración, porque los mexicanos no tendrán que emigrar hacia el norte en busca de trabajo en este país, sino que serán capaces de encontrarlo en el mío" (citado por Esquivel, 2014). Y Herminio Blanco escribió: "Los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Tratado generará beneficios para la economía pueden agruparse en cuatro apartados: mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas; ampliación de sus mercados; alicientes para una mayor acumulación de capital; e incremento general de la eficiencia de la economía". "La acumulación de capital, a su vez, es el único medio que puede generar un crecimiento sostenido de la productividad y, por ende, de los salarios reales y del bienestar" (Blanco, 1994). De igual modo, casi al comenzar las negociaciones del TLCAN, el presidente Salinas afirmó: "Los esfuerzos que se han emprendido para hacer realidad esta zona de libre comercio en América del Norte, responden a la estrategia del gobierno de México para modernizar el aparato productivo, elevar su competitividad y lograr niveles más elevados de bienestar social" (Salinas, 1991). Y en su último informe de gobierno, Salinas afirmó: "El Tratado se ha convertido en un poderoso instrumento para atraer nuevas inversiones, crear empleos productivos y elevar el bienestar de los mexicanos" (Salinas, 1994).

agregado de la economía mexicana bajo el TLCAN ha resultado muy inferior al observado bajo la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado. Hay que recordarlo: esta estrategia comprendió —en contraste con la estrategia neoliberal— múltiples instrumentos de intervencionismo gubernamental: en primer lugar, políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) activas y prudentemente manejadas (con excepción de los años setenta y primeros ochenta, cuando se perdió la mesura en las políticas macroeconómicas), las cuales permitieron el crecimiento sostenido del PIB y del empleo.[3] En segundo lugar, políticas de fomento económico ge-

[3] Durante el último tramo de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado, bajo los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo, la prudencia que había caracterizado las intervenciones gubernamentales en la economía, cedió su lugar a severas fallas de manejo macroeconómico —principalmente en política cambiaria—, que abrieron la brecha de divisas en la cuenta corriente. Para empezar, la fuerte sobrevaluación del peso observada durante el periodo 1971-1975 —la paridad se mantuvo constante en $12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana alcanzó el 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos durante dicho periodo— provocando un crecimiento vertiginoso de las importaciones, a un ritmo mayor que las exportaciones. En consecuencia, el déficit de cuenta corriente alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno del José López Portillo, bajo la divisa de "un presidente que devalúa, se devalúa", volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación: la paridad peso/dólar pasó de $22.58 en 1977 a sólo $24.51 en 1981, no obstante que la inflación acumulada durante ese lapso fue de 198.6% en México contra 59.6% en Estados Unidos, provocándose nuevamente —no obstante los enormes ingresos petroleros— un creciente déficit de cuenta corriente (de 6.5% del PIB en 1981), que incrementó la adicción al ahorro externo y desembocó en la crisis de la deuda de 1982. Paradójicamente, la misma grave falla de manejo macroeconómico en política cambiaria, volvió a observarse bajo la estrategia neoliberal, sobre todo durante el gobierno de Carlos Salinas: entre 1989 y noviembre de 1994, la inflación acumulada de México fue de 155.7% contra 26.4% en Estados Unidos, mientras que la depreciación acumulada del peso ascendió apenas 50.2%, provocando una fuerte sobrevaluación del peso. "El resultado fue, otra vez, la ampliación de la brecha de divisas en la cuenta corriente de la balanza de pagos: de un superávit comercial de 0.2% del PIB en 1988 se pasó a un déficit comercial de 5.8% del PIB en 1994, al tiempo que el déficit de cuenta corriente saltó de 1.4% del PIB en 1988 al 7% del PIB en 1994. Como contraparte se produjo un crecimiento vertical de los pasivos externos […] conduciendo al país al peor desastre financiero de su historia y a la traumática macrodevaluación decembrina de 1994" (José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global,* México, Plaza y Janés, 2000). Ahora bien, mientras la crisis financiera que estalló en 1982 constituyó la reiterada justificación de la tecnocracia neoliberal para condenar y destruir radicalmente en sus fundamentos económicos y sociales, la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado, la crisis financiera que estalló en diciembre de 1994 no cuestionaba, desde la óptica gubernamental, el imaginario éxito de la estrategia neoliberal. "Los procesos de modernización política y económica —afirmó el presidente Zedillo en Bariloche— han tenido, tienen y seguirán teniendo *severos momentos de prueba*". "*En 1995, México vivió uno de esos momentos de prueba*, pero la lección, al realizar el balance, es que *estos procesos han sido extraordinariamente positivos para nuestros países*" (*La Jornada*, 16/X/95). Se aplicó así, al enjuiciamiento de las estrategias económicas experimentadas en México, el apotegma torcido atribuido a Benito Juárez: "*para todos, justicia: para los amigos, justicia y gracia*".

neral que incluyeron: formación de recursos humanos, construcción de infraestructura; integración de un sistema financiero funcional al desarrollo, mediante la creación de la banca nacional de fomento y la regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo de un robusto sector energético público vinculado a las prioridades de la industrialización; y, desde luego, la creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados. En tercer lugar, políticas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas (industriales y agrícolas) consideradas prioritarias, mediante paquetes de instrumentos promocionales que incluyeron: regulación sectorizada del comercio exterior, otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (a través de la banca nacional de desarrollo, o de la banca comercial mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales fijadas por el banco central); regulación de la inversión extranjera con nichos reservados a la inversión nacional y compromisos de transferencia de tecnología; subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, exenciones fiscales a industrias exportadoras y a inversiones elegibles; sistema de precios de garantía o soporte para las cosechas básicas; sistema de compras de gobierno favorable a la industria mexicana; y asociación gobierno-empresarios, con capital de riesgo, en proyectos agropecuarios e industriales específicos (Vernon, 1967; Solís, 1970; Hansen, 1971; Wilkie, 1978; Ortiz Mena, 1998; Cárdenas, 1996; Villarreal, 1988; Reyes Osorio, 1974).

Bajo esa estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado, el PIB creció a una tasa media del 6.1% anual durante el periodo 1935-1982, con un crecimiento acumulado de 1 592.7% en 48 años; y el PIB per cápita creció a una tasa media de 3.2% anual, con un crecimiento acumulado de 348% durante el mismo lapso, es decir, el PIB per cápita casi se quintuplicó en 48 años.

En contraste, durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2017) el PIB creció a una tasa media de 2.5% anual, con un crecimiento acumulado de 83.1%; y el PIB per cápita creció a una tasa media del 1.2%, con un crecimiento acumulado de 33.5% durante 24 años (véase cuadro 1). Desde luego, estos resultados quedaron muy abajo de los sueños de grandeza de la tecnocracia neoliberal.[4]

Como resultado de este pobre crecimiento económico, la hipótesis de que el TLCAN traería consigo la generación de suficientes empleos bien

[4] De manera puntual, Herminio Blanco, escribió: "El aumento en el ingreso real anual de la economía mexicana derivado del aumento en la rentabilidad de las exportaciones, propiciado por la desgravación arancelaria del Tratado, podría ascender a cerca de 3% del PIB, efecto muy significativo si se toma en cuenta su carácter permanente" (Blanco, 1994).

CUADRO 1
INDICADORES ECONÓMICOS POR SEXENIOS PRESIDENCIALES

Sexenios presidenciales	*Producto interno bruto*		*Producto interno bruto por habitante*	
	Crecimiento sexenal (%)	*TMC* anual (%)*	*Crecimiento sexenal (%)*	*TMC* anual (%)*
Estrategia de desarrollo liderado por el Estado				
1935-1940	30.10	4.48	14.28	2.25
1941-1946	42.90	6.13	25.74	3.89
1947-1952	39.86	5.75	19.91	3.07
1953-1958	44.85	6.37	20.54	3.16
1959-1964	47.51	6.69	20.88	3.21
1965-1970	48.75	6.84	22.68	3.47
1971-1976	43.12	6.16	19.39	3.00
1977-1982	43.11	6.16	21.84	3.35
Variación acumulada periodo 1935-1982	1 592.71	6.07	347.99	3.17
Estrategia económica neoliberal				
1983-1988	1.09	0.18	-11.82	-2.08
1989-1994	25.81	3.90	12.08	1.92
1995-2000	23.45	3.40	13.00	2.06
2001-2006	13.29	2.10	4.74	0.77
2007-2012	13.39	2.12	4.83	0.79
2013-2017	11.71	2.24	5.97	1.17
Variación acumulada 1994-2017 (TLCAN)	83.15	2.55	33.50	1.21
periodo 1983-2017	122.99	2.32	28.59	0.72

* TMC = tasa media de crecimiento.
FUENTE: elaboración propia con base en: Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México* base 1980, base 1993, base 2003, base 2008 y base 2013, con ensambles en 1989, 2001, 2006 y 2016; y para población, INEGI, *Estadísticas Históricas 1790-2010* y CONAPO *Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050*.

remunerados para la población mexicana, conteniendo la migración hacia Estados Unidos, no se confirmó. De acuerdo con cifras del Pew Hispanic Center Project, la población de residentes en Estados Unidos que nacieron en México y emigraron durante el periodo 1981-1993 ascendió a 3 137 000 individuos, o sea 241 mil emigrados por año; mientras que otros 5 847 000 residentes en Estados Unidos nacidos en México emigraron durante los primeros 14 años de operación del TLCAN (1994-2007), o sea 417 600 por año (véase Passel y Suro, 2005; Passel y D'Vera Cohn, 2009). Posteriormente, a causa de la Gran Recesión en la economía estadounidense y del endurecimiento de su política migratoria durante el gobierno de Obama, la población residente en Estados Unidos nacida en México disminuyó, y fue hasta 2017 cuando superó ligeramente la magnitud que tenía en 2007 (Gaspar, 2018). Desde México, las estadísticas del Consejo Nacional de Población indican que durante todo el periodo de operación del TLCAN (1994-2017), el saldo migratorio de nuestro país —considerando no sólo la migración a Estados Unidos, sino también a Canadá y otros países— fue negativo en 9 743 780 personas, o sea 405 991 por año.[5] Además, el Banco de México reporta que las remesas enviadas a nuestro país por trabajadores mexicanos residentes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos) saltaron de 1 043 millones de dólares en 1982 a 5 078.9 millones de dólares en 1993 (año previo al TLCAN), hasta 26 058.8 millones de dólares en 2007, descendieron hasta 21 892.4 en 2013 y volvieron a subir desde entonces hasta 30 290.55 mdd en 2017 (BANXICO, 2018).

La causa primordial de la enorme migración de mexicanos al extranjero durante el periodo de aplicación de la estrategia económica neoliberal, y especialmente durante la era del TLCAN, radica en el insuficiente crecimiento del PIB mexicano. Para generar suficientes empleos dignos para sus nuevos demandantes de empleo, la economía mexicana debió haber crecido a una tasa del 6% anual o mayor. Esta relación, aceptada por los especialistas, tiene por fundamento el dato empírico de que la población demandante de empleo creció a una tasa cercana al 4% anual —debido a las tasas de crecimiento demográfico observadas durante los años setenta y ochenta, sumadas a la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral—, de manera que un crecimiento económico del 4% anual sólo habría sido suficiente para absorber a los nuevos demandantes de empleo si la productividad del trabajo no hubiera aumentado. Con un modesto crecimiento de la productividad laboral del 2% anual (inferior al 3% anual observado durante el periodo 1935-1982), habría sido necesario un crecimiento

[5] Cálculos propios con base en CONAPO *Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050*, consultadas el 3 de marzo de 2018, disponible en <https://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO>.

económico de al menos 6% anual para dar ocupación a las nuevas generaciones de demandantes de empleo. Pero como el PIB mexicano apenas creció a una tasa media del 2.5% anual durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2017), casi diez millones de mexicanos emigraron al extranjero durante este lapso, no obstante que la productividad del trabajo en el conjunto de la economía mexicana sólo creció a una tasa media de 1.1% durante el periodo del TLCAN.

Además, cabe observar que los empleos generados en México durante la época del TLCAN no sólo no fueron suficientes para contener la emigración de mexicanos hacia los países desarrollados de Norteamérica, sino que las escasas ocupaciones creadas en México estuvieron muy lejos de ser los prometidos "empleos bien remunerados". Por el contrario, resultaron empleos peor remunerados que antes del TLCAN: durante el periodo 1994-2017, los salarios mínimos en México perdieron el 27.9% de su poder adquisitivo; los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 32.7% de su poder de compra; los salarios reales de los trabajadores de la industria manufacturera se redujeron 21.2%; y los salarios en la construcción perdieron el 37% de su poder adquisitivo.[6]

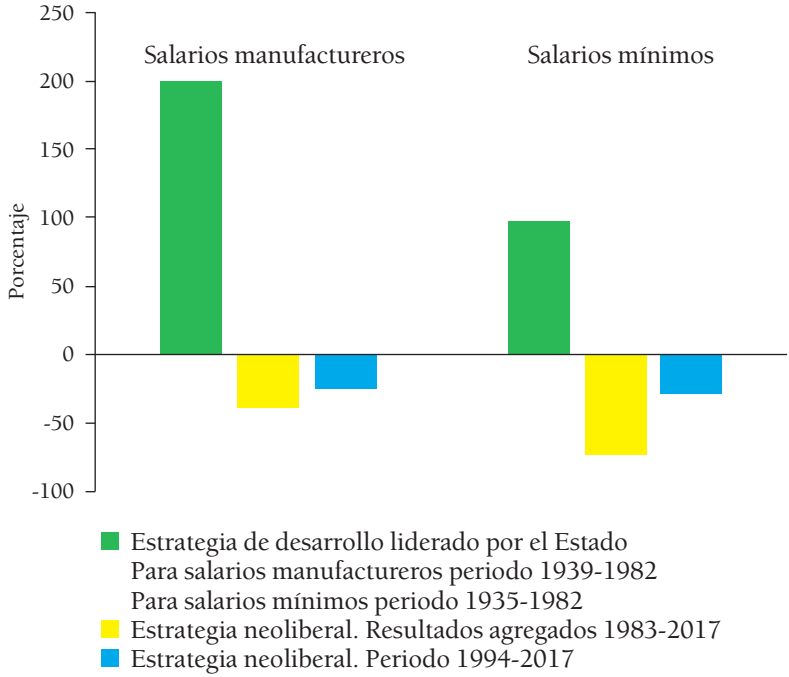
En una visión retrospectiva más amplia, durante el periodo de aplicación de la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, los salarios mínimos reales se incrementaron 96.9% entre 1935 y 1982, y el poder adquisitivo de los salarios manufactureros aumentó 201.7% durante el periodo 1939-1982. En contraste, durante el periodo de operación de la estrategia económica neoliberal (1983-2017) los salarios mínimos sufrieron una pérdida acumulada de 69.1% de su poder adquisitivo; y los salarios reales en la industria manufacturera perdieron el 38.7% de su poder de compra (véase gráfica 1).

En el campo mexicano, durante el periodo de operación del TLCAN, los campesinos productores de maíz perdieron el 33.2% de su poder adquisitivo por tonelada de grano entre el trienio 1991-1993 y el trienio 2015-2017; los productores de frijol perdieron el 14.3%; los trigueros, el 19%, etcétera, con el consiguiente efecto negativo sobre sus niveles de ingreso y bienestar.[7]

[6] Cálculos propios con base en Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Estadísticas Laborales,* deflactados con el índice de precios de la canasta básica de INEGI, *Banco de Información Estadística.*

[7] Cálculos propios con base en SAGARPA, Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), *Estadísticas 1980-2017*, disponible en <https://www.gob.mx/siap/documentos/siacon-ng-161430> y *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, Cierre de la producción agrícola 2016,* base de datos disponible en <http://nube.siap.gob.mx/cierre_agricola/ para precios medios rurales>; para subsidio equivalente por tonelada de grano otorgado por Procampo, actualmente Proagro, se calculó con base en las cuotas de apoyos reportadas por Procampo

GRÁFICA 1
PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS MÍNIMOS Y MANUFACTUREROS, VARIACIONES PORCENTUALES ACUMULADAS (%)



FUENTE: elaboración propia con base en: Jeffrey Lawrence Bortz, *Los salarios industriales en la Ciudad de México, 1939-1979*, México, FCE, 1986, para los salarios medios nacionales de la industria manufacturera en el periodo 1939-1979; para el periodo 1979-1994 con base en los informes de gobierno de CSG, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico* (1994) y EZPL, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico* (1998); y para 1994-2017, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Estadísticas Laborales, página electrónica*. Para deflactor, Banco de México, "Índice del costo de la vida obrera" (1939-1979), en Nafinsa, "La economía mexicana en cifras", 1981; para 1980-2017, *Índice de Precios de la Canasta Básica*, INEGI, *Estadísticas históricas de México,* 2009 e INEGI, *Banco de Información Económica*, página electrónica.

Como resultado agregado, el número de pobres se incrementó dramáticamente. De acuerdo con las cifras del principal experto mexicano en la materia, Julio Boltvinik, el número de mexicanos en pobreza de ingresos pasó de 67 millones en 1994 a 91 millones de mexicanos en 2014 (Boltvinik,

y Proagro (Peña, 2018); y los rendimientos medios por hectárea reportados por SAGARPA, *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, Cierre de la producción agrícola 2016,* base de datos en línea; y para deflactor, índice nacional de precios al consumidor, INEGI, *Banco de Información Estadística,* base de datos disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>, consultado el 25 de mayo de 2018.

2018); y según las cifras de CONEVAL, el número de mexicanos "en pobreza de patrimonio" pasó de 46.1 millones en 1992 a 66.1 millones en 2014, es decir un aumento de 20 millones de pobres.[8]

Dado el decepcionante desempeño de la economía mexicana durante el periodo de operación del TLCAN, así como el severo deterioro del bienestar de las mayorías nacionales durante este lapso, resulta evidente que el TLCAN no ha configurado un camino adecuado para el desarrollo de México. ¿Cuáles son entonces los argumentos para defender la continuidad del TLCAN desde México?

Espejismos del TLCAN y del neoliberalismo

Los argumentos estelares para demostrar los enormes beneficios del TLCAN en nuestro país consisten en: *1*) la enorme afluencia de inversión extranjera directa y *2*) el crecimiento acelerado de las exportaciones manufactureras. Más aún, quien en su calidad de secretario de Comercio firmó el TLCAN por parte de México, Jaime Serra Puche, sostiene que estas dos variables son las únicas que deben ser tomadas en cuenta para evaluar los efectos del TLCAN en México.[9] Para empezar, además de recordar a Serra Puche las expectativas arriba citadas, creadas por el gobierno mexicano en términos de crecimiento económico, empleo, ingreso y bienestar que advendrían como resultado del TLCAN, cabe también recordarle lo que dice el "Preámbulo" del TLCAN, que enuncia las expectativas de los gobiernos de los tres países de América del Norte al firmar el TLCAN, entre ellas: "crear

[8] CONEVAL, *Evolución de la pobreza por dimensiones de ingreso, 1992-2016,* disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>, consultado el 26 de marzo de 2018. Las cifras de la pobreza elaboradas por el CONEVAL para 2016 mediante una metodología diferente son muy cuestionables (véase Boltvinik, 2018).

[9] "Los expertos suelen hacer sus comentarios [sobre el TLCAN] con base a un entendimiento comprensivo de los objetivos del alcance del Tratado, y juzgan sus resultados a la luz de las disposiciones que el texto contiene, mientras que la opinión menos especializada suele estar referida a una mejora en el desempeño general de la economía que, se esperaba, el Tratado produciría y que, se percibe, no ocurrió". "Por ello, conviene recordar cuáles fueron los propósitos fundamentales que México tenía al negociar el acuerdo que nos ocupa. Las dos razones fundamentales para negociar el TLC fueron la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras y de lograr un influjo más grande de inversión extranjera directa (IED) en el país". Y paradójicamente Serra reconoce enseguida que éstos eran medios y no fines en sí mismos: "Lo primero —escribe Serra— para inducir una mayor generación de empleos en los sectores manufactureros, que utilizan intensivamente la mano de obra, y lo segundo, para complementar el ahorro interno que se había mostrado claramente insuficiente para financiar el crecimiento de la economía" (Serra Puche, Jaime, *El TLC y la formación de una región. Un ensayo desde la perspectiva mexicana*, México, FCE, 2015).

nuevas oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida en sus respectivos territorios".[10]

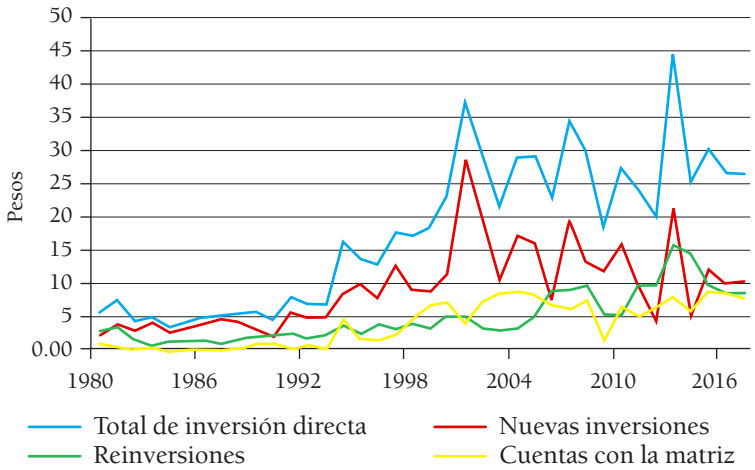
Pero veamos qué ocurrió en el frente de la inversión extranjera directa (IED). Para empezar hay que recordar que el TLCAN incluyó un capítulo de inversión muy generoso para los inversionistas extranjeros: además de otorgar trato nacional a la inversión y al inversionista proveniente de otro país de América del Norte, el capítulo XI del TLCAN prohíbe "exigir requisitos de desempeño como son: exportar un determinado porcentaje de bienes y servicios, incluir porcentajes de contenido nacional, dar preferencia a bienes y servicios de origen nacional, relacionar el volumen o valor exportado con el importado o con el monto de divisas asociado a la inversión, transferir tecnologías u otros conocimientos reservados, actuar como proveedor exclusivo de un mercado específico" (Cardero, 2018). Y en concordancia con el TLCAN, en 1993 se reformaron las leyes mexicanas sobre inversión extranjera tendiendo una tersa alfombra para la IED. Hasta entonces, como bien ha escrito Gregorio Vidal, "el ingreso y permanencia de la IED se regía por una ley vigente desde 1973, concebida en la idea de regular a la inversión extranjera de manera que aportara efectivamente capital y tecnología, y fuera parte de un proceso para ampliar la capacidad de producción en el país y fortalecer a grupos empresariales con matriz en México" (Vidal, 2018). En contraste, el TLCAN y la nueva legislación sobre inversión extranjera decretada en 1993, crearon un estatus de privilegio para la IED, que no sólo limita la soberanía nacional en materia de política industrial, sino que otorga a los inversionistas extranjeros seguridades por encima de los inversionistas nacionales en temas como la expropiación.[11]

[10] El "Preámbulo" del Tratado de Libre Comercio de América del Norte textualmente dice: "Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos (México), de Canadá y de los Estados Unidos de América (Estados Unidos), decididos a: Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones; crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios; Reducir las distorsiones en el comercio; Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial; Asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión; Fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales; Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual; Emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente; Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público; Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores; han acordado […]".

[11] El capítulo XI del TLCAN textualmente establece: "Ninguna de las Partes podrá, directa o indirectamente, nacionalizar o expropiar una inversión efectuada sobre su territorio por un inversionista proveniente de una de la Partes, *ni tomar medidas equivalentes a la nacionalización o la expropiación de tal inversión* salvo: *a*) por una razón de interés público; *b*) sobre una base no discriminatoria; *c*) de conformidad con la aplicación regular de la ley y el apartado 1105,

Bajo este marco, es natural que durante el periodo de operación del TLCAN se hayan registrado impresionantes flujos de inversión extranjera directa hacia México: 551 827.7 millones de dólares desde 1994 hasta 2017, de los cuales 268 786 fueron nuevas inversiones (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO
FLUJOS ANUALES EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES



FUENTE: cifras propias con base en BANXICO, *Sistema de Información Económica,* base de datos disponible en <http://www.banxico.org.mx/estadisticas /index.html>, consultado el 28 de julio de 2017.

Pero esta nueva inversión extranjera llegó principalmente a adquirir activos nacionales ya existentes, y sólo en menor proporción a fundar nuevas empresas y ampliar capacidad instalada (Vidal, 2001; Vidal, 2018; CEPAL, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Lo peor es que durante el periodo neoliberal, la inversión realizada por mexicanos redujo dramáticamente su ritmo de crecimiento. El resultado agregado ha sido una reducción del coeficiente de inversión fija bruta, que había alcanzado el 24.7% del PIB

y *d*) mediante el pago de una indemnización de conformidad con el párrafo 2 a 6 del TLCAN, Art. 1110". Las consecuencias de este artículo del TLCAN han sido desastrosas: "recientemente —escribe Gutiérrez Haces— varios negociadores mexicanos reconocieron de manera extraoficial que ninguno había evaluado cabalmente las consecuencias de introducir al texto la expresión "equivalente a una expropiación": la expresión "ni tomar una medida equivale a la nacionalización o a la expropiación de una inversión" tendría consecuencias tan graves como lo demostró la experiencia del laudo a favor de la empresa Metalclad, así como la demanda sostenida por la corporación Waste Management en contra del gobierno mexicano" (Gutiérrez Haces, 2006).

durante el último trienio del modelo de desarrollo precedente al neoliberal (1980-1982), y apenas ascendió al 20.8% del PIB durante el periodo de operación del TLCAN, y al 22.6% del PIB en el trienio 2015-2017 (véase cuadro 2). De esta manera, la enorme afluencia de IED bajo el neoliberalismo en México, ha configurado una relación de sustitución de ahorro interno por externo, en vez de una relación de complementariedad; de modo que el capital extranjero desplaza al capital nacional, en vez de incrementar la inversión física agregada. No es algo insólito: las evidencias empíricas de numerosos países en desarrollo sometidos a las liberalizaciones del Consenso de Washington han mostrado esta relación de sustitución, como lo ha reconocido el staff del FMI: "Se han encontrado pruebas empíricas de que existe una relación negativa entre ahorro interno y ahorro externo en ciertas regiones en desarrollo. Algunos estudios sugieren que la afluencia de capitales a los principales países latinoamericanos en promedio ha reducido los coeficientes nacionales de ahorro" (Fondo Monetario Internacional, 1995).

En consecuencia, el círculo virtuoso entre el crecimiento económico acelerado (a una tasa media de 6.1% anual en el periodo 1935-1982) y la elevación consistente del coeficiente de inversión fija bruta (que pasó del 6.2% del PIB en el bienio 1939-1940, al 15.4% del PIB en el sexenio 1958-1964 y al 24.7% en el trienio 1980-1982) se perdió por completo bajo el neoliberalismo, incluyendo el periodo de operación del TLCAN.

El segundo argumento estelar para demostrar los enormes beneficios del TLCAN es el crecimiento acelerado de las exportaciones manufactureras. Y ciertamente estas exportaciones se incrementaron a una tasa media de 7.1% anual en términos reales durante el periodo 1994-2017.[12] Sin embargo, durante el último tramo de la estrategia de industrialización liderada por el Estado, las exportaciones manufactureras habían crecido a una tasa media real de 14.9% anual en el periodo 1966-1982; y durante el primer tramo de la estrategia neoliberal, previo al TLCAN (1983-1993), crecieron a una tasa media de 14.5% anual.[13] Desde luego, en términos relativos al PIB, las exportaciones manufactureras han tenido ciertamente un crecimiento espec-

[12] Cálculos propios con base en BANXICO, *Indicadores económicos. Acervo histórico;* para el deflactor de Estados Unidos, Índice de Precios al Consumidor; U.S. Bureau of the Census, *Statisticals Abstract of the United Satates.*

[13] Cálculos propios con base en NAFINSA, *La economía mexicana en cifras,* 1978 y 1988; Banco de México, *Indicadores Económicos*; CSG, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 1994,* México 1994; EZPL, *Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, 1999,* México 1999; BANXICO, Indicadores económicos. Acervo histórico*;* para el deflactor de Estados Unidos, Índice de Precios al Consumidor; U.S. Bureau of the Census, *Statisticals Abstract of the United Satates.*

CUADRO 2
COEFICIENTES DE INVERSIÓN FIJA BRUTA
PORCENTAJES ANUALES DEL PIB A PRECIOS CORRIENTES
PROMEDIOS POR SEXENIO

Periodos	*Inversión fija bruta*	*Variación existencias*	*Inversión total*
Estrategia de desarrollo liderado por el Estado			
1939-1940	6.23	0.00	6.23
1941-1946	7.49	0.00	7.49
1947-1952	12.60	-0.08	12.52
1953-1958	16.20	1.39	17.59
1959-1964	15.42	2.28	17.70
1965-1970	18.01	2.45	20.45
1971-1976	19.52	2.06	21.59
1977-1982	22.69	1.89	24.58
1980-1982	24.70	1.11	25.81
Estrategia neoliberal			
1983-1988	18.42	1.85	20.26
1989-1994	18.54	4.06	22.57
1995-2000	19.48	4.02	23.41
2001-2006	20.01	2.85	22.86
2007-2012	22.18	0.84	23.02
2013-2017	21.95	0.56	22.51
2015-2017	22.56	0.54	23.10
1994-2017	20.79	2.15	22.94

FUENTE: elaboración propia con base en Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo histórico*, para el periodo 1939-1979; para el periodo 1980-2017, con base en las series de PIB, inversión y variación de existencias, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, Base 1980, 1993, 2003, 2008 y 2013, con ensambles en 1989, 2001, 2006 y 2016. Para ahorro externo (déficit de cuenta corriente), del periodo 1980-2017, Banco de México, *Sistema de Información Estadística*.

tacular: después de haber pasado del 0.9% del PIB en 1965 al 3.6% del PIB en 1982 y al 10.2% del PIB en 1993, alcanzaron el 31.7% del PIB en 2017.[14]

El problema consiste en que el crecimiento acelerado de las exportaciones manufactureras bajo la estrategia neoliberal no trajo consigo un mayor

[14] *Idem*.

crecimiento del PIB. Al contrario, mientras durante el referido tramo de la estrategia de desarrollo liderada por el Estado (1966-1982), el PIB creció a una tasa media de 6.4% anual; bajo la estrategia neoliberal sólo creció a una tasa media de 1.8% anual en el periodo 1983-1993, y de 2.5% anual en el periodo de operación del TLCAN (1994-2017). Parece algo tan raro, que en medio del fantástico "Momento México" de 2013, durante una conferencia dictada en nuestro país, Paul Krugman observó: "hay algo que no está haciendo finalmente *click*, y es como un misterio. La economía mexicana se ha liberalizado y tiene un gran incremento de sus exportaciones pero no crece".[15]

Lo primero que no hace *click* son los encadenamientos productivos: las exportaciones manufactureras crecen, pero también crece aceleradamente el componente importado de estas exportaciones. En un minucioso análisis cuantitativo, el profesor Héctor Vázquez Tercero encontró que el componente importado de las exportaciones manufactureras de la industria no maquiladora pasó 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 (Vázquez Tercero, 2000). Para comparar: en 1985, el componente importado de las exportaciones de la industria maquiladora 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 maquiladoras fue de 77.4% (INEGI, *Sector externo*). En 2007, el INEGI suspendió la estadística especial de la industria maquiladora,[16] que fue subsumida en el concepto de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX),[17] cuyas estadísticas

[15] Citado por Enrique Hernández, "¡México es feliz!, pero con poco éxito", en *24 horas,* 8 de mayo de 2013, disponible en <www.24-horas.mx/mexico-es-feliz-pero-con-poco-exito>, consultado el 3 de febrero de 2017.

[16] Hasta principios de los noventa los flujos externos de bienes de capital, insumos y productos finales de las maquiladoras no se incluían en las cuentas de comercio exterior, figurando la actividad maquiladora en la balanza de pagos como "servicios de transformación". En el *Sistema de Cuentas Nacionales de México,* hasta antes de la aparición de los cálculos *Base 1993,* "la maquila de exportación estaba incluida en cada uno de los agregados que componen las cuentas de producción de la industria manufacturera, pero no se incorporaban los insumos importados ni en la producción ni en el consumo intermedio", puesto que en la internación temporal de insumos y en el envío al exterior de los productos finales "no existe un traspaso en la propiedad del bien", es decir, no hay comercio propiamente dicho. Sin embargo, por disposiciones del Fondo Monetario Internacional se "convino en que los bienes que ingresan para un proceso de maquila y los que resulten del mismo se computen dentro de los bienes importados y exportados del país, aun cuando no exista un traspaso real de la propiedad del bien" (INEGI, 1997).

[17] El 1 de noviembre de 2006 se publicó el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), con el cual se integraron en un solo Programa los correspondientes al Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de

indican que el componente importado de las exportaciones manufacturas 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 (INEGI, 2018a, 2018b).

Como resultado, se han roto *eslabones completos de las cadenas productivas;* y las exportaciones manufactureras han reducido progresivamente su efecto de arrastre sobre la industria nacional, aumentando en cambio sus efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión y el empleo fuera del país. De hecho, las exportaciones se han concentrado en unas cuantas industrias y empresas, como insistentemente han observado destacados especialistas: "se ha venido consolidando una reducida planta industrial de avanzada exportadora, con poco arraigo y encadenamiento al resto de la economía nacional" (Arjona, y Unger, 1996; véase también Dussel Peters, 2003; Cardero y Galindo, 2007). De esta manera, el sector exportador, erigido en motor del crecimiento económico por la estrategia económica neoliberal, se ha convertido cada vez más en una economía de enclave desarticulada del resto de la economía nacional.

Mientras tanto, numerosas industrias que producen para el mercado interno han visto seriamente deterioradas sus posibilidades de acumulación, tecnificación y expansión y, en algunos casos, incluso de simple sobrevivencia, al enfrentar la concurrencia de mercancías importadas ante las cuales están en desventaja no sólo por las asimetrías tecnológicas sino, sobre todo, por las brechas en políticas industriales y, por si fuera poco, por la recurrente política cambiaria sobrevaluatoria de nuestra moneda.[18]

El efecto agregado del experimento neoliberal en el sector de la economía donde se esperaban los más espectaculares beneficios, consiste en un desempeño industrial inferior al observado bajo la estrategia de industrialización liderada por el Estado. Durante el periodo 1951-1982, el PIB manufacturero creció a una tasa media del 6.8% anual, con la particularidad de que todas las divisiones industriales se expandieran a una tasa superior al 5% anual, excepto dos que "sólo" crecieron a tasas anuales de 4.6% y 4.9%. En contraste, durante el periodo de operación del TLCAN, el PIB manufacturero apenas creció a una tasa media del 2.2% anual durante el periodo 1994-2017, con la particularidad de que todas las divisiones industriales,

---

Exportación y el de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, denominado PITEX. Como resultado de lo anterior, "en la estadística de comercio exterior ya no se distinguirá a las empresas maquiladoras del resto de las firmas exportadoras de productos manufacturados. Por lo tanto, la exportación manufacturera se difundirá en un solo rubro".

[18] Para las brechas en políticas industriales, véase el volumen *Política industrial para el siglo XXI* de esta colección; y para los procesos de sobrevaluación del peso mexicano, véase el volumen *Macroeconomía del desarrollo con equidad* de esta colección.

excepto una, crecieron a una tasa inferior al 3% anual. (La división industrial de maquinaria y equipo, que presentó el mejor desempeño durante el periodo del TLCAN, solo logró crecer a una tasa media del 4.4% anual en el periodo 1994-2017, pero esta misma división industrial había crecido a una tasa media de 9.4% anual en el periodo 1951-1982, bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado).[19]

En suma, nada hay de "misterioso" en el pobre crecimiento del PIB bajo la estrategia neoliberal: 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 manufactureras haya marchado a contrapelo del paupérrimo crecimiento de la economía nacional.

Para contrastar, permítasenos una comparación internacional. Durante el mismo periodo 1994-2017, China, sin tener tratado de libre comercio con Estados Unidos, incrementó sus exportaciones al mercado estadounidense a una tasa media del 9.8% anual a precios constantes; mientras que México sólo incrementó sus exportaciones globales (incluyendo petróleo y maquilas) a Estados Unidos a una tasa media del 6.6% anual en términos reales. De hecho, el crecimiento de las exportaciones de China a Estados Unidos ha sido tan espectacular, que en 2003 China desplazó a México como proveedor de ese mercado (véase cuadro 4); y en 2017 China generó el 23.6% de las importaciones de Estados Unidos, mientras México sólo generó el 14.7 por ciento.

Pero lo más relevante es que China, con una estrategia de desarrollo liderado por el Estado, fuertemente intervencionista, logró un crecimiento económico de 9.4% anual, mientras que México, con una estrategia neoliberal, sólo creció 2.6% anual (midiendo el PIB en dólares constantes corregidos a paridad de poder adquisitivo en ambos casos: véase cuadro 4).

La razón de este contrastante desempeño económico es sencilla: las realidades de la economía (en general) y del comercio internacional (en particular) no se ajustan al modelo teórico del neoliberalismo. Las imperfecciones de los mercados, los rendimientos crecientes a escala, los factores institucionales que condicionan el desarrollo y difusión del conocimiento y la tecnología, así como los efectos externos del desarrollo de sectores productivos específicos (fenómenos que han sido rigurosamente analizados por la investigación económica, justificando las intervenciones gubernamentales: Schumpeter, 1997; Reinert, 2007; Chang, 2004; Rodrik, 2011), están fuera

[19] Con base en Banco de México, *Cuentas Nacionales y Acervos de capital, 1950-1967*; para 1960-2017, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Bases 1980, 1993, 2003, 2008 y 2013,* con ensambles en 1988, 2001, 2006 y 2016.

CUADRO 4
MÉXICO Y CHINA
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
(DÓLARES CONSTANTES DE 2015)

Años	*Exportaciones a Estados Unidos*				*Crecimiento económico*			
	México		*China*		*México*		*China*	
	Valor en MDD	*% Imp. de EU*	*Valor en MDD*	*% Imp. de EU*	*PIB MDD**	*PIB Per cápita Dólares*	*PIB MDD**	*PIB Per cápita Dólares*
1993	65 494	6.87	51 748	5.43	1 268 821	14 239	2 622 983	2 207
1995	96 591	8.35	70 838	6.13	1 250 141	13 548	3 292 943	2 713
2000	187 090	11.16	137 666	8.21	1 619 233	16 199	4 968 955	3 915
2003	177 880	10.98	196 403	12.13	1 641 712	15 800	6 458 165	4 993
2010	249 625	12.01	396 678	19.09	1 940 747	17 111	13 483 193	10 052
2015	296 401	13.18	483 189	21.49	2 234 982	18 616	19 698 234	14 381
2017	303 664	14.68	488 884	23.63	2 335 087	19 061	22 439 730	16 281
TMCA 1994-2017	6.60	3.21	9.81	6.32	2.57	1.22	9.36	8.68

* En dólares constantes de 2015 corregidos a paridad de poder adquisitivo.

FUENTE: elaboración propia con base en: para importaciones de Estados Unidos desde México y China, U.S. Census Bureau, U.S. Trade in Goods by Country, disponible en <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>; para deflactor, el INPC de Estados Unidos; para PIB en dólares corrientes corregidos a paridad de poder adquisitivo, y para deflactor del PIB, FMI, *World Economic Outlook Database, October 2017;* y para población, Organización de las Naciones Unidas, disponible en <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>.

de la visión neoliberal. Como señaló Paul Krugman hace ya más de tres décadas: "el modelo idealizado en que se basa la defensa clásica del libre comercio ha dejado de ser útil. El mundo es más complejo y no hay duda de que las complejidades plantean, en principio, la posibilidad de una política comercial o industrial activa y exitosa" (Krugman, 1986). Por eso, el comercio administrado y la política industrial activa son prácticas habituales en China y en las más vigorosas economías en desarrollo de Asia, cuyas políticas económicas son activamente desarrollistas y no neoliberales.

Por el contrario, puesto que la tecnocracia neoliberal mexicana ha desplegado una estrategia económica estrictamente apegada a los dogmas del fundamentalismo de mercado,es natural que la prosperidad que ofrecieron jamás llegara, ni siquiera durante el periodo de operación del TLCAN.

Convergencia de los malestares con el TLCAN en Estados Unidos y México: sus raíces

En la víspera de las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos, el profesor Joseph Stiglitz recomendó al inminente presidente electo Barack Obama renegociar el TLCAN, aduciendo una razón crucial: "El NAFTA para mí […] no tiene como beneficiarios ni al pueblo estadounidense ni al mexicano ni al canadiense". Por eso, "creo que debería darse una revisión que termine beneficiando a los pueblos de nuestros tres países y no sólo a unas cuantas empresas, que se resistirán a los cambios".[20]

No se trató de una postura insólita. De hecho, fue precisamente esa visión del TLCAN la que Barack Obama presentó durante su campaña por la candidatura presidencial del Partido Demócrata: "Tenemos que entender —dijo Obama— que el TLCAN ha funcionado en unas partes y ha causado estragos en otras". "Ha funcionado para los grandes intereses corporativos, pero no para la clase trabajadora".[21] Esta visión pareció tener raíces profundas en Obama: "No estoy aquí —había señalado previamente— para decirles que debemos oponernos al libre comercio, pero vi lo que pasó con las comunidades cuando se cerraron las fábricas y los empleos se fueron del país; lo vi cuando era un organizador comunitario".[22]

[20] Armendáriz, Alberto, "Hereda lío económico próximo presidente. Entrevista a Joseph Stiglitz", en *Reforma,* México, 4 de noviembre de 2008.

[21] "MSNBC, Democratic Presidential Debat for February 26", citado en Hernández, Jaime, "Amenazan con dejar el TLC si no se renegocia", en *El Universal*, México, 27 de febrero de 2008.

[22] Torre, Wilbert, "México, la visión de los precandidatos", en *El Universal*, 24 de febrero de 2008.

La postura de Obama reflejaba el punto de vista de una importante porción del electorado estadounidense respecto al TLCAN. De acuerdo con la encuesta realizada a principios de 2008 por la revista *Fortune*, el 41% de los estadounidenses afirmó que el TLCAN había perjudicado a la economía de su país y sólo el 24% estima que la ha beneficiado.[23] De manera específica, el 78% afirmó que el crecimiento del comercio exterior empeoró la situación de los trabajadores estadounidenses y sólo el 15% estimó que la ha mejorado. En una evaluación de conjunto, el 63% afirmó que el crecimiento del comercio internacional "es malo para Estados Unidos porque resulta en la pérdida de puestos de trabajo y salarios más bajos"; y apenas un 30% consideró que "es bueno debido a que conduce a precios más bajos para los consumidores".[24]

Desde luego, la decepción con el libre comercio aflora porque los efectos adversos de la mano invisible del mercado global no son atemperados satisfactoriamente por políticas públicas. De acuerdo con la encuesta de *Fortune,* el 79% de los estadounidenses calificó de insuficiente el trabajo de su gobierno "para ayudar a los trabajadores que han perdido sus empleos debido a los salarios bajos en el extranjero y al aumento de la competencia". De hecho, cuando Estados Unidos apenas comenzaba a abrirse a las exportaciones de China y de otros países en desarrollo, en 1981 el presidente Reagan recortó los pagos semanales de compensación del programa de asistencia para el ajuste comercial: TAA por sus siglas en inglés (Rodrik, 2017).

No es extraño, por ello, que durante sus campañas por la candidatura presidencial del Partido Demócrata, Hillary Clinton y Barack Obama coincidieran en la necesidad de renegociar el TLCAN. Durante el debate que ambos sostuvieron en la Universidad de Cleveland, organizado por la cadena MSNBC, Clinton dijo: "En caso de llegar a la Casa Blanca, le diré a México y Canadá que nos saldremos del TLC a menos que acepten renegociar los estándares ambientales y laborales". Y Obama señaló: "La respuesta de la senadora Clinton es correcta. Creo que tendríamos que usar el martillo argumental de nuestra salida para asegurarnos de que podemos renegociar para mejorar los estándares laborales y medioambientales del TLC", e insistió en que "los tratados comerciales han funcionado para los grandes intereses corporativos, pero no para la clase trabajadora".[25]

[23] *Fortune*, "Recession Near, or Already Here", enero de 2008, disponible en <http://money.cnn.com/magazines/fortune/electionpoll/2008/pollresults.htm>, consultado el 7 de octubre de 2009.

[24] *Idem*.

[25] MSNBC, "Democratic Presidential Debat for February 26", citado en Hernández, Jaime, "Amenazan con dejar el TLC si no se renegocia", en *El Universal*, México, 27 de febrero de 2008.

Esta postura frente al TLCAN quedó plasmada en la Plataforma del Partido Demócrata aprobada en su Convención de Denver en agosto de 2008, que claramente estableció: "Trabajaremos con Canadá y México para enmendar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con el fin de que funcione mejor para nuestros tres países".[26]

Entre la población mexicana, el clamor por la renegociación del TLCAN era también muy extendido. En una encuesta de opinión previa a las elecciones estadounidenses, frente a la pregunta: "¿Renegociar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica sería bueno o malo para México?", el 66% de los entrevistados afirmó que "sería bueno"; y sólo el 18% consideró que "sería malo" (Carreño, 2008). Los resultados fueron contundentes, pero no sorprendentes. Un año antes, la encuesta realizada por Mund Americas, dirigida por Dan Lund, reportó que sólo el 21% de los mexicanos consideró que el TLCAN es benéfico para nuestro país, mientras que el 41% declaró que el TLCAN "es malo para México".[27]

Sin embargo, diez años antes (1997), Mund Americas reportó que el 39% de los mexicanos consideraba "bueno" el TLCAN; y sólo el 23% lo consideraba "malo". Estos resultados tampoco eran sorprendentes: la mayoría de la población aún abrigaba la esperanza de que el TLCAN traería consigo los beneficios que el gobierno mexicano anunció al firmarlo: generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; acelerar el crecimiento y la modernización de la economía mexicana y, en general, elevar el nivel de ingresos y el bienestar de los mexicanos.

Once años después, esa esperanza se transformó en decepción. En lugar de haberse generado suficientes empleos bien remunerados en México, conteniendo la emigración, ocurrió lo contrario: aumentó dramáticamente la migración de mexicanos al extranjero; y los escasos empleos generados en México resultaron peor pagados que antes del TLCAN, al tiempo que los ingresos campesinos sufrieron también un fuerte deterioro (*vid supra*). Frente a estas realidades, no es sorprendente que la mayoría de los mexicanos hayan afirmado que "sería bueno para México renegociar el TLCAN".

Ciertamente, durante el periodo de operación del TLCAN, algunos mexicanos se han enriquecido prodigiosamente. Por eso, tampoco era sorprendente la cerrada defensa del TLCAN por las elites del poder económico.

[26] Democratic National Platform, *The 2008 Democratic National Platform. Renewing America's Promise*, as approved by the 2008 Democratic National Convention, Denver, Colorado, 15 de agosto de 2008.

[27] Mund Americas, "Tomando en serio la opinión pública y las encuestas de opinión", *Reporte de Opinión y Política*, serie 8, núm. 1a, México, 21 de enero de 2008.

Los cuestionamientos del TLCAN durante los procesos electorales de 2016 en Estados Unidos

Las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos volvieron a poner a flote el malestar con el TLCAN. El precandidato presidencial del Partido Demócrata que mayor entusiasmo popular levantó, Bernie Sanders, declaró en febrero de 2016: "No creo en el libre comercio sin restricciones. Creo en el comercio justo, que trabaja para la clase media y las familias trabajadoras; y no sólo para las grandes corporaciones multinacionales".[28] Previamente, Sanders había declarado en octubre de 2015: "Debemos poner fin a nuestras políticas comerciales desastrosas (NAFTA, CAFTA, RCNP con China, etc.) que permiten a las empresas estadounidenses cerrar plantas en este país y trasladarlas a China y otros países de bajos salarios".[29]

La postura de Sanders contra el libre comercio no era fraseología electoral, sino una expresión de convicciones profundas. En diciembre de 2010, después de pronunciarse en contra de la externalización de puestos de trabajo por las grandes corporaciones de Estados Unidos hacia países de bajos salarios, Sanders escribió:

> Históricamente, en Estados Unidos los empleos fabriles eran la columna vertebral de la clase obrera. […] Esa es la forma en que tenían prestaciones, atención médica digna y pensiones. Ahora estamos viendo diariamente que estos puestos de trabajo desaparecen, porque las empresas estadounidenses prefieren producir en China u otros países de bajos salarios.[30]

Su postura de principios en contra del libre comercio, puede rastrearse desde su abierta oposición a la política comercial de William Clinton.[31] Cuatro años después de la entrada en operación del TLCAN, Sanders escribió:

[28] "MSNBC Democratic primary debate in New Hampshire", Feb. 4, 2016, citado en *On The Issues. Every Political Leader on Every Issue*, disponible en <http://www.ontheissues.org/2016_MSNBC_NH_Dems.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2017.

[29] Bernie Sanders on Free Trade: Mar 21, 2015. End disastrous NAFTA, CAFTA, and PNTR with China, citado en *OnTheIssues. Every Political Leader on Every Issue*, disponible en <http://www.ontheissues.org/News_NAFTA.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2017.

[30] Bernie Sanders, *The Speech. A Historic Filibustero n Corporate Greed and the Decline of our Middle Class,* 2010, citada en *El lenguaje: un filibustero Histórico, por Bernie Sanders*, Dec 10, 2010, disponible en <www.ontheissues.org/The_Speech.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2017.

[31] "He ayudado a liderar la oposición a sus políticas comerciales, que representan los intereses de las empresas estadounidenses y que son prácticamente indistinguibles de los puntos de vista de George Bush y Newt Gingrich". "Bill Clinton es un demócrata moderado. Soy un socialista democrático" (Bernie Sanders, *Outsider in the House,* Verso, New York, June 17, 1997:24, disponible en <http://www.ontheissues.org/2016/bernie_sanders_ free_trade.htm>, consultado

> Hay que reconocer que el comercio no es un fin en sí mismo. La función de la política comercial estadounidense debe ser mejorar el nivel de vida de la población estadounidense. Debemos cambiar radicalmente la política comercial de Estados Unidos, comprometiéndonos a un comercio "justo" en lugar de la política de "libre comercio".[32]

Desde luego, la popularidad de Sanders no solo derivaba de su postura crítica frente al libre comercio, sino también del conjunto de sus propuestas, que incluyeron aumentar el salario mínimo a 15 dólares por hora, restaurar la progresividad tributaria, atención medica universal, acceso gratuito a la educación superior en las universidades públicas para los jóvenes de escasos recursos, reconstruir la infraestructura y, desde luego, recuperar la democracia secuestrada por los ricos.[33]

Todas las encuestas de opinión realizadas entre febrero y septiembre de 2016 indicaban que si Sanders hubiera sido el candidato del Partido Demócrata habría ganado holgadamente la elección presidencial a Donald Trump.[34] Pero la maquinaria del Partido Demócrata jugó suciamente en contra de Sanders, como fue denunciado por Wikileaks; lo cual motivó rui-

---

el 16 de abril de 2018). "Su apoyo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) fue un lleno total de la América corporativa. Pura y simplemente, fue un desastre para los trabajadores de este país". "La función de los acuerdos comerciales como el TLC es que sea más fácil para las empresas estadounidenses que se trasladan al extranjero y obligar a nuestros trabajadores para competir contra gente desesperada en el Tercer Mundo" (Bernie Sanders, *Outsider in the House*, Verso, New York, June 17, 1997:80-179, disponible en <http://www.ontheissues.org/2016/bernie_ sanders_free_trade.htm>, consultado el 16 de abril de 2018).

[32] Bernie Sanders y Huck Gutman, *Outsider in the House*, 1997, citada en OnTheIssues. Every Political Leader on Every Issue, disponible en <www.ontheissues.org/ Outsider_House.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2017.

[33] David Brooks, "Historial de Clinton la ubica como figura del establishment", en *La Jornada*, 29 de julio de 2016 y David Brooks, "Lágrimas de esperanza", en *La Jornada*, 1 de agosto de 2016.

[34] En las encuestas publicadas en *Real Clear Politics*, en "All General Election: Trump vs. Sanders Polling Data", la NBC News/Wall St. Jrnl en su encuesta levantada del 15 al 19 de mayo, tenía una aprobación de 54% y Trump de 39%; la CBS News/NY Times, en su encuesta levantada del 13 al 17 de mayo, Sanders tenía una aprobación del 51% y Trump de 38%; FOX News, realizó un levantamiento del 14 al 17 de mayo con una aprobación para Sanders del 46% y para Trump de 42%. En promedio, en la elección general: Trump *vs*. Sanders, de agosto de 2015 a junio de 2016, quedaron 49.7% para Sanders y 39.3% para Trump. De las encuestas de opinión más representativas dentro de la página de Real Clear Politics, se encuentran NBC News/Wall St. Jrnl, que realizó cinco encuestas entre septiembre de 2015 y mayo de 2016, con un rango de 52% (Sanders) y 36% (Trump) a 54% (Sanders) y 39% (Trump). CBS News/NY Times realizó dos encuestas en mayo y marzo de 2016. En marzo Sanders tenía una aprobación de 53% y Trump 38%; para mayo Sanders contaba con 51% de aprobación y Trump se mantenía en 38% (Real Clear Politics, disponible en <https://www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/us/general_election_trump_vs_sanders-5565.html>, consultado el 27 de marzo de 2018).

dosas protestas de militantes del Partido Demócrata.[35] No obstante, 13 millones de ciudadanos votaron por él en la elección primaria (logrando el 46% de los delegados para la convención demócrata); y más de la mitad de los menores de 45 años dieron su voto a Sanders.[36] Estados clave del cinturón del óxido (Wisconsin y Michigan) tenían también a Sanders como su precandidato favorito; y no hay que olvidar que estos dos estados decidieron el resultado electoral en favor de Trump, junto con Pensilvania y Ohio, estados que habían sido tradicionalmente demócratas. Fue una explosión del hartazgo: defraudados por el incumplimiento de las promesas de Obama sobre la renegociación del TLCAN; y derrotado su precandidato favorito, Bernie Sanders, los electores decepcionados dieron la espalda al Partido Demócrata.

El camino quedó abierto para Trump como la esperanza de los ciudadanos inconformes con el TLCAN y el libre comercio. Durante el primer debate que sostuvo con Hilary Clinton para la elección presidencial, Donald Trump afirmó:

> El TLCAN fue una de las peores cosas que le ha pasado a la industria manufacturera. Vaya usted a Nueva Inglaterra, Ohio, Pensilvania, que vaya donde quiera la secretaria Clinton, y verá la devastación: la manufactura se ha reducido 30, 40 y hasta 50%. El TLCAN es quizá el peor acuerdo comercial jamás firmado en cualquier parte; pero sin duda alguna es el peor firmado en este país.[37]

Desde la derecha del espectro político, la postura de Trump contra el libre comercio —al igual que la de Sanders desde la izquierda— no era solamente retórica electoral, también expresaba convicciones profundas. Cinco años antes de la contienda electoral Trump escribió: "Estoy harto de leer siempre sobre *outsourcing*. ¿Por qué no estamos hablando de 'onshoring'? Necesitamos traer los empleos manufactureros a la casa donde per-

[35] "La colusión del Comité Nacional Demócrata con la campaña de Clinton —comprobada con las filtraciones de Wikileaks— es "otra bofetada de la cúpula a los 13 millones que votaron por Sanders" (David Brooks, "Historial de Clinton la ubica como figura del establishment", en *La Jornada*, 29 de julio de 2016).

[36] "La revolución política de Bernie Sanders fue apoyada de manera abrumadora por los menores de 45 años —los jóvenes—, el futuro por definición. El fenómeno fue primero descartado por la cúpula (y los medios), pero llegó a tal nivel que tuvieron que recurrir a complots, fraudes, burlas y actos de intimidación para frenarlo, algo que se constató en la convención en Filadelfia la semana pasada" (David Brooks, "Lágrimas de esperanza", en *La Jornada*, 1 de agosto de 2016).

[37] *Donald Trump on Free: sep 26, 2016. NAFTA was worst trade deal ever; TPP is a close second*, citado en OnTheIssues. Every Political Leader on Every Issue, disponible en <http://www.ontheissues.org/News_NAFTA.htm>, consultado el 10 de septiembre de 2017.

tenecen. Onshoring, o 'repatriación', es una forma de recuperar los trabajos que China nos está robando".[38] Cinco años después, frente a la pregunta sobre ¿cómo pueden traerse de regreso los puestos de trabajo externalizados por los fabricantes estadounidenses? Trump contestó: "Bueno, lo primero que debe hacerse es no dejar que los puestos de trabajo se vayan".[39]

Durante la contienda electoral de 2016, el cineasta Michael Moore pronosticó el triunfo de Donald Trump, aduciendo cinco razones. La primera fue: "Creo que Trump centrará gran parte de su atención en los cuatro estados azules del cinturón de los Grandes Lagos: Michigan, Ohio, Pennsylvania y Wisconsin. Cuatro estados tradicionalmente demócratas". Y después de referir que durante su campaña electoral Trump acudió a una fábrica de automóviles Ford en Michigan y amenazó a la compañía de aplicarle un arancel de 35% si mantenía sus planes de cerrar la fábrica para trasladar su producción a México, Moore subrayó: "Fue una dulce música para los oídos de la clase trabajadora". Enseguida, Moore recordó que

> […] en 2012, Mitt Romney perdió por 64 votos electorales. Sume los votos electorales emitidos por Michigan, Ohio, Pennsylvania y Wisconsin. Es 64. Todo lo que Trump necesita hacer para ganar es llevarse, como se espera que haga, la franja de estados rojos […] y luego solo necesita estos cuatro estados del cinturón del óxido […]. Así es como sucederá en noviembre (Moore, 2016).

Y efectivamente ocurrió: Trump ganó todos los votos electorales de Michigan, Ohio, Pennsylvania y Wisconsin.

Fue la revancha de los votantes obreros (o ex obreros) fabriles contra tres décadas y media de políticas neoliberales en Estados Unidos (Calva, 2018; Rozo, 2018), que trajeron consigo la externalización de procesos productivos y el cierre de numerosas fábricas de automóviles, siderúrgicas, etcétera, con la consiguiente pérdida de empleos de clase media, bien pagados y sindicalizados.

Las moralejas de esta historia han sido extraídas por Joseph Stiglitz. La primera es que "las simplistas teorías neoliberales y de fundamentalismo de mercado" que han regido muchas de las políticas económicas desde la década de 1980, conducen a "una desmesurada elevación de la desigualdad". La segunda es que "una vez más tenemos que reescribir las reglas de la economía":

[38] Donald Trump, *Time to Get Tough*, pp. 37-39, 5 de diciembre de 2011, citado en OnTheIssues. Every Political Leader on Every Issue, disponible en <http://www.ontheissues.org/2016/Donald_Trump_Free_Trade.htm>, consultado 10 de septiembre de 2017.

[39] Primer debate presidencial 2016 en la Universidad de Hofstra, sep 26, 2016, citado en *OnTheIssues. Every Political Leader on Every Issue*, consultado 10 de septiembre de 2017.

> […] el nuevo énfasis en los intereses nacionales claramente tiene costos y riesgos. Pero también puede traer aparejados grandes beneficios. Un orden económico global apoyado en un cimiento que se desmorona —en términos de respaldo democrático y cohesión política y social nacional— no es estable. Una estrategia que priorice a los países puede ser la más efectiva. Nos guste o no, estamos a punto de averiguarlo (Stiglitz, 2016).

Bibliografía

Arjona, Luis E. y Kurt Unger (1996), "Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera mexicana frente a la apertura comercial", en *Economía Mexicana*, vol. V, núm. 2, México, CIDE.

Banco de México (BANXICO) (1994), *Indicadores Económicos. Acervo histórico,* Banco de México.

Banco de México (BANXICO) (2018), *Sistema de Información Económica,* base de datos disponible en <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>, consultado el 20 de julio de 2018.

Blanco, Herminio (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE.

Boltvinik, Julio (2018), "Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto", en José Luis Calva (coord.), *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.

Calva, José Luis (2000), *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés.

Calva, José Luis (2018), "La globalización neoliberal en crisis. Prólogo", en José Luis Calva (coord.), *La globalización neoliberal en crisis*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.

Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE.

Cardero, María Elena y Luis Miguel Galindo (2007), "Del modelo de sustitución de importaciones al modelo importador-exportador: evaluando la experiencia reciente", en José Luis Calva (coord.), *México en el mundo: inserción eficiente*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Cardero, María Elena (2018), "Una política industrial para México en el marco de la OMC y del TLCAN", en José Luis Calva (coord.), *Política industrial para el siglo XXI*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.

Carreño Figueras, José (2008), "Los mexicanos prefieren ver a Hillary en la Casa Blanca", en *El Universal*, 16 de febrero, México.
Chang, Ha-Joon (2004), *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Catarata.
CEPAL (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
De Long, J.B.; C.L. de Long y S. Robinson (1996), "In Defense of Mexico's Rescue", en *Foreing Affairs*, vol. 75, núm. 3, mayo-junio.
Dussel Peters, Enrique (2003), *Perspectivas y retos de la competitividad en México*, México, FE/UNAM/CANACINTRA.
Esquivel, Gerardo (2014), "El TLCAN: 20 años de claroscuro", *en Foreign Affairs Latinoamérica,* vol. 14, núm. 2, México.
Fondo Monetario Internacional (1995), *Perspectivas de la Economía Mundial*, mayo.
Gaspar, Selene (2018), "Población de origen mexicano en Estados Unidos 1994-2017 y proyecciones a 2030", en José Luis Calva (coord.), *Migración de mexicanos a Estados Unidos. Derechos humanos y desarrollo*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.
Gutiérrez-Haces, Teresa (2006), "Entre la protección a la inversión extranjera directa y la disciplina sobre los gobiernos: el caso del capítulo XI del TLCAN", en Monica Gambrill (ed.), *Diez años del TLCAN en México*, México, UNAM.
Hansen, Roger D. (1971), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
INEGI (1997), *La producción, salarios, empleo y productividad de la industria maquiladora de exportación. 1988-1996,* Aguascalientes, México.
INEGI (2018a), *Banco de Información Estadística, Manufacturas, Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>, consultado el 11 de abril de 2018.
INEGI (2018b), *Banco de Información Estadística. Perfil de las empresas manufactureras de exportación*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>, consultado el 11 de abril de 2018.
Krugman, Paul (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, MA, The MIT Press.
More, Michael (2016) "Cinco razones por las que Trump va a ganar las elecciones", en *Huffingtonpost,* 28 de julio, disponible en <http://www.huffingtonpost.es/michael-moore/trump-va-a-ganar_b_11212536.html>, consultado el 14 de marzo de 2018.
Ortiz Mena, Antonio (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, COLMEX-FCE.

Passel, J.S. y R. Suro (2005), *Rise Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-2004*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.
Passel, J.S. y D'Vera Cohn (2009), *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.
Peña Nieto, Enrique (2018), *Sexto Informe de Gobierno, Anexo estadístico,* México.
Reinert, Erick S. (2007), *La globalización de la pobreza. Como se enriquecieron los países ricos… y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Barcelona, Crítica.
Reyes Osorio, Sergio (1974), *Estructura agraria y desarrollo agrícola,* México, FCE.
Rodrik, Dani (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México, FCE.
Rodrik, Dani (2017), "Demasiado tarde para compensar a los perdedores del libre comercio", *en Project Syndicate,* 11/IV/17.
Rozo, Carlos (2018), "Globalización excluyente e inestable", en José Luis Calva (coord.), *La globalización neoliberal en crisis*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.
Salinas, Carlos (1991), *Tercer Informe de Gobierno. Texto*, México.
Salinas, Carlos (1992), *Cuarto Informe de Gobierno. Texto*, México.
Salinas, Carlos (1994), *Sexto Informe de Gobierno. Texto*, México.
Schumpeter, Joseph A. (1997 [1912]), *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, FCE.
Serra Puche, Jaime (2015), *El TLC y la formación de una región. Un ensayo desde la perspectiva mexicana*, México, FCE.
Solís, Leopoldo (1970), *La realidad económica mexicana; retrospección y perspectivas*, México, Siglo XXI.
Stiglitz, Joseph (2016), "¿Por qué Trump?", *en Project Syndicate*, 14 de octubre.
Tornell, A. y G. Esquivel (1995), "The Political Economy of Mexico's Entry to Nafta", en *NBER Working Paper*, núm. 5322, Washington, D.C.
Vernon, Raymond (1967), *El dilema de la economía mexicana*, México, Diana.
Vidal, Gregorio (2001), *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones*, Barcelona, Anthropos/UAM-Iztapalapa/IIEc-UNAM.
Vidal, Gregorio (2018), "La inversión extranjera directa y las transformaciones de la economía en México", en José Luis Calva (coord.), *Instituciones de crédito y financiamiento del desarrollo*, México, Juan Pablos Editor/CNU, edición electrónica.
Villarreal, René (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista (1929-1988),* México, Fondo Monetario Internacional.

Whalley, J. (1998), "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?, en J.A. Frenkel (ed.), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press.
Wilkie, James W. (1978), *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE.
Williamson, John (1990), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

TLCAN, EXPORTACIÓN DE TRABAJADORES Y REMESAS: VINCULACIÓN PERVERSA*

ANA MARÍA ARAGONÉS**
UBERTO SALGADO***

INTRODUCCIÓN

Se ha señalado que no se puede criticar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por lo que no pretendo hacer, y utilizar dichas críticas para no ampliar su mandato en el futuro. Propuesta por demás interesante que retomamos. En este sentido presentamos lo que, desde nuestro punto de vista, sí pretendió hacer y por qué sostenemos que el TLCAN no debe renegociarse, a menos a que se propongan condiciones totalmente distintas a las originales, es decir "poniendo al país primero, México claro", parafraseando a Trump.

El gobierno mexicano decidió firmar el TLCAN a pesar y por encima de una oposición creciente por parte de grupos de académicos, de organizaciones sociales y de personajes políticos, convencido de que gracias al Tratado se podían cambiar las condiciones del subdesarrollo del país y era viable "alcanzar en poco tiempo el nivel de los países considerados primer mundo". Los efectos serían evidentes, no sólo en el crecimiento económico, sino fundamentalmente en el desarrollo del país y la población mexicana accedería a todos los beneficios sociales y económicos, una vida digna, segura y en un marco de empleos decentes. Uno de los objetivos señalados por los funcionarios de la administración y por el mismo Carlos Salinas de

* Los autores agradecen el apoyo del proyecto PAPIIT IN300716, el cual permitió desarrollar el presente estudio. Agradecen también al Instituto de Investigaciones Económicas por las facilidades prestadas para la buena realización del proyecto y a los becarios Luis Fernando González Martínez, Ulises Sánchez Guerrero Dorian e Ivon Martínez De Lara, cuya colaboración fue destacada.

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

** Proyecto PAPIIT In 304010 de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Gortari era "dejar de exportar hombres y exportar mercancías", planteamiento importante pues por primera vez se mencionaba al fenómeno migratorio como un elemento que era necesario revertir. En este sentido, los negociadores mexicanos propusieron firmar acuerdos paralelos de trabajadores migrantes para darle un marco ordenado a la migración laboral, pero se encontraron con la negativa rotunda por parte de Estados Unidos. El argumento fue que Estados Unidos sólo firmaría un acuerdo de esa naturaleza si México liberalizaba el petróleo, ante lo cual el gobierno mexicano se opuso pues, se señaló, suponía la pérdida de la soberanía sobre un bien no renovable que pertenecía a la nación (Cortés, 2010).

Consecuencia, los flujos migratorios, requeridos por Estados Unidos, estarían sujetos a enorme vulnerabilidad ante la falta de un marco regulatorio, lo que se haría sentir de inmediato a partir de 1994 cuando estos flujos se incrementaron como nunca antes. Estos trabajadores se incorporaron a diversos sectores de la economía de Estados Unidos: agricultura, construcción, manufacturas, servicios, pero ante la falta de un acuerdo paralelo, se dispararon los flujos de migración indocumentada. Las condiciones administrativas de estos trabajadores harían posible su sobreexplotación, estarían sujetos a graves injusticias, sin posibilidades de exigir mejores condiciones laborales ante el permanente chantaje de los empleadores por la falta de documentos. Todo ello favorecía la competitividad de los productos del país vecino.

Por lo tanto, el objetivo no sólo no se cumpliría sino que México se convertiría en el primer corredor migratorio mundial, lo que ha supuesto una grave sangría del bono demográfico y de capital humano.

Estos trabajadores migrantes generan enormes beneficios, no sólo para el país vecino sino para México a través de las remesas enviadas a sus comunidades y familias. Estas divisas se han convertido en un pilar de la economía mexicana, 29 mil millones de dólares en el año 2017 (González, 2017), por encima de lo que genera el petróleo, el turismo o las inversiones extranjeras directas, situación que, dadas las condiciones económicas del país, es claro que resultan imprescindibles, sobre todo para equilibrar la balanza de pagos. México es considerado el cuarto receptor mundial de remesas (BBVA-CONAPO-SEGOB, 2017).

Los flujos migratorios se explican por las condiciones que enfrentan en su país de origen: desempleo, informalidad, salarios insuficientes, pobreza, etc., es decir, se ven forzados a migrar pues no hay otra opción, parecería que sus países han olvidado que tiene el deber de hacer efectivo "el derecho a no migrar". Pero si los migrantes se dirigen hacia determinados destinos, en este caso Estados Unidos, se debe a que el mercado laboral internacional de ese país presenta un conjunto de necesidades y exigencias que los migran-

tes satisfacen ampliamente, ya que internamente no tienen los contingentes suficientes.

Otro factor importante que el gobierno consideró para aceptar el Tratado fueron las inversiones extranjeras directas (IED), consideradas como una de las herramientas centrales para generar las grandes transformaciones, sobre todo por su papel como creadoras de empleo, de los que el país estaba urgido. La liberalización comercial les ofrecía una enorme atracción por el extendido campo de oportunidad, y para hacerlo más atractivo, el gobierno mexicano realizó un conjunto de cambios legales eliminando prácticamente todo tipo de regulación, sin exigir ninguna compensación, al tiempo que se fijaban rígidos controles salariales. De esta forma se consolidó un esquema de enormes beneficios para las IED, si bien se sacrificó lastimosamente a los trabajadores mexicanos, una de cuyas consecuencias fue el mantenimiento de las asimetrías con los socios comerciales después de 23 años de vigencia del Tratado. Un indicador de esta grave situación se observa al comparar el salario mínimo en Estados Unidos, más o menos de 7.25 dólares por hora, mientras que en México es el equivalente de 0.50 dólares (Lera, 2016).

Una parte sustancial de las IED se dirigió a la formación de industrias maquiladoras. El problema de este tipo de producción es que, en primer lugar, el motor de su expansión se basó en el bajo costo laboral, se generaron escasos impuestos pues se otorgó exenciones fiscales. Por otro lado, la mayoría de los insumos eran importados y todo ello iba acompañado de una enorme flexibilidad laboral. Se permitió la participación del capital extranjero en una diversidad de actividades pero, como señala la CEPAL, sin intervenir proactivamente en la forma en la que la IED podría incidir en el desarrollo del país. Se insiste en señalar como un éxito las exportaciones de la industria, particularmente la automotriz, pero la realidad es que las empresas mexicanas son simples ensambladoras incorporadas en las fases incipientes (Ordóñez, 2006), pero su inserción internacional se basa fundamentalmente en los bajos costos laborales. De tal manera que, si bien hubo un crecimiento importante de las exportaciones, éstas han beneficiado a los capitales trasnacionales, a los que no se les impuso ninguna regulación ni se les exigió el compromiso de transferencia tecnológica, en un marco de salarios controlados. Estas limitaciones al salario no sólo han mantenido los niveles de pobreza y de extrema pobreza, que siguen siendo asuntos pendientes después de 23 años, sino han impedido que el mercado interno crezca y se fortalezca.

Si bien generó enormes beneficios para el capital extranjero, repercutía negativamente sobre el desarrollo del país, por lo que esta herramienta también falló, básicamente por la falta de regulación.

Un monto sustancial de migrantes proviene del campo mexicano que, como resultado del TLCAN, ha sufrido una profunda degradación. Por un lado, enfrentó desde el principio el aumento de los subsidios de su socio comercial, pero la disminución prácticamente total para los campesinos mexicanos, con lo cual los productos agroalimentarios a precios *dumping* que México importa hacen simplemente imposible que los productos mexicanos puedan competir. México se convirtió en claro importador de productos esenciales de la dieta del mexicano, al tiempo que la fuerza de trabajo campesina mexicana se incorporaría a las extensas granjas estadunidenses. México pasó de ser el sexto receptor de productos agrícolas de Estados Unidos en 1990 al tercero para 2016 (Departamento de Agricultura de Estados Unidos, ND).

El flujo masivo que se produjo desde la firma del TLCAN ha sido consecuencia del Tratado, con muy negativas repercusiones para el sector rural. De acuerdo con FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), 17 millones de personas se encuentran en situación de pobreza rural, lo que convierte a México en uno de los países más rezagados en esta materia, ya que sólo pudo reducir la pobreza rural en 20%; en tanto que Chile y Brasil consiguieron una disminución del 56 y 42%, respectivamente (FIDA, 2016). Después de 23 años, la población que se encontraba en pobreza extrema prácticamente se mantuvo, pues en el año 1992 se situaba en 21.4% y para el año 2012 fue 19.7%, es decir, no hubo ningún efecto positivo con la apertura comercial, además de perderse autosuficiencia alimentaria (CONEVAL, ND). Las condiciones pactadas para el campo mexicano favorecieron, por el contrario, al explosivo crecimiento de sectores productivos como la agricultura de trabajo intensivo y las industrias procesadoras de carne en Estados Unidos, a las que se incorporó fuerza de trabajo migrante documentadas y de manera significativa de mano de obra indocumentada con salarios por debajo de los nacionales y con altos niveles de productividad. Esto permitió convertir al país vecino en uno de los principales productores agroalimentarios, tanto a nivel interno como externo.

Autores como Pablo Ruiz Nápoles señalan que la estrategia de desarrollo basadas en la exportación fue muy exitosa en el pasado, especialmente en algunos países de Asia, como Corea del Sur y Taiwán. Pero estos países no adoptaron simultáneamente políticas liberalizadoras como estrategia para promover las exportaciones sino que, si bien fomentaron las exportaciones, lo hicieron siempre acompañadas de controles a las importaciones y reglas rígidas para los movimientos de capital. Es más, fue incluso precedida de diversas políticas industriales. México actuó exactamente al contrario, por ello la liberación comercial de México, aplicada como recomendación de Washington a partir del TLCAN, estuvo basada en exportaciones con libe-

ralización y desregulación, lo que se enmarcaba claramente en la política neoliberal y no keynesiana, exactamente como señala el autor mencionado (Nápoles y Serrano, 2004).

A continuación analizamos por qué la forma en la que se negoció el TLCAN, combinando inversión extranjera directa, maquila, subordinación a productos agroexportadores estadunidenses, no sólo impidió que se hiciera realidad el objetivo inicial de cambiar exportación de trabajadores por mercancías, sino que esos sectores se articularon en forma tal que, ante la desnacionalización de la economía mexicana y la falta de una política industrial endógena, los gobiernos optaron por un modelo de trabajo exportador cuyo componente de funcionamiento y permanencia son las remesas. Divisas que se han ido incrementando al punto de que se han convertido en un pilar de la economía mexicana. Por ello, la migración tendrá que continuar sus desplazamientos, pues el país depende de este recurso. Por eso sostenemos que se conformó una relación de dependencia perversa entre TLCAN y las remesas, que alimenta y amplía la subordinación y las asimetrías. Relación que los negociadores mexicanos actuales no piensan revertir, ya que se mantiene intacto el proyecto nacional basado en exportaciones con liberalización y desregularización enmarcado en la política neoliberal con enormes costos para los trabajadores mexicanos.

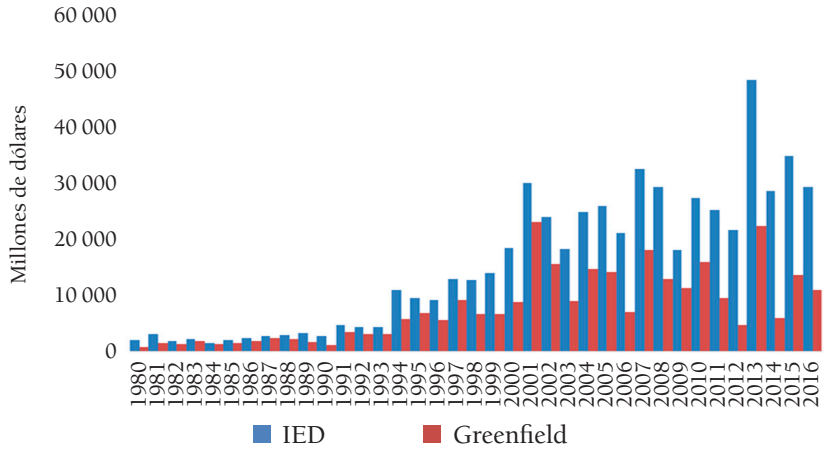
La inversión extranjera directa a partir 1994 y sus consecuencias

A la inversión extranjera directa (IED) se le asignó un peso sustancial como eje del modelo y promotor del cambio. Efectivamente sus montos fueron importantes como se observa en la gráfica 1.

Sin embargo los resultados no fueron los esperados. Tal como señala un informe de la CEPAL (2013), la mayor parte de la IED que llegó a América Latina y el Caribe en los últimos años no crearon capacidades productivas que permitieran la expansión del empleo. Señala que la IED que se dirige a las fusiones de compañías no sólo no crea empleo, sino que en ocasiones los destruyen y eso explica por qué sólo cinco de 100 nuevos empleos fueron financiados por la IED. Situación que se confirma en el caso de México si observamos que la participación de las nuevas inversiones extranjeras (*greenfield*), que son consideradas las más productivas y por tanto generadoras de empleo, muestran una participación decreciente (gráfica 2).

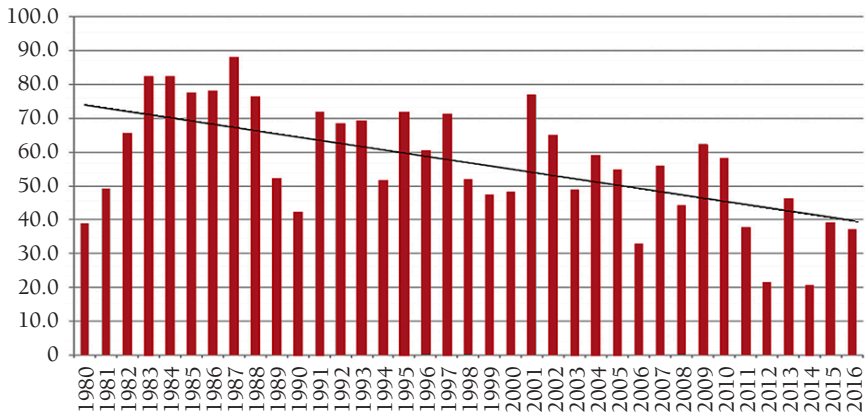
Adicionalmente hay que destacar que una parte esencial de la IED se dirigió a la industria maquiladora, cuyas consecuencias han sido bastante lesivas para la economía y para los trabajadores. Por un lado, porque ofre-

GRÁFICA 1
FLUJOS DE IED HACIA MÉXICO: 1980-2016 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco de México.

GRÁFICA 2
MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LAS INVERSIONES *GREENFIELD* RESPECTO A LA IED TOTAL 1980-2016 (PORCENTAJE) (TENDENCIA LINEAL)



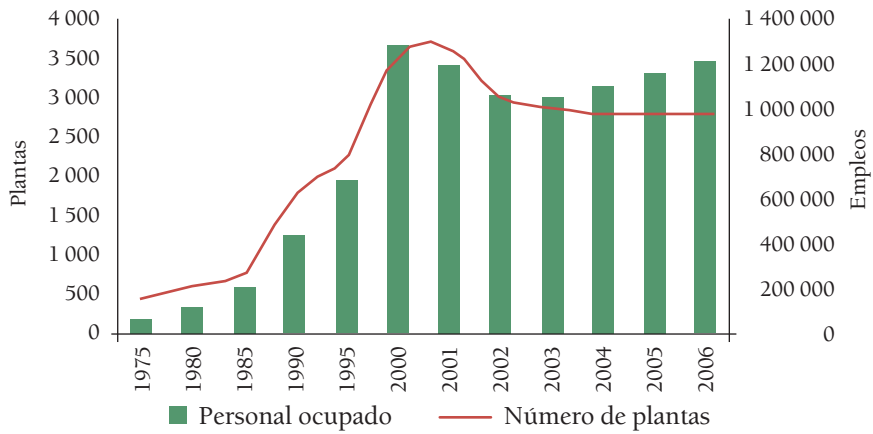
FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco de México.

cen trabajos temporales con menores prestaciones, bajos salarios y con sistemas de contratación en extremo flexibles. Por otro lado, la industria maquiladora ha impedido el desarrollo del país, pues no hay vinculaciones productivas internas, con un claro rezago en actividades de innovación y tecnología, las que se importan del exterior. En México, según estadísticas

oficiales, la industria maquiladora creció rápidamente al pasar de 50 mil millones de pesos en 1990 a 316 mil millones de pesos para 2004, lo que significó una tasa de crecimiento promedio anual de 14%. A pesar de esto, la participación del sector maquilador en el resto de la economía es muy bajo, ya que el personal ocupado en esta actividad para el 2006 sólo representó al 3.5% del total de personas empleadas en el país (Contreras y Munguía, 2007).

En la gráfica 3 se puede observar un importante incremento en el número de plantas maquiladoras, justo a partir de la firma del TLCAN. Para 1995 se registraron cerca de 2200 plantas hasta incrementarse a 3600 en el 2000; al mismo tiempo se incrementó el personal ocupado, ya que en 1995 se emplearon alrededor de 700 mil trabajadores que ascendieron a un millón trescientos mil para el 2000, pero importa resaltar que estos incrementos tan acelerados se presentaron durante los primeros cinco años del TLCAN, para después mantenerse en un nivel relativamente estable (gráfica 3).[1]

GRÁFICA 3
MÉXICO: NÚMERO DE PLANTAS Y PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA: 1975-2006



FUENTE: Contreras y Munguía (2007).

La industria maquiladora no genera una derrama de conocimientos hacia la economía interna, no existe un valor agregado nacional debido a que todas ellas se centran en el ensamblaje sin incorporar prácticamente ningún

[1] No fue posible conseguir una serie más actualizada de los datos debido a que la Secretaría de Economía implementó algunos cambios en su metodología para la generación de estadísticas relacionadas con las industrias maquiladoras, debido a que desde el 2006 el programa de la

componente nacional (Nadal, 2014). Se puede decir que esa política industrial impulsada por los gobiernos mexicanos no ha detonado el desarrollo, pues además de que le faltan los encadenamientos productivos con el resto de la economía, hay un claro rezago en actividades de innovación y tecnología, mismas que provienen del exterior.

Los impactos del TLCAN sobre el sector industrial provocaron que el crecimiento del PIB per cápita del 18.6% represente la mitad del promedio de América Latina (AFP, 2014). Este bajo crecimiento no permitió combatir la pobreza del país, pues el 52.3% de la población se ha mantenido bajo esa condición desde la firma del Tratado, los salarios subieron un insuficiente 2.3% entre 1994-2012 y el desempleo se ubica en 5% para ese mismo periodo (AFP, 2014), cifra que no toma en cuenta que el 60.1% de la población se encuentra ocupada en el sector informal, sin acceso a la seguridad social y con un ingreso que en promedio es una tercera parte menor al que perciben quienes tienen un empleo formal (González, 2012).

En este sentido, la gráfica 4 muestra cómo la tasa de desempleo se ha mantenido en 3% durante todo el periodo; sin embargo, este indicador tiene la particularidad de considerar como desempleados sólo a aquellas personas que en la semana de la encuesta han buscado trabajo y no lo han encontrado, pero deja fuera de este grupo a aquellos trabajadores que renuncian a buscar trabajo en el sector formal y se contratan en la informalidad. De hecho, la informalidad en México se ha incrementado hasta representar al 60% del empleo total, según cifras de la OIT (OIT, 2014).

De tal manera que lo que se esperaba de la IED a partir de la firma del TLCAN no cumplió con las expectativas.

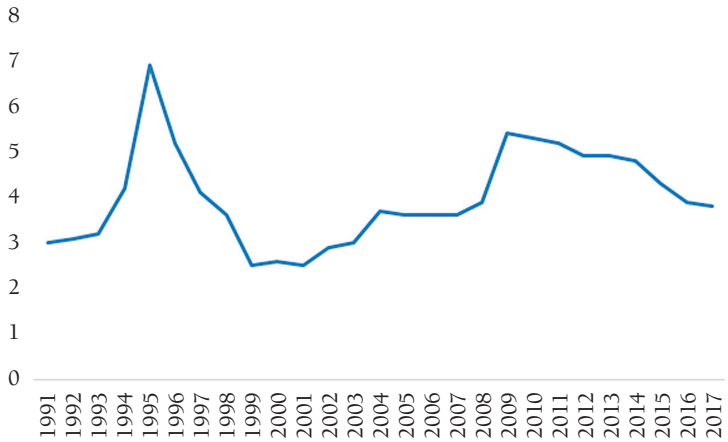
Los conflictos en el campo mexicano en el marco del TLCAN

Resulta de gran interés recordar algunos pasajes de la obra escrita por Andrés Molina Enríquez, titulada *Los grandes problemas nacionales*, publicada en el año 1906. En ella se presenta un diagnóstico sobre la situación del país bajo la dictadura de Porfirio Díaz y el modelo de crecimiento hacia afuera, diagnóstico que se convirtió en la agenda de la Revolución mexicana (Vasconcelos, Héctor). Las soluciones propuestas para superar esos problemas marcaron la política de los diferentes gobiernos herederos de la Revolución, aplicando el modelo denominado estado de bienestar, exitoso hasta finales

---

Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) comenzó a llevar el registro estadístico de este sector con otra metodología de medición, pues a partir de 2007 se sumaron las manufacturas y los servicios de exportación al registro de las maquilas.

GRÁFICA 4
TASA DE DESEMPLEO DE MÉXICO: 1991-2017



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

de los años 1960, cuando inició su agotamiento. Algunos pasajes del libro resultan muy aleccionadores, pues analiza en forma clara y documentada que hay una relación directa entre el comportamiento del sector rural y el fenómeno migratorio. El autor llamó a uno de los capítulos "El funesto error de la importación de maíz americano", explicando que al romperse el equilibrio entre la nueva industria fabril y la producción de maíz se decidió importar el grano de Estados Unidos y con ello, no sólo se perdió la autosuficiencia alimentaria, sino que se despojó a los campesinos de la posibilidad de vivir de su trabajo, cuya consecuencia fatal fue la emigración. Es muy interesante el énfasis que hace Molina Enríquez acerca de la importancia que tiene el grano para el país, pues constituye la base principal de la alimentación de la población mexicana, "como lo demuestra palpablemente la cocina nacional" (Molina, 1906:248), y por ello es inaceptable perder el dominio sobre su propia alimentación.

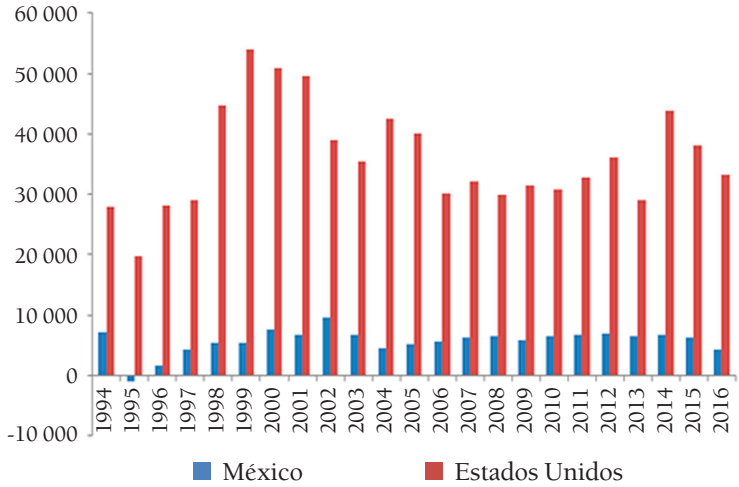
No es extraño que el proyecto nacional, sobre todo en la administración del presidente Lázaro Cárdenas, buscara superar los grandes problemas descritos por Andrés Molina Enríquez, instituyendo el Estado benefactor que permitió iniciar un periodo de crecimiento y bonanza. El eje del modelo fue la participación central del Estado como promotor del desarrollo, para ello orientó su gasto a la creación de obras de infraestructura económica y social, impulsó a sectores estratégicos, entre los cuales la reforma agraria fue clave para el desarrollo del país, y por supuesto el proyecto educativo del presidente Cárdenas sería la piedra de toque para la transformación del país. Una consecuencia trascendental fue la reducción de los flujos migra-

torios hacia Estados Unidos, pues los diversos proyectos productivos podían absorberlos, lo que explicaría, en gran parte, por qué cuando Estados Unidos se encontró urgido de mano de obra se vio prácticamente forzado a firmar con el gobierno mexicano el llamado Programa Bracero (1942-1964) el que, si bien a lo largo de su vigencia enfrentó muchos problemas, tenía un marco regulatorio de referencia para discutir los conflictos a nivel de los propios gobiernos.

En la década de 1970, el campo mexicano empezó a sufrir la crisis del sector que redujo el producto agrícola considerablemente, pues si de 1946 a 1956 crecía a un ritmo del 7.5% anual, y entre 1956-1966 lo hizo en 4.3%, entre 1966-1977 el crecimiento fue de tan sólo 0.8% en promedio para el periodo (Gómez, 1978). De acuerdo con Ortega *et al.* (2010), dicha crisis se debió principalmente a una caída de la demanda interna de alimentos, que a su vez se explica por una contracción de los salarios reales (como respuesta a las presiones inflacionarias sufridas durante ese periodo), una caída en la rentabilidad de las inversiones y acumulación de capital agrícola en algunas de las ramas de la producción rural, sobre todo aquellas concentradas en la mano de obra propia y familiar. Pero a partir de la imposición del modelo neoliberal y concretamente con la firma del TLCAN, el ya deteriorado campo mexicano sufrió un verdadero quebranto intensificándose la degradación y la desarticulación productiva en la esfera rural. La estrategia ha sido por completo contraria a su recuperación, pues el Estado ha ido reduciendo considerablemente el gasto público que destinaba al sector. De acuerdo a cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1995 al sector agrícola se le asignaba el 7.3% del gasto federal y éste se redujo a sólo el 3.1% para 2013. Este gran recorte presupuestal se ve reflejado en menores subsidios destinados a la producción agrícola, siguiendo fielmente los preceptos neoliberales sobre la disciplina fiscal, aunque sólo para México pues, si se comparan los subsidios que reciben los campesinos estadounidenses respecto a los mexicanos, la diferencia es abismal tal como se muestra en la gráfica 5.

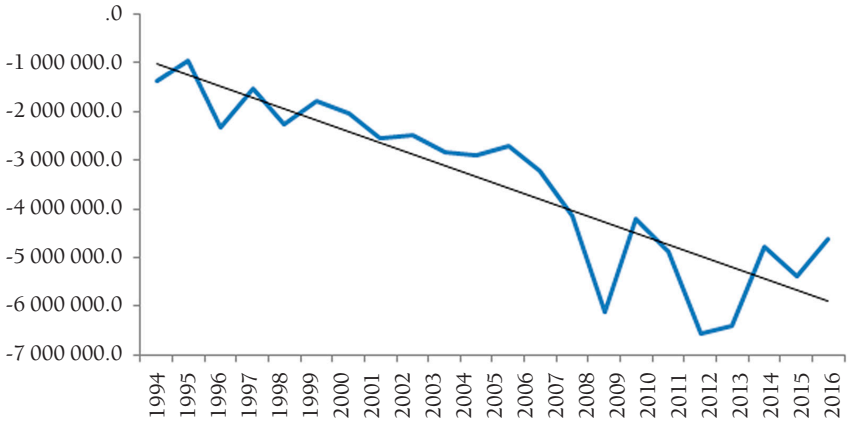
El recorte de la inversión pública en irrigación, en el fomento agrícola y en el crédito rural, provocó una relación de precios desfavorable para la agricultura, lo que fue la puntilla para la completa devastación del campo mexicano. Si a estos elementos le agregamos la desgravación arancelaria a gran parte de los productos provenientes del campo, el saldo de esta política fue una balanza comercial agrícola deficitaria frente a Estados Unidos, tal como se muestra en la gráfica 6, lo que ha dado lugar a la erosión en la autosuficiencia alimentaria y la eliminación de 4.9 millones de empleos en el campo (Matilde, 2014).

GRÁFICA 5
SUBSIDIOS A LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: 1994-2016 (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de OECD, PSE/CSE Data Base.

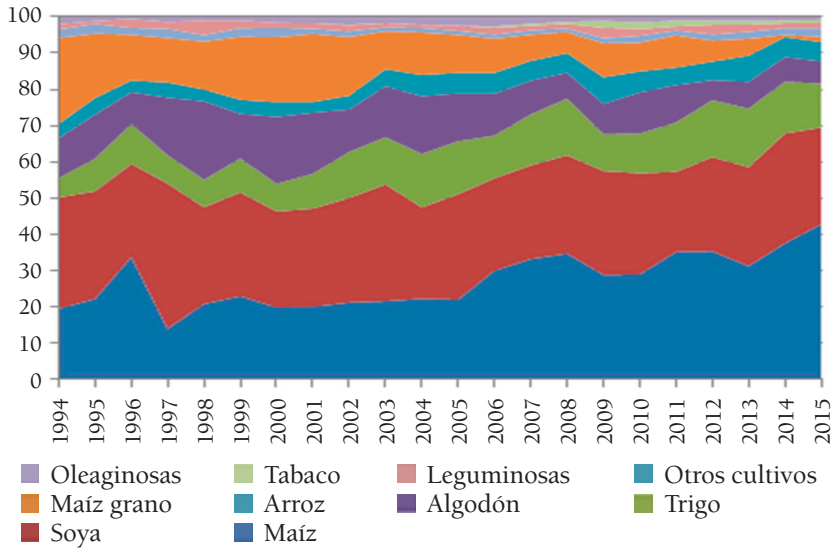
GRÁFICA 6
SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA MEXICANA RESPECTO A ESTADOS UNIDOS: 1994/01-2014/01 MENSUAL (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, USDA.

De acuerdo con Bartra (2014), mientras que en 1980 la dependencia del país en alimentos era de 15%, para el año de 2011 fue de casi 50%. Una buena parte de la dependencia alimentaria recae sobre todo en la importación del maíz, alimento base de la dieta del mexicano. En la gráfica 7 se observa cómo las importaciones de maíz se han incrementado a un ritmo creciente, pasando de un 20% respecto al total de las importaciones agrícolas en 1994, hasta alcanzar una participación cercana al 43% del total de las importaciones agrícolas en 2015.

GRÁFICA 7
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR TIPO DE PRODUCTO EN LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS PROVENIENTES DE ESTADOS UNIDOS: 1994-2015 (PORCENTAJE)



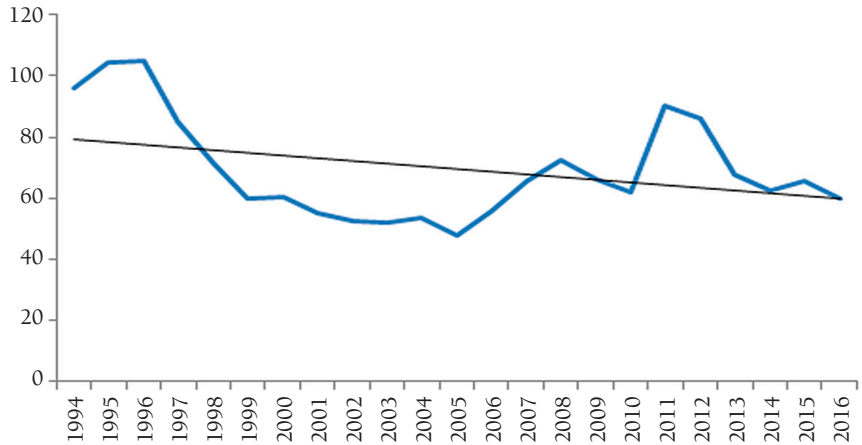
FUENTE: elaboración propia con base en datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, USDA.

Si bien es cierto que durante la firma del TLCAN en 1994 el maíz fue considerado como un producto estratégico para México, y a causa de esto se acordó proteger dicho sector con la adopción de cuotas arancelarias y se estipulaba que las importaciones se incrementarían anualmente un 3% hasta liberalizarse por completo en 2008; sin embargo, la cuota fue superada constantemente. Entre 1993 y 1999, las importaciones de este alimento se incrementaron de manera significativa, pasando de 152 mil toneladas a 5.4 millones de toneladas. Durante ese periodo se adquirieron en total 29 millones de toneladas, de las cuales 12.9 millones excedían la cuota de importación establecida para dicho periodo (*La Jornada*, 22/07/2007). Es-

te patrón de importaciones se mantuvo también durante la administración de Vicente Fox, pues bajo su gobierno se permitió la entrada de tres millones de toneladas de maíz totalmente libres de arancel. El monto excedente de las cuotas arancelarias que se presentó entre 1994-2003, provocó pérdidas cercanas a los 3 178 millones de dólares entre los productores mexicanos de maíz (Rubio, 2009).

Estos niveles de importación de maíz indujeron una presión a la baja en los precios de dicho alimento, provocando una desvalorización de este producto en el mercado nacional. Este comportamiento se ve reflejado en el precio real de los cultivos de maíz, el cual muestra una clara tendencia decreciente entre 1994 y 2016 (gráfica 8).

GRÁFICA 8
PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR DE MAÍZ EN MÉXICO: 1994-2016
(A PRECIOS CONSTANTES DEL 2010)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de SAGARPA/SIAP, precio medio rural PMR ($/ton), BANXICO, INPC del sector agropecuario, base 2Q Dic 2010.

Los impactos adversos sobre el maíz tienen serias repercusiones para el sector, pues es el cultivo más importante. Entre 1996-2006 abarcaba el 51% de la superficie sembrada y cosechada total, y representó cerca del 30% del valor total de la producción agrícola del país en ese mismo periodo (Delgado, 2007). Con el TLCAN se produjo una importante desvalorización de los productos agrícolas, poniendo en riesgo el principal medio de vida para una proporción importante de la población rural, lo que explicaría la migración masiva hacia Estados Unidos. Es significativo que los estados que redujeron en mayor medida la superficie agrícola sembrada de maíz bajo la modalidad de temporal entre 1990 y el 2010 fueron: Zacatecas, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Aguascalientes e Hidalgo, consi-

derados altamente expulsores de migrantes. CONAPO señala que Zacatecas, Guanajuato y Michoacán se han mantenido con un grado de intensidad migratoria "muy alto" entre el 2000 y el 2010; mientras que Jalisco, Aguascalientes e Hidalgo muestran un grado de intensidad migratoria "alto" para ese mismo periodo (tabla 1).

TABLA 1
ENTIDADES FEDERATIVAS CON LA MAYOR REDUCCIÓN DE SUPERFICIE SEMBRADA CON MAÍZ POR TEMPORAL ENTRE 1990 Y 2010, Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA 2000-2010

Posición a nivel nacional	*Entidad*	*Superficie 1990 (miles de hectáreas)*	*Superficie 2010 (miles de hectáreas)*	*Reducción superficie (miles de hectáreas)*	*Grado de intensidad migratoria 2000-2010*
1	Zacatecas	385.212	241.9	-143.3	Muy alto
2	Jalisco	685.523	565.7	-119.8	Alto
2	México	569.478	463.6	-105.9	Bajo
4	Guanajuato	360.392	284.1	-76.3	Muy alto
5	Michoacán	424.050	376.2	-47.9	Muy alto
6	Aguascalientes	79.898	39.4	-40.5	Alto
7	Hidalgo	232.286	193.3	-39.0	Alto

FUENTE: elaboración propia con base en datos de SGARPA/SIAP y CONAPO.

Irónicamente, la principal ocupación a la que se dedican los migrantes en Estados Unidos es la agricultura (Aragonés, 2004). El informe anual de resultados 2014 de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte, 2016), indica que cerca del 35.5% del total de los migrantes encuestados señalaron que desarrollaban dicha actividad en sus comunidades de origen.

Las remesas que envían los migrantes se han convertido en un elemento de gran importancia sobre los ingresos corrientes de los hogares rurales, pues su participación promedio entre 1994 y el 2010 fue de 37% (SEGOB, 2015), es decir, que poco más de una tercera parte de los ingresos del hogar en el ámbito rural es cubierta por las remesas.

México ostenta el poco honroso segundo lugar como importador mundial de alimentos (González, 2012), dando lugar a un éxodo de trabajadores agrícolas que ha convertido a México en el corredor migratorio más impor-

tante del mundo. Ante este panorama es posible sostener, parafraseando a Andrés Molina Enríquez, que en 1994 se cometió "el funesto error de haber firmado un tratado de libre comercio con América del Norte".

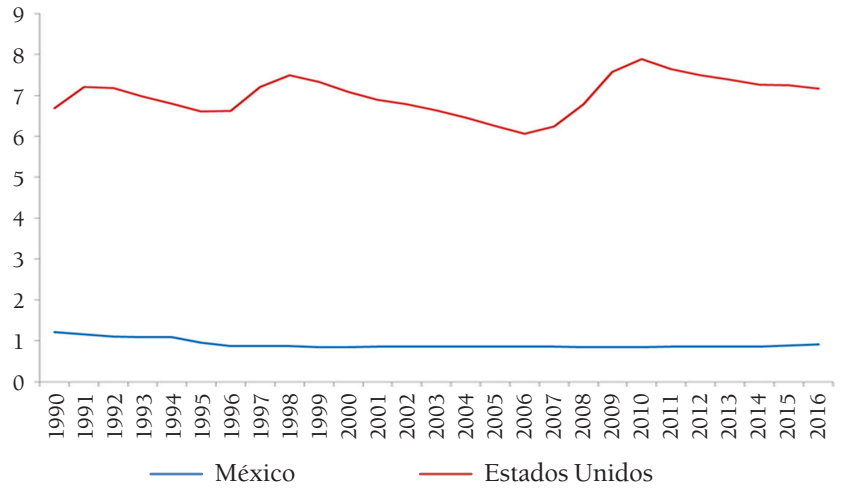
Migración y remesas, efectos inesperados

La aplicación de la agenda neoliberal en las políticas económicas del país, provocó que las desigualdades entre México y Estados Unidos se incrementaran. Estas diferencias se hacen evidentes cuando comparamos el salario real mínimo por hora entre ambos países, pues en Estados Unidos éste es siete veces mayor al registrado en México (gráfica 9). Esta situación de desigualdad tan marcada, explica por qué el excedente laboral mexicano que no logra encontrar oportunidades laborales con salarios bien remunerados en el país, decide partir hacia el vecino país del norte en busca de una mejor oportunidad laboral, situación que ha provocado que entre México y Estados Unidos se ubique el principal corredor migratorio a nivel mundial, de acuerdo con datos del Banco Mundial.

Nuestro planteamiento es que la migración laboral tiene razones estructurales para continuar fluyendo a los polos desarrollados, en tanto que, si bien para éstos resulta necesaria, también para los países exportadores, pues se han mantenido dependientes de estas divisas. Como en su mayoría,

Gráfica 9

Salario mínimo real por hora en dólares con base en el poder de paridad de compra entre México y Estados Unidos: 1990-2016 (dólares por hora)

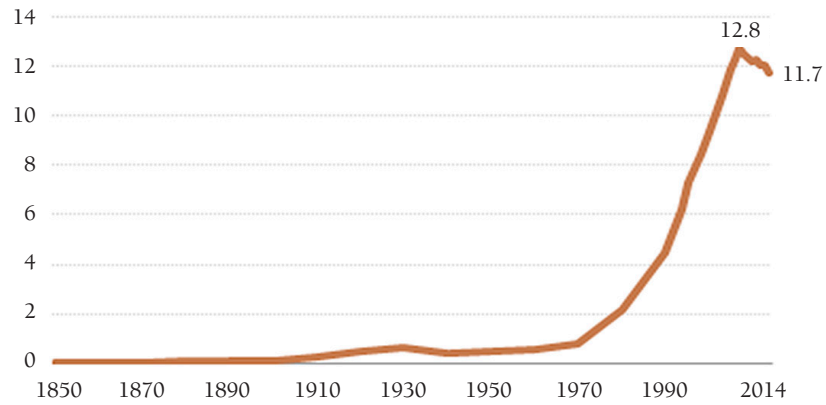


Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE.

estos trabajadores provienen de entornos subdesarrollados y con enormes asimetrías salariales con los países receptores, por ello pueden incorporar a estos trabajadores con costos unitarios laborales menores en relación con los nativos, además de que los empleadores pueden argumentar que reciben más de lo que tienen en sus países. Esto explica lo que hemos llamado como "funcionalidad de la migración", es decir, la migración permite reducir los costos laborales unitarios para las economías de destino, lo que es absolutamente central ante la descarnada competencia de los mercados en el sistema económico actual.

En la gráfica 10 es posible observar el crecimiento importante de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, particularmente a partir del año 1994, inicio del Tratado de Libre Comercio.

GRÁFICA 10
INMIGRACIÓN TOTAL DE MEXICANOS HACIA ESTADOS UNIDOS: 1850-2014
(MILLONES DE PERSONAS)

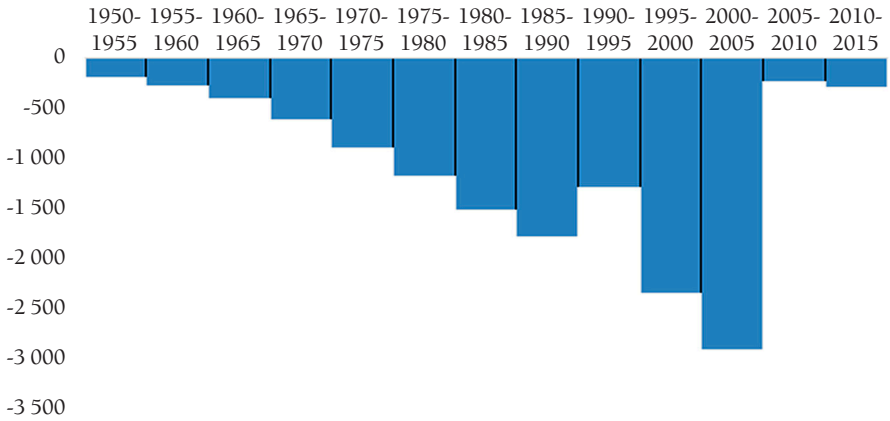


FUENTE: González (2015), Office of Immigration Statistics, Homeland Security.

La aplicación de las políticas neoliberales provocaron los mayores montos de expulsión de trabajadores mexicanos, pues la tasa de migración neta de México ha mantenido un saldo negativo desde 1950 hasta el 2015, sólo se observó una disminución en el quinquenio relacionado con la crisis de 2008; sin embargo, para el quinquenio 2010-2015 vuelve a decrecer ligeramente la migración neta (gráfica 11).

El comportamiento de la migración neta se debe en gran parte a que la migración mexicana indocumentada creció considerablemente durante la década de 1990 hasta alcanzar la cifra cercana a los siete millones de mexicanos en 2007. Y su descenso se debió a la crisis inmobiliaria de 2008,

GRÁFICA 11
MIGRACIÓN NETA DE MÉXICO (MILES DE PERSONAS): 1950-2015

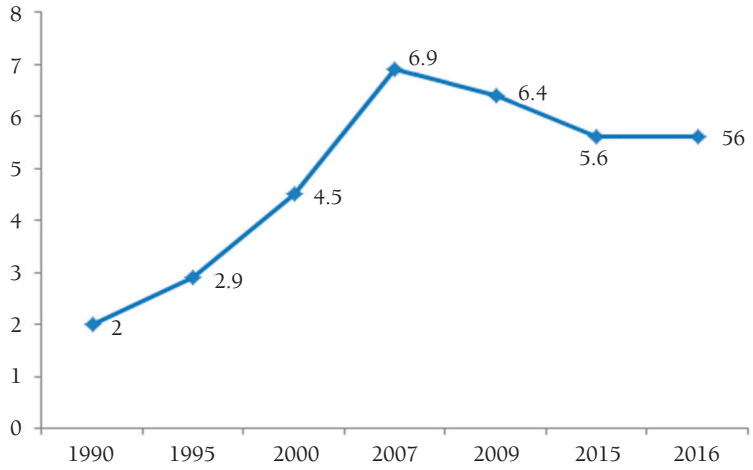


FUENTE: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division, Population Estimates and Projections.

ubicándose en una cifra cercana a los seis millones en 2016, tal y como se observa en la gráfica 12.

Los migrantes indocumentados se insertaron tanto en el sector agrícola (25%), como en la construcción (17%) y en las manufacturas, 10% (Passel

GRÁFICA 12
INMIGRACIÓN INDOCUMENTADA DE MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS: 1990-2016 (PERSONAS)



FUENTE: Passel & Cohn (2017).

y Cohn, 2009). Pero también se incorporó un flujo considerable de trabajadores legales que atienden a los diferentes programas y profesiones, entre los que deben destacarse no sólo los agrícolas, sino profesionistas (L1, H1B) y altamente calificados, O1 (tabla 2).

A diferencia de lo que algunos sectores de la sociedad estadunidense afirman, presuponiendo supuestos abusos de los migrantes indocumentados sobre los programas sociales, de acuerdo con los cálculos de la propia administración del Seguro Social en el país vecino, sólo en el año 2007 los trabajadores indocumentados contribuyeron con cerca de 12 mil millones de dólares al programa del Seguro Social. El 5.4% del fondo es dinero aportado fiscalmente por los indocumentados (Scgumacher-Matos, 2010).

El incremento del flujo de trabajadores migrantes explica la tendencia creciente del envío de remesas a México, como se muestra la gráfica 13. Desde principios de los ochenta, los niveles de remesas se fueron incrementando en forma constante hasta el 2007-2008, periodo a partir del cual tiende a disminuir como producto de la crisis que sufre el sector de la construcción, y posteriormente retoman su crecimiento.

Las remesas han sido objeto de importantes debates en relación con sus posibles efectos sobre las comunidades receptoras. Por un lado, tenemos la visión que otorga a esas divisas la posibilidad de generar desarrollo, porque pueden invertirse en proyectos productivos. Otra perspectiva plantea que las remesas son utilizadas en su mayoría para consumo básico y, en la medida en que las condiciones que dieron origen a la migración, se mantienen sin cambio (desempleo, bajos salarios, etc.), los trabajadores tendrán que continuar migrando pues las familias dependen de esos recursos. Por lo tanto, las remesas no pueden ser una herramienta para el desarrollo, pues el desarrollo implica: "a todos los aspectos de la sociedad, debe ser sostenible, equitativo, democrático y sus efectos positivos deben alcanzar a toda la población, sobre todo en relación a la salud, educación, infraestructura y empleos formales y de calidad" (Stiglitz, 2007:54).

El planteamiento de que las remesas pueden desarrollar a las comunidades receptoras es ampliamente promovido por diversos organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicha propuesta surge a partir del enfoque del desarrollo participativo, es decir, enarbola a los pobres como actores empoderados que pueden llevar a cabo procesos de transformación en sus comunidades y que de acuerdo con Márquez (2006), dichos programas son sólo un esfuerzo por conferirle un rostro humano a las políticas neoliberales, pues sus resultados no se han hecho evidentes en las regiones receptoras, ya que tras cerca de 30 años de

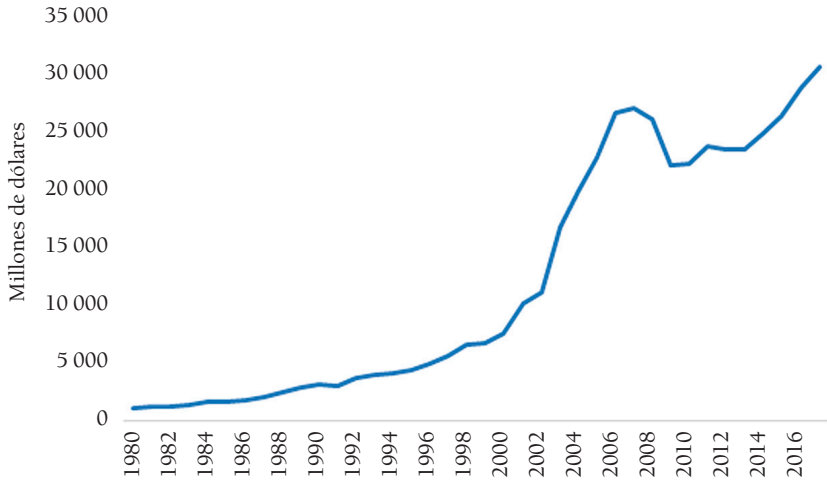
TABLA 2

VISAS EMITIDAS POR ESTADOS UNIDOS PARA LOS MIGRANTES MEXICANOS POR TIPO DE VISA: 1996-2015

Años	*Enfermeras registradas (H-1A)*	*Trabajadores con ocupaciones especializadas (H1-B)*	*Trabajadores temporales (H2)*		*Aprendices industriales (H3)*	*Visitantes de intercambio (J1)*	*Transferencia dentro de la misma compañía (L1)*	*Trabajadores con habilidades extraordinarias (O1)*
			Agrícola (H-2A)	*No agrícola (H-2B)*				
1996	73	5 273	8 833	5 539	141	4 461	4 759	171
1998	74	10 079	21 594	10 727	394	5 222	8 987	246
2000	130	13 507	27 172	27 755	307	6 295	14 516	542
2003	765	16 290	9 924	65 878	94	6 626	15 794	782
2005		17 063			197	7 614	16 279	2 216
2008		16 382	163 695	74 938	371	11 820	21 714	3 232
2009		14 352	140 540	37 325	186	12 398	20 253	1 399
2010		30 572	127 046	50 677	168	26 781	45 293	1 537
2013		25 191	189 956	88 322	184	17 723	42 591	2 545
2015		20 988	268 834	95 176	129	20 755	45 980	2 595

FUENTE: elaboración propia con base a U.S. DHS, Office of Immigration Statistic, 1996, 2015 Yearbooks of Immigration Statistics.

GRÁFICA 13
REMESAS DE MÉXICO: 1980-2011



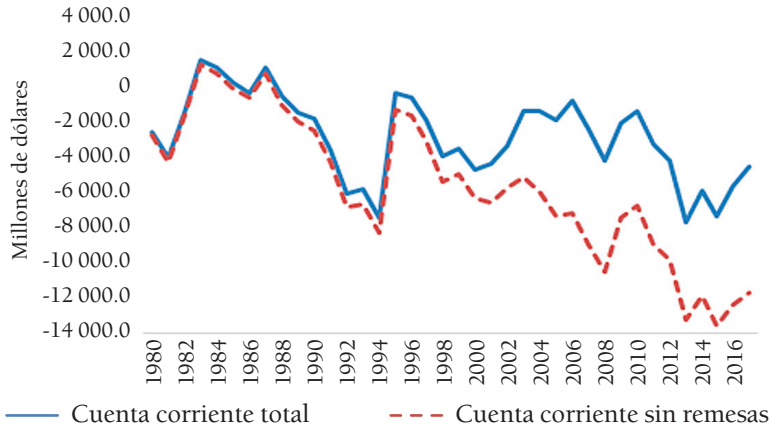
FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

flujos de remesas que han llegado a México, es claro que no han sido un factor que contribuya al desarrollo del país.

Por lo tanto, la verdadera funcionalidad de las remesas recae principalmente en su contribución sobre la estabilidad macroeconómica de México, pues tienen un gran peso sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, y sin este flujo de dinero el déficit de dicha partida se profundizaría aún más (gráfica 14). Este recurso ha permitido que la economía mexicana pueda llevar a cabo los pagos al resto del mundo sin presionar sus reservas de divisas. Además, existe otro impacto negativo en la medida en que se incrementan las importaciones, sobre todo en una economía tan abierta como la mexicana, lo que explica en gran medida el déficit de la balanza comercial. La consecuencia es que los grandes beneficiarios son los inversionistas y las empresas extranjeras que adquieren los bienes que se importan.

Consideramos que las remesas tienen una vinculación perversa, pues ha permitido que el modelo neoliberal continúe operando en un ambiente de estabilidad macroeconómica, mientras que las asimetrías entre los países se exacerban, la desigualdad de ingresos en México se acrecienta, que la pobreza se mantenga y que no se consiga alcanzar un mayor desarrollo económico entre la población. Tal como señala Cantebury (2010), las remesas garantizan el avance del modelo de acumulación centrado en la teoría neoliberal, favorecida por las organizaciones internacionales, cuya consecuencia es perpetuar la concentración de la acumulación de capital en los países

GRÁFICA 14
CUENTA CORRIENTE TOTAL Y CUENTA CORRIENTE SIN REMESAS DE MÉXICO: 1980-2016
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco de México.

ricos, ahondar la explotación de los trabajadores migrantes y mantener el *status quo* de la asimétrica división internacional del trabajo que favorece a los estados ricos.

CONCLUSIONES

Desde la imposición del modelo neoliberal en México, el Estado abandonó la agenda del desarrollo, la cual fue sustituida por un conjunto de políticas económicas, tales como la responsabilidad fiscal, estabilidad macroeconómica y una política de apertura comercial como palancas para el desarrollo. Si bien dichas medidas permitieron reducir la volatilidad y la inestabilidad macroeconómica, el alto costo fue no sólo un menor crecimiento económico, pues éste sería determinado por las dinámicas del competitivo comercio internacional, sino se alejaron los objetivos del desarrollo.

El fracaso de las políticas neoliberales para el desarrollo se hacen evidente en los indicadores mencionados a lo largo de este trabajo, pues tanto en el sector industrial como agrícola no se consiguió generar el crecimiento económico y mucho menos el empleo necesario para que el país pudiera mantener el bienestar de su población. Ante la falta de beneficios sociales y empleos dignos y decentes, una parte importante de la población se vio forzada a buscar mejores horizontes en Estados Unidos y se dispararon los

flujos de migrantes documentados e indocumentados. Como consecuencia, empezaron a llegar montos de remesas, los que fueron creciendo en forma constante, lo que reforzó al modelo neoliberal al contribuir de manera importante con la estabilidad macroeconómica por su participación en la cuenta corriente. Por lo tanto, las políticas neoliberales incentivan la expulsión de la fuerza laboral mexicana con el incentivo de las remesas, por eso señalamos que se estableció una vinculación perversa a partir del TLCAN, que sólo podrá superarse con la transformación del proyecto nacional. Hay que recuperar la autosuficiencia alimentaria, incrementar la producción agrícola bajo modelos de explotación racional de los recursos naturales y generar una política industrial endógena que genere productos competitivos en el concierto internacional bajo el paradigma de la inclusión y la igualdad.

México debe dejar de repetir los mismos errores señalados por Andrés Molina Enríquez en su texto de 1906, es el momento de definir un nuevo rumbo para el país, de lo contrario seguirá subsidiando con sus propios recursos humanos el crecimiento del país vecino y alejándonos cada vez más del tan ansiado desarrollo. La migración debe ser una opción, no una necesidad.

Bibliografía

AFP (2014), "Pobreza y salarios estancados en México a 20 años el TLCAN, estudio", en *La Jornada*, 12 de febrero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/12/pobreza-y-salarios-estancados-en-mexico-a-20-anos-del-tlcan-estudio-5783.html>, consultado el 7 de abril de 2015.

Aragonés, A.M. (2004), "Migración y explotación de la fuerza de trabajo en los años noventa, saldos del neoliberalismo", *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio,* UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 207-239.

Bartra, A. (2014), "El derecho de quedarse", en A.M. Aragonés (coord.), *Crisis económica y migración ¿impactos temporales o estructurales?*, México, UNAM/ IIEC.

BBVA-CONAPO-SEGOB (2017), "Anuario de migración y remesas México 2017", México, Fundación BBVA/Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación, p. 193.

Calderón, Cuauhtémoc e Isaac Sánchez (2012), "Crecimiento económico y política industrial en México", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 43,

núm. 170, México, julio-septiembre, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362012000300006#nota>.

Canterbury, D.C. (2010), "Repensando el debate sobre migración y desarrollo bajo el capitalismo neoliberal", en *Migración y Desarrollo*, vol. 8, núm. 15, pp. 5-48.

CEPAL (2013), "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013", Chile, Naciones Unidas, p. 160, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131_es.pdf?sequence=1>.

CONEVAL (ND), "Anterior medición por ingresos 1990-2012", CONEVAL, México, disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>.

Contreras, Oscar y Luis Felipe Munguía (2007), "Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y aprendizaje tecnológico", en *Región y Sociedad*, vol. XIX, pp. 71-87, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/102/10209904.pdf>.

Cortés, Rubén (2010), "Carlos Salinas, Bush me ofreció migración por petróleo, dije no", en *La Razón*, Sección México, 26 de octubre, disponible en <https://www.razon.com.mx/carlos-salinas-bush-me-ofrecio-migracion-por-petroleo-dije-no/>.

Delgado, M.S.C. (2007), *Situación actual y perspectivas del maíz en México, 1996-2012*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) (ND), "Regions, Mexico", en *Foreign Agricultural Service*, disponible en <https://www.fas.usda.gov/regions/mexico>.

Encuesta Sobre Migración en la Frontera Norte de México EMIF-Norte (2016), *Informe anual de resultados 2014,* El Colegio de la Frontera Norte-CONAPO-STPS-SEGOB-SER, México, p. 82, disponible en <https://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2014/EMIF-ANUAL-NTE2014.pdf>.

FIDA (2016), "Rural Development Report 2016, Fostering Inclusive Rural Transformation", en *International fund for Agricultural Development*, Italia, septiembre, pp. 375, disponible en <https://www.ifad.org/documents/30600024/30604583/RDR_WEB.pdf/c734d0c4-fbb1-4507-9b4b-6c432c6f38c3>.

Gómez Oliver, Luis (1978), "Crisis agrícola, crisis de los campesinos", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 6, junio, pp. 714-727, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/462/5/RCE8.pdf>.

González G., Susana (2012), "México el segundo importador de alimentos, podría ser primero en 2020", en *La Jornada,* sección Economía, viernes 23 de noviembre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/23/economia/026n2eco>.

La Jornada (2007), "Editorial", 22 de julio, disponible en <http://0.0.7.215/07/22/index.php?section=opinion&article=002a1edi>.

Lera Mejía, Jorge (2016), "Finalmente subieron los salarios mínimos este 1 de julio", en *Hoy Tamaulipas*, sábado 2 de julio, disponible en <http://www.hoytamaulipas.net/notas/253876/Finalmente-subieron-los-salarios-minimos-este-1-de-julio.html>.

Márquez Covarrubias, Humberto (2006), "El desarrollo participativo transnacional basado en las organizaciones de migrantes", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 144, enero-marzo, pp. 121-144, disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde144/PDE14405.pdf>.

Matilde Pérez, U. (2014), "Campo devastado", en *La Jornada*, jueves 20 de febrero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/20/politica/002n1pol>.

Molina Enríquez, A.C. (1909), "Los grandes problemas nacionales [y otros textos, 1911-1919]", en *Colección Problemas de México,* disponible en <http://www.centrolombardo.edu.mx/wp-content/uploads/2016/07/los-grandes-problemas-de-mexico-molina.pdf>.

Nadal, Alejandro (2014), "Veinte años del TLCAN. El protectorado mexicano", en *La jornada en línea*, 8 de enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/46/39669>, consultado el 10 de febrero de 2015.

Nápoles, Pablo Ruiz y Fernando Serrano Migallón (2004), *Enseñanza y reflexión económicas, Homenaje a Carlos Roces*, México, UNAM/Plaza y Valdés, p. 277.

Ordóñez, Sergio (2006), "Capitalismo del conocimiento, ¿México en la integración?", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, núm. 146, julio-septiembre, México, pp. 51-77, disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde146/PDE14604.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (2014), "El empleo informal en México. Situación actual, políticas y desafíos", en *Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe*, disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf>.

Ortega Hernández, Alejandro; Marilú León Andrade, Benito Ramírez Valverde (2010), "Agricultura y crisis en México, treinta años de políticas económicas neoliberales", en *Ra Ximhai*, vol. 6, núm. 3, septiembre-di-

ciembre, México, pp. 323-337, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/24578/23065>.

Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2017), "As Mexican Share Declined, U.S. Unauthorized Immigrant Population Fell in 2015 below Recession Level", en *Pew Research Center*, 25 de abril, Estados Unidos, disponible en <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/as-mexican-share-declined-u-s-unauthorized-immigrant-population-fell-in-2015-below-recession-level/>.

Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2009), "A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States", en *Pew Research Center*, 14 de abril, Estados Unidos, disponible en <http://www.pewhispanic.org/2009/04/14/a-portrait-of-unauthorized-immigrants-in-the-united-states/>.

Presidencia de la República (2008), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México Gobierno Federal, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/89916/PND_2006-2012.pdf>.

Presidencia de la República (2014), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México Gobierno Federal, disponible en <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf>.

Rubio, B. (2009), "La desvalorización de los bienes alimentarios y la migración rural en México (1993-2007)", en A.M. Aragonés y B. Rubio (coords.), *Nuevas causas de la migración en México en el contexto de la globalización. Tendencias y perspectivas a inicios del nuevo siglo*, México, UNAM/Plaza y Valdéz, p. 288.

Schumacher-Matos, Edward (2010), "How Illegal Immigration are Helping Social Security", en *The Washington Post*, viernes 3 de septiembre, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/02/AR2010090202673.html>.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2015), "Remesas", en *Observatorio de Migración Internacional,* disponible en <http://omi.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/remesas/08_02_03.xls>.

Stiglitz, J.E. (2007), *Making Globalization Work*, WW Norton & Company.

La gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana. Un enfoque alternativo frente a la renegociación*

Robert A. Blecker**
Juan Carlos Moreno-Brid***
Isabel Salat***

El TLCAN parece haber tenido éxito en sus objetivos inmediatos de promover mayores volúmenes de comercio no petrolero y de flujos de inversión extranjera directa (IED) al país. El comercio subregional se incrementó considerablemente durante las dos primeras décadas de vigencia del Tratado al pasar de $290 mil millones en 1993 a más de $1.1 billones en 2016. Los flujos de IED a México, de representar en promedio el 1.2% del PIB en el periodo 1980-1993, más que se duplicaron y representaron el equivalente a 2.7% del PIB en 1994-2016.

Sin embargo, estudios recientes muestran que sólo una parte del incremento del comercio regional, en la era post-TLCAN, puede ser atribuida a la eliminación de tarifas arancelarias. Romalis (2007) estimó que las reducciones arancelarias incrementaron el comercio bilateral entre Estados Unidos y México en 23%, mientras que Caliendo y Parro (2015) utilizaron un modelo con énfasis en el comercio de bienes intermedios y estimaron que el impacto de esas reducciones permitió aumentar el comercio entre Estados Unidos y México a un poco más del doble. Ciertamente no se trata de incrementos menores, pero sí sugiere que el comercio entre México y Estados Unidos ha crecido por muchas razones, además del TLCAN.

En todo caso, resulta claro que el comercio entre Estados Unidos y México ha adquirido una gran importancia para ambos países: en 2016, México fue el tercer proveedor más importante de Estados Unidos y el segundo destino más importante (después de Canadá) de las exportaciones estado-

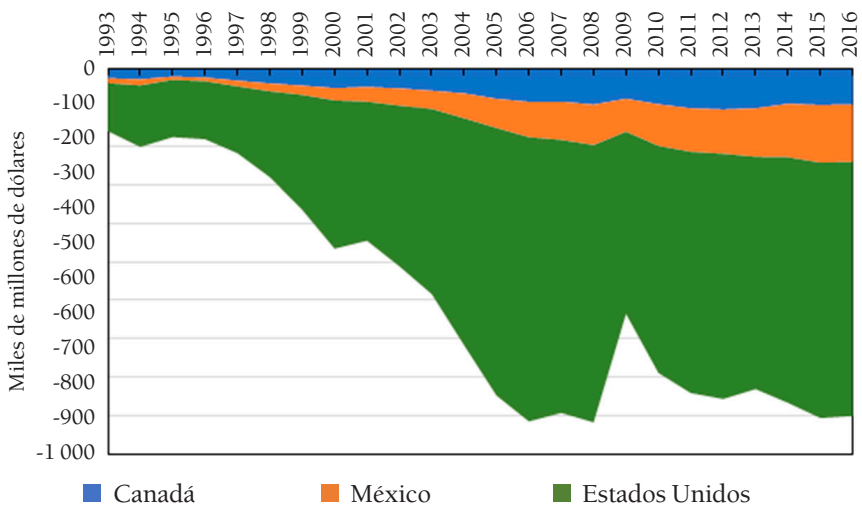
* Esta es una versión resumida y traducida al castellano de un artículo que fue publicado en diciembre de 2017 en *Real-World Economics Review*. Los autores agradecen enormemente el trabajo de traducción y edición de Pedro Enrique Armendares.

** Department of Economics, American University.
*** Facultad de Economía de la UNAM.

unidenses. Además, Estados Unidos ha sido, por mucho, el principal socio comercial de México al ser el destino de cerca del 80% de sus exportaciones y 50% de sus importaciones.

Es cierto que el déficit comercial de Estados Unidos consiste principalmente en un déficit en productos de la industria manufacturera, lo cual es sintomático de las fuerzas que han contribuido a la pérdida de empleos en dicha industria y a la presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores estadounidenses. De enero a noviembre de 2017, el déficit comercial de Estados Unidos con México ascendió a $65 680 millones, lo cual representó un incremento en la brecha comercial del 10%, por encima de Japón y Alemania con $63 320 y $58 430 millones, respectivamente (Pozzi y Farzia, 2016). Sin embargo, el mayor déficit comercial bilateral de Estados Unidos es con China, no con México (véase gráfica 1). Por lo tanto, incluso si uno de los objetivos principales de la administración de Trump es reducir los déficits comerciales bilaterales de Estados Unidos, México no sería el mejor lugar para comenzar.

GRÁFICA 1
BALANZA COMERCIAL DE LOS MIEMBROS DEL TLCAN
CON EL RESTO DE PAÍSES (1993-2016)

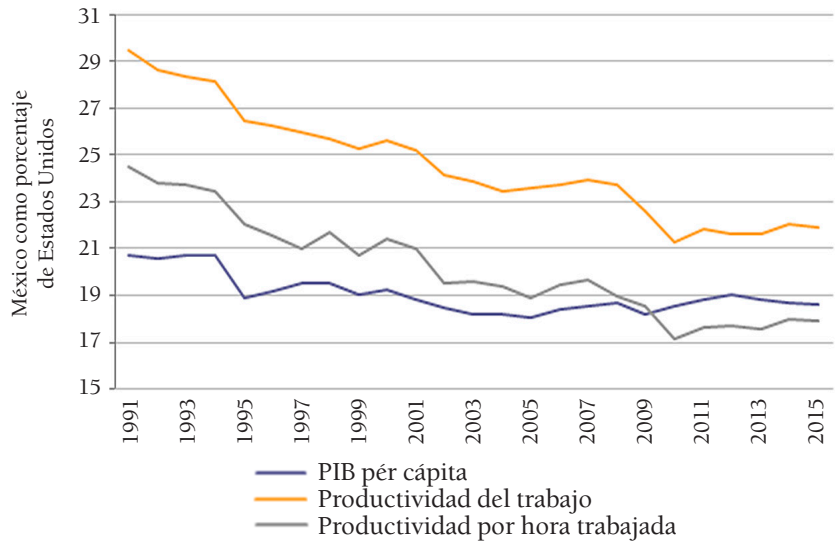


FUENTE: cálculos propios con datos del FMI, *Direction of Trade4 Statistics*, disponible en <http://www.imf.org/en/Data>, consultado el 29 de mayo de 2017.

A pesar de los incrementos en comercio y en IED, para México los resultados de la liberalización comercial y en particular del TLCAN —en el contexto de la agenda neoliberal de retiro del Estado de la esfera económi-

ca— distan de ser satisfactorios en términos del dinamismo del valor agregado, el empleo y la convergencia subregional. En efecto, las reformas de mercado —incluyendo el TLCAN— han visto una creciente amplitud de la brecha del ingreso per cápita y de la productividad del trabajo de México frente a la de Estados Unidos (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2
PIB PER CÁPITA Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN MÉXICO
COMO PORCENTAJE DE ESTADOS UNIDOS (1994-2015)
(DÓLARES CONSTANTES 2010=100)

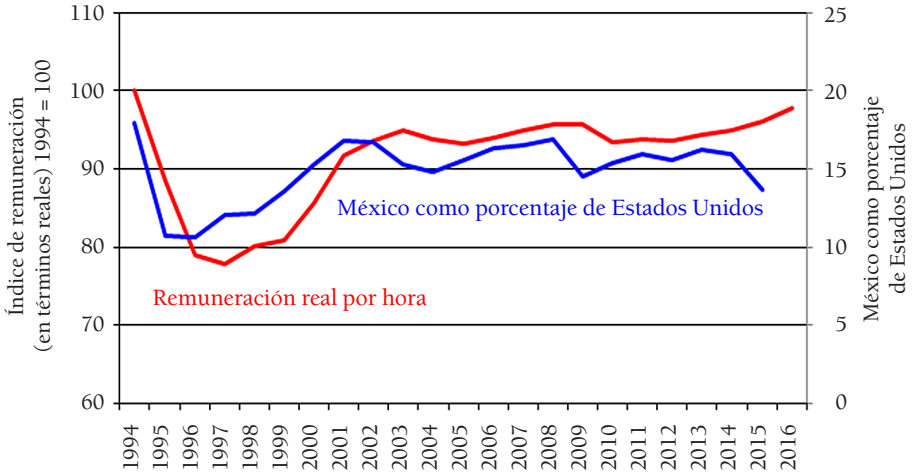


FUENTE: cálculos propios con datos del Banco Mundial (World Development Indicators), estadísticas de la OCDE, consultado el 15 de octubre de 2017.

Como se aprecia en la gráfica 3, en 2016 el salario por hora en las industrias manufactureras mexicanas seguía por debajo de su nivel absoluto de 1994, ya no se diga frente al de Estados Unidos. En 2015 —año más reciente para el que existen datos comparables— tampoco había repuntado. Más aún, entre 1992 y 2013 el ingreso per cápita de México creció a una tasa anual de solo 1.2%, mucho menos que en Brasil, Chile y Perú (McBride y Aly, 2017).

Esta es la gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana, para quienes abogaron por su implementación. Las reformas y el Tratado modificaron radicalmente la inserción de México en la economía mundial y pusieron a las exportaciones como el motor de crecimiento económico. Pero han sido incapaces de detonar un repunte dinámico de largo plazo en la economía

GRÁFICA 3
REMUNERACIÓN POR HORA TRABAJADA PARA TRABAJADORES MEXICANOS, ÍNDICES Y COMPARACIÓN FRENTE A ESTADOS UNIDOS
(1994-2016)



FUENTE: cálculos propios, con datos de Banco de México, disponible en <www.banxico.org.mx>; INEGI, EMIM, disponible en <www.inegi.org.mx/>; BLS, Internacional Labor Comparisons, disponible en <www.bnls.gv>, consultado el 26 de junio de 2017 y Conference Board, disponible en <https://www.conference-board.org/>.

nacional y de promover mayores niveles de desarrollo. Por otra parte, las reformas de mercado redefinieron el curso de la política social hacia la focalización de subsidios, de hecho condicionados a segmentos específicos de la población pobre. Sin embargo, la pobreza ha permanecido en niveles similares a los que había en 1994.

Las falencias de la política macro, o más bien de la agenda de desarrollo neoliberal con su énfasis en la estabilización nominal —baja inflación y déficit fiscal y retiro del Estado de la asignación de recursos en la economía— como condiciones necesarias y suficientes del desarrollo, han tenido un grave impacto en el crecimiento de largo plazo de la actividad productiva y del empleo en el país. Su desdén por toda preocupación en torno a la creciente concentración en la distribución de ingreso y su rechazo a la aplicación de políticas activas de desarrollo productivo han sumido al país en una senda de bajo crecimiento y pobreza. El PIB real se expandió a una tasa anual de 2.3% entre 1993 y 2016, de la más bajas en América Latina. En las condiciones post 2009 de atonía del mercado mundial, la persistencia de alta desigualdad se ha convertido en un obstáculo al repunte económico en el país y a la creación de empleos, ya no se diga a la reducción sostenida de la

pobreza; hoy en día una marca lacerante en el país. Por otro lado, a pesar del incremento en IED como porcentaje del PIB, no hay evidencia de que la tasa de inversión interna con respecto al PIB haya aumentado en México en el periodo posterior a la entrada en vigor del TLCAN. Peor aún, la política neoliberal ha llevado a una contracción de la inversión pública como proporción del PIB desde inicios de los ochenta y en términos reales anualmente a todo lo largo del sexenio de Peña Nieto.

En este escenario, y bajo la agenda neoliberal, emerge una de las grandes vulnerabilidades de la economía mexicana de cara a la renegociación TLCAN: el encadenamiento a una trayectoria en la que cualquier crecimiento de la actividad nacional —por más lento que sea— depende fundamentalmente del desempeño de las exportaciones y, por lo tanto, del mercado estadounidense (Blecker, 2009).

Ciertamente, un cambio en el TLCAN que obstaculice las exportaciones mexicanas erosionaría el principal factor dinámico de la economía mexicana. Más aún, si Estados Unidos sale del TLCAN o impone restricciones arancelarias y otras barreras al comercio, podría significar que la economía mexicana entre en una recesión. Pero, en todo caso, esta amenaza se convierte en una oportunidad obligada para repensar cuáles han sido los factores que han profundizado las grandes vulnerabilidades de la economía mexicana y cómo corregirlas. Paradójicamente, las amenazas de Trump crean la necesidad y coyuntura para un cambio de paradigma en el país hacia un modelo orientado al desarrollo, menos dependiente del exterior, más equitativo y sustentable, con una participación activa y muy diferente del Estado en la economía y, en particular, en lo concerniente a la distribución funcional del ingreso.

La renegociación del TLCAN: un enfoque alternativo para la convergencia y la prosperidad compartida

La elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos puso nuevamente en la agenda política y económica el futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, sobra decir, también el de las relaciones México–Estados Unidos en su conjunto. El éxito de la demagogia y del —digamos falso— populismo de Trump reflejan en parte las fallas del régimen neoliberal en vigor desde la era de Reagan, incluyendo en particular las repercusiones de los costos del cambio estructural en ciertos grupos y subregiones que fueron desdeñados o no compensados por políticas industriales y sociales. Punto especial en este fenómeno fue y sigue siendo la aguda desigualdad que se salió de control. Esta no fue provocada

únicamente por la crisis de hipotecas de alto riesgo (subprime), pues se había estado gestando durante las tres décadas anteriores. Pero con la crisis, su nivel y ofensiva presencia empeoró las cosas hasta el punto que ya no pudo ser ignorada (Stiglitz, 2015).

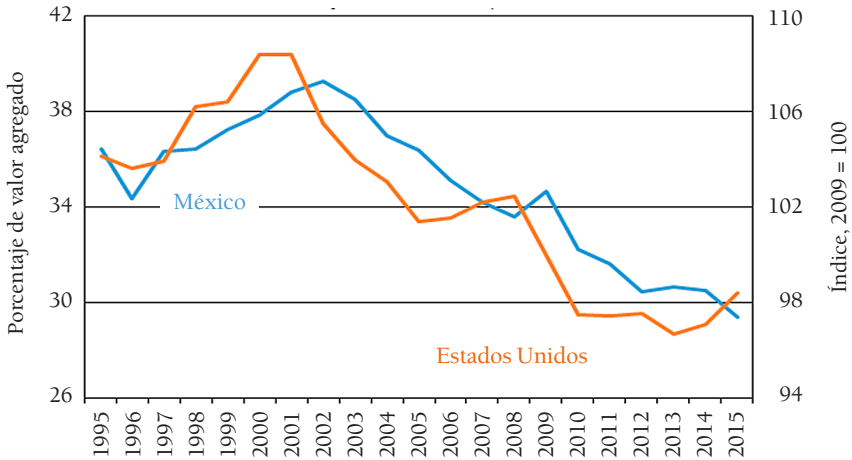
El periodo posterior a la crisis financiera de 2007–2008 no produjo un panorama esperanzador para muchos estadounidenses. En la percepción de parte importante de la población de Estados Unidos, la globalización —por una parte— y la integración subregional —por otra— no han tenido buenos resultados en términos de su bienestar económico. La situación en México no es diferente en ese sentido. La economía mexicana post-TLCAN no ha ganado dinamismo y permanece inmersa en una plataforma de lenta expansión, creciente desigualdad, incidencia preocupante de la pobreza y de la vulnerabilidad en parte significativa de la población y generación insuficiente de empleo de calidad. La brecha con los Estados Unidos en términos de indicadores básicos como el PIB per cápita se ha ensanchado desde 1994, y de hecho desde inicios de la década de 1980 a la fecha. A su vez, investigaciones recientes muestran que en Estados Unidos se han dado efectos significativos adversos en los mercados de trabajo locales, tanto en los salarios como en el desplazamiento de trabajadores menos capacitados como resultado de las reducciones arancelarias de la apertura comercial que trajo el TLCAN (Hakobyan y McLaren, 2016). En este aspecto, cabe subrayar que los estudios empíricos apuntan que son mucho mayores las pérdidas de empleo en Estados Unidos atribuibles a las mayores importaciones desde China. También destaca el alza en la desigualdad que responde en parte al comercio y en parte a la subcontratación internacional: outsourcing (véase Autor *et al.*, 2016; Bivens, 2017).

En todo caso, la evolución de los salarios reales en ambos países ha estado rezagándose de la productividad media del trabajo en general y sobre todo en las industrias de bienes comerciables clave como la manufacturera. Esta brecha ha resultado en una baja en la participación de los salarios en el ingreso nacional, evidente desde fines de los noventa (véase gráfica 4; y Mishel *et al.*, 2012; Ibarra y Ros, 2017).

Hacia una nueva agenda de desarrollo

De tiempo atrás y sobre todo en el contexto de la llamada nueva normalidad de la economía mundial post 2009, México tiene necesidad urgente de adoptar una nueva agenda de desarrollo basada en el fortalecimiento del mercado interno con tres pilares: la igualdad, la transformación de la estructura productiva y la reforma fiscal. Esto es cierto y lo seguirá siendo independientemente del resultado de la renegociación del TLCAN. Más

GRÁFICA 4
PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL SECTOR PRIVADO, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (1995-2015)



FUENTE: Ibarra y Ros (2017), datos usados con autorización de los autores; U.S. Bureau of Labor Stsatics (BLS), disponible en <www.bls.gov>, y cálculos propios.

aún, mientras que la renegociación se base en la idea *trumpiana* del comercio como un juego de suma cero, el resultado no será favorable para las perspectivas de desarrollo de México.

Estados Unidos también requiere de un nuevo régimen de políticas para revertir la creciente desigualdad y las divergencias regionales que se han acrecentado en los últimos años. La agenda de renegociación del TLCAN propuesta por Trump hará muy poco, si es que algo, para contribuir positivamente a esas políticas. El proteccionismo que él propone podría beneficiar en el corto plazo a ciertas industrias o regiones. Pero no va a recuperar los empleos perdidos ante la competencia de China, ante los efectos del progreso tecnológico y el cambio estructural. Sin insistencia en elevar los contenidos nacionales, procurar un superávit con México y modificar aspectos institucionales clave del TLCAN tal y como lo conocemos, bien puede deprimir la inversión en la subregión y mermar la competitividad internacional de Estados Unidos y los dos miembros más. En particular, el sector agrícola exportador estadounidense podría salir perjudicado sustancialmente por el incremento de aranceles mexicanos.

Sin embargo —lo que hoy en día está lejos del monitor de Trump—, un TLCAN actualizado de manera inteligente podría promover la inversión, el crecimiento y la productividad/competitividad en la región de América del Norte y en cada uno de sus miembros. Ello podría beneficiar a Estados

Unidos. Una respuesta constructiva frente a la visión de Trump debe tomar en cuenta la preocupación de los trabajadores estadounidenses en cuanto a la pérdida de empleos y el estancamiento de los salarios. De otra manera será un *impasse* político. El aumento de los salarios reales en México al menos *pari passu* con la productividad —en especial del salario mínimo para cumplir con las disposiciones constitucionales de ingreso digno— y la legalización de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, sería una propuesta en la que todos ganan (*win-win*) desde la perspectiva de los trabajadores estadounidenses y mexicanos.

Durante las últimas décadas, el impacto de la globalización y de los acuerdos comerciales regionales en ambos países —sin ignorar su impulso al comercio y a la IED— fue más costoso de lo necesario en algunos grupos y subregiones. Una razón es que se dieron en un contexto en el que no hay sistemas de seguridad social adecuados, en que dista de estar garantizado el pleno empleo. Más aún, los ingresos potenciales por ocupaciones alternativas con frecuencia son mucho menores que los empleos que se pierden debido al comercio o a la subcontratación (*offshoring*). Los gobiernos que han favorecido los acuerdos comerciales y los proyectos de integración, han sido renuentes a reconocer la severidad de los costos de ajuste potenciales, seguramente en aras de no perder apoyo a la agenda de apertura y retiro del Estado de la economía.

En síntesis, debido en parte a la Gran Moderación en Estados Unidos y a la lenta recuperación de la actividad económica mundial después de 2008, se ha reducido el dinamismo del sector externo como motor expansivo de la economía mexicana. Resulta urgente implementar una nueva agenda de desarrollo en México con base en el fortalecimiento del mercado interno, en el contexto de una economía abierta y de una política de desarrollo productiva activa. Esta nueva agenda, como lo hemos propuesto en detalle ya de un tiempo atrás en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, debe tener tres prioridades principales: *1*) redistribución del ingreso para enfrentar la desigualdad; *2*) transformación estructural de la economía mexicana para fortalecer los eslabonamientos productivos, hacia atrás y hacia adelante, y *3*) una intervención mucho más activa del Estado en la economía, tanto en la formación bruta de capital fijo, como muy en especial, como árbitro de la distribución funcional del ingreso entre, por una parte, los trabajadores y, por otra, los empresarios. Como parte de esta nueva agenda, es fundamental abordar políticas industriales, financieras, regionales y de inversión pública con el objetivo de fortalecer los sectores productivos, incluyendo el exportador. También es necesario promover el desarrollo de las regiones atrasadas e incrementar la inversión en infraestructura para transformar el proceso de integración de México. La idea no es despreciar las

capacidades de exportación, sino más bien complementarlas con un gran impulso al mercado interno. Dado el nivel de integración entre México y Estados Unidos, y los constantes cambios en la producción global y la tecnología, para lograr un crecimiento más inclusivo y sustentable en ambos países, es necesario diseñar políticas públicas que marquen una trayectoria de convergencia en la que los salarios reales aumenten de acuerdo al crecimiento de la productividad.

Acciones de política con una perspectiva de largo plazo

Con este propósito, proponemos algunos lineamientos de política económica. En primer lugar, dado que la desigualdad limita el crecimiento económico en ambos países —además de minar la cohesión social y quizá poner en riesgo la estabilidad política—, las políticas impositivas y de empleo para la redistribución del ingreso deben ser parte central de la nueva agenda. En el caso de Estados Unidos, una opción evidente sería restablecer tasas impositivas marginales altas para los ingresos elevados y para la riqueza heredada. Ello contribuiría a revertir el incremento en la desigualdad que ha experimentado desde la década de 1980 (Mishel *et al.*, 2012).

México, por su parte, requiere de una urgente reforma fiscal para incrementar la recaudación de manera progresiva que permita el financiamiento en inversión en infraestructura y en gasto social, así como la aplicación de políticas anticíclicas. Urge reformar el sistema nacional de inversión pública para que sea más transparente, eficiente y alineado con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. En segundo lugar se requiere de políticas de inversión e industriales para reducir las carencias de infraestructura en México y Estados Unidos, las cuales son resultado del continuo recorte en la inversión pública durante las últimas tres décadas. El incremento masivo de inversión en infraestructura en ambos países aumentaría la demanda y el empleo en el corto plazo, además de aumentar la capacidad productiva y la productividad en el largo plazo.

Tercero, para promover la convergencia entre ambas economías es fundamental que se materialice el incremento de los salarios reales, mejoren las condiciones de empleo y los niveles de vida del sector más bajo de la escala de ingresos. Por ello es vital incrementar los salarios mínimos. Cabe destacar que en México, durante las últimas tres décadas, los salarios mínimos se han rezagado brutalmente frente al crecimiento de la productividad. Si en los últimos 30 años los salarios mínimos se hubieran vinculado a las condiciones del mercado y al desempeño de su propia eficiencia —es decir, de la productividad laboral—, se habrían incrementado significativamente

para alcanzar los niveles exigidos por la Constitución. Es cierto que el salario mínimo no se paga en la mayoría de las industrias de exportación.

Sin embargo, en tanto su nivel pone un piso mínimo a toda la estructura salarial, influye significativamente en el de los otros sectores. Por eso es tan importante incrementar el salario mínimo en Estados Unidos, al tiempo que se incrementa en México, para que el impacto competitivo neto sea bajo o nulo y, por el contrario, se produzca una redistribución del ingreso hacia los trabajadores con menores salarios en ambos países. Ello requeriría un pleno compromiso de que el Estado adquiera un papel relevante para promover una distribución funcional del ingreso menos desigual. Sin este compromiso es ilusorio reducir los inaceptablemente elevados niveles de desigualdad y pobreza que persisten en México.

Por último, punto importante de la nueva agenda de desarrollo en Estados Unidos y en México son las políticas a nivel macro que impulsen la demanda, incrementen la capacidad de oferta y garanticen el pleno empleo. A "nivel macro" entendemos no sólo a la política fiscal y monetaria, sino también a otro tipo de medidas que abarquen a toda la economía y tengan un impacto a nivel nacional, tanto en la capacidad de negociación de los trabajadores en los mercados de trabajo como en la competitividad en los sectores exportadores. Y, por supuesto, el incremento de la capacidad productiva es esencial para evitar presiones inflacionarias, especialmente en el contexto de México. Ello implica que todo estímulo fiscal debe concentrarse en medidas para promover el desarrollo de infraestructura, innovación y mejoras continuas en los niveles educativos. El énfasis actual en la austeridad, sobra decir, está totalmente infundado.

Si México ha de responder de manera exitosa a las amenazas de Trump, es necesario que la política económica tenga como prioridad la desigualdad para escapar de la trampa de lento crecimiento y reducir las vulnerabilidades sociales y la inestabilidad política en el largo plazo. Al mismo tiempo, es igual de importante que Estados Unidos revierta la tendencia al nacionalismo, xenofobia y proteccionismo que se ha fomentado con el gobierno de Trump y que, por el contrario, retorne a un enfoque de mayor cooperación para generar un marco propicio hacia la convergencia en América del Norte e implementar políticas sociales y económicas internas más progresivas. La renegociación del TLCAN puede jugar un pequeño papel en todo ello, siempre que se haga con un espíritu de cooperación y una visión solidaria con los tres firmantes. Una revisión nacionalista del TLCAN o una salida intempestiva de Estados Unidos, solo podría complicar la tarea de hacer que la integración de América del Norte avance en beneficio de los ciudadanos de Estados Unidos, de México y de Canadá.

Bibliografía

Autor, D.H., D. Dorn y H.H. Gordon (2016), "The China Shock, Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", en *Annual Review of Economics*, núm. 8, pp. 205-240.

Bivens, J. (2017), *Adding Insult to Injury, How Bad Policy Decisions have Amplified Globalization's Costs for American Workers,* Washington, Economic Policy Institute.

Blecker, R.A. (2009), "External Shocks, Structural Change, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007", en *World Development*, vol. 37, núm. 7, pp. 1274-1284.

Blecker, R.A. (2016), "The US Economy Since the Crisis, Slow Recovery and Secular Stagnation", en *European Journal of Economics and Economic Policies, Intervention*, vol. 13, núm. 2, pp. 203-214.

Blecker, R.A. y G. Esquivel (2013), "Trade and the Development Gap", en A. Selee y P. Smith (eds.), *Mexico and the United States, The Politics of Partnership*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pp. 83-110

Blecker, R.A.; J.C. Moreno-Brid e I. Salat (2017), "Trumping the NAFTA Renegotiation, an Alternative Policy Framework for Mexican-US Cooperation and Economic Convergence", en *Real World Economic Review*, WEA, Forthcoming, diciembre.

Caliendo, L. y F. Parro (2015), "Estimates of Trade and Welfare Effects of NAFTA", en *Review of Economic Studies*, vol. 82, núm. 1, pp. 1-44.

Cordera, R. *et al*. (2017), *México frente a la crisis, hacia un nuevo curso de desarrollo,* UNAM.

Hakobyan, S. y J. McLaren (2016), "Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 98, núm. 4, pp. 728-741.

Ibarra, C.A. y J. Ros (2017), *The Decline of the Labor Share in Mexico, 1990-2015,* Mexico City, International Economics Association World Congress.

McBride, J. y M. Aly (2017), *NAFTA's Economic Impact*, New York, Council on Foreign Relations.

Mishel, L.; J. Bernstein y H. Shierholz (2012), *State of Working America 2008-2009*, 12th edition, New York City, Economic Policy Institute.

Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (2010), "Política social, pobreza y desigualdad", en *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, una perspectiva histórica,* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 274-292.

Moreno-Brid, J.C.; P. Ruiz Napoles y J.C. Rivas Valdivia (2005), "NAFTA and the Mexican Economy, A Look Back on a Ten-Year Relationship", en

North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, vol. 30, núm. 4, verano.
Pozzi, S. e I. Farzia (2016), "El déficit comercial de EEUU toca máximos de cinco años por las compras a China y México", en *El País*, 6 de enero.
Puchet, M. y L. Punzo (eds.) (2011), *Mexico Beyond NAFTA, Perspectives for the European Debate*, New York, Routledge Studies in Development Economics.
Ruiz Nápoles, P. (2017), "Donald Trump, NAFTA and Mexico", en *Voices of Mexico*, núm. 103, pp. 19-23.
Stiglitz, J. (2015), *El precio de la desigualdad,* Barcelona, Penguin House Grupo Editorial.

La convergencia económica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: renegociar o no renegociar ese es el asunto

Alicia Puyana*
José Romero**

Introducción[1]

A dos décadas y media de puesto en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno de Estados Unidos impuso su renegociación bajo la amenaza draconiana de abandonarlo de no ser satisfechas sus condiciones. Cumplidas cinco rondas de pláticas, es cada vez más clara la intención del gobierno de Donald Trump de romper el acuerdo. En México son más frecuentes los llamados a cambiar el rumbo de la economía, depender menos de la inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados de destino de las exportaciones mexicanas, así como abastecimiento de sus importaciones, especialmente las agropecuarias. Se repite, como reza el bolero *Encadenados*, que la suerte de México depende de la de Estados Unidos y viceversa, razón por la cual… "no habrá nunca despedida […]".[2] La demanda de un Plan B o el diseño de una estrategia sin el acuerdo, ganan audiencia en medio de la creciente incertidumbre ante el posible fin de una era que se prometió sería de modernidad, prosperidad y estabilidad; el camino de entrada al club de los países desarrollados, industrializados.

La liberalización del comercio internacional en México fue el punto culminante de las medidas emprendidas desde 1982 en el paquete de reformas estructurales etiquetadas como el Consenso de Washington, avanzadas como la única respuesta racional y científica a la crisis de la deuda. Esa presentación excluyente permitió que con las reformas se cubrieran campos

* Flacso-México.
** Colmex.

[1] Los autores agradecen a la maestra Lilia García Manrique su asistencia muy valiosa en la elaboración de este capítulo.

[2] *Encadenados*, bolero del autor anónimo, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yjcn0yswkuq>.

no relacionados con las causas de ésta (Rodrik, 1992). En efecto, la crisis de la deuda fue la oportunidad de llevar a cabo transformaciones políticas que desde tiempos atrás eran un pesado lastre que frenaba modernizar la economía, las instituciones y la sociedad; que estaba acabando con los elementos centrales del estado del bienestar y las políticas emanadas de los cambios constitucionales de 1917. Así, las transformaciones acometidas a partir de 1982 mutaron las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el capital y el trabajo, y entre distintas fracciones de uno y otro, todas ellas avaladas por promesas de mayor crecimiento, más estabilidad, bienestar sustentado en crecimiento sostenido de la productividad, del empleo y de los ingresos laborales. Todo ello conduciría a la convergencia de la economía mexicana con la estadounidense y al descenso de la migración. Nada más alejado de la realidad, como se corroboró 23 años después.

A la fecha puede afirmarse que la mexicana es una economía plenamente liberalizada: los flujos de capital, bienes y divisas entre ambos países son prácticamente libres. Si bien se ha reducido la inflación, los costos de los insumos, las tasas de interés y los costos laborales, crisis recurrentes han azotado la economía nacional (1986, 1994, 2008) y el PIB mexicano no se aceleró ni en relación a su propia historia ni respecto a Estados Unidos, ni a otros países en desarrollo y latinoamericanos. La migración se aceleró notablemente desde 1994 y su reducción de los últimos años se explica más por el endurecimiento de la política migratoria estadounidense y la crisis de 2008, que por el acercamiento de los niveles de bienestar de uno y otro país. La prometida convergencia de los niveles de vida y desarrollo de México con los de Estados Unidos, no sólo no ha ocurrido sino por el contrario, se apartan cada vez más.

Las razones alegadas por Donald Trump para imponer la renegociación del TLCAN son el déficit comercial y la pérdida de empleo en Estados Unidos. Lo inexplicable es que sin que se hubieran logrado los objetivos anunciados, el gobierno mexicano y algunos sectores de la sociedad defienden el modelo neoliberal implícito en el acuerdo, bajo el argumento de que pondría a la economía mexicana a competir en un mar proceloso y desconocido, sin siquiera debatir las falsas premisas del presidente estadounidense ni recalcar que la economía mexicana, y no la estadounidense, asumió todo el costo de los cambios estructurales surgidos con el acuerdo.

La crisis de 2008 evidenció las limitaciones del modelo neoliberal de oferta y del comercio internacional en la globalización, así como de los esquemas de integración de las economías nacionales en arreglos que implican el traslado de las competencias nacionales a entes supranacionales no tomados en cuenta. Por otra parte, al poner en claro la intensificación de la desigualdad en los países desarrollados, restó valor teórico a la curva in-

vertida de Kuznets y a la convergencia nacional e internacional. Ni el capitalismo neoliberal ni el comercio internacional han mermado las brechas en ingreso o en desarrollo tecnológico; además, al no mantener el crecimiento y simultáneamente intensificar la desigualdad, tornan en inevitables crisis políticas las económicas, por la insistencia en la austeridad y por la renuencia a intervenir para prevenirlas o amainarlas.

El presente capítulo parte del escenario de generalizada incertidumbre en lo político y en lo económico, muy diferente al existente en 1994 cuando se argumentaba, casi sin oposición, que la globalización traería beneficios indiscutibles. Hoy es imposible vislumbrar qué cambios tendrá el TLCAN o cómo evolucionarán las relaciones económicas internacionales. Pero sí es factible suponer que las relaciones bilaterales cambiarán, tanto por la atmósfera política en Estados Unidos como por el avance de China y otros países asiáticos en el contexto mundial. El Brexit, la oposición a los mega acuerdos comerciales que llevaron a la candidata Hillary Clinton a cambiar su defensa del TPP y el crecimiento de las fuerzas políticas que en los países miembros de la Unión Europea, traen a la memoria la advertencia de Keynes sobre los peligros de la internacionalización de las economías, pues en el largo plazo puede crear tensiones y antagonismos al poner en peligro el empleo y la demanda interna. Keynes dudaba que la intensa imbricación de las economías, como la existente hacia 1914, contribuyera a la paz, para la cual era necesario liberar las economías de restricciones externas (Keynes, 1933, p. 2). Por ello pidió minimizar, antes que maximizar, la integración económica[3] y fortalecer la autosuficiencia de las naciones; defendió la autosuficiencia de las economías nacionales, la protección de las actividades productivas, limitando la especialización a lo dictado por factores naturales; además, enfatizó el carácter nacional de las finanzas (Keynes, 1933, *op. cit.*).

México constituye un ejemplo de excepción para analizar el alcance de los presupuestos teóricos y de cuan cortas han resultado las reformas macroeconómicas de los años ochenta y noventa, en el logro de las metas de mayor crecimiento y equidad. En primer lugar, México realiza el 90% de sus transacciones comerciales externas con los países más desarrollados del orbe, es decir, aquellos con los cuales las diferencias estructurales son mayores. En consecuencia, las ganancias en eficiencia productiva, resultado del traslado intersectorial de factores productivos hacia actividades más

[3] "I sympathize, therefore, with those who would minimize, rather than with those who would maximize economic entanglement among nations […] Let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible, and, above all, let finance be primarily national […] At any rate, the age of economic internationalism was not particularly successful in avoiding war" (Keynes, 1933, p. 2).

competitivas internacionalmente, deberían ser mayores. En segundo término, la apertura de la economía mexicana no podía ser más intensa, ya sea medida por el abatimiento de las barreras tarifarias y no tarifarias al intercambio y la reducción de la dispersión arancelaria, así como por la expansión y la transformación de sus exportaciones (con 85% de manufacturas). También por la velocidad y alcance de la privatización de las empresas públicas, culminada en 2014 con la reforma energética y la apertura del petróleo a la inversión privada, así como la licitación minera en grandes extensiones del territorio nacional. En el escenario descrito, el indicador más objetivo de la gran liberalización de la economía mexicana es el coeficiente externo del producto interno bruto que actualmente bordea el 62%, sugiere una intensa competencia en la producción de bienes transables en los mercados interno y externo. En tercer lugar, la economía mexicana está creciente y profundamente ligada a la estadounidense: no menos del 52% del PIB mexicano se intercambia con Estados Unidos. Este vínculo permite asumir que, para el caso mexicano, como en ningún otro, deberían ser más evidentes los efectos multiplicadores de la ampliación del intercambio recíproco, ya que la economía estadunidense ha sido hasta la fecha el principal motor de expansión de la economía mundial.[4] Hoy ese rol lo disputa con China, país con el cual México tiene relativamente poco intercambio (Puyana *et al.*, 2017).

Estos elementos indican que se han realizado profundas transformaciones en la estructura productiva mexicana y se habrían logrado elevados niveles de productividad. Todo lo anterior debería conducir, de acuerdo a la teoría, a una mayor y más eficiente utilización de los factores productivos y a mayores tasas de crecimiento. Los elementos de la convergencia interna y externa estarían dados y, a casi tres décadas del inicio de la apertura y a 23 años de la entrada en vigencia del TLCAN, podrían ser cuantificables. Los efectos de los modelos basados en ventajas comparativas, como el modelo Heckscher Ohlin, serían aparentes.

Este trabajo avanza el ensayo sobre convergencia (Puyana y Romero, 2006) y es parte de uno más extenso que aporta al esfuerzo analítico de estudios que exploran el impacto de las reformas comerciales en la absorción de los factores domésticos, la productividad y el crecimiento.[5] Existe la preocupación, no del todo resuelta, de que los cambios en el modelo han afec-

[4] "[…] according to Morgan Stanley, the US accounts for 30 per cent of the world's gross domestic product, while being responsible for more than 60 per cent of the growth in global GDP since 1995. That means it is the only significant engine in the global economy" Jeffrey Garten (2003), "The global economy is in harm's way", FT, Abril 14, 2003.

[5] Se trata de los trabajos de Puyana y Romero (2010), *México, de la crisis de la deuda al estancamiento económico.* El Colegio de México, Ciudad de México y Romero (2013), varios artículos

tado en mayor medida al sector laboral y que, contrario a los presupuestos, no se ha verificado la convergencia salarial que cierre la brecha entre las retribuciones al trabajo y al capital, ni entre el trabajo abundante y el escaso. El crecimiento de las exportaciones presuponía un uso más intenso del factor laboral, incluso mano de obra poco calificada. En la medida que se expandieran las exportaciones, se demandaría más este recurso y sus salarios se elevarían. Al incrementarse la productividad por trabajador, por efecto del traslado hacia las actividades con ventajas comparativas y por las mejorías en educación, sus remuneraciones serían mayores. Las retribuciones al capital no crecerían en igual medida. Como objetivo final, se reduciría la brecha entre Estados Unidos y México y la migración perdería alicientes. Es decir, se exportaría trabajo incorporado en bienes, en lugar de migrantes. En el caso mexicano, estos efectos no se produjeron. Las explicaciones son diversas y las dudas persisten.

Para abordar el objetivo de este trabajo, que es analizar y ponderar los efectos del TLCAN en la convergencia entre México y Estados Unidos, es pertinente presentar algunos elementos de la trayectoria de la economía mexicana bajo el acuerdo y revisar parte de los numerosos estudios, sobre convergencia económica y sobre la relación entre liberalización del comercio y el crecimiento económico. Este esfuerzo invalida los pretextos de Trump para imponer la renegociación del TLCAN y sugieren que las motivaciones no son económicas sino políticas, hasta racistas. El ánimo de esta discusión no es defender el TLCAN, sino iluminar las motivaciones políticas e ideológicas de Trump, quien demandará lo máximo para cambiar su posición y no sacar a Estados Unidos del acuerdo. Ese sería el precio de mantener la integración con un país que, según él, no lo merece.

Una y otra raíces se manifiestan en la *guerra* a las drogas[6] y en la política migratoria, y forman parte de la creación del mexicano en el ideario estadounidense, en el cual el racismo no ha estado ausente. Se identifica al mexicano en términos en extremo negativos, entre los cuales sobresale la violencia por el uso de la mariguana.[7] Estos elementos se detectan también en la his-

---

sobre la economía mexicana, publicados por los autores, entre 2010 y Puyana (2015), *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano*, FLACSO, México.

[6] Es conocido cómo se asoció y asocia el consumo de drogas a ciertos grupos étnicos considerados como inferiores: el opio a los chinos, la cocaína a la población negra y la mariguana a los mexicanos. Véase Block, 2013.

[7] En 1911, un capitán de la policía de Tejas afirmó que "[…] under marihuana's baneful influence, Mexicans became very violent, especially when they become angry and will attack an officer even if a gun is drawn on him. They seem to have no fear" (Block, 2013). El policía añadió que bajo la influencia de esa maleza, los hombres pierden miedo y son muy fuertes requiriendo varios policías para dominarlos (Abel, sin fecha). Con la legalización del consumo de la mariguana con fines recreativos, no es sino de lamentar la violencia, los muertos y las vidas

toria de la política migratoria, como lo sugieren Fitzgerald y Cook-Martín (2014), así como otros estudios recientes emprendidos a raíz de las medidas propuestas por Trump. Desde 1790 se discriminó a los migrantes no blancos sajones, y de éstos a los no protestantes (irlandeses e italianos por católicos y los judíos) y a los chinos, a los cuales y hasta 1950 se negó la ruta a la ciudadanía. Hoy esta eventualidad está amenazada y posiblemente negada a los llamados "dreamers" (véase también Brat, 2014). La Guerra Fría obligó a reducir las restricciones y liberar el otorgamiento de visas a los países recién descolonizados y a América Latina, relajamiento de normas que se contuvo rápidamente hacia los latinoamericanos bajo diversos pretextos (Kramer, 2017). Desde el ataque a las torres gemelas las restricciones son mayores y se conjugan el control del narcotráfico y del terrorismo, con criterios de discriminación por países y por religiones, actitud que ha intensificado exponencialmente Trump, dirige sus dardos contra México hasta calificarlo erróneamente como el país más violento[8] del mundo, para justificar el muro y su rígida posición en la renegociación del Tratado de Libre Comercio.

Con estos propósitos, el capítulo se desarrolla en seis secciones. En la segunda se discuten los fundamentos teóricos de la convergencia y sus detonantes. En la tercera se analizan trabajos relevantes sobre la materia, referidos a diferentes áreas geográficas, los cuales permiten establecer las líneas analíticas de nuestro trabajo. En la sección cuarta se muestra cuál ha sido la evolución de la convergencia en la región TLCAN, en una perspectiva de largo plazo que incluye las experiencias pre apertura y pre TLCAN; asimismo se discuten algunas falacias de Trump. Dos etapas emanan de este repaso: un periodo de acercamiento de las economías estadounidense y mexicana y el retroceso de esa tendencia entre 1983-2017. En la sección quinta se presentan algunos de los factores detrás del crecimiento del PIB mexicano y de su divergencia con la economía estadounidense durante el TLCAN. En la sexta se presentan las conclusiones.

Convergencia: significado y sus detonantes

La convergencia económica es un tema recurrente en la literatura económica. Ha cobrado relevancia al evaluar el efecto de los programas de ajuste,

---

destruidas por la prohibición en los centros de consumo. Vale recordar que esta planta fue traída a América en donde no es oriunda como el maíz, el tomate, el chocolate o la papa.

[8] En un tweet, el 24 de enero de este año, Trump afirmó: "Mexico was just ranked the second deadliest country in the world, after only Syria. Drug trade is largely the cause. We will BUILD THE WALL!", disponible en <http://edition.cnn.com/2017/06/23/americas/trump-mexican-violence-controversy-trnd/index.html>.

de las reformas a los regímenes de comercio exterior y de los esquemas de integración económica regional. En la base del interés está la preocupación sobre el crecimiento económico y la constatada ampliación de las brechas que separan a los países ricos, esto es desarrollados o industrializados de los que no califican como tales. Al haber convergencia, los valores de estas categorías de unos y otros países se acercarían.

Por diversas razones, el debate en torno a la convergencia entre países de diferente nivel de desarrollo se ha intensificado en los últimos lustros. La asimétrica distribución de los costos de las crisis económicas ha afectado en mayor grado a los países en desarrollo y retardado su crecimiento. Por otra parte, a casi dos décadas de instrumentarse las políticas de ajuste y estabilización, así como las reformas estructurales, no se registra una clara tendencia hacia mayores tasas de crecimiento del PIB per cápita, ni se mejoran sustancialmente los indicadores de empleo o pobreza. A pesar de la expansión de las exportaciones y de las transformaciones de la oferta externa hacia un mayor contenido de manufacturas (CEPAL, 2001), no se registra un avance de las manufacturas en el PIB o en el empleo total. Aunque se ha detectado, en algunos países, cierta convergencia en los niveles salariales según nivel educativo, no ocurre lo mismo ni en salarios medios y mínimo de los dos países ni en las remuneraciones al capital y al trabajo (Puyana, 2017). En esta última variable, la distribución funcional del ingreso presenta un retroceso de los pagos al trabajo en México, que supera con creces el registrado en Estados Unidos (Puyana, *ibídem*).

La convergencia como un objetivo del crecimiento económico

Cuando un país introduce reformas a su modelo de desarrollo o entra en negociaciones comerciales, multilaterales, bilaterales o en acuerdos de integración, busca superar los obstáculos al crecimiento de su economía y acercarse a las más desarrolladas. Sin embargo, la teoría del comercio internacional no dice nada acerca de los efectos de la liberación comercial sobre la tasa de crecimiento del producto o de la productividad. Otros modelos, igualmente sólidos, arrojan resultados opuestos.[9] "Los efectos convencionales del comercio son una ganancia en el bienestar por una sola vez, y aunque esas ganancias se pueden acumular en el tiempo, no colocan necesariamente a la economía en una senda superior de eficiencia tecnológica".[10]

Los beneficios netos de la expansión del comercio sobre el crecimiento económico fatalmente no son positivos, como lo demostraron Grossman y

[9] Véase Rodrik (1989) p.157.
[10] *Ibid*., p.157.

Helpman (1991) y Young (1991), Squalli y Wilson (2011), entre otros.[11] Al respecto, Brunner (2003) —haciendo eco de Mynt (1958 y 1965) y De Lucas (2004)— sugiere que la apertura comercial, al reforzar la ubicación de factores en los sectores tradicionales, puede posponer el crecimiento de actividades con rendimientos crecientes, esto como efecto del cambio en los precios relativos de los bienes transables y en función del rezago tecnológico de los países en desarrollo, aboga por protección para cerrar la brecha tecnológica y acelerar el crecimiento. En este argumento coincide con Helpman (2007) y varios trabajos[12] más recientes que señalan que la relación entre comercio y crecimiento no es lineal y depende del punto de partida, implicando la ausencia de convergencia en caso de no haber políticas que estimulen la industrialización y el desarrollo técnico. De la anterior argumentación se desprende que ni el comercio externo, ni la apertura pueden constituir un fin en sí mismos, son sólo un instrumento para el crecimiento, lo cual no significa, de ninguna manera, que la autarquía asegure tasas de crecimiento mayores. Lo que se enfatiza es que, además de la apertura, se requiere de todo un paquete de políticas que estimulen el crecimiento, el desarrollo de las actividades con rendimientos crecientes y el empleo productivo.

Crear las condiciones para acelerar el crecimiento y acortar distancias entre los países miembros, es una de las razones por las cuales se consagra el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo (en el GATT, en la OMC y en muchos acuerdos de integración), postulado que se abandonó en el TLCAN y en los fallidos mega proyectos de cooperación: Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo de Cooperación Atlántico, entre Estados Unidos y la Unión Europea. En las negociaciones multilaterales y en las de integración regional, el tratamiento preferencial está concebido para acortar las distancias entre los países, es decir, crear los mecanismos de convergencia, medio de asegurar la estabilidad y de consolidar los acuerdos. Los problemas por los que atraviesa la Unión Europea, revelados en la crisis de 2008, que afectó en mayor grado a los países del sur europeo (Portugal, Italia, Grecia y España), entre otros aspectos, devienen del debilitamiento de la convergencia.

[11] La falta de teorías fundamentales que relacionan el comercio con la productividad han sido substituidas por un sinnúmero de argumentos acerca de cómo el libre comercio incrementa la productividad, la mayoría de ellas no tienen mucho fundamento lógico. Dentro de las que más destacan son la *eficiencia X*, las economías de escala, y la *disciplina macroeconómica.* Para las limitaciones de estos argumentos, véase Rodrik (1989).

[12] Entre los estudios más recientes sobresalen: Rifat Baris Tekin (2016); Zahonogo (2016); Vehapi *et al.* (2016).

La preocupación en torno a la diferente dinámica del ingreso per cápita entre países ha sido tema constante en la teoría del crecimiento y sintetizada en múltiples modelos de crecimiento. Smith, Malthus y Ricardo investigaron las causas que permiten elevar el bienestar de la población y desde entonces han constituido parte esencial del pensamiento económico. La teoría neoclásica escudriñó los elementos que determinan el crecimiento de largo plazo en el estado estacionario. Solow formuló los modelos más establecidos, cuyos fundamentos incluían en el crecimiento mercados competitivos, equilibrios dinámicos y rendimientos constantes a escala y decrecientes a los factores. En el modelo de Solow, los rendimientos decrecientes a factores implican necesariamente que aquellos países con dotación per cápita de capital menor, crecen más aceleradamente que los que disponen abundantemente de capital.

Uno de los modelos más consolidados para el estudio de la dinámica de crecimiento del ingreso per cápita entre países es el aportado por Solow (1975), en el cual indica que, a partir de la asignación eficiente de recursos, cada país tiene la capacidad de crecer hasta alcanzar un nivel óptimo. El ritmo de expansión de la economía depende de la tasa de crecimiento de la población, única variable exógena en el modelo y de la productividad. En este marco, el capital determina la tasa de crecimiento de un país, ya que un país con una dotación menor de capital crece más rápidamente que uno con mayor acervo de éste. Bajo esta premisa, los países de menores ingresos podrían asignar eficientemente sus recursos y converger a la tasa de crecimiento de los países más desarrollados. En esencia, Solow asume convergencia, es decir, relación negativa entre nivel del ingreso y las tasas de crecimiento, siempre y cuando la única diferencia en las economías de los países sea la dotación de capital per cápita. Si hubiere diferencias en la tasa de crecimiento demográfico o en las de ahorro o en las tecnologías empleadas, no necesariamente habría convergencia. No obstante, según los aportes de Barro y Sala-i-Martín (1995), puede haber convergencia condicionada, o sea, que el crecimiento esté negativamente relacionado con la distancia al estado estacionario.

Comercio exterior, apertura de las economías y el debate sobre la convergencia

En la argumentación neoclásica se presupone que existe relación directa entre la liberalización del comercio y la tasa de convergencia. Esta conclusión es discutida al observar que la convergencia puede ocurrir entre "regiones suficientemente similares, de un mismo país y, menos claramente, entre

países integrados por medio del comercio" (Bergg y Krueger, 2003). No obstante lo anterior, estos autores concluyen que los países o las regiones pobres crecerán más rápidamente que los ricos si sus economías están suficientemente abiertas e integradas.

Para los países de la OECD, varios autores concluyen que sí se presenta convergencia a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la Unión Europea la convergencia se evidencia claramente a partir de la implementación del Tratado de Roma en 1958 (Ben-David, 1993; Olivera *et al.*, 2003). Por el contrario, otros autores sugieren que el proceso de convergencia se remonta a finales del siglo XIX, y cubre también a los países que no forman parte ni de la Unión Europea ni de la Asociación Europea de Libre Comercio, AELC (Quah,1995; Slaughter, 1998; Rodríguez y Rodrik, 1998). En la convergencia registrada entre los países de la Unión Europea no parece que haya sido el comercio el catalizador central. Más bien, el proceso se desaceleró luego de la entrada en vigencia del Tratado y el comercio pudo alentar mayor divergencia (Slaughter, 1998 y 1987). Es pues un debate abierto.

Según Rodríguez y Rodrik (1998), la relación directa entre apertura, comercio exterior y la reducción en la dispersión de los países que comercializan entre sí, tesis de muchos trabajos, se basa la concepción de que los países que se abren al intercambio externo crecen más aceleradamente y, como se da por sentado que los países más pobres mantuvieron severas restricciones al intercambio externo, que constreñían su crecimiento, se concluye que su apertura tiene que inducir mayor crecimiento que los que ya estaban abiertos. En esta línea de argumentación, el incremento del intercambio y de la apertura de las economías a la competencia internacional afecta la tasa de convergencia por los mismos mecanismos que, se asume, aceleran el crecimiento económico: aumentos en la eficiencia de las inversiones; crecimiento con tasas constantes de retornos por el acceso a mercados mayores; superiores tasas de ahorro interno y de flujos de capital externo; estricta disciplina interna en el manejo de la política macroeconómica (Bergg y Krueger, 2003).

La literatura de convergencia identifica en el crecimiento del PIB per cápita múltiples factores que pueden propiciar la disminución de las brechas entre los niveles de ingreso de los países y varias líneas de investigación. Se encuentran, por ejemplo, los trabajos que abordan problemas metodológicos y exploran la desviación estándar en las tasas de convergencia; las investigaciones centradas en el papel que desempeña el comercio internacional en la convergencia, señalando a la apertura como uno de los factores que impactan el crecimiento económico; por último, la amplia serie de estudios que debaten el efecto de las políticas de liberalización comercial y de orientación exportadora en el crecimiento del producto. La medición de la conver-

gencia no ha representado un problema metodológico serio ni constituido tema de debate. La controversia surge al identificar y ponderar las fuentes de la convergencia y en la posibilidad de aislar los efectos de cada variable en la dispersión del PIB per cápita y la velocidad a la que éste crece.

Para evaluar si los episodios de liberalización comercial inducen convergencia o divergencia relativas, Slaughter (1998) compara las tasas de convergencia que se hubiesen presentado si tales procesos de liberalización no se hubieran realizado, con las observadas posteriormente a la liberalización. No encontró evidencia contundente sobre mayor convergencia después de la liberalización. Sin establecer juicios *a priori* sobre el efecto del comercio en el crecimiento económico o en la convergencia, Slaughter (1998) en su "International Trade and Per Capita Income Convergence: A Diference in Diferences Analysis", realizó un minucioso ejercicio basado en la estimación de *las diferencias de las diferencias* aplicada a múltiples episodios de liberalización comercial. Agrupó los países en dos conjuntos: los liberalizados y los controlados; ambos enfrentan dos etapas: la de preliberalización y la de posliberalización. Sugiere que la convergencia aparece independientemente de la liberalización comercial, ya que los países tenderían a liberalizar el comercio con aquellos países con los cuales hubiera previamente un proceso de convergencia por causas no relacionadas con el comercio. No pudo comprobar que el comercio o la liberalización contribuyeran a reducir las distancias entre el ingreso per cápita en ninguno de los grupos de países en los periodos estudiados. Estas conclusiones son contrarias a los argumentos de Ben-David (1993) y de Leamer (1995), quienes señalan que para que las economías de los países converjan se requiere que previamente estén estrechamente vinculadas por el intercambio comercial. Slaughter, en su estudio de 1997, concluye que la convergencia puede tener lugar en el estado estacionario, siempre y cuando se cumplan ciertos supuestos restrictivos como: cero barreras al comercio, tecnologías idénticas, preferencias homogéneas, y los países o las regiones producen todos los productos. Slaughter concluye que el catalizador que induce o desestimula la convergencia en el PIB/C, son los cambios en las dotaciones de los factores, particularmente la acumulación del capital, es decir, el incremento de capital por trabajador. El comercio exterior aporta las divisas necesarias para la importación de bienes de capital que requiere el crecimiento de la economía. Es ésta, según Slaughter (1998), la vía por la cual el comercio induciría la convergencia.

Se desarrolla ampliamente el tema de convergencia en Quah (1995), el cual pone en entredicho la uniformidad en la tasa de convergencia del 2% que se comprueba en varios análisis y demuestra que esa casi ley absoluta de convergencia a la tasa del 2%, resulta del método de estimación y tiene poco

que ver con la dinámica del crecimiento económico, y se acerca a la raíz unitaria en series de tiempo. Utilizando un modelo teórico basado en equilibrios dinámicos, que explican el desempeño económico de los países a través del tiempo, señala los problemas presentados en las estimaciones de convergencia de corte transversal y en los análisis tipo panel. Más aún, encuentra polarización generada al converger entre sí los países más ricos y los más pobres, y desaparecer el grupo de los países de ingreso medio. De ahí sus dudas sobre la existencia y la interpretación de la β-convergencia.

En la misma línea de estudio se ubican Arora & Vamvakidis (2001), quienes exploran el impacto del crecimiento del PIB de Estados Unidos en otras economías. La convergencia es utilizada como variable independiente en el modelo de crecimiento. El logaritmo del PIB per cápita en el año inicial forma parte de otro conjunto de variables explicativas del crecimiento económico como lo son: crecimiento de la población, inversión en capital fijo, matrícula secundaria, inflación, consumo del gobierno, participación del comercio internacional en el PIB, tasa de crecimiento de Estados Unidos, tasa de crecimiento del resto del mundo, entre otras. Los mecanismos de transmisión de los efectos multiplicadores del crecimiento de la economía estadounidense se sintetizan en el comercio, en los efectos exportador e importador, los flujos financieros, los spillovers tecnológicos y el impacto en los sectores no directamente relacionados con el comercio.

El trabajo de Olivera Herrera es uno de los pocos que, para comprobar la existencia de convergencia entre los países miembros de un grupo de integración, aplican el modelo clásico de crecimiento de Solow, y señala que en consecuencia no presupone ningún impacto de la apertura y del comercio internacional en el crecimiento económico. Analiza la convergencia de las economías considerando los factores internos para posteriormente ponderar los resultados por el efecto del comercio y la apertura. Entre las determinantes internas de crecimiento, los autores destacan la inversión en capital físico, la tasa de crecimiento de la población, el stock de capital humano, la presencia de un mecanismo de convergencia tecnológico, la evolución del mercado de trabajo. También es importante para la convergencia la estabilidad nominal de la inflación, déficit público, tasas de interés, etcétera.

Rodríguez y Rodrik prueban los modelos de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben-David (1993) y Edwards (1998), en sus especificaciones originales, aplicados a casos distintos, o son modificados para constatar la solidez de sus resultados. Rodríguez y Rodrik ponen en duda la relación entre comercio y crecimiento económico, pretendidamente probada en los artículos. Las medidas restrictivas al comercio, índice de distorsión del tipo de cambio real y el índice de variabilidad del tipo de cambio real, definidas y aplicadas por Dollar, son cuestionadas. El índice de distorsión es poco útil

por los supuestos restrictivos y por su alta sensibilidad a cualquier modificación de la especificación del modelo o del índice.

Especial atención dedican Rodríguez y Rodrik al trabajo de Sachs y Warner y a los cinco indicadores con los cuales construyen su famosos índice de apertura. Según Rodríguez y Rodrik, dos de estos indicadores: monopolio de las exportaciones por el Estado y que el premio al dólar en el mercado negro exceda el 20%, determinan el comportamiento del índice de apertura. A su vez, el primer indicador genera sesgos en la estimación y el segundo no es una buena medida de política comercial, ya que también es una aproximación de otras variables no relacionadas con la política de comercio. Respecto a la relación positiva entre apertura y crecimiento de la productividad y del PIB, expuesta por Edwards, Rodríguez y Rodrik demostraron que no es un resultado estadísticamente robusto, al menos en el caso de corte transversal por países.

Para concluir esta sección presentamos datos sobre la evolución de las tasas de crecimiento de varios países latinoamericanos, incluido México y su relación con la de Estados Unidos, las cuales dan una idea clara de los episodios de convergencia y divergencia que en el caso de México parecen inclinar el péndulo hacia aquellos estudios que sugieren que la apertura comercial no necesariamente conduce a similares tasas de crecimiento (véase cuadro 1 más adelante).

Medición de convergencia. Resultados obtenidos en México

Una vez revisados los modelos básicos y el debate sobre convergencia y su relación con la apertura y el comercio internacional, se presentan las definiciones más aceptadas y los elementos de la econometría correspondiente.

Hay varias definiciones y mediciones de convergencia. Todas apuntan a la reducción de las diferencias en los niveles de bienestar o en las tasas de crecimiento entre países o entre regiones de un mismo Estado. En todos los casos, como se discutió en la sección precedente, la convergencia tiene que ver con la fuente del crecimiento y las condiciones y las políticas para activarlas.

Convergencia absoluta o convergencia tipo β, (Barro, 1991; Sala -i- Martin, 2000), señala el proceso según el cual las economías con niveles de ingreso inferiores registran mayores tasas de crecimiento que aquellas que tienen ingresos per cápita más elevados, lo cual implica —por una parte— una relación negativa entre las tasas de crecimiento posteriores y el nivel

de ingreso del año inicial y, por la otra, la reducción de las diferencias en el ingreso.

Se propone también la convergencia sigma δ, concepto que no debe confundirse con el anterior (aunque guardan relación). Muestra que la dispersión de la renta per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse en el tiempo. Ésta se expresa como la reducción de las diferencias en el nivel del PIB/C entre los países o entre grupos de países (clubes de convergencia), y se calcula a partir de la desviación estándar de los logaritmos naturales de los ingresos per cápita de los países o regiones. La reducción de la desviación, es decir, si el signo de la tendencia de la desviación es negativo, sugiere convergencia, el signo contrario, divergencia. Este concepto implica que los países que tienen un PIB/C menor, registrarán tasas de crecimiento superiores a las que experimenten los países más desarrollados. Normalmente se hace el estudio para un periodo de tiempo suficientemente largo que permita detectar movimientos hacia la convergencia o la divergencia, y establecer si los cambios en la tendencia están relacionados o no con algún suceso particular, por ejemplo, la liberalización comercial o la instrumentación de un acuerdo de integración (Arora y Vamvakidis, 2001; Sala -i- Maritn, 2000; Quah, 1995).

Otro concepto fundamental es la convergencia condicionada que incorpora las condiciones estructurales del estado estacionario de cada economía, requisitos para que las economías más pobres crezcan con más celeridad que las más ricas. Para estimarla se definen ecuaciones de crecimiento con variables diferentes, según escuelas.

¿Se acortan las brechas en el TLCAN?

Los efectos del TLCAN en la economía mexicana han sido tratados en innumerables estudios y recalcan diferentes aspectos, principalmente el impacto en las exportaciones, considerado por algunos como la prueba del ácido de los beneficios totales (Serra Puche, 2015). Otros enfatizan el incremento en las inversiones extranjeras (Lederman *et al.*, 2005; Hanson, 2003; López *et al.*, 2006), mientras algunos mencionan el efecto salarial (Esquivel *et al.*, 2003) o en la productividad (De Hoyos *et al.*, 2013; Ito, 2010). Son menos los que centran la atención en la convergencia de las dos economías, si bien Easterly *et al.*, 2003, encontraron que las dos economías se acercaron hasta 1983, punto con el que concuerdan Puyana y Romero (2009).

A partir de la revisión bibliográfica presentada, en esta sección se examina si la convergencia ha tenido lugar entre los países miembros del TLCAN, luego de la entrada en vigencia del acuerdo: se calculan para ello la convergencia absoluta y la sigma, y se examinan las variables que afectan las tasas

de crecimiento de las economías de los tres países. Luego se analizan, para el caso mexicano, cuáles son los factores de crecimiento que pueden ayudar a comprender las razones por las cuales, a pesar de las sustanciales transformaciones de su economía, el ingreso per cápita se aleja del estadounidense, contraviniendo las expectativas creadas desde mediados de la década de los ochenta. Se analizará la trayectoria del crecimiento del producto per cápita de los tres países, durante un periodo de tiempo lo suficientemente extenso que permita detectar las tendencias históricas y determinar en qué momentos y por qué razones hubo cambios en la trayectoria.

Si bien el número de países es pequeño, es importante el análisis por varias razones. Las tres economías han estado estrechamente relacionadas durante un lapso que con creces supera la vigencia del TLCAN. Los vínculos son, además de un intenso intercambio comercial, las inversiones y la transferencia de tecnología, para no mencionar la migración que ha consolidado aún más las relaciones puramente comerciales, como lo sugieren los estudios gravitacionales como los realizados por Krueger. Por tal razón, la convergencia debería ser evidente. Por otro lado, este análisis permite poner a prueba la certeza de los supuestos de que los flujos comerciales, desde los países pequeños (o menos desarrollados) hacia los más ricos, son catalizadores de la convergencia como lo suponen Arora y Vamvakidis (2001), Krueger (2003) y Haussman *et al.* (2007). Dada la importante liberalización de la economía mexicana (Romero y Puyana, 2003 y 2009), se verifica si existe la relación positiva entre ésta, la apertura y los cambios en las políticas de comercio e inversiones externas y la convergencia.

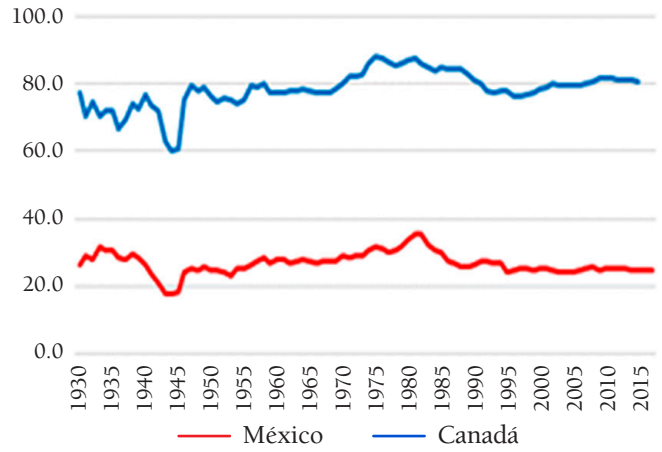
Para analizar la trayectoria de los PIB/C de los países miembros se medirá, en primer lugar, la convergencia sigma para el periodo 1950-2017, partiendo de la información de *The Conference Board* (2017), para dichos años usando la base de datos de economía total, así como los datos de los *World Development Indicators* del Banco Mundial (2017).

La gráfica 1 señala la trayectoria del PIB/C de los tres países miembros del TLCAN. A simple vista es claro que la brecha en los ingresos registrada en 1950 se amplió en mayor medida en México que en Canadá. El panel A muestra la trayectoria del PIB per cápita de cada uno de los tres países, y el B la relación del PIB per cápita de México y Canadá en relación con el estadounidense. Resultan evidentes las tendencias: entre 1950 y 1982-1983, la disparidad entre los valores del PIB relativo se redujo, en el caso de México pasó de 4.6 a 3.6 para elevarse a 5.4 en 2016. La trayectoria que presenta Canadá es distinta, ya que la razón de su PIB respecto del estadounidense es estable, con leves oscilaciones entre 0.96 y 1.04 durante todo el periodo, como lo evidencia la gráfica 1 panel B. Del panel B se extraen los siguientes datos que aclaran qué porcentaje del PIB estadounidense representan el me-

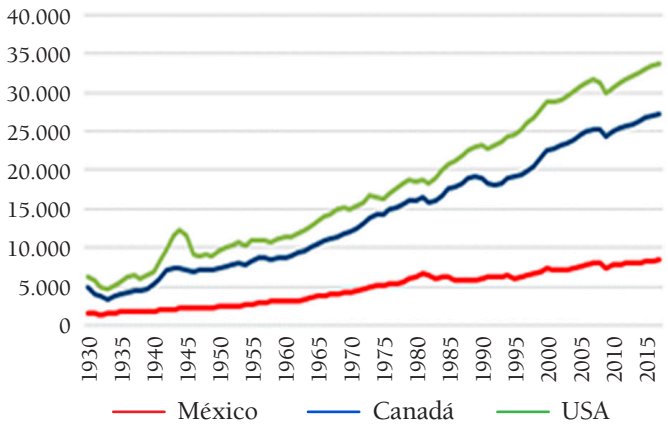
xicano y el canadiense, y muestra además la asimetría de la región TLCAN. En 1945 el PIB mexicano representó el 18.2% del estadounidense, una caída respecto a 1930, que se recuperó a 1983, cuando llegó a 32.2, la máxima proporción alcanzada, dinamismo perdido entre 1983 y la última fecha disponible (cuadro 1). ¿Por qué razones se inició esta ampliación de la brecha o la reversión de la convergencia? Se explorará a partir de calcular la convergencia sigma. Claramente, el periodo post 1983 marca el cambio de dirección que el TLCAN no revirtió.

GRÁFICA 1
PIB/CAP PAÍSES DEL TLCAN: 1930-2016
DÓLARES PPP DE 2017

Panel A. PIB cápita



Panel B. Razón PIB México y Canadá con EUA



FUENTE: Madison y Conference Board, 2015.

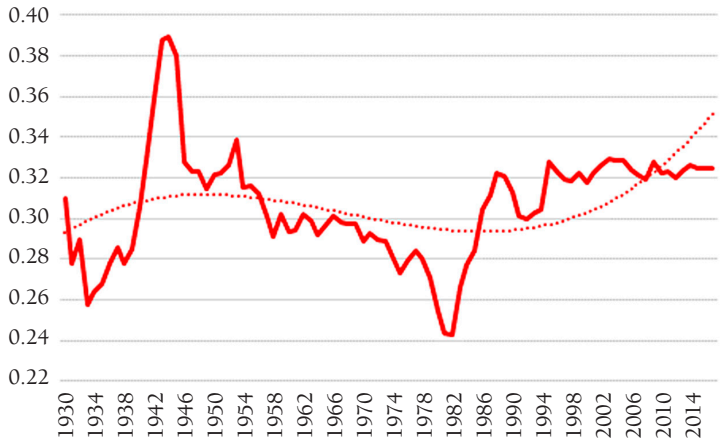
CUADRO 1
PIB PER CÁPITA MEXICANO Y CANADIENSE
EN % DEL ESTADOUNIDENSE

Año	*1930*	*1945*	*1983*	*1995*	*2015*
México	26.0	18.2	32.2	24.4	24.9
Canadá	77.4	60.9	85.0	78.1	80.9

FUENTE: Madison y Conference Board, 2015.

Como se estableció anteriormente, la convergencia sigma sugiere la velocidad del ritmo de acercamiento o distanciamiento de los ingresos per cápita. La gráfica 2 presenta la trayectoria del valor de la desviación estándar del logaritmo natural del PIB/C promedio ponderado de Canadá y México respecto de Estados Unidos, durante 1950-2017. Emergen dos periodos claramente diferenciados: 1945- 1982 y 1982-2017. Este último se puede subdividir en 1994-2014. El primero muestra convergencia y comprende el esfuerzo de la reconstrucción de las economías europeas y japonesa, y de reconversión de la economía mundial. En este lapso la economía mundial creció como nunca lo había hecho. Es la llamada "edad de oro del capitalismo" (Scott, 1991). Durante estos años, el valor de la razón de los PIBs per cápita se reduce, pues las economías de los tres países se acercaron a un ritmo acelerado, y para 1982 había llegado al punto de la menor distancia nunca

GRÁFICA 2
DISPERSIÓN DEL PIB EN CANADÁ, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: 1930-2017



FUENTE: nuestros cálculos para 1930-1950 basados en Madison y 1950-2017 The Conference Board 2017.

registrada antes ni después. La segunda etapa (1982-2017) va desde el estallido de crisis de la deuda y el cambio radical en el modelo de desarrollo en México y, en versiones moderadas en muchos países del mundo hasta la actualidad, cuando ya los cambios estaban bien plantados, se había culminado el proceso de apertura, avanzado en las privatizaciones y el TLCAN cumplía 23 años de vida. Durante los años 1982-1994 y 1995-2016, la desviación estándar creció y las economías se distanciaron. En esta gráfica es clara la convergencia hasta mediados de los años ochenta (Easterly *et al.*, 2003), misma que empieza a divergir (Esquivel *et al.*, 2003) hasta la actualidad. Ni el empuje de las exportaciones ni los efectos del TLCAN pudieron cambiar el signo de la tendencia.

Los páneles A y B de la gráfica 3 comparan los valores de la convergencia sigma del PIB per cápita de México y Canadá respecto de la economía de Estados Unidos. En 1930, el valor de la desviación estándar entre México y Estados Unidos fue de 0.31, año en el que ya era claro el cierre de la brecha al punto que para 1982 era sólo de 0.20. Desde ese año y hasta 2017, las distancias se incrementan siendo en 2005 la desviación estándar máxima desde 1950 (0.34).

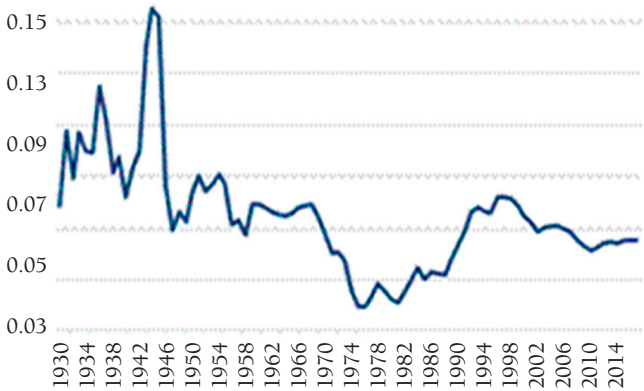
Al comparar los resultados obtenidos para México y Canadá sobresalen algunos aspectos. En primer lugar, la brecha de los ingresos per cápita canadiense y estadounidense ha sido muy inferior a la de México. En efecto, en 1950 la distancia entre uno y otro país era de sólo 0.04, y descendió a 0.007 en 1982. Al igual que lo ocurrido con México, también se revirtió a partir de ese año la convergencia del ingreso canadiense con el de Estados Unidos,

GRÁFICA 3
DIVERGENCIA DEL PIB PER CÁPITA EN EL TLCAN 1930-2017

Panel A. Divergencia México-Estados Unidos



Panel B. PIB Divergencia Canadá-Estados Unidos



FUENTE: nuestros cálculos basados en The Conference Board 2017.

pero en menor grado. El que se haya ampliado también la distancia entre la economía canadiense y la estadounidense sugiere que algo más que las crisis mexicanas sean la causa de la divergencia, y que es necesario explorar las razones y los puntos comunes a las dos economías durante ese periodo, tema que sobrepasa los alcances de este trabajo. Puede sugerirse, a partir de este ejercicio y de los valores de la convergencia sigma, que solamente durante el periodo de rápido crecimiento de las tres economías hubo convergencia. Este proceso tuvo lugar durante una etapa signada por la reconstrucción de la segunda posguerra, el orden económico mundial se mantuvo relativamente cerrado (Promfett, 1999), y América Latina y la gran mayoría de los países en desarrollo implementaban —con variaciones de énfasis— la sustitución de importaciones (Rodrik, 2001), y se produjo la convergencia entre los países del sudeste asiático y los desarrollados, cuando aquellos aún mantenían lo esencial de su modelo de economía intervenida (Rodrik, 2003). Para los miembros del TLCAN la convergencia se frenó y revirtió a partir de 1982, año en el cual los tres países, pero muy particularmente México, liberalizaron su economía. Este cambio en el rumbo no frenó la ampliación de la brecha, resultado que parecería coincidir con las conclusiones de Qua para el caso de la Unión Europea, en el sentido de que el crecimiento y la convergencia preceden la apertura y que ésta puede no ser un acelerador de aquella.

Para ahondar en el análisis de la convergencia en el TLCAN, y por la importancia que se ha dado a la apertura en el diseño de las políticas y en la argumentación que sostiene la existencia inequívoca de una relación positiva entre comercio y crecimiento económico, exploraremos la tasa de apertura de las tres economías y su relación con el crecimiento del PIB.

Nuestros resultados refuerzan las conclusiones anteriores sobre la ampliación de la brecha entre los países miembros del TLCAN, especialmente entre México y Estados Unidos durante 1982-2005, y aportan argumentos a la discusión entablada por Rodríguez y Rodrik. Para el TLCAN, pero muy especialmente para México, encontramos ninguna o muy poca correlación entre el coeficiente de apertura de la economía y el crecimiento del PIB.

Para esta exploración tomamos como medida de apertura el coeficiente externo del PIB.[13] Este indicador señala el grado de apertura de la economía e, indirectamente, de la productividad. Es de asumir que un proceso exitoso de liberación comercial, *to put prices right*, debe generar un crecimiento sostenido del coeficiente de las exportaciones y de las importaciones respecto del PIB. Si el sector exportador tiene una productividad mayor que el resto de la economía, cabría esperar que aquellos países que reubiquen sus factores productivos hacia las exportaciones registrarán aumentos en el coeficiente externo del PIB, mayores tasas de crecimiento de la productividad y de la economía.

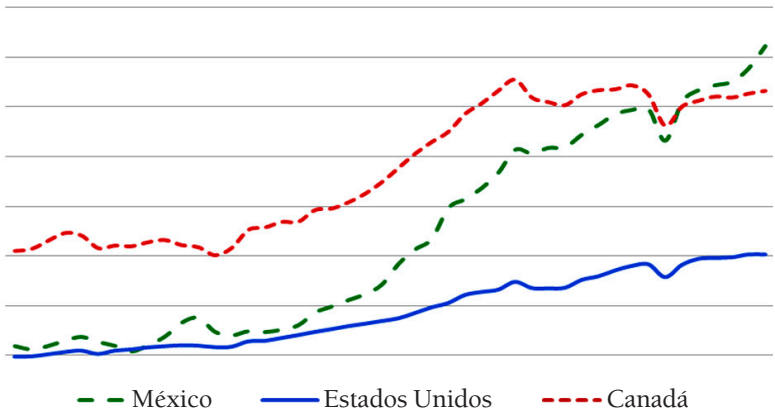
Se anota que la economía estadounidense es menos abierta que las de Canadá y México, en el sentido de registrar un índice externo de su PIB mucho menor. Canadá se ha abierto mucho más inclusive que México, tendencia que cambió a partir de la crisis del 2009, cuando México devino en la economía más abierta de la región. Lo anterior no implica que la economía estadounidense esté más protegida por barreras arancelarias o no arancelarias, sugiere que su mercado interno es más amplio y dinámico, que requiere exportar fracciones menores de su producto y que en virtud de elevada productividad, el contenido externo de su economía es menor.

Se detecta nula relación entre crecimiento del valor del coeficiente externo del PIB mexicano y la tasa de expansión de su economía (la correlación es negativa pero no significativa). De igual forma se obtuvo una relación negativa, aunque no significativa, entre crecimiento y apertura para Canadá (gráfica A1) al igual que para la economía estadounidense (gráfica A2).

Añadimos algunos elementos que desvirtúan aún más que los anteriores, que México no ha sido el gran ganador del TLCAN. Al contrario de lo sugerido por Trump, Estados Unidos ha logrado el mayor beneficio, de acuerdo con principios elementales de economía: a más libre el mercado y mayores las diferencias en escala y productividad, los efectos centrípetos del comercio dominan sobre los de difusión y benefician al país más desarrollado (Helpman, 2007).

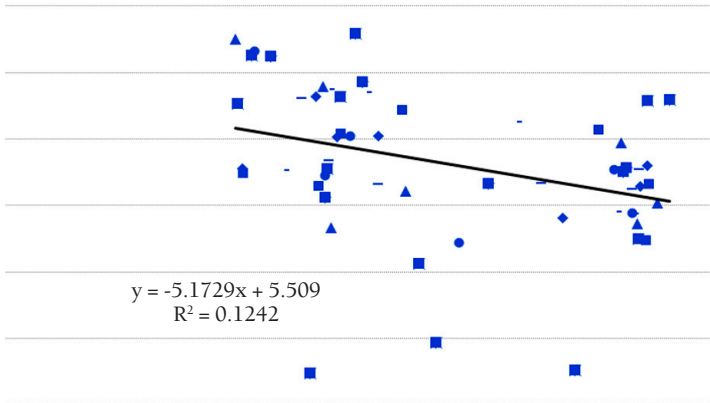
[13] El coeficiente externo del PIB se mide como: [(Exportaciones+Importaciones) /PIB]. Se ha sugerido que el coeficiente externo del PIB es una buena, objetiva, medida de la apertura (Sheeby, 1992; Easterly *et al.*, 2001; Berg y Krueger, 2003; Dollar *et al.*, 1995).

GRÁFICA 4
COEFICIENTE EXTERNO DEL PIB, PAÍSES MIEMBROS DEL TLCAN: 1970-2015



FUENTE: cálculos propios basados en, Banco Mundial, *World Development Indicators, 2017* CDR.

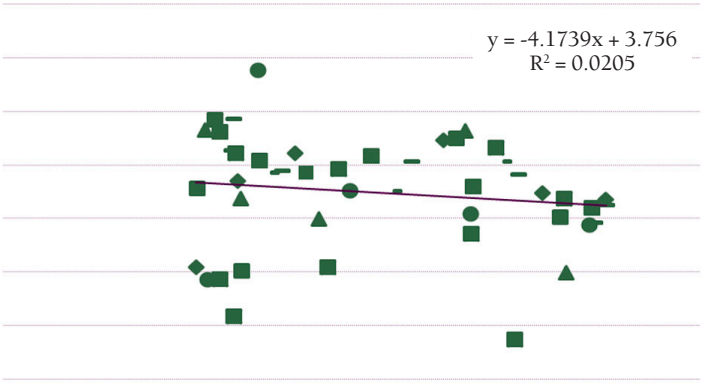
GRÁFICA A1
CANADÁ, RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO DEL PIB
Y COEFICIENTE DE APERTURA



FUENTE: elaboración propia a partir de dato del Banco Mundial, World Development Indicator y The Conference Board, Total Economy Databes Mayo 2017.

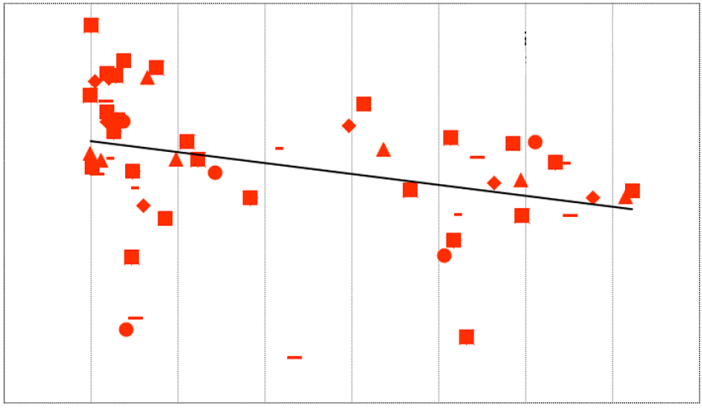
El principal objetivo de la negociación del TLCAN era evitar los cambios radicales en el modelo liberal puesto en marcha desde mediados de la década de 1980, lo que significa no permitir que la sociedad modificara la política económica mediante el proceso electoral. Desde entonces y hasta ahora, la tendencia de la economía mexicana ha sido la menos favorable desde fines de la década de 1940: tiene los más bajos índices de creci-

GRÁFICA A2
ESTADOS UNIDOS, RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO DEL PIB
Y COEFICIENTE DE APERTURA



FUENTE: elaboración propia a partir de dato del Banco Mundial, World Development Indicator y The Conference Board, Total Economy Databes Mayo 2017.

GRÁFICA 5
MÉXICO RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA APERTURA: 1960-2016

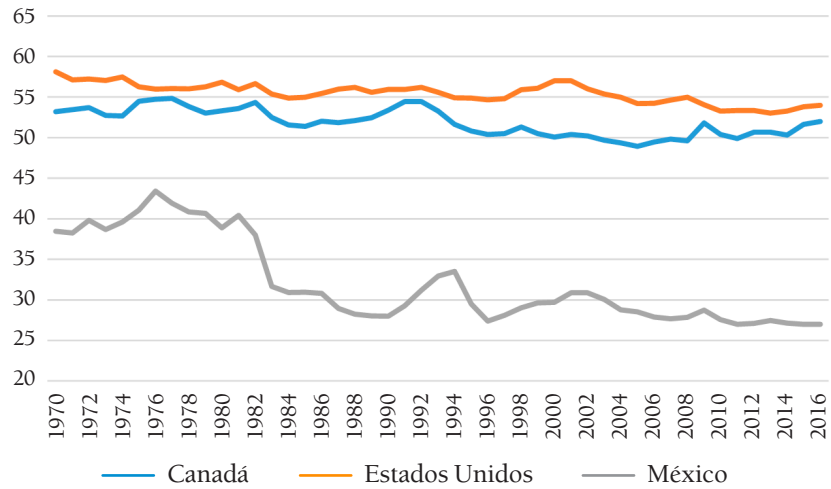


FUENTE: elaboración propia a partir de dato del Banco Mundial, World Development Indicator y The Conference Board, Total Economy Databes Mayo 2017.

miento del PIB (cercanos a 1.2% anual), reducida mano de obra y productividad total factorial, represión de los salarios, sectores comercializables en declive en el PIB y en empleo, y el estallido de la mano de obra informal que actualmente representa 60% del total de la mano de obra activa. Si la inflación se ha controlado, ha sido mediante la devaluación interna y la permanente austeridad fiscal en medio de un muy bajo nivel de impuestos di-

rectos (los ingresos fiscales efectivos representan 14% del PIB, sin incluir los ingresos derivados del petróleo). Todo ello ha conducido a la economía a un equilibro de bajo crecimiento y bajos ingresos, demanda agregada limitada, inversiones limitadas. Esta trayectoria ha implicado el desplazamiento de la mano de obra al capital, donde la mano de obra mexicana es quien más ha perdido si se le compara con la estadounidense (gráfica 6). Este cambio en la distribución funcional del ingreso tuvo lugar en la mayoría de los países del mundo, pero sólo unos cuantos presentan una escala de cambio similar a la de México. Entre 1980 y 2014, la porción de los salarios cayó 11.5 puntos porcentuales, una disminución 2.3 y 3.8 veces superior a la de Estados Unidos y Canadá, respectivamente, y la más alta entre los países de la OCDE (OECD, 2016).

GRÁFICA 6
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO
EN ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO
(1970-2014)



FUENTE: cálculos de la autora con base en OECD.Stat2016, consultado el 10 de febrero de 2017, disponible en <https://stats.oecd.org>.

El PIB mexicano creció 3.7 veces más que los salarios nacionales en comparación con 1.9 en Estados Unidos.[14] Esto confirma que en ambos casos el capital acumuló ganancias y la mano de obra las perdió, algo que sucedió en mayor medida en México. Antes de las reformas, entre 1970 y 1980, y el

[14] México fue, entre los 36 países listados en la base de datos de la OCDE, el país con las mayores pérdidas de mano de obra en distribución primaria del ingreso, después de Irlanda y Portugal, y seguido de cerca por el Reino Unido en cuarto lugar.

modelo de la oferta, esa tendencia mostraba una dirección contraria. La mano de obra mexicana perdió 0.5 puntos de ingreso, mientras que la estadounidense ganó tres veces más. La situación del sector manufacturero en México es igual, aunque magnificada: la productividad de la mano de obra creció el doble que el salario real por trabajador. Desde este ángulo, el empobrecimiento de los trabajadores mexicanos supera al de los estadounidenses, de manera que México no es responsable del "[…] saqueo a otros países que fabrican nuestros productos, se roban nuestras empresas y nuestros empleos" (Trump, 2017). La gran presencia de inversiones implica que los trabajadores mexicanos perdieron ingresos a favor del capital extranjero, básicamente de origen estadounidense, ya que Estados Unidos es el principal inversionista extranjero en el país. Esta transferencia de ingresos por mano de obra al capital es consecuencia de haber convertido el tema salarial en el principal elemento de la competitividad internacional, de ahí que sea un costo de producción por recortar en lugar de un componente de la demanda agregada interna. Los salarios promedio reales para 2015 representan 75% de los de 1980, y los salarios mínimos reales sólo 35%. Esta caída del ingreso por mano de obra significa que los salarios promedio reales en las manufacturas mexicanas son inferiores a los de China, hecho que es irónicamente presentado como un logro en eficiencia productiva gracias a la liberalización y el TLCAN, como lo explica el ex secretario de Economía y principal negociador del TLCAN, Jaime Serra (Serra, 2014).

¿Quién depende de quién?

Otro argumento ficticio es el que sostiene que el desventajoso comercio con México, China y otros países hizo a la economía estadounidense dependiente de sus socios comerciales. Esta aseveración no se corresponde con la realidad. La economía estadounidense es considerablemente menos abierta que la mexicana, canadiense o china, y prácticamente la de todos los países de la OCDE. Estados Unidos parece una economía relativamente contenida, con relativamente limitada penetración de su mercado doméstico por parte de las importaciones y exportaciones comparativamente limitadas (gráfica 4). México y Canadá son las más abiertas. La economía mexicana es 2.6 veces más abierta a la competencia en el mercado interno y externo que la estadounidense. Incluso la economía canadiense parece menos abierta que la mexicana. Es difícil, pues, entender la supuesta dependencia de Estados Unidos en relación con México. Si bien México depende mucho más del comercio, para Estados Unidos la demanda interna es más relevante.

En el contexto de la apertura comercial ya mencionada, definimos la dependencia como el peso del comercio recíproco en el PIB de cada país participante. Como lo muestra la gráfica 7, alrededor de 3.5% del PIB en Estados Unidos se relaciona con el comercio con China, y alrededor de 3% con el comercio con Canadá y México (panel A). Los sorprendentes, si no es que alarmantes resultados de la dependencia del lado opuesto (panel B), son obvios: 46.4% del PIB mexicano depende del comercio estadounidense, una dependencia 15.7 veces superior a la que Estados Unidos tiene con México. Por el contrario, la dependencia de China en relación con el comercio estadounidense es tres veces inferior que la de México, mientras que Canadá se sitúa diez puntos por debajo. Con estos parámetros, es difícil aceptar que Estados Unidos dependa de México. Por el contrario, lo que destaca es la dependencia asimétrica de México en relación con la economía estadounidense.

Las fuentes de la convergencia en NAFTA

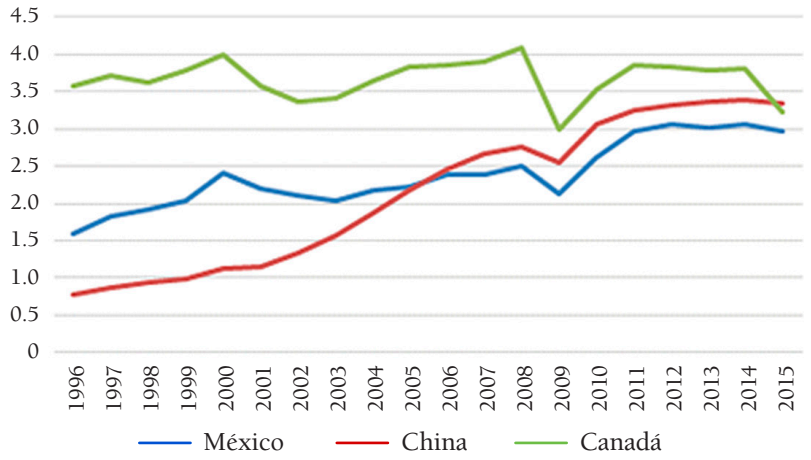
Por el interés en el desarrollo de la economía mexicana, es necesario explorar sus fuentes del crecimiento y analizar las causas que expliquen por qué la apertura no implica que ésta no crezca a mayor velocidad ni a ritmo superior a la de Estados Unidos, no obstante que este país registra menores tasas de expansión. Nuestros resultados van en la línea de los obtenidos por Slaughter, Qua y Arora y Vamvakidis (2001). En este capítulo nos limitamos a proponer líneas explicativas. Para abordar el tema exhaustivamente se requiere un análisis que excede los límites de este trabajo. La sección siguiente aborda la tarea de identificar las fuentes de convergencia o divergencia entre los países miembros del TLCAN, a partir de 1960 y hasta 2016.

Luego de detectar divergencia, en ese lapso de 50 años comprendido entre 1960 y 2016, se calculan las convergencias β absoluta y condicional. Posteriormente, ejecuta ese mismo ejercicio exclusivamente para la economía mexicana que incluye, entre las variables independientes, la convergencia sigma y la tasa de crecimiento de la economía estadounidense.

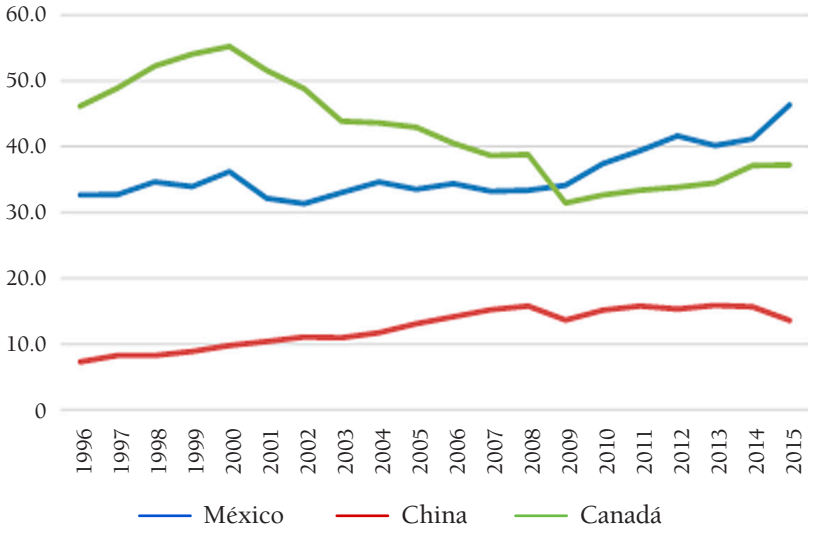
Para establecer las fuentes de convergencia entre los países del TLCAN, se calculan las convergencias β absoluta y condicional para los periodos 1951-2017 y 1970-2015, respectivamente, para el cual contamos sólo con información sobre las variables de crecimiento y no con las del ingreso per cápita de los tres países, como en el ejercicio anterior. Los resultados arrojaron convergencia absoluta tipo β, es decir, el nivel de ingreso en el año inicial implicó mayor tasas de crecimiento en los años posteriores y, por lo tanto, la brecha en el ingreso se cerró.

GRÁFICA 7
DEPENDENCIA DE LAS ECONOMÍAS MEXICANA, CANADIENSE, CHINA Y ESTADOUNIDENSE, COMO % DEL PIB: 1996-2015

Panel A
De Estados Unidos en relación con México, China y Canadá



Panel B
De México, Canadá y China en relación con Estados Unidos



FUENTE: cálculos de la autora con base en Banco Mundial, WDI 2016.

La medición de la convergencia β

La gráfica 2 ilustra la convergencia sigma de los países del TLCAN entre 1950-1982 para los tres miembros, el que se revirtió a partir de ese último año. Para determinar qué factores pueden explicar la convergencia se analiza la convergencia *β* absoluta. Para esto, en primer lugar se busca establecer si, en el caso del TLCAN, existe una relación entre el menor nivel de ingreso inicial y tasas de crecimiento superiores en los años posteriores, de forma tal que se efectúe la convergencia. Para tal efecto se estimó una regresión simple de panel para el periodo 1951-2017, en la cual se considera un sólo factor regresivo. El resultado arrojó el siguiente coeficiente *β*=0.84, el cual significa *convergencia*.

El cálculo se realizó con la siguiente ecuación:

$$GY_{it} = C_0 - \beta \ln Y_{t-1} + \varepsilon ,$$

Donde GY_{it} es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, $\ln Y_{t-1}$ es el logaritmo natural del producto per cápita en el año base para cada país, y ε es el término de error.

Esta convergencia es congruente con los resultados reportados en los estudios históricos del TLCAN (Krueger, 1999; Easterly *et al.*, 2003; Caliendo, 2015). Estos autores mencionan que la convergencia entre Estados Unidos, Canadá y otros países latinoamericanos es igual o mayor al caso mexicano, lo que deja en duda el impacto del NAFTA en el acercamiento de México y Estados Unidos en las variables por ellas estudiadas. Por lo tanto, es necesario revisar los factores que explican la convergencia condicional de México por ellos encontrada. En el caso mexicano la convergencia absoluta podría únicamente capturar la dinámica comercial histórica con Estados Unidos o los efectos de tipo cambiarios como la devaluación del peso mexicano de 1994. Por lo tanto, es necesario considerar otras variables que capturen los efectos de la apertura comercial y estimar la convergencia condicional, tema tratado adelante.

La convergencia β condicional

Es necesario explorar cuáles son las variables que explican la trayectoria del crecimiento del producto en esta región y México. Con este fin se estimó el crecimiento del PIB per cápita de Canadá, México y Estados Unidos, y se definió una ecuación que integra variables generalmente aceptadas por los estudiosos de estos temas.[15] En la ecuación las variables representan los va-

[15] Al igual que Dollar y Kray(2001), debido a que todas las variables están medidas en tasas de crecimiento no es necesario probar raíces unitarias y cointegración. En Arora y Vamvakidis

lores registrados para cada uno de los tres países para establecer la convergencia condicionada.

El cuadro 2 presenta lo resultados de la regresión múltiple con datos de panel corrida para establecer la convergencia condicionada. Se utilizó la siguiente especificación:

$$GY_{it} = \beta_1 + \beta_2 ln\, Y_{1970i} + \beta_3 Fbcf_{it} + \beta_4 Gob_{it} + \beta_5 Com_{it} + \beta_6 Pob_{it} + \beta_7 Inf_{it} + \varepsilon_{it}.$$

Donde GY_{it} es la tasa de crecimiento del producto per cápita de cada uno de los tres países, $ln\, Y_{1970i}$ es el logaritmo natural del ingreso per cápita en 1970 para cada país, $Fbcf_{it}$ es el logaritmo de la formación bruta de capital fijo; Gob_{it} es la participación del consumo del gobierno en el producto; Com_{it} es el grado de apertura comercial; Pob_{it} es la tasa de crecimiento anual de la población; Inf_{it} es la tasa anual de inflación; y ε_{it} es el término de error.

CUADRO 2
Convergencia condicionada: 1970-2015

Variable	*Coeficiente estimado*	*Error estándar*	*Estadístico z*	*Probabilidad*
InY_{1970i}	-4.08	0.72	-5.68	0.00
$Fbcf_{it}$	0.23	0.10	2.12	0.03
Gob_{it}	-0.09	0.05	-1.67	0.09
Com_{it}	-1.82	1.18	-1.54	0.12
Pob_{it}	1.67	0.52	3.19	0.00
Inf_{it}	-0.05	0.01	-4.48	0.00
Constante	-1.27	2.59	-0.49	0.62

n=138, Chi^2=39.05 (Prob: 0.00), R^2=0.22, Panel balanceado.
FUENTE: cálculos propios basados en Banco Mundial, *World Development Indicators,* 2017.

Se advierte que el ingreso per cápita inicial, la inversión en capital como proporción del producto, la tasa de población y la inflación son variables estadísticamente significativas de la tasa de crecimiento del producto per cápita.

La relación encontrada entre la inversión en capital y el crecimiento del producto per cápita significa que un incremento en una unidad porcentual

(2001) el PIB per cápita en el año inicial es la aproximación de convergencia, la cual forma parte del conjunto de variables explicativas: crecimiento de la población, inversión en capital fijo, inflación, consumo del gobierno, participación del comercio internacional en el PIB.

de la inversión implica un aumento de 0.23% en la variable explicada. Como ya se señaló, el problema es que México no incrementó su *Fbcf* y amplió la dispersión en esta variable en relación con sus dos socios.

La lectura de las variables relacionadas de manera negativa y que son significativas con la tasa de crecimiento, sugieren: *1)* un incremento porcentual en la tasa de crecimiento anual de la población induciría una disminución de 1.67%; y 2) un proceso inflacionario —de unidad porcentual— haría disminuir la tasa de crecimiento del producto per cápita en 0.05 por ciento.

Nuestro resultado de que el PIB per cápita inicial, estadísticamente significativo, es consistente con los resultados obtenidos en convergencia absoluta. El signo negativo obtenido en este ejercicio concuerda con el efecto negativo y significativo del nivel inicial del producto per cápita en la tasa de crecimiento que encontró Quah (1995) para diferentes grupos de países.

CUADRO 3
CONVERGENCIA ABSOLUTA, MUESTRA: 1951-2017

Variable	*Coeficiente estimado*	*Error estándar*	*Estadístico z*	*Probabilidad*
InY_{t-1}	0.84	0.39	2.14	0.03
Constante	3.57	0.19	18.45	0.00

n=201, Chi^2=4.59 (Prob: 0.03), R^2=0.02

A través de la estimación de una regresión simple de panel —se considera un sólo factor regresivo— se obtiene que el coeficiente β es positivo, lo que implica *convergencia*. El coeficiente resulta significativo, siendo que el nivel de ingresos en el año inicial explica la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

La ecuación estimada es la siguiente:

$$GY_{it} = C_0 - \beta \, ln \, Y_{t-1} + \varepsilon$$

Donde GY_{it} es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, $ln\ Y_{t-1}$ es el logaritmo natural del producto per cápita en el año base para cada país y ε es el término de error. La fuente para las variables empleadas es *The Conference Board*, *Total Economy Database*, mayo 2017.

La apertura comercial mantiene una relación negativa, pero no significativa.[16] El efecto no significativo se debe, en parte, al déficit permanente

[16] El resultado no significativo es parte del amplio debate sobre la causalidad entre crecimiento económico y apertura comercial. Sobre la hipótesis de que la apertura comercial es fuente de

en la balanza comercial y al limitado valor agregado de las exportaciones, es decir, al limitado uso de factores domésticos que hace que se crezca el coeficiente, pero no el valor agregado.

ALGUNOS FACTORES DE CRECIMIENTO DEL PIB MEXICANO Y DE SU DIVERGENCIA CON LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSEDURANTE EL TLCAN

Para la determinación de las variables de crecimiento de la economía mexicana seleccionamos las más recurridas: crecimiento demográfico, inversión en capital físico, política macroeconómica, apertura comercial y el efecto que tiene el crecimiento del principal socio comercial.

En la evaluación estadística de los determinantes —comúnmente utilizados en la literatura— del crecimiento de la economía mexicana se estimó la siguiente regresión múltiple:

$$YG = \beta_1 + \beta_2 YG_{US} + \beta_3 Gob + \beta_4 Inf + \beta_5 Inv + \beta_6 Com + \beta_7 Pob + \varepsilon.$$

Donde *YG* es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en México; YG_{US} se define como el crecimiento de la economía de Estados Unidos; *Gob* representa la participación del consumo del gobierno mexicano; *Inv* corresponde al porcentaje de la formación bruta de capital fijo en el PIB mexicano; *Com* es el grado de apertura comercial; *Pob* es la tasa de crecimiento anual de la población; *Inf* es la tasa anual de inflación y ε es el término de error.

El significado de los coeficientes de regresión permite decir que, excepto el grado de apertura, la tasa de crecimiento anual de la población y el gasto gubernamental,[17] todos los demás factores regresivos aplicados son

---

crecimiento económico y de convergencia véase: Ventura (1997), Grossman y Helpman (1991), Edwards (1998), Frankel y Romer(1998), Lucas (1988), Young(1991), Barro y Sala-i-Martin (1995), Dollar(1992), Sachs y Warner(1995), Ben-David (1993). Mientras que el trabajo de Slaughter (2001) no encuentra evidencia contundente donde se demuestre que la liberalización comercial tenga efectos positivos en la velocidad de convergencia de los países. También, Rodríguez y Rodrik (1999) cuestionan los problemas metodológicos y la consistencia de los resultados estadísticos para aceptar que la apertura comercial está íntimamente asociada con el crecimiento económico.

[17] El gasto gubernamental en la regresión de panel como la del crecimiento económico de México presenta el signo negativo esperado, a pesar de no ser significativo en ninguno de los dos ejercicios. Una regresión sin consumo gubernamental subestima los efectos del comercio en el crecimiento y para ejercicio con el coeficiente de apertura como variable dependiente, su signo es positivo (Dollar y Kray, 2001).

estadísticamente significativos. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 4.

La tasa de crecimiento de la economía estadounidense y la inversión en capital son positivos. Un incremento en una unidad porcentual en la primera induciría un crecimiento de la variable explicada equivalente a un 0.66%, similar al que se registraría con un incremento de 0.66% explicado por una unidad de la inversión en capital. Por otro lado, el aumento en un punto porcentual de la inflación provocaría una reducción de 0.06% en la variable explicada.

CUADRO 4
FACTORES DE CRECIMIENTO EN MÉXICO: 1960-2016

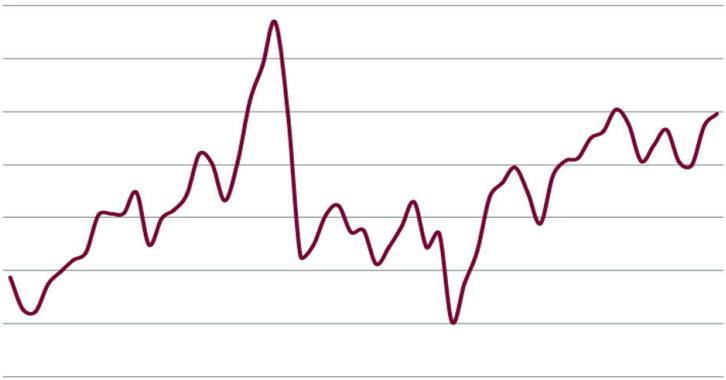
Variable	*Coeficiente estimado*	*Error estándar*	*Estadístico t*	*Probabilidad*
YG_{US}	0.66	0.17	3.77	0.00
Gob	-0.46	0.32	-1.43	0.15
Inv	0.66	0.17	3.87	0.00
Com	-9.11	4.53	-2.01	0.05
Pob	-0.76	1.52	-0.50	0.62
Inf	-0.06	0.01	-4.65	0.00
Constante	-1.21	7.03	-0.16	0.87

n=57, R^2=0.57, $R^2_{Ajustada}$=0.51, F=11.07 (Prob: 0.00)
FUENTE: cálculos propios basados en Banco Mundial, *World Development Indicators,* 2017.

La formación bruta de capital fijo presenta los mayores efectos expansivos en el crecimiento mexicano; sin embargo, ésta sólo ha tenido un modesto repunte a partir de 2003 para nuevamente presentar una disminución (véase gráfica 8). Es importante subrayar que, tanto para el crecimiento nacional como en el ritmo de crecimiento de los tres países, la inversión presentó el coeficiente positivo mayor y más significativo. Lo anterior permite sugerir que la dispersión en el ingreso per cápita entre los países del TLCAN podría, en gran medida, estar relacionada con las diferencias en la acumulación de capital. El signo de esta relación permite suponer que en la medida en que aumente la inversión en México, las brechas en las tasas de crecimiento del PIB per cápita tenderían a igualarse.

La importancia de la inversión en el crecimiento y en disminución de la dispersión existente entre los niveles y tasas de crecimiento del ingreso per

GRÁFICA 8
MÉXICO, FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PIB
(1960-2017)



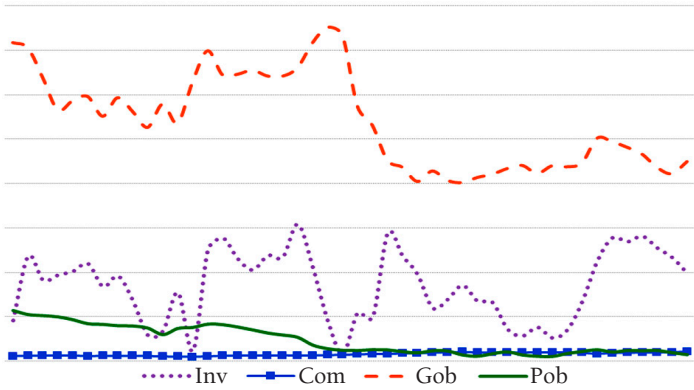
FUENTE: cálculos propios basados en, Banco Mundial, *World Development Indicators, 2017*.

cápita de los tres países, es tema de debate entre —por una parte— los modelos del tipo de Barro y Sala-i-Martin (1992), que están basados en el desarrollo planteado por Solow, en el cual la convergencia del crecimiento del PIB per cápita surge por las diferencias en las tasas de acumulación del capital, financiadas por el ahorro interno y, por la otra, los tipo Slaughter (1997) que enfatizan la importancia del comercio internacional de bienes de capital, como el catalizador de convergencia debido a los cambios en las dotaciones de los factores. La polea de transmisión de los efectos del comercio al crecimiento es la acumulación de capital. Las exportaciones aportan los recursos externos necesarios para financiar la importación de bienes de capital más económicos y eficientes que los que se producirían domésticamente. Sin embargo, es necesario complementar la importación de bienes de capital con políticas que estimulen el ahorro y la inversión, y que "desencadenen los espíritus animales" del empresariado doméstico y los encauces hacia actividades que generen crecimiento (Rodrik, 2003).

Como se puede apreciar en la gráfica 9, la dispersión de la inversión de los tres países a lo largo del periodo ha fluctuado de modo constante, elevando la probabilidad de que se perpetúen o amplíen las diferencias en el producto per cápita.

De igual manera, el consumo del gobierno ha variado, pero desde 1992 tiene una tendencia hacia la convergencia de los tres países. Por otro lado, se aprecia que tienden a converger el crecimiento de la población y la dispersión en el comercio. El caso de la inversión es de particular interés ya que, a pesar de ser una de las variables con mayor impacto en el crecimiento de

GRÁFICA 9
DISPERSIÓN EN LA INVERSIÓN, CONSUMO DEL GOBIERNO, COMERCIO Y POBLACIÓN EN LOS PAÍSES DEL TLCAN



FUENTE: cálculos propios basados en, Banco Mundial, *World Development Indicators, 2017*.

México y de la región, se registran niveles bajos. De 1960 a 2013 la formación bruta de capital fijo representó un 19% para México, 21% para Estados Unidos y 22% para Canadá. Es vital que esta proporción sea mayor, principalmente para México, de tal forma que logre equiparar en términos de capital a sus vecinos (Ruiz, 2015).

Para ahondar en el análisis de las variables que afectan la convergencia, se requiere estudiar en qué forma e intensidad la desviación estándar del ingreso por habitante se ve afectada por los cambios en la dispersión de las variables aquí estudiadas. Es un ejercicio que se haría en otro trabajo, pues supera los límites del presente.

CONCLUSIONES

No obstante la evidencia de que el TLCAN no fue el instrumento adecuado para lograr los grandes avances en la economía mexicana y que la convergencia con el grado de desarrollo y bienestar de Estados Unidos no se logró, el gobierno mexicano se aprestó a renegociar el instrumento en los términos impuestos por el presidente estadounidense. Los términos de la renegociación desarrollados por los representantes mexicanos implican intensificar y ampliar los elementos del TLCAN y expandirlo hacia los nuevos elementos como el comercio digital e intensificar los derechos de propiedad.

El análisis de la convergencia en el largo plazo da luces sobre la relación necesaria entre liberalización de la economía y crecimiento económico, así

como entre la integración económica entre países y la convergencia entre ellos. Hay que enfatizar de todas formas que aunque no se hayan logrado los efectos de crecimiento, bienestar y productividad en la economía mexicana, esto no es atribuible exclusivamente al TLCAN, sino a muchas políticas de corte nacional, no pactadas, pero que son complemento indispensable del modelo de libre mercado que éste implica.

Los supuestos sobre la convergencia son tema de debate muy añejo en la economía internacional y se han relacionado con la teoría o teorías del crecimiento. Si los teóricos clásicos y neoclásicos no relacionaron la convergencia entre países de diferente nivel de desarrollo con el comercio externo y sólo consideraron variables de corte interno, estudios más recientes inspirados en los trabajos de Krueger, Ben-David y Kimhi y muchos otros, han buscado esa vinculación, no siempre muy convincentemente como lo demuestran Rodríguez y Rodrik y los presentados en la bibliografía.

La convergencia supone que los niveles de ingreso per cápita, entre países de diferente desarrollo, tienden a converger en el tiempo ya que las economías más desarrolladas crecen más lentamente por efectos de los rendimientos decrecientes. Estos supuestos han sido cuestionados teórica y empíricamente por los aportes, entre otros por las contribuciones en el marco de la nueva teoría del crecimiento. De igual manera, los análisis de convergencia, en el marco de esquemas de integración regional, dan resultados no concluyentes y en ocasiones contradictorios sobre la relación positiva entre apertura e integración económica, por una parte, y convergencia en niveles de ingreso, por la otra. Se sugiere que en ocasiones (el caso de la Unión Europea) la convergencia se inició anteriormente a la integración y la liberalización de las economías y que, por el contrario, la aceleración del intercambio recíproco y total parece haber desacelerado el proceso de reducción de los desequilibrios en desarrollo. Asimismo, parece haber consenso en que la convergencia se hace más entre países relativamente cercanos, es decir, similares en términos de desarrollo económico y nivel de PIB per cápita, y no entre países relativamente más distantes, como es el caso de México y Estados Unidos.

Para el caso de los países miembros del TLCAN es importante remarcar —a pesar de los firmes compromisos anteriores a la era Trump, de mayor apertura comercial— que México es el país con mayor apertura. Esto como resultado de la crisis de 2009, a partir de la cual Canadá y Estados Unidos han disminuido su coeficiente de apertura comercial. Ante las negociaciones pendientes del TLCAN valdría evaluar qué tanto interés tienen nuestros vecinos en el comercio exterior o si optarán por seguir una senda de reducción comercial.

Por otro lado, la evidencia estadística señala la importancia de la inversión como motor de crecimiento; sin embargo, los niveles de acumulación de capital de los tres países son bajos, siendo más alarmante que México tenga el menor nivel, dificultándole opciones de convergencia con sus vecinos.

Finalmente, la estabilidad en la senda de divergencia entre los países representa una señal de alarma sobre todo ante las escisiones políticas de la región. Esta estabilidad puede representar una disminución en el poder de compra de Canadá y Estados Unidos, fenómeno que se ha estudiado sobre todo en la Unión Americana y escenario alarmante dada la fuerte vinculación que mantiene México con su vecino del norte. En tal caso, será necesario replantearse si la convergencia de las tres economías sigue siendo el fin último del Tratado de Libre Comercio.

Bibliografía

Abel, E.H. (sin fecha) *Marijuana - The First Twelve Thousand Years,* rescatable en Schaffer Library on Drug Policy, disponible en <http://druglibrary.org/schaffer/hemp/history/first12000/11.htm>.

Bongardt, A.; F. Torres, C. Hefeker, P. Wunsch y C. Hermann (2013), "Convergence in the EU", en *Intereconomics*, 48(2), pp. 72-92.

Borsi, M.T. y N. Metiu (2015), "The Evolution of Economic Convergence in the European Union", en *Empirical Economics*, 48(2), pp. 657-681.

Brat, S. (2014), "David Brat's Xenophobic America: The Deeply Disturbing History of American Immigration", entrevista a F. Scott, disponible en <www.salon.com/2014/06/12/david_brats_xenophobic_america_the_deeply_disturbing_history_of_american_immigration>.

Caliendo, L. y F. Parro (2015), "Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA", en *The Review of Economic Studies*, 82(1), pp. 1-44.

Dapena, A.D. (2017), "¿El comercio lleva a la convergencia? Un análisis del efecto del TLCAN sobre la convergencia local en México*/Does Trade Imply Convergence? Analyzing the Effect of NAFTA on Local Convergence in Mexico", en *El Trimestre Económico*, 84(1), pp. 103-120.

De Hoyos, R.E. y L. Iacovone (2013), "Economic Performance under NAFTA, a Firm-Level Analysis of the Trade-Productivity Linkages", en *World Development*, 44, pp. 180-193.

De La Cruz, J.; D. Riker y B. Voorhees (2013), "Econometric Estimates of the Effects of NAFTA", en A *Review of the Literature.*

Easterly, W.; N. Fiess, D. Lederman, N.V. Loayza y P. Meller (2003), "NAFTA and Convergence in North America, High Expectations, Big Events, Little Time [with Comments]", en *Economia*, 4(1), pp. 1-53.

Esquivel, G. y J.A. Rodrıguez-López (2003), "Technology, Trade, and Wage Inequality in Mexico before and after NAFTA", en *Journal of Development Economics*, 72(2), pp. 543-565.

Hanson, G. H. (2003), *What has Happened to Wages in Mexico since NAFTA?* (núm. w9563), National Bureau of Economic Research.

Hausmann, Ricardo; Jason Hwang y Dani Rodrik (2007), "What You Export Matters", en *Journal of Economic Growth,* vol. 12, núm. 1, marzo, pp. 1-25.

Helpman, E. (2007), *El Misterio del Crecimiento Económico*, Buenos Aires, Antoni Bosch.

Ito, T. (2010), "NAFTA and Productivity Convergence between Mexico and the US", en *Cuadernos de Economía*, 47(135), pp. 15-55.

Keynes, J.M. (1933), "National Self-Sufficiency", en *The Yale Review*, vol. 22, núm. 4, junio, pp. 755-769.

Kramer, P. (2017), "Not Who We Are", en *Slate*, febrero 2017, disponible en <http://www.paulkrameronline.com/wp-content/uploads/2015/08/Not-Who-We-Are_-by-Paul-Kramer_Slate.pdf>.

Krueger, A.O. (1999), *Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA* (núm. w7429), National Bureau of Economic Research.

Lederman, D.; W.F. Maloney y L. Serven (2005), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Stanford University Press.

López Córdova, J.E.; K. Suominen y A. Estevadeordal (2006), *How do Rules of Origin Affect Investment Flows?, Some Hypotheses and the Case of Mexico* (núm. 2564), Inter-American Development Bank.

Lucas, R.E. (2004), "The Industrial Revolution, Past and Future", en *Federal Reserve Bank of Minneapolis, 2003 Annual Report Essay*, disponible en <https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/the-industrial-revolution-past-and-future>, consultado en octubre de 2016.

Myint, H. (1958), "The Classical Theory of International Trade and the Underdeveloped Countries", en *The Economic Journal*, vol. 68, núm. 270, junio, pp. 317-337.

Myint, H. (1965), "Economic Theory and the Underdeveloped Countries", en *Journal of Political Economy*, vol. 73, núm. 5, octubre, pp. 477-491.

Puyana, A. y J. Romero (2006), "La convergencia económica y los acuerdos de integración *¿enseñanzas del TLCAN?",* en José Luis Calva (coord.), *La economía mexicana bajo el TLCAN, evaluación y alternativas,* tomo I, Universidad de Guadalajara/UNAM, pp. 235-268.

Puyana, A. y Vanessa Veintimilla (2017), "Algunas anotaciones sobre la Alianza del Pacífico" en Arturo Oropeza y Alicia Puyana (coords.) (2017), *La Alianza del Pacífico, relevancia industrial y perspectivas en el nuevo orden global*, UNAM-IIJ/IDIC, pp. 35-58.

Ramírez Acosta, R.D.J. y R.A. Castillo Ponce (2009), "Integración económica en América del Norte, lección de la experiencia de la Unión Europea para el TLCAN", en *Estudios Fronterizos*, 10(19), pp. 183-208.

Rifat Baris Tekin, R.T. (2016), "Development Aid, Openness to Trade and Economic growth in Least Developed Countries, Bootstrap Panel Granger Causality Analysis", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62 (2012), pp. 716-721.

So Late? Why Now? Will it last?", en *NBER Working Paper* núm. 3947.

Rodrik, D. (1992), "The Rush to Free Trade in the Developing World, Why Romalis, J. (2007), "NAFTA's and CUSFTA's Impact on International Trade", *The Review of Economics and Statistics*, 89(3), pp. 416-435.

Rodrik, D. (2001), "Trading in Illusions", en *Foreign Policy,* núm. 123, marzo-abril, pp. 54-62, disponible en <https://www.jstor.org/stable/3183155?seq=1#page_scan_tab_contents>.

Rodrik, D. (2011), *The Future of Economic Convergence* (núm. w17400), National Bureau of Economic Research.

Rodrik, D. (2017), "The Fatal Flaw of Neoliberalism: It's Bad Economics", en *The Guardian*, 15 de noviembre, disponible en <https://www.theguardian.com/news/2017/nov/14/the-fatal-flaw-of-neoliberalism-its-bad-economics>.

Romalis, J. (2010), "Convergencia entre las economías de México y EUA", en *Ensayos Revista de Economia*, 29(1), pp. 69-104.

Ruiz, C. (2015), "Reestructuración productiva e integración, TLCAN 20 años después", en *Problemas del Desarrollo*, 46(180), pp. 27-50.

Scott FitzGerald y David Cook-Martín (2014), *Culling the Masses, The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, New York, Harvard University Press.

Sierra Puche, J. (2014), "TLCAN 20 AÑOS", conferencia en el Colmex, CEI, disponible en <http://cei.colmex.mx/Eventos%202014/Presentaciones%20TLCAN/Jaime%20Serra.pdf>.

Squalli, J. y K. Wilson (2011), "A New Measure of Trade Openness", en *World Economy*, 34, pp. 1745-70.

Vehapi, M.F; L. Sadikub y M. Petkovskic (2016), *Empirical Analysis of the Effects of Trade Openness on Economic Growth, an Evidence for South East European Countries*.

Zahonogo, P. (2016), "Trade and Economic Growth in Developing Countries, Evidence from Sub-Saharan Africa", en *Journal of African Trade* 3, pp. 41-56.

Cuarta sección

La inversión extranjera directa bajo el TLCAN

Las grandes empresas y la inversión extranjera directa en México en tiempos del TLCAN

Gregorio Vidal*

Introducción

En los 30 años previos, la economía de México ha registrado cambios importantes. Un hecho relevante es el tamaño y la composición del comercio exterior. Desde hace años, a partir de la puesta en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las exportaciones de manufacturas explican la fracción mayor del comercio exterior en montos que en algunos años se acercan al 30% del producto interno bruto (PIB). Las exportaciones tienen por destino principal la economía de Estados Unidos y, como se analiza en el texto, son realizadas por un reducido grupo de grandes empresas, en su mayoría transnacionales con matriz en alguno de un pequeño grupo de países desarrollados.

En el financiamiento de las actividades económicas también se observa una notable transformación. La colocación de títulos de deuda en el extranjero por empresas del país es común, como también la adquisición de deuda denominada en pesos por extranjeros. Todo forma parte de una nueva forma de financiamiento de las empresas y el sector público en condiciones de un sistema bancario y de crédito ampliamente internacionalizado. En otras actividades, como los servicios de telecomunicaciones o en hotelería, también hay nuevos jugadores de gran peso con una dimensión transnacional. La presencia de grandes empresas extranjeras es otro de los hechos notables en la economía del país, lo mismo en la industria cervecera, en la fabricación de refrescos, como en la más amplia gama de los servicios financieros. En este capítulo se plantea que las inversiones realizadas en el país por estas compañías, como el propio crecimiento de algunas gran-

* Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

des firmas con matriz en México, se explica por la nueva relación con Estados Unidos.

Los cambios recientes tienen como antecedente una larga historia de relaciones entre las economías de México y Estados Unidos, que incluye la acción relevante en el país de empresas estadounidenses desde finales del siglo XIX. No es un proceso continuo hasta la fecha. En conjunto no son las mismas empresas y no actúan en las mismas actividades. En este capítulo se analizan las transformaciones en esa relación, destacando que hay cambios significativos en ese largo periodo; sin embargo, su objetivo principal es dar cuenta de los cambios observados a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa. Por tanto, desde la perspectiva de la economía de México, la transformación sucede principalmente en el tiempo de vigencia del TLCAN, y está asociada a sus reglas y los procesos de reforma estructural que se ejecutan en el país.

Los datos sobre el comportamiento de la economía en México en años recientes no permiten establecer que existe un crecimiento sostenido y de largo plazo. Tampoco, como se documenta, hay una participación mayormente notable y en aumento en las exportaciones mundiales por parte de productos que proceden del país. El crecimiento de las exportaciones manufactureras es resultado de las decisiones de inversión de un reducido grupo de empresas transnacionales que atienden preferentemente en algunas líneas de su producción al mercado de Estados Unidos. En el país no se ha constituido un grupo importante de empresas con matriz en México que ocupen un espacio relevante y creciente en el comercio internacional con artículos fabricados en el país o que articulen sus inversiones en el exterior con la ampliación de la industria manufacturera y otras actividades productivas en México. La mayor transformación durante el periodo de vigencia del TLCAN es la internacionalización de algunas actividades manufactureras, sin una participación relevante de grandes firmas con matriz en México.

La IED y las grandes empresas en México: algunos antecedentes

En 1925, Ford, una de las mayores empresas de la industria automotriz con matriz en Estados Unidos, realizaba ventas directas de sus productos en el país. La firma inició operaciones en el extranjero en 1904 con una planta en Ontario, Canadá, apenas un año después de fundarse en Estados Unidos. La compañía ejecutó en México uno de sus primeros pasos en su interna-

cionalización en el terreno de la producción. En 1930 inició la construcción de su primera armadora en México, manteniendo hasta la fecha varias plantas en operación. En el ámbito bancario y del crédito, la presencia del capital estadounidense en el país existe también desde los años en que se constituye el Banco de México. En 1929, el National City Bank, nombre con el que operaba el Citigroup en esos años, abre en la capital del país una sucursal. Citi opera como banco comercial desde esa fecha sin interrupción alguna, y actualmente se ubica entre los mayores grupos financieros.

En esos años hay otras empresas extranjeras con actividades directas en diversos puntos de la geografía nacional. Sin embargo, como se señala desde la introducción de este capítulo, la presencia de capitales estadounidenses en el país es un dato relevante desde las últimas décadas del siglo XIX, que es necesario considerar para explicar la naturaleza y significado del cambio que se produce desde los años ochenta del siglo pasado.

Durante los sucesivos gobiernos de Porfirio Díaz, de 1876 a 1911, el capital extranjero invirtió en transporte, comunicaciones y generación y comercialización de electricidad. Por ejemplo, en generación y comercialización de electricidad destaca la Mexican Light and Power Limited, que comienza a operar al final del siglo XIX. Las autorizaciones otorgadas por ese gobierno al capital extranjero incluían el uso de las aguas de los ríos como fuerza motriz. A esa compañía se le autorizó en 1903 la utilización de los ríos Tenango, Necaxa y Catepuxtla (López Gallo, 1975:524). Sin embargo, las actividades en que se concentra la presencia de inversiones extranjeras son ferrocarriles, bancos y minería, destacando las inversiones por cuenta de compañías o de capitales estadounidenses (Ceceña, 1975:51-54). En 1880, en Estados Unidos se había construido en pocos años un sistema continental de transporte con base en el ferrocarril, que era la red de mayor dimensión en el mundo. El proyecto se financió con recursos de los grandes bancos de inversión, que al final del siglo XIX desempeñaron un importante papel en el financiamiento de grandes empresas, en las fusiones industriales y en la inmediata racionalización de la producción (Chandler, 1990). Varios de los empresarios que participaron en esos proyectos efectuaron inversiones en México. El Ferrocarril Central Mexicano, una de las mayores empresas privadas establecidas durante el gobierno de Porfirio Díaz en México, se realizó contando con la participación de inversionistas de Boston, que antes habían invertido en ferrocarriles en Estados Unidos (Kuntz, 1997:42-43). En materia de fundición del metal destacan las inversiones de la American Smelting and Refining Company, de la familia Guggenheim (Haber, 1992:33). En pocos años, de 1893 a 1911, la producción de metales industriales como cobre, plomo y zinc, entre otros, se triplicó.

En materia de petróleo, el incremento en la extracción a partir de las inversiones realizadas por extranjeros es notable. Haber destaca:

> Al igual que en el caso de los ferrocarriles y la minería, la expansión de la industria petrolera fue resultado del flujo de capital extranjero. Con la inyección de divisas a la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, México colocaba cada vez mayores cantidades de petróleo en el mercado mundial. La producción petrolera creció de apenas unos cinco mil barriles en el año fiscal 1900-1901, a más de ocho millones en 1910-1911 (Haber, 1992:33-34).

Años después, en el gobierno de Cárdenas, cuando se realiza la expropiación de los activos de las compañías que operan en la industria petrolera, se hace evidente la participación determinante en esa actividad de capitales con matriz en Estados Unidos que mantuvieron y efectuaron inversiones después del gobierno de Díaz.

Los capitales del exterior que llegaron a México después de 1870 y hasta el año de 1910 sumaban cerca de dos mil millones de dólares, cifra que representa, según los datos disponibles de la época, entre 67% y 73% del capital invertido en el país (Anderson, 1976:19, citado en Haber, 1992:28). Los capitales se ubican principalmente en actividades primarias. Gran parte exporta lo producido o son parte de la cadena exportadora, como en el caso de los ferrocarriles y las instituciones de crédito. En todas las actividades, con excepción de la banca, las firmas tienen mayoritariamente por origen capitales estadounidenses. En la banca, el control directo de cerca del 50% es ejercido por capitales franceses, que además participan en otros bancos (Ceceña, 1975:57). Entre ellos se encuentran los tres más importantes, dos de los cuales cambiaron de dueños y de nombre, pero siguen operando a la fecha: Banco Nacional de México y Banco de Londres y México. La inversión extranjera se dirige a actividades exportadoras, principalmente minería y petróleo, sin crear importantes relaciones con el resto de la economía. Incluso, contrata a un reducido grupo de mano de obra, más aun considerando el tamaño de la población. En el decenio de 1900 a 1910 "[…] la producción minera y petrolífera, sector básico de la exportación, crece a una tasa anual de 7.2%, o sea, dos veces más rápidamente que la producción manufacturera y casi tres veces más que la producción agrícola" (Furtado, 1976:68). La participación de capitales con origen en Estados Unidos es un dato destacado en el funcionamiento de la economía en el país y constituye un elemento fundamental de la relación con la economía de allende el río Bravo. En ese periodo no existen inversiones por cuenta de empresas con matriz en México en la economía de Estados

Unidos. Es una relación que se da en una sola dirección. Sin la acción de estos capitales no se explica el proceso de crecimiento de la economía en México.

A partir de finales de los años veinte hay un cambio en la presencia del capital con origen en Estados Unidos en la economía de México. No se realizan inversiones significativas en minería, petróleo e infraestructura. Como en el caso de Ford, que señalo páginas antes, en manufactura y en otras actividades se realizan nuevas inversiones. En el caso del petróleo, la retirada del capital extranjero es total a partir de la expropiación de 1938. En las otras actividades los cambios se dan a partir de la gran crisis global de finales de los años veinte y principios de los treinta, y los conflictos en curso en México en los años que van de finales de la segunda década del siglo XX a principios de los treinta. Es parte de los procesos que acompañan el cambio del patrón de crecimiento de la economía del país y de la configuración diferente en los actores sociales que conducen la economía y la sociedad.

Durante los años treinta y la primera parte de los cuarenta, las firmas con matriz en Estados Unidos no efectúan cuantiosas inversiones en México. La Gran Depresión, las condiciones del crecimiento de la economía de Estados Unidos al final de los años treinta y durante la Segunda Guerra Mundial (SGM), explican en parte el hecho. En la segunda mitad de los años cuarenta, una vez que la guerra concluyó, hay una drástica modificación en el comportamiento de varias empresas de ese país con relación a la economía de México: varias firmas buscan operar en el país. A diferencia de los años finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando las inversiones se localizaron en petróleo, minería y ferrocarriles, después de la SGM, las firmas estadounidenses realizan inversiones en la manufactura. Son las actividades industriales, algunas de ellas con crecimientos importantes en años previos, las que reciben capitales del exterior. Las empresas transnacionales con matriz en ese país recurren frecuentemente a la adquisición de compañías que operaban en el país para alcanzar un notable peso en las actividades productivas en que participan, y como parte de una estrategia de largo plazo para surtir el mercado interno (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976:249-251). Las adquisiciones, más la ampliación de la producción y la construcción de nuevas plantas utilizando considerablemente el crédito otorgado por el sistema financiero del país, son parte de una estrategia de consolidación de las empresas estadounidenses en el mercado interno. En la industrialización en curso es relevante el papel que desempeñan compañías con matriz en Estados Unidos.

En los años siguientes el proceso continúa, de tal manera que en los setenta la presencia de empresas de Estados Unidos en varias ramas de las

manufacturas es relevante. Las ET con matriz en Estados Unidos, acompañadas de algunas otras firmas, tienen la condición de líderes en el sistema industrial desarrollado desde finales de los años cuarenta hasta principios de los setenta. La forma en que se produce la sustitución de importaciones estimuló su presencia y favoreció su crecimiento. "Las ET no constituyen un enclave en ciertas áreas localizadas de la estructura industrial, sino que conforman un conjunto integrado que se articula a través de las relaciones interindustriales" (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976:365). En los años siguientes este hecho no se modifica. Por tanto, un elemento que caracteriza a la relación de las economías de México y Estados Unidos en el periodo comprendido entre finales de los años cuarenta hasta finales de los setenta del siglo pasado, es la implantación en el país de un número relevante de firmas con matriz en Estados Unidos, la mayor parte son empresas transnacionales (ET) que tienen un papel destacado en la dinámica de la economía de México y ocupan un lugar de líderes en las actividades en que participan (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976). Dominan mercados, influyen en la formación de precios, utilizan el sistema de crédito interno y se benefician de las políticas ejecutadas por la administración federal, incluida la protección en materia de importaciones a la producción manufacturera y los precios de los energéticos. En ese periodo no hay inversiones importantes por parte de empresas con matriz en México en territorio de Estados Unidos. Es la situación que prevalece hasta los años ochenta cuando gana fuerza la aplicación de las políticas de ajuste económico y las reformas que constituyen la denominada agenda del Consenso de Washington.

El TLCAN y las economías de México y Estados Unidos

Antes de la firma del TLCAN, a finales de los años ochenta, avanza en México la liberalización financiera. Se eliminan techos a las tasas de interés y su nivel pasa a depender pronto de los flujos internacionales de capital. En materia comercial se suprimen las licencias a las importaciones que apenas en 1985 cubrían el 92% de la producción, y se efectúa una reducción generalizada en las tarifas a las importaciones. En materia de inversión extranjera hay hacia 1989 una amplia liberalización de las regulaciones que restringían su acción en el país, sin cambiar hasta ese momento la ley vigente (Vidal, 2001:35-41). Al lado de todo ello se ejecuta un programa de privatizaciones que privilegia la adquisición de los activos por cuenta de capitales del país. Un ejemplo destacado es la privatización de los bancos comerciales, todos ellos comprados por grupos empresariales, firmas de las finanzas o grandes capitales de México (Vidal, 2001:140-143). También

la venta de Teléfonos de México consideró reglas que hicieron posible que la nueva empresa quedará controlada por capitales del país. Antes de proceder a la venta de la compañía se modificó la composición del capital, creando la serie de acciones AA, cuya posesión permitía tener el control de la firma. La convocatoria para la venta incluyó esta estructura y el grupo que obtuvo la compañía participó a través de un fideicomiso en el que la mayoría de votos quedó en manos del grupo Carso y la familia Slim, con lo que tenían el control de la compañía (Vidal, 2001:137-138). Además, la privatización de esos años no incluyó los sectores estratégicos de energía eléctrica y petróleo. Esta modalidad de privatización fue diferente a la realizada en otros países de América Latina, en los que no existieron restricciones para que capitales del exterior adquirieran los activos y tampoco se excluyeron la energía eléctrica y, en el caso de que el país contara con ese recurso, el petróleo (Vidal, 2001, 2009). Se concluyó que la puesta en práctica de las reformas estructurales, con estas formas de privatización, y la apertura amplia a la inversión extranjera eran compatibles con el fortalecimiento de grandes grupos empresariales que serían el medio para la construcción de una diferente relación con la economía mundial. Las reformas continuaron su curso y desde el gobierno federal se consideró necesario cambiar la relación con Estados Unidos, institucionalizando un nuevo marco cuya expresión es el TLCAN.

La disposición de discutir y acordar con Estados Unidos mecanismos para ampliar los flujos de comercio e inversión entre ambos países fue una decisión del Ejecutivo Federal. Sin embargo, formalmente tiene como punto de partida una recomendación al Ejecutivo Federal por parte del Senado de la República generada hacia abril de 1990 (Blanco, 1994). El desarrollo de la negociación incluyó a otros actores sociales. En el llamado cuarto de junto, participan por parte de México varios representantes de organismos empresariales. Para conducir su participación se estableció la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE). En su momento se afirmó que fue el medio a través del cual los sectores productivos presentaron las posiciones del conjunto de las ramas de la economía del país. La COECE incluyó a diversas cámaras empresariales, tanto de la industria y el comercio; pero también a la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y a la de compañías de seguros, al Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, a la Cámara de Comercio México-Estados Unidos, al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, entre otros (Alba, 1997).

La acción de la COECE abarcó un amplio trabajo de cabildeo y acompañó todo el proceso. Ello no implica que sus puntos de vista fueran necesariamente considerados, además de existir una amplia diversidad entre sus componentes y las opiniones que presentaban. No obstante, es un momen-

to en que se expresa la notable influencia de algunos grupos y sectores empresariales de México en la política económica. El hecho lo destaca Carlos Alba: "La COECE, por su propia estructura y la composición de sus miembros, revela una sobrerrepresentación de los intereses de los grandes grupos empresariales de México, los importadores y exportadores, y el sector financiero" (1997:157). Así, los resultados de las negociaciones se inscriben en la continuidad de la estrategia de reforma impulsada por el gobierno desde años antes, pero también tiene en cuenta el interés de sectores específicos de los actores sociales. En particular se consideran a las grandes empresas y grandes fortunas de México.

Al poco de haber iniciado las negociaciones, el gobierno de Canadá manifiesta su interés en participar. Como antecedente, Canadá y Estados Unidos habían concluido la negociación de un acuerdo comercial en octubre de 1987, que fue firmado en octubre de 1988. La precisión es relevante para entender el contenido del TLCAN, dado que en el tratado se establecen reglas y condiciones diferentes entre los tres países a propósito de salvaguardas que permiten sostener que más que un acuerdo de conjunto entre los firmantes, es por una parte un tratado entre Estados Unidos y Canadá y, por otra, entre México y Estados Unidos. Como se analiza en el capítulo, hasta la fecha para México las relaciones más importantes y significativas en materia de comercio e inversión se tienen con Estados Unidos. Pero también sucede lo mismo en migración, en turismo, en el ámbito de la educación y en materia política. La actual renegociación del TLCAN pone de manifiesto estas diferencias, al punto que a la fecha las relaciones económicas con Canadá son puntuales.

En los años posteriores a la firma del TLCAN, el gobierno de México ha negociado otros tratados comerciales semejantes al TLCAN y varios acuerdos bilaterales en materia de inversión. A la fecha, según información de la Secretaría de Economía, México cuenta con una red de diez tratados de libre comercio con 45 países, 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, nueve acuerdos de alcance limitado, algunos definidos como Acuerdos de Complementación Económica y otros más como Acuerdos de Alcance Parcial (Secretaría de Economía, 2014). La administración federal ha presentado la realización de estas negociaciones y la firma de los respectivos acuerdos y tratados como un aspecto del proceso de diversificación de las relaciones económicas internacionales de México. Sin embargo, lo que se mantiene y profundiza es la relación que tienen algunas empresas transnacionales que operan en México con ciertas actividades de la economía de Estados Unidos.

Hay corporaciones de algunos países de la Unión Europea, de Japón y de Corea que han estado realizando inversiones en México. El criterio para ampliar sus actividades de producción en el país no es el incremento del mercado interno y tampoco la construcción de una plataforma exportadora para Europa, Asia o algunos países de América Latina. Las decisiones de inversión se han tomado considerando la competencia y las condiciones de ingreso al mercado de Estados Unidos. La vigencia del TLCAN es un elemento fundamental para explicar la realización de esas inversiones, considerando las reglas establecidas en el acuerdo para garantizar un comercio que no se encuentre sujeto a impuestos entre los países firmantes del acuerdo y la eliminación de otras restricciones para los productos ensamblados en México con destino a Estados Unidos. La composición de las exportaciones y su alto contenido importado, como se documenta más adelante, confirman esta observación.

Al momento de la firma del TLCAN, la economía en México está teniendo cambios producto de la acción de algunos actores sociales que no objetan los contenidos del acuerdo comercial y de inversiones entre las tres economías del norte de América. Desde años antes, opera en el país en la manufactura un importante grupo de empresas maquiladoras de exportación concentradas en pocas actividades. Para este sector los contenidos del TLCAN resultan positivos y, como se presenta adelante, son importantes en el crecimiento de las exportaciones manufactureras. Asimismo, para las empresas de la industria automotriz, que habían estado realizando inversiones en la segunda mitad de los ochenta y la primera parte de los noventa, construyendo nuevas plantas de ensamblaje de vehículos automotores cuyos productos estaban mayoritariamente destinados al mercado de Estados Unidos. Un ejemplo es Ford que, como se destaca desde páginas previas, tiene una larga historia de operar en el país. La compañía puso en operación en 1983 una planta de fabricación de motores en Chihuahua y, posteriormente, en 1986 una fábrica de automóviles y de estampado y ensamblaje en Hermosillo.

Las reglas de origen establecidas en el TLCAN, en el caso de la fabricación de televisores y de vehículos automotores, confirman la construcción de un espacio específico de competencia favorable a un cierto grupo de firmas transnacionales que operan en la región, organizando segmentos de sus actividades productivas para cubrir el mercado de Estados Unidos, sin que ello comprenda un incremento equivalente de sus relaciones con otros sectores de la producción de manufacturas en México. Por ello, un cambio en las reglas de origen modifica las condiciones para las firmas que tienen inversiones en México fabricando algunos productos con destino principal a Estados Unidos. Lo característico de la mayor parte de las exportaciones

manufactureras con destino a Estados Unidos es el alto contenido importado de bienes intermedios y de maquinaria y equipo, que son posibles por el entramado entre el TLCAN y los otros tratados firmados por México. El resultado es: el incremento de las exportaciones manufactureras no implica crecimiento equivalente en el conjunto de la industria.

La operación de firmas transnacionales con matriz en Estados Unidos es un elemento relevante en la economía de México hasta nuestros días. Sin embargo, con la ejecución de las políticas económicas que forman parte del Consenso de Washington, la vigencia del TLCAN y la eliminación de algunas restricciones a las inversiones de empresas extranjeras contenidas en el articulado del acuerdo realizada por parte de México, se modifica la operación y se amplían las actividades en que pueden estar presentes las firmas con matriz en Estados Unidos. Para varias de las mayores empresas extranjeras, el mercado interno de México deja de ser el elemento determinante de su operación en el país. También se transforman los medios de financiamiento de sus actividades, cobrando importancia el mercado internacional de capitales y los recursos que aportan otras firmas de las empresas, incluida la matriz. En conjunto se trata de una de las mayores y más importantes modificaciones en la relación de la economía de México con la de Estados Unidos, que está asociada a la vigencia del TLCAN.

Al comienzo de la década del noventa, el tamaño de la economía de Estados Unidos permite señalar que se mantiene una situación de excepcionalidad en la economía mundial. El país tiene en esos años la quinta parte del producto mundial con el 4.6% de la población del planeta y emite la moneda que tiene curso efectivo mundial.

> Por tanto, el problema no es sólo la desigualdad económica entre los países firmantes del TLCAN y la diversa influencia política en la organización de la economía y las relaciones de poder mundiales, sino la propia dimensión y los procesos que impulsan al gobierno y las grandes corporaciones estadounidenses para que la excepcionalidad *americana* se sostenga y la huella que produce todo ello en la región de América del Norte (Vidal, 2004:14).

Una pequeña porción de las importaciones de Estados Unidos puede explicar gran parte del comercio exterior de México o de Canadá. Lo inverso no sucede. Aún más, las inversiones de algunas firmas con matriz en Estados Unidos pueden influir de manera determinante en el curso de la formación de capital en México o transformar la composición de la industria manufacturera. Lo contrario no existe hasta la fecha. Es decir, de las tres economías que suscriben el TLCAN, únicamente la de Estados Unidos tiene capacidad de influir de manera determinante en el conjunto de las otras dos. Esta situación no se ha modificado hasta la fecha.

LAS GRANDES EMPRESAS EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL TLCAN

En las principales oficinas de la administración federal y de algunos representantes de organismos empresariales de México, se enfatiza que el crecimiento económico del país sólo es posible por ciertos cambios producto de la realización de las reformas estructurales. Por un lado, el aumento de las exportaciones, en primer lugar de las manufactureras y, por otro lado, el ingreso de capitales del exterior. El incremento en las exportaciones es producto de las inversiones que están realizando capitales privados, incluyendo firmas extranjeras. Desde la perspectiva del gobierno federal, es un resultado de la operación de los mercados y un signo de avance en la eficiencia de la economía. Al tener en cuenta el aumento en el grado de apertura de la economía, al poco tiempo de entrada en vigencia del TLCAN, hay un notable incremento de las exportaciones. En el año de 1994, las exportaciones equivalen al 17% del PIB. En el año 2003 suman 25.4% del PIB y en 2012, 33.4%. Además del incremento en las exportaciones se produce un cambio importante en su composición con relación a las que tenían en los años inmediatos anteriores a la firma del TLCAN.

Desde 1995, las exportaciones de manufacturas representan el 80% o más del total. De 2007 a la fecha, las exportaciones de las industrias manufactureras son regularmente el 80% o algo más del total. El petróleo crudo representa la mayor parte del resto de las exportaciones. Las manufacturas predominantes en las exportaciones son: automotriz, equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, y equipos y aparatos para industrias diversas. En todas ellas, el incremento de las exportaciones se efectúa aumentando las importaciones. Pero además, una parte relevante del mercado en el país se cubre con importaciones de productos terminados que realizan las propias empresas exportadoras. El destino principal de las exportaciones es Estados Unidos. Es regular observar que cuatro quintas partes de las exportaciones tienen por punto de llegada Estados Unidos, y en los productos de la industria manufacturera que más se exportan la cifra puede ser un poco mayor. Gran parte de las ventas hacia el mercado estadounidense las realizan firmas transnacionales. Estas compañías, aun cuando no tienen en ese país su matriz, han decidido instalar en México una o varias plantas para realizar la conclusión de la fabricación de algunos productos que en su mayoría se comercializan en Estados Unidos.

Por la cantidad de vehículos automotores que se ensamblan en el país, México se encuentra en el grupo de los diez mayores productores a nivel mundial. Sin embargo, a diferencia de los otros integrantes del grupo, la mayor parte de lo manufacturado se destina a la exportación. A partir de la entrada en vigencia del TLCAN, las exportaciones de automóviles crecen, como

aumenta la producción. En pocos años se duplica y triplica la cantidad de vehículos ligeros armados en el país, en su mayor parte exportados hacia Estados Unidos. Con base en datos de la AMIA, en 1994 se producen un millón 97 mil vehículos ligeros. En la década pasada el incremento de la producción es importante, alcanzando la cifra de dos millones de unidades automotrices en el año 2007. En 2013 se fabrican casi tres millones de vehículos ligeros y para 2017 la cifra fue de 3 777 569.

En 2015 se exportó 81.2 de lo producido y en 2017, 82.2%. En 2013, del total exportado, 68% tuvo por destino el mercado estadounidense. A Canadá se destinó el 8%. En los años siguientes las cifras son semejantes. AMIA (2017) informa que en 2016 el mercado estadounidense fue el destino de 77.1% de las exportaciones, mientras en 2017 la cifra fue de 75.3%. En ambos años le sigue Canadá. Del total de compañías, las cinco más importantes con años de implantación en el país, explican la mayor parte de las exportaciones, el 79.1%. En 2017 encabeza la lista General Motors, le sigue Fiat Chrysler Automóviles, después Nissan, Ford y Volkswagen. Las tres empresas cuya matriz se encontraba en Estados Unidos antes de la firma del TLCAN, destinan desde hace años y hasta la fecha una proporción regularmente mayor al 80% de la producción realizada en México a su exportación, predominando ampliamente el mercado de Estados Unidos. Las cifras son menores tratándose de Nissan y Volkswagen, pero también la mayor parte se exporta.

Las compañías anteriormente enlistadas manufacturan en México una reducida gama de los vehículos que comercializan en la región e incluyen en su producción partes que son importadas desde otros países. Estas importaciones efectuadas desde México son resultado de las decisiones de las matrices. Una parte relevante de las importaciones procede de las matrices o de empresas de las firmas que operan en Estados Unidos y Canadá. Otras partes proceden de filiales en América del Sur en unos casos, en otros de Asia y también de algunas economías de Europa. Su composición es resultado de la implantación global de la transnacional, considerando el reparto de sus inversiones y buscando las mejores condiciones para abastecer el mercado principal de la región, es decir: Estados Unidos.

Las firmas de la industria automotriz que han realizado inversiones en años recientes tienen un comportamiento semejante. La mayor parte de lo producido se exporta, incluso se alcanzan cifras superiores al 95%. Las compañías son: Honda, Toyota y Mazda, todas actualmente con matriz en Japón. En años más recientes se incorpora Kia, con matriz en Corea. Lo producido en México se exporta, principalmente a Estados Unidos, incluyendo en la fabricación una parte importante de insumos importados de diversos países utilizando las reglas contenidas en los diversos acuerdos

comerciales y de inversión suscritos por México. Mientras, el mercado interno se cubre mayoritariamente con vehículos importados, que también se benefician de las reglas contenidas en los acuerdos comerciales. En años recientes aumenta la importación de automóviles para cubrir el mercado interno. En 2015, 53.3% de las ventas de automóviles ligeros en México se cubre con importaciones. En 2017 hay un incremento, 59.2% de las ventas son vehículos importados. Todos estos movimientos internacionales son transacciones intrafirma con precios administrados. Otra parte es surtida por proveedores que trabajan para el conjunto de la compañía y algunos de ellos eran parte de la firma hace años. Es en la matriz que se definen las relaciones entre las filiales y de éstas con la cabeza de la empresa. Lo que se observa en las empresas que están ensamblando en México es que cuando hay incrementos en las exportaciones existe un aumento igual o mayor de las importaciones, todo ello definido por el volumen de vehículos que se comercializan en el territorio de Estados Unidos.

En la fabricación de equipos y aparatos eléctricos y electrónicos sucede algo semejante, como también en la de equipos y aparatos para industrias diversas. En ambas actividades industriales operan empresas transnacionales ensamblando algunos productos o fabricando partes cuyo destino preferente es el mercado de Estados Unidos. En estas actividades el número de empresas es mayor que el existente en la fabricación de vehículos de transporte, destacando algunas compañías con matriz en Japón y en Corea, junto a compañías de algunos países de la Unión Europea y de Estados Unidos. Son manufacturas dominadas por la importación de insumos y de equipo y maquinaria. En el pasado, en estas actividades se distinguía a las empresas maquiladoras. En 2006, último año en que el Banco de México reporta por separado las cuentas del comercio de las maquiladoras, las exportaciones realizadas por estas empresas son el 45% del total y las importaciones el 34.2%. En los años siguientes, con base en la estadística oficial que considera a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, las cifras de las exportaciones realizadas por empresas que operan en México, sin considerar la maquila, varían desde el 27.5% en 2007 hasta el 34.3% del PIB, mientras las exportaciones totales van del 54% al 64% del PIB. Ello implica que casi la mitad de las exportaciones son mercancías elaboradas en empresas maquiladoras. Las cifras que alcanzan las importaciones para fabricar diversos artículos realizados por estas compañías son semejantes a las de la primera parte de la década pasada.

A estas cifras debe sumarse la mayor parte de las exportaciones de la industria automotriz, en tanto tienen un importante contenido importado. En 2006 las exportaciones automotrices son el 21.2% del total y las importaciones 12.5%. En los años siguientes no existen notables variaciones en

el total de las exportaciones, mientras se incrementan las importaciones, incluso para cubrir el mercado interno. Así se mantiene una industria automotriz que fabrica en México automóviles para ser exportados con partes manufacturadas en otros países, a la vez que la mayor parte de los vehículos comercializados en México son importados. Los datos agregados del comercio exterior en la industria automotriz, equipos y aparatos eléctricos y electrónicos, equipos y aparatos para industrias diversas y alguna otra actividad que opera bajo la modalidad de maquila o en industrias procesadoras, no dejan espacio para interpretaciones. Explican la mayor parte del grado de apertura de la economía. Restando la maquila y la industria automotriz, el comercio exterior de México equivale a una cifra ligeramente superior al 20% hasta la fecha. Este resultado implica que la mayor parte de la relación con el exterior de empresas que operan en México se realiza a partir de un esquema de comercio que considera las importaciones de partes y diversos productos como un dato sustantivo, por lo que el incremento en las exportaciones no se vincula con aumentos en la producción equivalentes en empresas que operan en el mercado interno en México. Las firmas en México no toman decisiones de incrementos de producción o realización de inversiones por cuenta propia y mucho menos atendiendo a las condiciones del mercado interno. Son filiales de transnacionales encargadas de tareas específicas y explican gran parte del comportamiento de la manufactura en el país y la propia relación con la economía de Estados Unidos y la economía internacional.

Al sumar las exportaciones y las importaciones vinculadas a la industria del petróleo, es aún menor la relación del resto de la economía del país con el exterior. Además, las importaciones son importantes en materia de granos básicos y otros productos de consumo. Por el lado de las exportaciones son también relevantes algunos minerales y otros productos básicos realizados por un reducido grupo de grandes empresas, varias de ellas transnacionales. En conjunto no existe un crecimiento del conjunto de la industria que acompañe a la exportación de manufacturas. Lo característico es que la exportación manufacturera tiene un alto contenido importado de insumos de equipo y de maquinaria.

Este esquema de comercio exterior es resultado del dominio del comercio intra industrial entre México y Estados Unidos. Como destaco desde líneas previas, las firmas preponderantes que participan en cada una de las ramas industriales relevantes en las exportaciones son parte de una misma empresa, por lo que propiamente es un proceso de transferencias transfronterizas entre una misma compañía o grupo corporativo. El tema del comercio intra empresa, como un signo característico del avance en la exportación de manufacturas desde México, ha sido destacado al poco tiempo de vigen-

cia del TLCAN en varios estudios (Ramírez, 2001; Soria, 2004; Contreras y Carrillo, 2003; Vidal, 2011). Son transferencias entre una misma empresa transnacional, cuyo incremento se asocia a la apertura comercial y a la apertura en inversiones y colocaciones financieras: es uno de los cambios más importantes asociado a la operación del TLCAN. Unas pocas compañías han organizado su producción destinada mayoritariamente al mercado de Estados Unidos, considerando parte del proceso industrial en México. Se fabrican algunos productos, como pocos modelos de automóviles, algunos aparatos eléctricos, televisores y otros artículos semejantes. Otras firmas optan por fabricar partes que se utilizan en la elaboración de productos, cuyo destino mayoritario es el mercado estadounidense. Entre las condiciones favorables para que esta modalidad de organización de la producción se desarrolle, se encuentra la plena libertad para importar insumos, partes y maquinaria sin estar sujetos a gravamen alguno, en tanto se cumplan las reglas establecidas en el TLCAN y en el resto de los tratados de libre comercio y acuerdos de inversión que el gobierno federal ha suscrito. Es una condición, según el lenguaje oficial, una ventaja competitiva, que no ha sido compatible con una mayor participación de otras empresas de las manufacturas en los procesos de producción asociados a las exportaciones.

En este contexto, no existen elementos endógenos para lograr un crecimiento de las exportaciones. Tampoco se generan procesos para que la manufactura crezca más como resultado del mantenimiento de las exportaciones. Hasta los años ochenta, las exportaciones de México suman cerca del 1% del total mundial. En el año de 1994 son el 1.45% del total mundial y un año después el 1.56%. Posteriormente, la cifra aumenta lentamente, en 2001 es el 1.6% y en 2010 el 1.7% del total mundial. Para el 2012, según información de CEPAL, las exportaciones de bienes realizadas desde México equivalen al 2% del total mundial. El incremento en las exportaciones que se da durante los años noventa y principios de la década pasada, no implica que el peso de la economía de México a nivel mundial se incremente. Lo que se observa es que el crecimiento de las exportaciones está limitado por su composición, en la que dominan pocas actividades. El destino, con la alta concentración que se envía al mercado de Estados Unidos por cuenta de un reducido grupo de grandes empresas, es otro hecho que limita su crecimiento. El principal obstáculo para un mayor incremento es que la inmensa mayoría de las exportaciones manufactureras son realizadas por un reducido grupo de empresas transnacionales que actúan en México considerando la evolución del mercado en Estados Unidos, sin una creciente articulación con el resto de la manufactura en el país y tampoco sin considerar otros mercados en el exterior para su crecimiento.

El desarrollo de un grupo relevante de empresas manufactureras con matriz en México con alta capacidad de exportación no se ha producido. La internacionalización de capitales con matriz en México incluye a un reducido grupo de grandes empresas que han optado preferentemente por realizar inversiones en otros países como el medio para mantener su crecimiento. Estas inversiones no se articulan con las actividades que otras empresas tienen en México, de forma que acompañen su crecimiento. Al igual que otras firmas que se han internacionalizado en años recientes, las empresas con matriz en México han optado por la compra de compañías o activos en el extranjero como el medio sustancial para avanzar en su internacionalización. América Móvil, en telecomunicaciones; CEMEX, en la industria del cemento; Bimbo y Gruma, en alimentos; Carso, en finanzas e infraestructura; Grupo México, en minería. Se pueden enlistar otras cuantas compañías con un proceso semejante de internacionalización que dan cuenta de la poca relación entre el crecimiento de las compañías y el desempeño de la industria y las actividades económicas en México.

En 1994, al entrar en operación el TLCAN, la banca comercial y otras firmas de las finanzas, como las compañías de seguros, estaban en manos de capitales del país. Incluso se habían establecido restricciones por un periodo a la participación en el país de bancos con matriz en el extranjero. Los hechos se modificaron aceleradamente a partir de la crisis monetaria y del crédito de finales de 1994 y de 1995. Los bancos que tenían poco tiempo de haber sido privatizados con reglas para que fueran adquiridos por capitales del país, fueron vendidos en su mayor parte a capitales del exterior. El resultado es: desde hace años la mayor parte de los activos es controlado por un reducido número de grupos financieros del exterior. Lo mismo se observa en el sector de aseguradoras y en otros ámbitos de las finanzas. El escenario incluye una banca comercial que no se ha destacado por su financiamiento a la actividad productiva y que realiza importantes colocaciones de recursos financieros en títulos de la deuda pública. Los bancos comerciales son un eslabón más de la extroversión de la economía del país, en el sentido de un espacio en que las ganancias que se generan no son monetizadas en México.

El escenario se completa con la venta de activos por parte de algunos de los mayores empresarios y financieros del país. Las dos mayores cerveceras del país son parte de consorcios extranjeros del ramo: AB-Inbev, el mayor grupo del ramo a nivel mundial y con matriz en Bélgica, compró Grupo Modelo; y Heineken adquirió FEMSA-Cervecería. Nestlé ha realizado diversas adquisiciones, como también Coca Cola Co, incluyendo el control de FEMSA-Coca Cola. En la siderurgia destacan algunas adquisiciones, como también una amplia participación en la hotelería en los principales destinos

del país. Los grandes capitales del país han realizado cuantiosas ventas o se concentran en pocos negocios. Además de las enlistadas líneas antes, deben sumarse tiendas departamentales, supermercados y algunas cadenas de restaurantes, televisión y medios de comunicación, servicios de salud, algunas firmas más en minería y en hotelería. Su crecimiento no está necesariamente vinculado a la ampliación de otras inversiones, menos al aumento de las inversiones en la industria manufacturera en México. Es en este contexto que avanza el contenido importado de la inversión en maquinaria y equipo. En los primeros años de la década de los noventa, del total de la formación bruta de capital fijo (FBCF) en maquinaria y equipo, alrededor del 50% se fabricaba en México. En los años siguientes el porcentaje se redujo sin que existiera un aumento en este componente del coeficiente de inversión. En el año 2000, la FBCF en maquinaria y equipo es del 10.9% del PIB, ligeramente menor a la de los años finales de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado. Pero a diferencia de esos años, en 2000 el 63.3% es importado. En 2013, la FBCF en maquinaria y equipo equivale al 7.9% del PIB, importándose el 66.3% del total. En los años siguientes aumenta el contenido importado de la FBCF, en 2016 equivale casi al 80% del total. Por un lado, hay un reducido grupo de manufacturas con un alto contenido importado que producen para el mercado estadounidense a partir de decisiones de firmas extranjeras. Por otro, se ha desmantelado la capacidad industrial del país, en particular en el segmento de maquinaria y equipo, por lo que los crecimientos en la producción necesariamente implican que se trasladen al exterior las ganancias asociadas a la mayor parte de las adquisiciones de bienes de capital. Este es otro de los cambios en la relación de la economía de México con la de Estados Unidos, que avanza conforme pasan los años de vigencia del TLCAN y da cuenta de la forma en que operan en el país las grandes empresas.

Conclusión

En 2016, la Organización Mundial de Comercio coloca a México como la séptima economía exportadora de manufacturas, considerando a la Unión Europea (UE) en su conjunto y a Hong Kong separada de China. Es un dato relevante de la transformación en la economía del país. También contando en su conjunto a la UE, es la séptima economía por el monto de sus importaciones de manufacturas. El crecimiento del grado de apertura de la economía del país se expresa en un aumento destacado del comercio exterior en la manufactura. Sin embargo, como se muestra en el capítulo, la apertura es relativa, en tanto no incluye al conjunto de la economía y tampoco

los sectores que participan de ella, tienen relaciones significativas con el resto de las actividades económicas. Es un reducido grupo de empresas transnacionales las que organizan en el territorio nacional algunos tramos de la elaboración de ciertos productos preferentemente destinados al mercado de Estados Unidos. Entre las formas de organizar estas actividades en la manufactura está la utilización preferente de maquinaria y equipo importado. Pero también de partes e insumos fabricados en otras regiones y países que entran al país sin gravamen alguno u otra restricción, haciendo de este hecho una de las condiciones para que se establezcan algunas empresas en México.

Se tiene una producción manufacturera con alto contenido importado destinada mayoritariamente al mercado de Estados Unidos. El traslado de los productos a ese territorio se efectúa en gran parte como una transacción al interior de la empresa. Las decisiones de inversión y el manejo de la capacidad de producción se definen en la misma corporación, sin considerar la evolución del mercado interno en México. Incluso, el proceso de financiamiento de la producción se da a partir de fuentes externas y gran parte de las ganancias se monetiza en el exterior. Esta transformación en el funcionamiento de las grandes empresas en México es otro de los datos relevantes del cambio en la economía del país.

En México no se ha creado o fortalecido un grupo importante de empresas que realice por su cuenta exportaciones apoyadas en el desarrollo en el país de las manufacturas. La internacionalización de algunas firmas con matriz en México procede adquiriendo activos o empresas en el exterior, tal cual sucede en otros países. Pero la internacionalización de esas compañías no se articula con inversiones en empresas manufactureras en México y ni siquiera con un incremento en la demanda de otros artículos fabricados en el país. Es un crecimiento de la exportación de manufacturas de un reducido grupo de productos destinados al mercado estadounidense y que produce efectos multiplicadores en otras economías, mismas en las que se están monetizando las ganancias. Frente a ello, algunas grandes fortunas en México han preferido la venta de sus activos y el refugio en el corte de cupón o en algunas actividades de los servicios y el comercio. En conjunto es la mayor transformación durante el periodo de vigencia del TLCAN.

La dinámica con la que funciona la economía del país a partir de estos hechos implica el mantenimiento de un amplio sector de actividades definidas como informales, pero un incremento aún mayor de la informalidad laboral. Para gran parte de la población ocupada lo común es obtener bajos ingresos, aun cuando segmentos importantes de trabajadores laboran más de cuarenta horas por semana. Los datos de la ocupación en el país se corresponden con un pobre crecimiento del PIB y, si se considera la distribu-

ción del ingreso por habitante, una firme tendencia al estancamiento. El mantenimiento de la política económica definida por la austeridad y el equilibrio fiscal, y la profundización de las reformas estructurales que son parte de las condiciones de aplicación del TLCAN, no modificará la situación. La transformación de la economía fundada en la estrategia económica aplicada desde finales de los ochenta, permitió el avance de un sector exportador de manufacturas con alto contenido importado dominado por unas pocas compañías transnacionales, pero también la profundización de la desigualdad social.

Bibliografía

Amia (2017), *Boletín de prensa,* diciembre, Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, México, disponible en <www.amia.com.mx>.

Alba, Carlos (1997), "La COECE, un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México", en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero, pp. 149-166.

Blanco, Herminio (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ceceña, José Luis (1975), *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*, 4ª edición, México, Ediciones El Caballito.

Chandler, Alfred (1990), *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

Contreras, Oscar y Jorge Carrillo (2003), *Hechos en Norteamérica*, México, Cal y Arena.

Fajnzylber, Fernando y Trinidad Martínez Tarragó (1976), *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Furtado, Celso (1976), *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, 8ª edición, México, Siglo XXI.

Haber, Stephen (1992), *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial.

Kuntz, Sandra (1997), "La mayor empresa privada del Porfiriato. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)", en Carlos Marichal y Mario Cerutti (comps.), *Historia de las grandes empresas en México 1850-1930*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 39-63.

Ramírez, José Carlos (2001), "Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México", en Arturo Borja, Judith Mariscal y Miguel Ángel

Valverde (coords.), *Para evaluar el TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 181-217.

Secretaría de Economía (2014), *Tratados y acuerdos firmados por México*, México, disponible en <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.

Soria, Víctor Manuel (2004), "Algunas implicaciones teórico empíricas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica", en Gregorio Vidal (coord.), *México en la región de América del Norte, Problemas y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 29-51.

Vidal, Gregorio (2001), *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Barcelona, Anthropos.

Vidal, Gregorio (2004), "México en la región de América del Norte, estancamiento y profundización de la desintegración económica y la desigualdad social", en Gregorio Vidal (coord.), *México en la región de América del Norte. Problemas y perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-28.

Vidal, Gregorio (2009), "Privatizations in Latin America", en Philip Arestis y Malcolm Sawyer (eds.), *Critical Essays on the Privatization Experience,* Hampshire, Great Britain, Palgrave

Vidal, Gregorio (2011), "México, o secundario-exportador e o aprofundamento do subdesenvolvimiento", en *Cadernos do Desenvolvimiento*, vol. 6, núm. 9, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Politicas para o desenvolvimiento, pp. 383-405.

Capítulos de inversión y solución de controversias del TLCAN. Su vinculación con el déficit comercial estadounidense y su renegociación

María Teresa Gutiérrez Haces*

Introducción

Es indudable que el primer año de la presidencia de Donald Trump se destacó por ser un periodo caracterizado por la confrontación. Las discrepancias se expresaron de manera continua, en múltiples niveles, con diversos países y con diferentes actores.[1] En esta coyuntura, México y Canadá se vieron irremediablemente involucrados en muchas de las decisiones que el presidente Trump tomó, tanto a nivel político como económico.[2] Entre estas medidas, la renegociación disfrazada de modernización del Tratado, indudablemente fue el hecho que de manera más contundente afectó y seguirá impactando el futuro económico de los tres países, así como la dinámica de las relaciones bilaterales y trilaterales dentro de América del Norte.

Durante la campaña presidencial, así como en los primeros 18 meses de su gobierno, el presidente Trump enfatizó su decisión de poner fin al multilateralismo, una iniciativa de carácter internacional que fungió desde principio del siglo XX como pieza clave en la relación de Estados Unidos con el mundo.[3] A esto, habría que agregar otros detonadores que en gran medi-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt. La autora agradece a Vanessa Mora Sánchez su apoyo técnico y hemerográfico para esta investigación.

[1] Tal es el caso de la propuesta de construcción del muro fronterizo entre México y Estados Unidos, como parte esencial de la política de seguridad de Estados Unidos; el alejamiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la salida de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

[2] Esto debe atribuirse a que ambos países se convirtieron en su contraparte comercial, gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que durante 24 años (1994-2018) ha sido el eje dinamizador de América del Norte.

[3] El presidente Trump a través de su cuenta oficial de Twitter, reiteradamente ha manifestado su desconfianza del multilateralismo y las instituciones que lo representan. Con esto en mente,

da rompieron con el equilibrio internacional del cual Estados Unidos ha sido partícipe. La decisión del presidente Trump de desvincular a Estados Unidos del Acuerdo de Paris en 2017,[4] su retiro del Acuerdo Comercial Transpacífico (TPP), también en 2017; la deslegitimación de instancias multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 2017; y más recientemente la propuesta de abandonar muchos de los mecanismos de arbitraje internacional en materia de inversión y comercio como el Convenio de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI) y la propia OMC, representan un duro golpe para el multilateralismo a nivel mundial.

Sin duda, una de las decisiones más polémicas durante la administración Trump ha sido la renegociación del TLCAN, un acuerdo trinacional que ha producido un incremento comercial sustancial para determinados sectores económicos en México, Canadá y Estados Unidos, pero que no ha logrado producir un efecto de equiparación económica entre los tres países que efectivamente logre disminuir la asimetría económica en América del Norte, y más específicamente la de México.

La iniciativa estadounidense respecto a la renegociación del TLCAN no provenía inicialmente del Poder Legislativo estadounidense, sino del Poder Ejecutivo y más específicamente de su presidente. Trump desde su campaña electoral manifestó reiteradamente que el TLCAN había sido y era: "el peor acuerdo comercial de la historia [de Estados Unidos], debido entre otros, a la cantidad de empresas estadounidenses establecidas en México". Efectivamente, estas empresas han sido atraídas por los bajos salarios; la

---

ha declarado que: *"las Naciones Unidas tiene un gran potencial, pero en este momento es sólo un club para que varias personas se reúnan, hablen y se diviertan"*. Citado en "Trump indica que se alejará del multilateralismo de Obama", [en línea], periódico *El Informador*, 28 de diciembre de 2016.

[4] El acuerdo de París es un acuerdo internacional que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta. Dicho acuerdo se puso en discusión dado que las cifras de temperatura alcanzadas en 2016 rompieron record históricos. Los países que participaron en dicho acuerdo se comprometieron individualmente a alcanzar medidas que permitan disminuir los gases de efecto invernadero. Sin embargo, la peculiaridad de este acuerdo es que no es de ninguna manera vinculante (como lo es el Protocolo de Kioto), por lo que los países pueden modificar sus compromisos sin recibir multas. Durante la presidencia de Barack Obama se negoció este acuerdo, y Estados Unidos se comprometió a recortar para el año 2025 los gases de efecto invernadero, al pasar del 26% al 28%, así como repartir para 2020, 3 millones de dólares en ayuda para los países menos desarrollados con la finalidad de que estos países puedan reducir su dependencia a los combustibles fósiles. China por su parte, se comprometió a que para 2030 obtendría una quinta parte de su electricidad con fuentes libre de carbono. Finalmente, India se comprometió a reducir la intensidad del carbono o la cantidad de emisiones de CO_2, por unidad de actividad económica. Fuente: *The New York Times, "¿Qué es el acuerdo de París?,* 1 junio de 2017.

mano de obra calificada; las facilidades fiscales y de infraestructura que ofrecen, tanto el gobierno federal como los estatales; y por supuesto, la protección casi irrestricta que ofrece el TLCAN a través del capítulo 11, el cual otorga a la inversión de Canadá, México y Estados Unidos, una protección prácticamente absoluta para sus operaciones dentro de América del Norte. En la misma tesitura se encuentra el capítulo 19 del TLCAN, que, en el caso excepcional de este Tratado, permite a las empresas demandar directamente a cualquiera de los tres gobiernos de Norteamérica, sin pasar necesariamente por los canales tradicionales de solución de disputas relativas a prácticas desleales, imposición de salvaguardas y aplicación de cuotas antidumping entre gobiernos.[5] Todos estos aspectos han llevado al presidente estadounidense a afirmar conclusivamente que han provocado el enorme déficit comercial de Estados Unidos con México.

Contrariamente a lo afirmado por el presidente Trump, las empresas estadounidenses buscaron asentarse en México, desde la década de los años cincuenta del siglo XX, persiguiendo con ello beneficiarse de la política de industrialización sustitutiva de importaciones que había creado un mercado prácticamente cerrado para las importaciones. Una situación similar se dio en Canadá con la política nacional que de la misma manera que la mexicana, había construido un cerco arancelario para alentar un proceso de industrialización vernáculo. El propósito de las empresas estadounidenses fue aprovechar un mercado cautivo a proximidad. En ambos casos, los capitales estadounidenses optaron por producir en México y Canadá diversos bienes intermedios, así como productos semimanufacturados. Durante los años setenta, la industria maquiladora en México favoreció dicha tendencia y con la apertura económica instrumentada desde mediados de los ochenta, las empresas estadounidenses lograron consolidarse aún más en México.

Esto significó que, durante casi 70 años, las corporaciones estadounidenses pudieron acceder al mercado mexicano y canadiense realmente sin excesivas restricciones y que el gobierno de Estados Unidos en contadas ocasiones objetó este hecho o lo vinculó con el déficit comercial estadounidense. Uno de los grandes problemas que enfrentó Canadá al momento de la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos en 1988, fue que muchas de las empresas estadounidenses que estaban establecidas en el país desde mediados del siglo XX, decidieron relocalizarse en su propio país, ya que muchas de las ventajas del proteccionismo cana-

[5] Desde luego, el capítulo 19 es primordialmente una instancia para resolver conflictos comerciales entre gobiernos; sin embargo, en éste se contempla la posibilidad de que una empresa presente una queja a su gobierno, la cual deberá ser resuelta basada en lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

diense habían desaparecido con el ALCCEU. La presencia de estas empresas estaba tan internalizada en la economía canadiense y en el imaginario colectivo, que muchos canadienses descubrieron con sorpresa que estas compañías en realidad no eran canadienses sino estadounidenses.[6]

Respecto a las presiones del gobierno de Estados Unidos en el sentido de repatriar a sus empresas, existen al menos dos casos importantes antes del presidente Trump. Una se dio durante la presidencia de Richard Nixon, quien trató de forzar la relocalización de las empresas estadounidenses, imponiendo un sobre impuesto de 10% a las importaciones que ingresaban a Estados Unidos; y otro fue el programa de incentivos a la repatriación de las empresas durante la presidencia de Jimmy Carter.

La discusión sobre el déficit comercial es un asunto que ha sido alentado personalmente por el presidente Trump, sin embargo, el criterio que había estado prevaleciendo desde décadas atrás, sin importar qué partido político ocupaba la Casa Blanca, fue favorecer la entrada de la inversión extranjera a Estados Unidos y no tanto sobre regular las actividades internacionales de las empresas y su vinculación con el estado de la balanza comercial.

De acuerdo a datos publicados por el Departamento de Estado, las exportaciones estadounidenses representan sólo el 12% de su GDP, mientras que las exportaciones mexicanas representan alrededor de un 38% de su PNB; de este porcentaje, 81% tiene como destino a Estados Unidos. En el caso de Canadá, sus exportaciones representan 31% de su GDP, y de acuerdo a datos del Banco Mundial, 76% de estas exportaciones se destinan a Estados Unidos. Estos datos nos permiten concluir que la actividad exportadora es mucho más importante para México y Canadá que para su vecino, y que en ambos casos, el mercado estadounidense representa el destino prioritario.[7] En la actualidad, el déficit comercial más importante de Estados Unidos es con China, pero el gobierno estadounidense prefiere identificar a México como la *bête noir* de su balanza comercial.

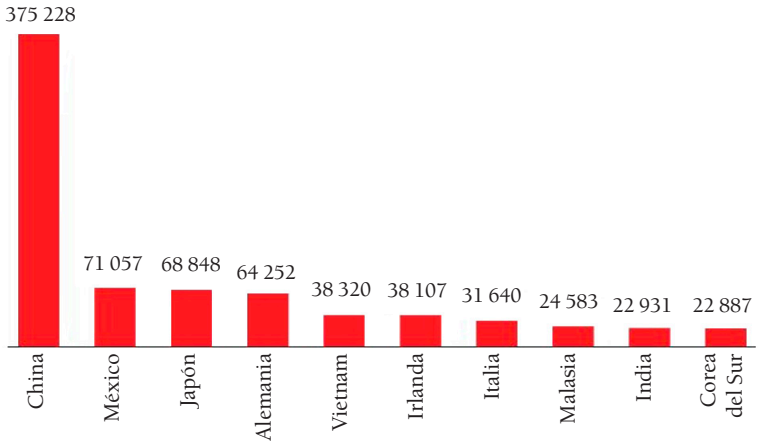
Desde el año1994, el TLCAN ha significado para México, Estados Unidos y Canadá un incremento importante para las exportaciones de productos de los tres países. La gráfica 2 expresa el crecimiento de bienes entre los países del TLCAN desde 1993.

Las gráficas 2 y 3 expresan la evolución del comercio trilateral desde 1993 al mes de enero del 2017, destacándose que los incrementos más

[6] Gutiérrez Haces, María Teresa (2017), *Los vecinos del Vecino. La Continentalización de México y Canadá en América del Norte*, Grupo Planeta Ariel y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

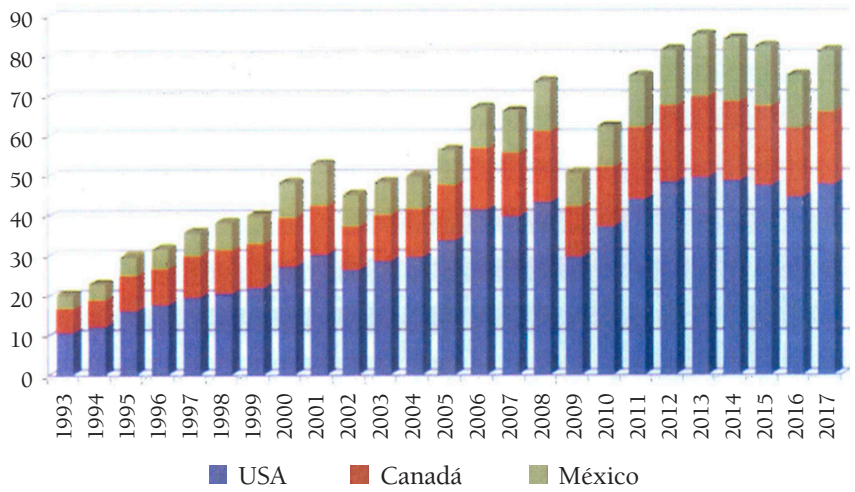
[7] Friedman, George y Fedirka.Allison (2017), "Playing the Part in NAFTA Negotiations", en *This Week in Geopolitics*, October 16, Washington, disponible en <http://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/playing-the-part-in-nafta-negotiations>.

GRÁFICA 1
PAÍSES CON LOS QUE ESTADOS UNIDOS TIENE UN MAYOR DÉFICIT COMERCIAL
(MILLONES DE DÓLARES)



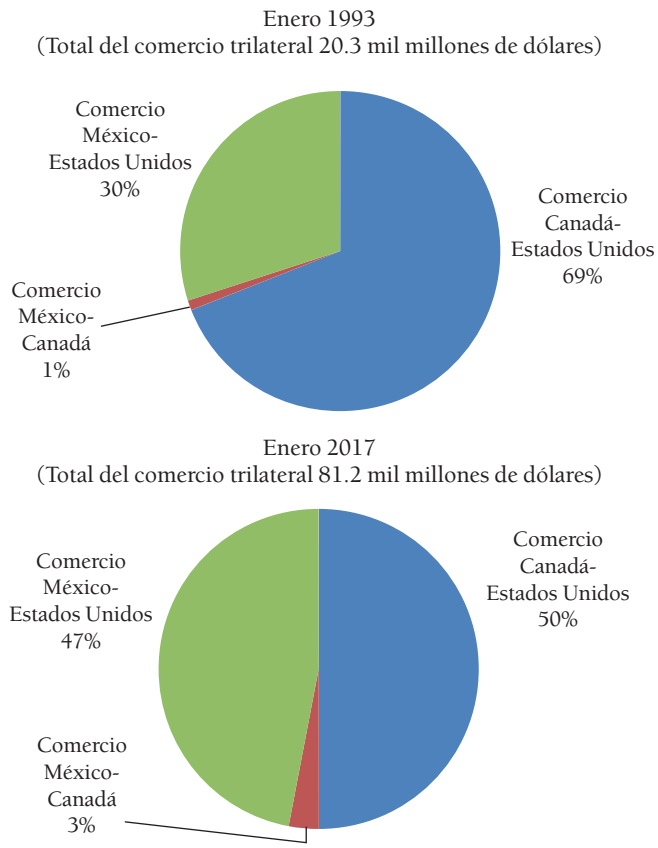
FUENTE: "Cuatro gráficas que muestran cómo Trump falla en contener el déficit comercial de EU", [en línea], *Expansión*, 6 febrero 2018, disponible en <https://expansion.mx/economia/2018/02/06/4-graficas-que-muestran-como-trump-falla-en-contener-el-deficit-comercial-de-eu>.

GRÁFICA 2
COMERCIO DE BIENES EN EL TLCAN, ENERO 2017
(MIL MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: tomando de la base de datos de Ministerio de Economía con importaciones de US Census Bureau, Statics Canada y Banco de México.

GRÁFICA 3
CRECIMIENTO DEL COMERCIO TRILATERAL DE 1993 A 2017
(PORCENTAJE)



FUENTE: tomado de la base de datos de Ministry of Economy with import data from US Census Bureau, Statics Canada y el Banco de México.

importantes los presentó México, tanto en su balanza comercial con Canadá como con Estados Unidos, adicionalmente se observa una disminución considerable del comercio entre Canadá y Estados Unidos.

PLANTEAMIENTO

Este capítulo tiene como propósito analizar los aspectos más destacados del proceso de renegociación del TLCAN desde una perspectiva muy específica, el capítulo 11 el cual, como se mencionó, está destinado a proteger

dentro de América del Norte los movimientos de capital entrecruzados de los tres países signatarios del Tratado.

Analizar el papel que ha jugado este capítulo en el proceso de renegociación del TLCAN, reviste particular importancia ya que dentro de éste se establece un mecanismo de solución de controversias de carácter extra territorial al que pueden acudir las empresas para solucionar un conflicto con cualquiera de los gobiernos de América del Norte.

A diferencia de otros asuntos que se ventilan en la renegociación, el capítulo 11 se convirtió en una suerte de punta de lanza en manos del presidente Trump. Éste decidió de manera unilateral, que el mecanismo de arbitraje de este capítulo debía desaparecer y volverse al *modus operandi* que prevalecía antes de 1994, en que las empresas debían recurrir a las cortes nacionales para dirimir una controversia.

De lograrse la desaparición del mecanismo de arbitraje, el capítulo 11 perdería cierta efectividad al dejar de ser vinculatorio y las empresas se verían forzadas a someterse a las decisiones de una corte nacional, lo cual les haría temer laudos carentes de imparcialidad.

El capítulo 11 del TLCAN ha estado rodeado de enorme controversia desde su instrumentación. Es un capítulo que originalmente fue negociado sin que los negociadores de los tres países conocieran con absoluta cabalidad todas las consecuencias de su instrumentación. Sus cláusulas no son originales y éstas no fueron concebidas para aplicarse en una situación de asimetría económica trilateral como la del TLCAN. Las regulaciones del capítulo 11 provienen de los Acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera (BITs, por sus siglas en inglés), creados desde los años sesenta del siglo XX por los países desarrollados, lo cual significa que fueron previstas *ex profeso* para proteger las actividades de las nacientes empresas transnacionales.

Este capítulo fue redactado principalmente por los negociadores canadienses y estadounidenses, con el propósito de crear un instrumento que buscara disciplinar al nacionalismo mexicano. De hecho, ninguno de aquellos negociadores consideró seriamente que éste sería un instrumento al que podían recurrir indistintamente todas las empresas originarias de los tres países.

La implementación de un mecanismo de solución de controversias sobre inversión, incluido dentro del cuerpo del capítulo, confirió un poder enorme a las empresas originarias de América del Norte, en especial porque hasta 1994, ningún gobierno había logrado negociar un acuerdo comercial con un mecanismo de arbitraje supranacional en materia de inversión que forzara a un pago en especie a la parte perdedora. Aunado a esto, la participación de Estados Unidos como una de las tres contrapartes potenció el carácter vinculatorio del instrumento.

Paradójicamente, ha sido un presidente estadounidense de origen empresarial quien se ha encargado de denostar un instrumento que ha tenido como objetivo primordial favorecer indiscriminadamente a las corporaciones y conferirles un tremendo poder y protección, de manera independiente de cualquier gobierno.

La propuesta de Trump provocó un enorme descontento dentro del sector empresarial estadounidense, ya que golpea por doble partida a este sector. La forma en que se ha venido manejando la discusión sobre el déficit comercial, en especial contra México, y la eventual desaparición del capítulo 11 del TLCAN, ha socavado la tradicional confianza del sector empresarial estadounidense respecto a su propio gobierno.

En este capítulo se analizan las posiciones que los tres países han manifestado, primero ante la inminencia de la renegociación del TLCAN y después durante el proceso, sobre temas muy puntuales del intercambio comercial en América del Norte.

Nuestra posición a lo largo de este capítulo es que los temas de carácter comercial no pueden ser tratados y mucho menos renegociados por separado del clausulado del capítulo 11, ya que al proteger la inversión de las empresas de Norteamérica, también se está incidiendo en las actividades comerciales de dichas empresas. Cada vez que una empresa invierte en el territorio de América del Norte, no sólo contribuye al intercambio comercial, también busca ser protegida por el TLCAN. Es por ello que consideramos que hacer una renegociación que implique una estrategia compartimentalizada, en la que los temas son tratados de manera relativamente inconexa, resulta un error con consecuencias nefastas para las tres economías.

Este capítulo fue escrito utilizando principalmente las fuentes bibliográficas y hemerográficas relacionadas con la renegociación del TLCAN. Tomando en cuenta la existencia de un acuerdo de confidencialidad, firmado por las partes antes del inicio del proceso de renegociación, resultó imposible contar con suficientes documentos oficiales derivados de la renegociación que nos sirvieran para fundamentar más cabalmente nuestro análisis sobre las decisiones que se tomaron a puerta cerrada durante el proceso. Dado el nivel de polarización del proceso, muchos de los participantes (de manera anónima) declararon aspectos que nos sirvieron para marcar el rumbo de nuestra reflexión. Asimismo, las declaraciones oficiales, así como las conferencias de prensa de los tres jefes negociadores (Robert Lighthizer de Estados Unidos, Christa Freeland de Canadá e Idelfonso Guajardo de México), conforme avanzó la renegociación, forzosamente se vieron obligados a dar mayor información y a clarificar subrepticiamente parte de la información filtrada a los medios de comunicación.

La estrategia renegociadora de Estados Unidos

Donald Trump dejo claro, desde su llegada a la presidencia, que su intención era renegociar el TLCAN, y que si el gobierno de Estados Unidos no quedaba conforme con los resultados de las rondas de negociación, podría retirarse del tratado comercial utilizando el artículo 2205 que establece que cualquier parte del acuerdo "podrá desistir del contrato, seis meses después de notificarlo por escrito a las partes".[8] Consecuente con esta posición, Estados Unidos publicó un listado de lo que serían sus prioridades en las mesas de negociación del Tratado, entre las cuales destacan:

Reducción del déficit comercial

En reiteradas ocasiones el actual presidente estadounidense insistió en que uno de los problemas que enfrenta su relación económica con México, es su pronunciado déficit comercial, el cual ha ocasionado la pérdida de empleos manufactureros.[9] No obstante, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT), desde el año 2015, ha venido publicando información que contradice la afirmación estadounidense respecto a su déficit con otros países.

En los primeros cinco meses del año 2017, una investigación realizada por el periódico mexicano *El Economista*, reveló que el superávit comercial de México con Estados Unidos ya era superior al que tenía con países como Alemania y Japón, pero que China seguía manteniéndose en primera posición.

Estas consideraciones llevan a preguntarnos, ¿cómo se explica el persistente déficit comercial de México, más allá del discurso político estadounidense?

En primer término, debe reconocerse que las cadenas de valor que se han formado y consolidado gracias a la instrumentación del TLCAN, son parte importante del incremento de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos. En México se fabrican bienes intermedios que luego se exportan a Estados Unidos para darles mayor valor agregado, siendo después reexportados de nuevo hacia México y Canadá. El caso del sector automotriz es un ejemplo. De acuerdo con cifras publicadas por el Wilson Center en Washington, "más del 40 por ciento de lo que importa Estados

[8] "Los tres escenarios si Donald Trump abandona el TLC de América del Norte", CCN en español, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2016/07/22/los-tres-escenarios-si-donald-trump-abandona-el-tlc-de-america-del-norte/>.

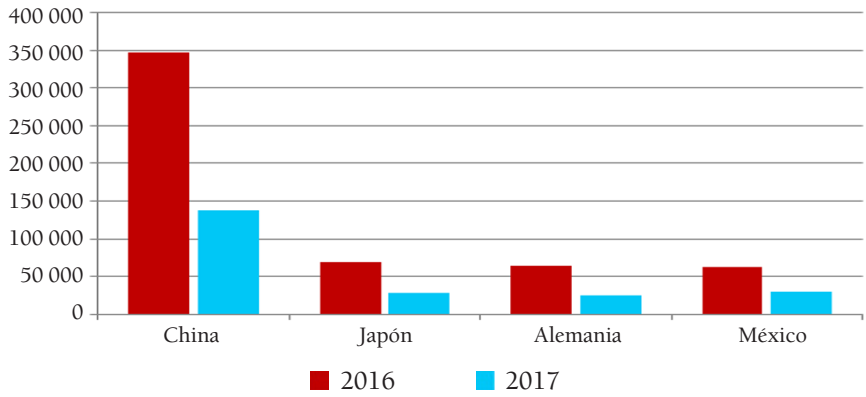
[9] Tamara Martínez, "¿México es el responsable del déficit comercial de EU?", periódico *El Financiero*, 30 enero del 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tlcan-no-es-el-culpable-del-deficit-comercial-de-ee-uu-bofaml.html>.

CUADRO 1
COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS CON SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES, 2015
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

País	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Comercio total*	*Balanza comercial*
Canadá	338	332	669	6
China	165	499	664	-334
Alemania	80	157	237	-77
Japón	108	164	272	-55
Corea	65	84	148	-19
México	267	325	593	-58
Reino Unido	123	111	235	12
Total	2 261	2 762	5 023	-500

FUENTE: Gary Clyde, Euijin Jung, "¿Representa un problema el déficit comercial estadounidense?", [en línea], s/l, s/f, disponible en <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=257&t=representa-un-problema-el-deficit-comercial-estadounidense>.

GRÁFICA 4
SUPERÁVIT COMERCIAL DE PAÍSES SELECCIONADOS CON ESTADOS UNIDOS
(MILLONES DE DÓLARES)



*Las cifras del año 2017, fueron calculadas hasta el mes de mayo.
FUENTE: *El Economista*, "México, segundo país con mayor superávit comercial con EU", 6 julio 2017, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-segundo-pais-con-el-mayor-superavit-comercial-con-EU-20170707-0058.html>.

Unidos de México tiene un contenido estadounidense".[10] Esto significa que las reglas de contenido regional plasmadas en el TLCAN han sido puntualmente aplicadas desde el año 1994 hasta el año 2018, fecha en que concluyó esta investigación, en la producción compartida en América del Norte.

La solución que el presidente Trump ha propuesto para hacer frente al déficit comercial es doble: por una parte propone trasladar las operaciones de las plantas estadounidenses ubicadas en México a Estados Unidos y así evitar importar ciertos productos. De hecho, esta primera propuesta ya está siendo aplicada por el presidente Trump, quien personalmente se ha encargado de presionar a las empresas automotrices operando en México para que se relocalicen en Estados Unidos. La segunda propuesta consiste en modificar el capítulo sobre Reglas de Origen —oficialmente definidas en el TLCAN como Reglas de Contenido Regional— y obligar a los tres países a incluir los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para evitar el trabajo infantil y forzar a que México nivele sus salarios con los de Estados Unidos y Canadá.[11]

Eliminación del capítulo 19 del TLCAN

El capítulo 19 sobre solución de controversias en materia comercial formó parte de las prioridades del gobierno canadiense desde la negociación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU) en 1988, dado que este capítulo permitía un mayor acceso a los productos canadienses y alejaba a Estados Unidos de su tendencia a aplicar medidas comerciales proteccionistas.[12] Tanto México como Canadá, desde la primera negociación del TLCAN, priorizaron la inserción de este capítulo con la finalidad de que los productos mexicanos y canadienses no enfrentaran discriminación en su ingreso a Estados Unidos.[13]

Si nos atenemos a la principal intención del capítulo 19, que es contrarrestar las prácticas comerciales desleales en el intercambio de mercancías y la fijación dolosa de los precios de determinadas exportaciones, bajo condiciones de dumping, resulta evidente que las reglas establecidas en

[10] "La verdad detrás del déficit comercial de EU con México", [en línea], *Expansión*, 26 de enero de 2017, disponible en <https://expansion.mx/economia/2017/01/26/la-verdad-detras-del-deficit-comercial-de-eu-con-mexico>.

[11] "EU quiere reducir déficit comercial con nuevo TLCAN", [en línea], *Excelsior*, 17/07/2017, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/07/17/1176166>.

[12] Victor Carlos García Moreno, "El capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", [en línea], Universidad Autónoma de México, disponible en <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/29/32-03.pdf>.

[13] *Idem*.

el capítulo 19 eran y son centrales para los tres países. Tanto México como Canadá tienen una larga historia de controversias comerciales con Estados Unidos que, en diversas ocasiones, se ha negado a reconocer las decisiones favorables a las demandas de México y Canadá contra Estados Unidos, emitidas por el mecanismo de arbitraje del TLCAN y la OMC.

El presidente Trump considera que las diferencias que existen en temas comerciales con sus socios del TLCAN, deben dirimirse en los tribunales nacionales, salvaguardando con ello la soberanía del país. Desde esta perspectiva, la adopción de normas extraterritoriales en el TLCAN desde el momento de su instrumentación en 1994, no ha permitido que el gobierno estadounidense pueda establecer regulaciones que favorezcan directamente a sus empresas, porque sería una violación al capítulo 11 que prohíbe a un gobierno imponer requisitos de desempeño a una empresa.

La percepción de Trump se encuentra respaldada por diversas investigaciones como la realizada por Riyaz Dattu, quien afirma que "el 77% de los casos sobre demandas comerciales fueron resueltos en contra de Estados Unidos",[14] no obstante, de las 146 demandas interpuestas desde la entrada en vigor del TLCAN, 100 fueron planteadas por Estados Unidos.[15]

Una alternativa previsible si se abandona el capítulo 19, es regirse bajo las reglas de la OMC que contemplan medidas por dumping; sin embargo, existen diferencias importantes entre el mecanismo de solución de controversias en materia comercial de la OMC y el del TLCAN. La diferencia más importante es que dentro del capítulo 19 del TLCAN se contempla el derecho de las partes privadas, es decir, las empresas para iniciar un procedimiento,[16] y en la OMC sólo pueden participar los Estados.

[14] Andrea Echavarría Rodríguez, "¿Qué es el capítulo 19 que EU quiere quitar y que Canadá defiende?", [en línea], *Milenio*, 20/08/2017, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/capitulo_19_tlcan-tratado_libre_comercio_america_norte-dumping-milenio_noticias_0_1015098525.html>.

[15] "La consecuencias de eliminar el capítulo 19 del TLCAN", [en línea], *Expansión*, 1 diciembre 2017, disponible en <https://expansion.mx/economia/2017/12/01/las-consecuencias-de-eliminar-el-capítulo-19-del-tlcan>.

[16] Específicamente el capítulo 19 del TLCAN establece un procedimiento *sui géneris* en materia de cuotas compensatorias que permite a los particulares solicitar la integración de un tribunal arbitral binacional, para que revise si la autoridad administradora competente emitió la resolución definitiva conforme a las disposiciones aplicables a su país. *Cfr*., Hugo Perezcano Díaz, "La solución de controversias en el marco del tratado de libre comercio de América del Norte", [en línea], Jurídicas UNAM, 271 p., disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/143/33.pdf>.

El TLCAN dispone que el gobierno de un país, por iniciativa propia, podrá solicitar que un panel revise una resolución de la autoridad administradora y deberá hacerlo a petición de un particular que estaría legitimado recurrirla a través de los procedimientos internos. No obstante, en la práctica han sido los particulares los que presentan la solicitud directamente. *Cfr*.,

Cuotas arancelarias

El gobierno de Estados Unidos ha promovido en el Congreso de Washington terminar con la preferencia arancelaria que tienen los integrantes del acuerdo, con la finalidad de que el país pueda determinar el porcentaje que considere pertinente. En el caso del sector automotriz, Estados Unidos ha propuesto imponer el 35% de arancel para los autos de empresas estadounidenses que se fabriquen en México.[17] Sin embargo, bajo las actuales reglas del TLCAN ese tipo de aranceles están prohibidos.

Además del arancel que se aplica a los automóviles, el presidente Trump, durante su campaña, atrajo el apoyo de los trabajadores del sector manufacturero, molestos por la pérdida de empleos, declarando que de ser electo aplicaría un impuesto del 45% a los productos provenientes de China y del 35% a los productos provenientes de México.[18]

Capítulo anti corrupción

Durante la sexta ronda de negociaciones quedó estipulado el capítulo anti corrupción, haciendo responsables a gobiernos, funcionarios y empresas que participen en cualquier tipo de prácticas desleales.[19] Este capítulo regulará actos como "sobornos, cohecho, malversación de fondos, desvío de recursos y peculado",[20] específicamente este tipo de acuerdo ayuda a mejorar la imagen de México a nivel internacional, recordemos que de acuerdo con el Foro Económico Mundial, México obtuvo el lugar 51 de 137 países con problemas de corrupción.[21]

Hugo Perezcano Díaz, "La solución de controversias en el marco del tratado de libre comercio de América del Norte", [en línea], Jurídicas UNAM, 271p., disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/143/33.pdf>.

[17] "Guía básica de arma favorita de Trump: los aranceles", [en línea], *El Financiero*, 28/02/2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/por-que-tomar-en-serio-el-gran-impuesto-fronterizo-de-trump.html>.

[18] *Idem*.

[19] "3 claves sobre el capítulo anti corrupción", [en línea], *Expansión*, 29 enero de 2018, disponible en <https://expansion.mx/economia/2018/01/29/3-claves-para-que-funcione-el-capitulo-de-anticorrupcion-del-tlcan>.

[20] Roberto Morales, "Acuerdan candados anticorrupción en el TLCAN", [en línea], *El Economista,* 28 de enero de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Acuerdan-candados-anticorrupcion-en-el-TLCAN-20180128-0115.html>.

[21] Roberto Morales, "Acuerdan candados anticorrupción en el TLCAN", [en línea], *El Economista*, 28 de enero de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Acuerdan-candados-anticorrupcion-en-el-TLCAN-20180128-0115.html>.

Capítulo sobre energía y facilitación del acceso a ese mercado

Recordemos que en 1994, cuando entró en vigor el TLCAN, dentro del capítulo sobre energía, las actividades estratégicas como exploración y explotación del petróleo, gas natural y petroquímico básico de México quedaron fuera del Tratado gracias a una cláusula de excepción. Sin embargo, con las reformas constitucionales aprobadas en 2014, el espacio para la participación del capital extranjero en estos sectores fue liberalizado, lo cual provocó que de inmediato, la cláusula de excepción mexicana quedara en desuso.

La reforma energética anuló prácticamente todas las restricciones y estipulaciones que los negociadores mexicanos habían impuesto dentro del capítulo sobre energía del TLCAN. Algo similar también ocurrió con la extracción de minerales y la electricidad, temas de suma relevancia para México, que habían sido protegidos, al igual que el petróleo, en la primera negociación del Tratado de Libre Comercio.

Durante el proceso de renegociación del TLCAN, los empresarios estadounidenses solicitaron al gobierno que se utilice el mecanismo "*ratchet*",[22] por el cual se evitará que las reformas estructurales de México se reviertan, y con ello que las inversiones estadounidenses resulten dañadas. Esta petición responde, por una parte, a la posibilidad de que el próximo presidente mexicano decida dar marcha atrás a la reforma energética, por lo que las corporaciones estadounidenses reiteran su oposición a la desaparición del mecanismo de arbitraje internacional en materia de inversión contemplado en el TLCAN, que naturalmente las protege de un acto de expropiación o en su defecto de la imposición por partes del gobierno mexicano de ciertos requisitos de desempeño.[23]

Paradójicamente, la propuesta del presidente Trump respecto a la supresión del mecanismo de arbitraje extraterritorial contemplado en el capítulo 11 del TLCAN, tampoco ha sido bien recibida por el gobierno mexicano, aunque por razones distintas a las que argumentan los empresarios estadounidenses. La cancelación del mecanismo de arbitraje del TLCAN dejaría completamente al descubierto, y sin protección alguna, al sector energético mexicano, dando pauta para que en un futuro próximo las empresas extranjeras —invirtiendo en dicho sector— puedan recurrir a las cortes estadounidenses para solucionar una controversia contra el gobierno mexicano,

[22] En lenguaje coloquial significa trinquete.

[23] Roberto Morales, "TLCAN 2.0 tendrá un capítulo energético", [en línea], *El Economista*, 25 de enero de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/TLCAN-2.0-tendra-un-capitulo-energetico-20180125-0018.html>.

en lugar de recurrir al arbitraje extraterritorial que ofrecen instancias como el CIADI y el UNCITRAL.

La situación aquí descrita reviste enorme complejidad, ya que muchas de las empresas extranjeras que están invirtiendo en el sector energético mexicano no son exclusivamente estadounidenses y canadienses y, por lo tanto, operan bajo la protección de un Acuerdo de Protección a la Inversión Extranjera (BITs, por su sigla en inglés). En caso de que una empresa considere que su inversión ha sido dañada, siempre puede recurrir al arbitraje internacional que ofrece el CIADI o el UNCITRAL, pero no exclusivamente. Países como Ecuador, Bolivia y Venezuela han tenido que enfrentar costosas demandas de las empresas petroleras extranjeras contra los gobiernos, las cuales en términos generales utilizan como base de su demanda, aspectos contemplados en los Acuerdos de Protección a la Inversión Extranjera que en su clausulado son similares al capítulo 11 del TLCAN.

En el caso de Canadá, el gobierno de Estados Unidos ha buscado plantear mayor claridad en materia de combustible y gasoductos, un tema particularmente delicado en su relación bilateral. Cabe mencionar que, durante la presidencia de Obama, varios estados de Estados Unidos se opusieron a la construcción del gasoducto Keystone que proyectaba atravesar varios estados de la Unión Americana, partiendo de la provincia de Alberta en Canadá. En aquel momento, la empresa constructora, de nacionalidad canadiense, decidió presentar una demanda contra el gobierno de Estados Unidos utilizando el capítulo 11 del TLCAN. Una de las primeras iniciativas del presidente Trump fue derogar la iniciativa de Obama y reanudar el proceso de construcción del gasoducto.[24]

La estrategia de Canadá en la renegociación del TLCAN

El gobierno de Canadá, a través de la ministra de Asuntos Globales, Chrystia Freeland, a cargo del grupo negociador, presentó en el mes de agosto de 2017 las líneas de acción consideradas prioritarias por el gobierno canadiense durante la renegociación:[25]

I. Acuerdo más progresista, que incluya disposiciones laborales y ambientales que sirvan para contrarrestar el cambio climático, y que

[24] Gutiérrez Haces, María Teresa, "Challenges for Justin Trudeau's Government on Extractive Activities, the Environment, Accountability and Tax Transparency", en *Études canadiennes, Canadian Studies*, 81, 2016, pp. 27-54.

[25] "9 objetivos de Canadá al renegociar el TLCAN", [en línea], imagen, 14 de agosto de 2017, disponible en <www.dineroenimagen.com/2017-08-14/89792>.

no permitan que alguna de las partes del acuerdo reduzca sus normas ambientales en pro de la inversión.
II. Sector tecnológico competitivo en la región.
III. Incluir temas de género y derechos indígenas en el acuerdo.
IV. Reformar el proceso de solución de controversias del capítulo 11 para asegurar una mayor participación del Estado al momento de salvaguardar el interés nacional.
V. Comercio ejemplar y justo.
VI. Reducir o en su caso eliminar las barreras administrativas comerciales.
VII. Revisión del capítulo 16 sobre movilidad de profesionales.
VIII. Mantener disposiciones contra los derechos antidumping y compensatorios, y que éstos se apliquen de forma justa y justificada.

La publicación de dichos lineamientos tardó más de lo considerado aceptable para una negociación de envergadura como lo es la del TLCAN.[26] Esta postergación, que también podría ser calificada como indecisión, bien podría interpretarse de varias maneras. Una, podría ser, que se trataba de un rasgo de prudencia ante la locuacidad de las propuestas del presidente Trump, y otra que no descarta la primera, era que de nuevo Canadá estaba enfrentando un problema de carácter táctico, similar al que tuvo antes de decidir entrar a la negociación del TLCAN, un Tratado que originalmente se había planteado exclusivamente entre México y Estados Unidos y al que Canadá solicitó su entrada, más motivado por proteger los derechos adquiridos en el ALCCEU, que por negociar trilateralmente, tomando en cuenta la participación de México.

En ese momento, Canadá consideraba, y lo sigue considerando, que finalmente negociar simultáneamente con México y Estados Unidos podría ser complejo y problemático, una preocupación relativamente endeble si se toma en cuenta que negocian y conviven desde hace 24 años bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Durante el proceso de renegociación hubo momentos ríspidos, como cuando el gobierno de Canadá declaró públicamente que pese a los lazos que lo vinculan con México, aceptaría un acuerdo bilateral si los negociadores lo consideraban más ventajoso para Canadá. En la misma tesitura, el gobierno estadounidense mencionó la posibilidad de tener un acuerdo solamente con Canadá, propuesta que, en nuestra opinión, buscaba sobre todo desorientar, dividir y desalentar a los negociadores mexicanos.

Los lineamientos canadienses para dicha renegociación son en cierta medida muy distintos de la propuesta estadounidense. Éstos reflejan la ne-

[26] *Idem*.

cesidad que tiene el gobierno canadiense de tomar en cuenta intereses muy específicos de diversos sectores de la sociedad. Por ejemplo, se menciona la necesidad de renegociar un acuerdo más progresista, que incluya disposiciones laborales y ambientales que sirvan para contrarrestar, no sólo el efecto del cambio climático, sino que también impida que alguna de las partes del TLCAN reduzca sus normas ambientales en aras de favorecer la inversión.

Estos lineamientos recogen aquellos aspectos que después de 24 años de instrumentación del TLCAN se considera necesario incluir o en su defecto actualizar, como sería la consolidación de un sector tecnológico más competitivo en la región; la inclusión de temas de género y derechos indígenas, que tanto Estados Unidos como México prácticamente han ignorado en sus propuestas de renegociación.

Un aspecto que no fue considerado en la hoja de ruta de Estados Unidos, fueron aquellos aspectos relacionados con el capítulo 11. Mientras que en los lineamientos pormenorizados de Canadá se mencionó claramente que uno de los propósitos de la renegociación sería reformar el mecanismo de solución de controversias del capítulo 11 del TLCAN, para asegurar una mayor participación del Estado en relación a salvaguardar el interés nacional. Este aspecto, sobre el cual se profundizará más adelante, es un asunto muy sensible en la sociedad canadiense, y podría decirse que desde la primera demanda que formuló una empresa estadounidense en 1997 contra del gobierno de Canadá, las críticas han ido en aumento en el sentido de que se considera que el capítulo 11 atenta contra la autodeterminación del Estado.

Conforme ha ido avanzando el proceso de renegociación, el gobierno canadiense ha reiterado con mayor nitidez su compromiso de hacer prevalecer el acuerdo de forma trilateral, negándose a firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, como ha propuesto el presidente Trump. Recientemente, el presidente del Senado de Canadá afirmó que: "Canadá asegura que está comprometido con nuestros socios y amigos mexicanos, estamos totalmente apoyando este compromiso para un TLCAN trilateral".[27]

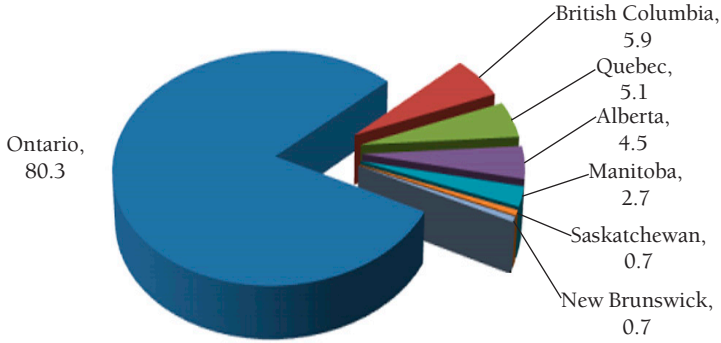
En términos reales, más allá de la retórica política, ¿qué ha significado el TLCAN para Canadá? Principalmente un incremento en su relación comercial con México. De acuerdo con cifras históricas, antes de 1994, la relación México-Canadá era mínima. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha señalado que, "desde la entrada en vigor del TLCAN, el intercambio comercial entre México y Canadá se elevó 7.4 veces, al pasar de 2.7 mil millones de dólares estadounidenses en 1993, a 20 mil millones de

[27] Víctor Chávez, "Canadá asegura que no irá a un TLCAN bilateral con EU", [en línea], *El Financiero*, 19 de febrero de 2018.

dólares en 2016".[28] Hasta agosto de 2017, los flujos comerciales entre México y Canadá habían crecido 4.5%, ubicándose en 18 008 millones de dólares.[29] A nivel mundial, México es el tercer socio comercial de Canadá con el 4.3% del mercado canadiense.[30]

En cuanto a las exportaciones de México a Canadá, las principales provincias que recibieron productos mexicanos son: Ontario (80.6%) y British Columbia (5.9%). Las exportaciones de productos mexicanos a Canadá ascendieron a la suma de US $20 374 mdd, un incremento del 8.9%, de enero a septiembre de 2017.[31]

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES MEXICANAS HACIA LAS PROVINCIAS CANADIENSES
(PORCENTAJE)



FUENTE: "México- Canadá Trade Report 2017". Secretaría de Economía en México y Canadá, p. 3, disponible en <http://naftamexico.net/can/Can_Jun17.pdf>.

Además de las cifras sobre el comercio bilateral, destaca la importancia de las inversiones canadienses en México. En el periodo que va de enero de 1999 a marzo de 2017, la inversión extranjera directa (IED) acumulada de Canadá y México alcanzó 27 958 millones de dólares,[32] ubicándose Canadá como el cuarto país inversionista en México.[33] Se ha calculado que en México existen actualmente 3 798 empresas con capital canadiense.[34]

[28] "Comercio entre México- Canadá", [en línea], Secretaría de Relaciones Exteriores, s/f, disponible en <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/comercio>.

[29] "México-Canadá Trade Report 2017". Secretaría de Economía en México y Canadá, disponible en <http://naftamexico.net/can/Can_Jun17.pdf>.

[30] *Idem*.

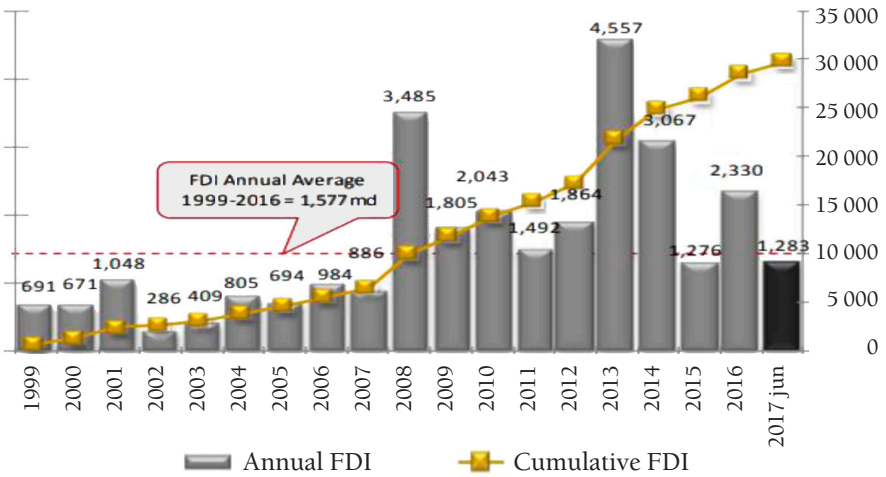
[31] *Idem*.

[32] *Idem*.

[33] *Idem*.

[34] *Idem*.

GRÁFICA 6
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA CANADIENSE EN MÉXICO HASTA JUNIO DE 2017
(MILLONES DE DÓLARES)



a. Las barras grises expresan la Inversión Extranjera Directa anual.
b. La línea punteada expresa la Inversión Extranjera Directa acumulada.
FUENTE: "México-Canadá Trade Report 2017", Secretaría de Economía en México y Canadá, p. 5, disponible en <http://naftamexico.net/can/Can_Jun17.pdf>.

Canadá es el principal destino de las exportaciones de 35 estados de la Unión Americana, mientras que nueve millones de empleos estadounidenses dependen del comercio y las inversiones con Canadá.[35] Aunado a ello, el 75% de las exportaciones canadienses, hasta mediados de 2017, se dirigían a Estados Unidos, mientras que el comercio con ese mismo país representaba el 40% del Producto Interno Bruto (PIB) canadiense.[36]

De acuerdo con datos publicados por Friedman y Fedirka en 2017, el comportamiento económico de los estados de la Unión Americana, como California, Arizona, Nuevo México y Texas, dependen notablemente del comercio con México. Su GDP en conjunto asciende a 4.5 trillones de US dólares, lo que representa una cuarta parte del GDP estadounidense.

En ese contexto, cualquier tipo de estrategia que decidiera perseguir Canadá en las rondas del TLCAN, indudablemente dará prioridad al mantenimiento del mismo nivel de comercio o en su caso, incrementarlo.

[35] "Cómo llega Canadá a la renegociación del TLCAN", [en línea], *El Financiero*, 14/08/2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-llega-canada-a-la-renegociacion-del-tlcan.html>.
[36] *Idem*.

Desde el comienzo de las negociaciones y en particular después de haber hecho públicos los objetivos que se perseguirían en la renegociación del TLCAN, el tema de la eliminación del capítulo 19 sobre la solución de controversias en materia de cuotas antidumping y derechos compensatorios, provocó el primer enfrentamiento de Estados Unidos con sus homólogos mexicanos y canadienses, al punto que el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, declaró que "estaría dispuesto a abandonar la mesa de negociaciones en caso de que Estados Unidos insistiera en su propuesta de eliminar el capítulo 19".[37]

La posición de Canadá al comenzar la renegociación del TLCAN fue muy defensiva, de acuerdo con las declaraciones de la Cámara de Comercio Canadiense: "nosotros [Canadá] no buscamos esta negociación y con el clima de hostilidad hacia el comercio que actualmente es evidente en Estados Unidos, hubiéramos preferido que este proceso no se iniciara en este momento".[38]

De acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales, Gilberto Bosques, el primer ministro Justin Trudeau es un ferviente defensor del libre comercio, un claro ejemplo de ello fue el apoyo que Canadá brindó al TPP, por lo que no es de extrañar que durante las negociaciones del TLCAN, la postura del gobierno canadiense fuera a favor de la apertura comercial, la estabilidad y certeza jurídica de las inversiones, y la inclusión de dos temas de suma importancia: el mercado de productos lácteos, huevo y pollo, ya que el mercado canadiense cuenta con fuertes controles regulatorios a la importación de este tipo de productos, provocando por ello, enfrentamientos con Estados Unidos; y el comercio de exportación de la madera blanda canadiense y las disputas ventiladas en el capítulo 19 sobre la resolución de controversias comerciales.[39]

Por su parte, la Cámara de Comercio Canadiense, una instancia muy poderosa en el país, tiene entre sus objetivos incluir en la renegociación, temas como el comercio electrónico, la cooperación en materia regulatoria y la institucionalización de los mecanismos de solución de disputas.[40]

La posición del gobierno canadiense respecto al nivel de rispidez de la relación entre México y Estados Unidos podría considerarse contradictoria.

[37] "Canadá de cara a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)", Senado de la República, México, 31 de julio de 2017, disponible en <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/310717_Canada_TLCAN.pdf>.

[38] *Ibid.*, p. 4.

[39] El último enfrentamiento fue provocado por la declaración de Trump respecto a obligar a Canadá a modificar su sistema de control, situación que el Primer Ministro Trudeau rechazo.

[40] "Canadá de cara a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)", *op. cit.,* p. 6

Mientras el 16 de octubre de 2017 se decía que Canadá dejaría solo a México, si fuera necesario, durante la cuarta y quinta ronda de negociaciones ese año, Estados Unidos acusó a Canadá y a México de hacer un frente común y de sostener una actitud falta de seriedad.[41]

En este contexto, el gobierno estadounidense ha decidido continuar con su estrategia de acoso comercial en contra de Canadá y sus exportaciones de madera blanda, así como las exportaciones de refrigeradores y calentadores solares mexicanos, entre otros bienes.[42]

Entre los temas que Canadá y México vislumbran como limitantes para hacer progresar la negociación, se encuentra la propuesta de Estados Unidos respecto a la imposición de una cláusula llamada Sunset, la cual implica que el TLCAN deberá ser revisado y renegociado cada cinco años. Los dos países consideran que este tipo de medidas no dotan de certeza ni seguridad jurídica, ni a los gobiernos ni tampoco a los empresarios.

Paradójicamente, el sector empresarial estadounidense ha manifestado numerosas críticas respecto a la posición de Donald Trump. Éstos han afirmado su desacuerdo con ciertas medidas que pretende aplicar al TLCAN. Cabe destacar la posición de las cámaras empresariales de Estados Unidos, México y Canadá, que acordaron conjuntamente promover ante sus respectivos gobiernos, no abrir la renegociación del TLCAN en todos los capítulos. Dicho convenio fue realizado por Juan Pablo Castañón (presidente del consejo coordinador empresarial), Thomas Donohue (presidente y director ejecutivo de la Cámara de Comercio de Estados Unidos) y Perrin Beatty (presidente de la Cámara de Comercio Canadiense), destacando los puntos:[43]

- La renegociaqción del TLCAN no debe socavar la sólida base que ya existe.
- No se debe interrumpir los 1.3 billones de dólares de comercio anual del TLCAN.
- Un acuerdo actualizado debe seguir siendo trilateral.

[41] Sara Pablo, "TLCAN: EE. UU acusa a México y Canadá de falta de seriedad", Negocios y Economía, 22 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.voanoticias.com/a/tlcan-mexico-canada-eeuu-falta-seriedd/4129681.html>.

[42] "Canadá está molesto, México busca alternativas y EU presiona, así la 5 ronda", [en línea], *Expansión*, 17 de noviembre de 2017, disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/11/17/cual-es-el-contexto-de-la-quinta-ronda-de-negociaciones-del tlcan?utm_source=gigya&utm_medium=email>.

[43] "CCE, AmCham y la Cámara de Comercio de Canadpa impulsan no abrir todo el TLCAN", [en línea], *Opportimes*, 7 de junio de 2017, disponible en <https://www.opportimes.com/comercio/cce-amcham-la-camara-comercio-canada-impulsan-no-abrir-tlcan/>.

- La creación de normas divergentes socavaría la competitividad de la región.
- La modernización debe significar la actualización del TLCAN, mientras se conservan los beneficios actuales.
- Se debe actuar en la renegociación de forma rápida, con la finalidad de dar certeza a todos los actores involucrados.
- Es vita las consultas de los tres gobiernos con el sector privado, además del aporte de las comunidades empresariales.

Aunado a esto, el presidente de la Cámara de Comercio de Canadá en México, (CANCHAM), Armando Ortega, declaró que "los empresarios de su país mantienen sus expectativa de crecimiento en México y, en un escenario en el que Estados Unidos abandonara el TLCAN, este quedaría vigente entre mexicanos y canadienses".[44] La CANCHAM también hizo pública una carta enviada al presidente Enrique Peña Nieto en la que se pedía lo siguiente: [45]

> La Cámara de Comercio de Canadá en México A.C. ve con inquietud el desarrollo de la renegociación del TLCAN. Preocupa la postura del gobierno estadounidense de plantear diversos temas que irán en detrimento de la certeza en el acceso a los mercados vía revisiones quinquenales del Tratado, reglas de origen asimétricas, administración estacional de ciertas exportaciones agrícolas; afectación de la garantía de las inversiones regionales vía la opcionalidad o desaparición de los mecanismos de solución de controversias, y en la incorporación de tópicos ajenos al Tratado, como es el déficit comercial o la subvaluación de los tipos de cambio. Ninguna de estas propuestas fortalecería a la región norteamericana para seguir impulsando su competitividad y serían dañinas para la economía de los tres países, en especial las cadenas de valor construidas arduamente desde hace muchos años.

Por su parte, el gobierno de México ha declarado que, ante la salida potencial de Estados Unidos, está preparado para emprender de forma unilateral y estratégica la desgravación de las tasas arancelarias consolidadas en la OMC, así como ratificar su compromiso con la estabilidad económica del

[44] Antonio Hernández, "Seguiremos en el TLCAN con México: IP canadiense", [en línea], s/l, s/f, disponible en <http://caaaremsintesis.com/hoy/seguiremos-en-el-tlcan-con-mexico-ip-canadiense/>.

[45] "Carta de la Cancham al Presidente Enrique Peña Nieto", [en línea], *El Economista*, 30 de octubre de 2017, disponible en <http://canchammx.com/wp-content/uploads/correos/CANCHAM-El-economista.pdf>.

país y comprometerse a defender el Estado de Derecho en las tareas cotidianas del gobierno.[46,47]

Finalmente, en el mes de enero de 2018, empresarios de México, Estados Unidos y Canadá crearon la liga a favor del TLCAN con un total de 32 organismos participantes para exigir la permanencia del TLCAN, "Nuestra petición es que se refuerce y actualice el acuerdo de Norteamérica pero que se mantenga el acceso abierto al mercado estadounidense".[48]

Perspectiva y estrategia de México

El gobierno mexicano dio a conocer mediante un documento publicado por la Secretaría de Economía, que el proceso negociador tendría cuatro ejes de referencia: [49]

I. Fomentar la competitividad nacional, las cadenas de valor y la facilitación de intercambios comerciales a través de empresas nacionales. Para ello, el TLCAN debe mantener las tasas arancelarias preferentes para sus tres partes, eliminar las barreras comerciales, sobretodo productos agrícolas.

II. Comercio regional inclusivo y responsable que genera mayor cooperación regional y que incluya a las pequeñas y medianas empresas, preservando que las compañías que participen en este tipo de comercio se rijan por estándares internacionales en materia laboral y por supuesto, si se toca el tema laboral, incorporar la perspectiva de género en el tratado.

III. Aprovechar los avances científicos y tecnológicos que se tienen en el siglo XX, acelerando el desarrollo de las tecnologías de la información que ayuden al crecimiento económico de los tres países. Uno de los caminos para lograr este tercer punto, es crear infraestructura de telecomunicaciones

[46] Respecto a las empresas mineras canadienses, el presidente de la minera canadiense Monarca Minerals, Carlos Espinosa, ha declarado que una posible terminación del TLCAN tendría serias implicaciones para el sector minero. "Espinosa estimó que si Estados Unidos se sale del TLCAN, ello afectaría la industria minera en cuanto a movilidad de personas, de equipos, la tecnología, incluso la comercialización de los productos", "El fin del TLCAN afectaría operaciones canadienses en minería mexicana", [en línea], Notimex 24/10/2017, disponible en <ME http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/8697976/10/17/El-fin-del-TLCAN-afectaria-operaciones-canadienses-en-mineria-mexicana.html>.

[47] "Carta de la CANCHAM al presidente Enrique Peña Nieto", *op. cit.*

[48] Lindsay H. Esquivel, "Empresarios crean liga a favor del TLC: cámaras de México, EU y Canadá", periódico *Excélsior*, 24 de enero de 2018, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/01/24/1215619>.

[49] "Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", [en línea], Secretaría de Economía, disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>.

más moderna que facilite los intercambios comerciales, además de incluir en el TLCAN los cambios que ha tenido México tras la implementación en el 2014 de las reformas estructurales.

IV. Promover la certidumbre del comercio y las inversiones en América del Norte, para ello es fundamental promover y modernizar los mecanismos de solución de controversias que doten de certidumbre a las inversiones de los tres países, además de consolidar el régimen legal de las empresas productivas del Estado.

La postura que mantiene México se alinea de manera directa con la canadiense, en ésta prevalece la posición de mantener algunos capítulos del TLCAN, como es el capítulo 11 y el capítulo 19, además de conservar la preferencia arancelaria, cuestiones que deberán ser defendidas ante la férrea postura de Donald Trump.

CUADRO 2
LA AGENDA DE RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN POR RONDAS

Primera Ronda 16-20 de agosto 2017 Washington D.C.	En paralelo a las negociaciones, los funcionarios interactuaron con un gran número de actores relevantes, incluidos representantes del sector privado, asociaciones industriales, representantes de la sociedad civil incluyendo grupos laborales, legisladores y funcionarios estatales y provinciales. Se retomaron temas como diferencias en materia de reglas de origen, capítulo de solución de diferencias por dumping y subsidios y el tema laboral. En materia de solución de diferencias, Canadá se opuso a la eliminación del capitulo 19; mientras que México afirmó que se requiere mejorar el mecanismo de arbitraje para solucionar esas disputas. En materia laboral, Canadá ejerció presión para lograr que Estados Unidos adopte los convenios de la Organización de la Internacional del Trabajo OIT, sobre todo en materia indígena. Los sindicatos canadienses y estadounidenses pidieron incluir el tema de los salarios, haciendo énfasis en la diferencia sustancial que existe con México.
Segunda Ronda 1-5 de septiembre 2017 CDMX	Se abordó el tema de acceso a mercado de bienes, inversión, reglas de origen y facilitación comercial. Igualmente se abordaron temas de pequeña y mediana empresa, comercio digital, medio ambiente, transparencia, anticorrupción.

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Tercera Ronda 23-27 de septiembre 2017 Ottawa	Canadá abordó el tema laboral y hubo una propuesta de Estados Unidos para limitar las exportaciones agrícolas mexicanas por estacionalidad, tema preocupante para México. El representante sectorial que coordina temas de acceso a mercados, laboral y medidas fitosanitarias del cuarto de junto, revelo estar totalmente en desacuerdo con las medidas que pretende aplicar Estados Unidos. El líder sindical, Jerry Días, insistió que los empleos perdidos en la industria canadiense se deben a los bajos salarios de México. Estados Unidos buscó un esquema que facilite los juicios por dumping en la importación de productos mexicanos perecederos, como jitomates.
Cuarta Ronda 11-15 octubre 2017 Washington D.C.	Estados Unidos expuso su propuesta de elevar las reglas de origen del sector automotriz de 62.5 a 85%, así como el tema de solución de controversias y la cláusula de extinción que haría que el tratado deje de existir cada 5 años. Se lograron avances en aduanas, comercio digital y buenas prácticas regulatorias.
Quinta Ronda 17 -21 noviembre 2017 CDMX	El coordinador del cuarto de junto de la delegación mexicana, Moisés Kalach, especificó que han existido contrapropuestas, pero que no se ve la voluntad del equipo estadounidense de avanzar.
Sexta Ronda 23-28 enero 2018 Montreal	Esta ronda concluyó con un capítulo y un anexo sobre temas anticorrupción y tecnologías de la información. Existieron avances en medidas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones y obstáculos técnicos al comercio, así como farmacéutico, químico y cosméticos. Además de que Canadá y México en su conjunto presentaron contrapropuestas a Estados Unidos sobre el mecanismo de resolución de disputas, reglas del sector automotriz y la cláusula de extinción.

FUENTE: Secretaría de Economía, disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/reporte-de-la-consulta-publica-via-internet-sobre-la-modernizacion-del-tlcan?idiom=es>.

El capítulo 11 del TLCAN

Un tema que, por su propia naturaleza, ha sido particularmente controvertido, es la postura que Donald Trump adoptó respecto al capítulo 11 del TLCAN. Este capítulo tuvo como propósito original, "integrar un mercado regional en el que fluyan sin restricciones las inversiones directas y de portafolio provenientes de la región de América del Norte".[50] Para tales efectos se redactó un capítulo en el que se estableció un recuento pormenorizado de los derechos de los inversionistas y las obligaciones de los Estados respecto al movimiento de capitales provenientes de América del Norte, así como un mecanismo de solución de disputas de carácter extraterritorial en el que las empresas depositarían las demandas en contra de uno de los tres gobiernos, en caso de considerarse que habían incurrido en el incumplimiento de alguna o varias de las cláusulas contempladas en el capítulo 11.

Un aspecto que en nuestra opinión no debería soslayarse, es que hasta que el proceso de renegociación haya sido concluido y aprobado por el poder legislativo de cada uno de los países signatarios, el marco jurídico incluido en el capítulo 11 del TLCAN de 1994 sigue vigente y dota a los empresarios con el derecho de exigir los mismos derechos que recibe el capital nacional. En esta tesitura, las empresas continúan teniendo el derecho de demandar al Estado en caso de que se considere que una política pública: ley; reglamento o acción promovida por un gobierno, dañe sus operaciones y contravenga con ello lo establecido en el tratado. Dentro de este capítulo, las acciones ejercidas lícitamente por un gobierno en beneficio de la sociedad, como pueden ser los requisitos de desempeño impuestos a una empresa, pero que dañen las expectativas de inversión de la empresa, representa un argumento consistente para una demanda.

Durante la quinta ronda de renegociaciones, Estados Unidos planteó enfáticamente abandonar el capítulo 11, dado que no estaba dispuesto a aceptar que "cuando ese país [Estados Unidos] aplicara una ley, un tribunal internacional evaluara la manera en la que la aplicó".[51] Aparentemente, esta

[50] Alejandro Posadas Urtusuástegui, "El capítulo 11 del TLCAN: protección a la inversión extranjera", [en línea], Jurídicas UNAM, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1667/9.pdf>.

[51] Roberto Morales, "EU rechaza modelo en controversias inversionista-Estado", [en línea], *El Economista*, 27 de noviembre 2017, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-rechaza-modelo-en-controversias-inversionista-Estado-20171127-0037.html>.

Este tipo de posturas refuerzan la idea que tienen actualmente algunos países de América Latina de defender la doctrina Calvo que propia que, "los extranjeros no podían tener derechos superiores a los nacionales, que las leyes del país eran las que se aplicaban en cualquier disputa ocurrida en el país, sin importar que los querellantes fueran extranjeros" *Cfr*. María Teresa

CUADRO 3
OBLIGACIONES CUYO INCUMPLIMIENTO PUEDEN CONDUCIR A UNA DEMANDA VÍA CAPÍTULO 11

Trato Nacional	Obligación de dar el mismo trato a la inversión y al inversionista proveniente de un país del TLCAN no menos favorable que el otorgado al inversionista y a la inversión nacional en iguales circunstancias (*Artículo 1102*).
Trato de Nación más favorecida	Obligación de tratar a la inversión y al inversionista no menos favorable que a la inversión y al inversionista de cualquier otro país (*Artículo 1103*).
Estándares mínimos de trato	Obligación de tratar a la inversión y al inversionista conforme a las leyes internacionales, incluyendo trato justo y equitativo (*Artículo 1105*).
Compensación en caso de expropiación	Obligación de no expropiar ni directa ni indirectamente o tomar medidas equivalentes a la expropiación de una inversión sin compensación (*Artículo 1110*).
Exigencias sobre comportamiento/ operatividad/ desempeño	Es obligatorio la no imposición de determinados requisitos o exigencias de comportamiento, como aceptar un determinado porcentaje de contenido local o nacional en la producción o en la contratación de empleos (*Artículo 1106*).

FUENTE: María Teresa Gutiérrez Haces, "La inversión extranjera directa en el TLCAN", en revista *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 3, p. 204.

reflexión tendría sentido y paradójicamente recogería los argumentos que los críticos del TLCAN han blandido en contra del capítulo desde 1994.

Canadá ha sido muy crítico, en especial sobre las consecuencias de la aplicación de este capítulo respecto al derecho de autodeterminación de un gobierno. Sin embargo, la intención de la propuesta de Trump no apunta realmente al desmantelamiento del contenido del capítulo 11, sino del mecanismo de arbitraje extraterritorial. De tener éxito la propuesta estadounidense, el gobierno demandado por una empresa tendría que atender y resolver la demanda en las cortes del país de origen de la empresa.

Gutiérrez Haces, "La inversión extranjera directa en el TLCAN", revista *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 3, p. 204 y la doctrina Estrada que promovía el principio de libre determinación y no intervención en asuntos internos de los Estados. Con ello, toma fuerza un movimiento latinoamericano que busca evaluar y en su caso desconocer el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, sobre todo el CIADI.

A finales del mes de octubre de 2017, doscientos treinta profesores de economía y derecho, mayoritariamente estadounidenses, enviaron una carta al presidente Trump, exigiendo que se eliminara el capítulo 11 del TLCAN. La petición esgrimía que:[52]

> […] además del problema central de establecer un conjunto paralelo y privilegiado de derechos legales y recursos para los actores económicos extranjeros que operan aquí, los procedimientos de arbitraje internacional carecen de muchas protecciones y procedimientos básicos que normalmente están disponibles en un tribunal de justicia.
>
> […] la inclusión de ISDS en los acuerdos comerciales y de inversión de Estados Unidos, deja de lado estas preocupaciones complejas y amenaza con diluir las protecciones constitucionales, debilitar el poder judicial y externalizar nuestro sistema jurídico interno a un sistema de arbitraje privado que está aislado de los controles esenciales y contrapesos.

Entre los signatarios se encontraban el premio Nobel, Joseph Stiglitz y el ex secretario de Trabajo, Robert Reich.

Si bien, la instrumentación del capítulo 11 ha sido un asunto contencioso para los gobiernos y empresarios de los tres países, también lo ha sido para la sociedad civil, en particular por el desvío de recursos destinados a ejercer políticas públicas y sociales, que son utilizados para pagar los costos administrativos de una demanda y la indemnización a la empresa demandante. Estos montos se pagan en dólares estadounidenses.

En el mes de julio de 2001 se publicó un documento titulado: "Notas interpretativas de ciertas disposiciones del Capítulo 11. Comisión de Libre Comercio del TLCAN", firmado por los cancilleres de cada uno de los tres países. El documento refleja la necesidad de los tres gobiernos de redefinir la interpretación y aplicación de algunos de los artículos contemplados en el capítulo 11. En éste se analizan: el acceso a los documentos, la confidencialidad y la transparencia, así como la interpretación sobre el "Nivel Mínimo de Trato", conforme al derecho internacional (artículo 1105); los conceptos de "Trato Justo y Equitativo" y la "Protección y Seguridades Plenas", también de acuerdo al derecho internacional consuetudinario.

Es un hecho que al igual que en 2001, en la renegociación de 2018, los empresarios estadounidenses consideran que la preservación del mecanismo de solución de controversias es fundamental para dar seguridad y certeza jurídica a sus inversiones. Cabe mencionar que, de los casos pre-

[52] *Idem*.

CUADRO 4
CUADRO SOBRE MONTOS PAGADOS: 1997-2016

País	*Total de demandas contra el Estado*	*Decisiones a favor del inversor*	*Decisiones a favor del Estado*	*Montos pagados por el Estado*
México	18	7	6	**185.5** millones de dólares USA + **9.40** millones de pesos mexicanos
Estados Unidos	16	0	9	—
Canadá	25	6	6	**17.26** millones de dólares USA + **172.5** millones de dólares CAN

*En los montos no se utiliza la conversión debido a que fueron pagados por el Estado en diferentes años.
a: El número total de demandas contempla los casos interrumpidos.
FUENTE: Investment Policy, "Investment Dispute Settlement Navigator", disponible en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByApplicableIia>.

sentados por el TLCAN hasta la fecha, Estados Unidos ha sido el país menos perjudicado de los tres.

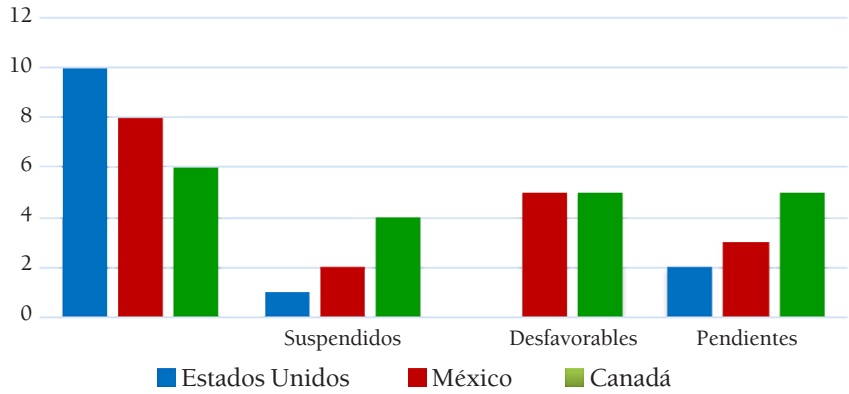
Para el gobierno canadiense, el hecho de que el nuevo TLCAN no incluya el capítulo 11 o en su defecto el mecanismo de arbitraje, resulta particularmente preocupante, dado el tipo de inversión que se concentra en México: la minera. Ante la evidente preocupación por el tema, Canadá y México han decidido dialogar conjuntamente y tomar ciertas decisiones respecto a la posición estadounidense; Kenneth Smith, jefe negociador, aseguró:

> A lo que estamos llegando con un dialogo con Canadá y Estados Unidos, es simplemente reconocer que a nosotros nos interesa seguir enviando señales fuertes de que vamos a proteger la inversión en nuestro país, y lo podemos hacer de una manera recíproca.[53]

Se prevé entonces que México y Canadá discutan bilateralmente la sección B que regula la solución de controversias entre inversionistas y Estados. Mientras que Estados Unidos, presumiblemente, permanecería en la

[53] "Avanza mecanismo de disputa inversionista-Estado entre México y Canadá", *Opportimes*, disponible en <https://www.opportimes.com/inversiones/avanza-mecanismo- disputa-inversionista-estado-mexico-canada/#>

GRÁFICA 7
DEMANDAS DEL CAPÍTULO 11 DEL TLCAN: 1994-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de *El Economista*, Roberto Morales, "EU rechaza modelo en controversias inversionista- Estado", [en línea], *El Economista*, 27 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-rechaza-modelo-en-controversias-inversionista-Estado-20171127-0037.html>.

sección A, la cual contiene disposiciones de trato nacional y nación más favorecida.[54]

El gobierno mexicano ha manifestado en varias ocasiones, desde que se inició el proceso de renegociación, que le interesa seguir promoviendo las reformas instrumentadas, en especial la energética. Tomando en consideración la incertidumbre que se ha creado respecto al futuro de la inversión extranjera sin la protección del capítulo 11 del TLCAN, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto decidió firmar un convenio de adhesión, en el mes de enero de 2018, al Convenio de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI), esperando que en próximos meses, el Senado de la Republica ratifique esta firma.[55] El ingreso, como miembro pleno a dicho convenio, busca ante todo, proteger a futuro la posición del gobierno mexicano respecto a las demandas de cualquier inversionista extranjero con operaciones en México, ya que este país hasta 2018 contaba con 43 acuerdos y tratados comerciales firmados, que en su mayoría contienen un capítulo sobre protección a la inversión o en su defecto se trata de un Acuerdo de Promoción y Protección a la Inversión Extranjera.

[54] *Idem*.

[55] "México firmará adhesión al CIADI para garantizar inversiones extranjeras", [en línea], 11 de enero de 2018, disponible en <https://www.opportimes.com/inversiones/mexico-firmara-adhesion-al-ciadi-garantizar-inversiones-extranjeras/>.

Bibliografía

Carrie, Gracie (2017), "Por qué la decisión de Trump de retirar a EE.UU del Acuerdo Transpacífico (TPP) es una gran noticia para China" [en línea], *BBC*, 23 enero, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38063522>.

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [en línea], disponible en <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/serieanorte1.pdf>.

Chávez, Víctor (2018), "Canadá asegura que no irá a un TLCAN bilateral con EU" [en línea], *El Financiero*, 19 de febrero de 2018.

Clyde Gary, Jung Euijin, "¿Representa un problema el déficit comercial estadounidense?" [en línea], s/l, s/f, disponible en <http://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=257&t=representa-un-problema-el-deficit-comercial-estadounidense>.

CNN en Español, "Los tres escenarios si Donald Trump abandona el TLC de América del Norte", en *CCN en español*, [en línea], disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2016/07/22/los-tres-escenarios-si-donald-trump-abandona-el-tlc-de-america-del-norte/>.

Comisión de Libre Comercio (2001), *Notas interpretativas*, México.

Cortés Pérez, Ivette, "La solución de controversias en materia antidumping como una práctica desleal del comercio internacional por vías OMC y/o TLCAN" [en línea], Puebla, 9 de mayo de 2003, disponible en <http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/cortes_p_i/capítulo5.pdf>.

Echavarría Rodríguez, Andrea (2017), "¿Qué es el capítulo 19 que EU quiere quitar y que Canadá defiende" [en línea], *Milenio* , 20 de agosto, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/capitulo_19_tlcan-tratado_libre_comercio_america_norte-dumping-milenio_noticias_0_1015098525.html>.

Economía hoy (2017), "El fin del TLCAN afectaría operaciones canadienses en minería mexicana", [en línea], *Notimex*, 24 de octubre, disponible en <http:// www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/8697976/10/17/El-fin-del-TLCAN-afectaria-operaciones-canadienses-en-mineria-mexicana.html>.

El Diario de Juárez (2017), "Con avances en aduanas, termina ronda del TLCAN" [en línea], *el Diario de Juárez*, 17 de octubre, disponible en <http://diario.mx/Nacional/2017-10-17_e07f49e8/con-avances-en-aduanas-termina-cuarta-ronda-del-tlcan/>.

El Economista (2017), "México, segundo país con mayor superávit comercial con EU" [en línea], *El Economista*, 6 de julio, disponible en <https://

www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-segundo-pais-con-el-mayor-superavit-comercial-con-EU-20170707-0058.html>.

El Economista (2017) "¿Qué temas se tratarán en la segunda ronda del TLCAN" [en línea], *El Economista*, 1 de septiembre, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Que-temas-se-trataran-en-la-segunda-ronda-del-TLCAN-20170901-0064.html>.

El Economista (2017), "Carta de la Cancham al Presidente Enrique Peña Nieto" [en línea], *El Economista*, 30 de octubre de 2017, disponible en <http://canchammx.com/wp-content/uploads/correos/CANCHAM-El-economista.pdf>.

El Financiero (2017), "Así cierra la difícil cuarta ronda del TLCAN 2.0" [en línea], *El Financiero*, 17 de enero, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/asi-cierra-la-dificil-cuarta-ronda-del-tlcan.html>.

El Financiero (2017), "Guía básica de arma favorita de Trump, los aranceles" [en línea], *El Financiero*, 28 de febrero, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/por-que-tomar-en-serio-el-gran-impuesto-fronterizo-de-trump.html>.

El Financiero (2017), "Cómo llega Canadá a la renegociación del TLCAN" [en línea], *El Financiero*, 14 de agosto, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-llega-canada-a-la-renegociacion-del-tlcan.html>.

El Político (2017), Resolución de controversias del TLCAN [en línea], *El Político.mx*, viernes 18 de agosto de 2017.

Esquivel, Lindsay H. (2018) "Empresarios crean liga a favor del TLC; cámaras de México, EU y Canadá", en *Excélsior*, 24 de enero de 2018, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/01/ 24/1215619>.

Excélsior (2017), "EU quiere reducir déficit comercial con nuevo TLCAN" [en línea], *Excélsior,* 17 de julio, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/07/17/1176166>.

Expansión (2017), "La verdad detrás del déficit comercial de EU con México" [en línea], *Expansión*, 26 de enero, disponible en <https://expansion.mx/economia/2017/01/26/la-verdad-detras-del-deficit-comercial-de-eu-con-mexico>.

Expansión (2017), "EU y Canadá arremeten contra México en la tercer ronda del TLCAN" [en línea], *Expansión,* disponible en <https://expansion.mx/economia/2017/09/27/eu-y-canada-arremeten-contra-mexico-en-la-tercera-ronda-del-tlcan>.

Expansión (2017), "Canadá está molesto, México busca alternativas y EU presiona, así la 5 ronda" [en línea], *Expansión*, 17 de noviembre, disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/11/17/cual-es-el-contexto-

de-la-quinta-ronda-de-negociaciones-del-tlcan?utm_source=gigya&utm_medium=email>.

Expansión (2017), "La consecuencias de eliminar el capítulo 19 del TLCAN", [en línea], *Expansión*, 1 de diciembre, disponible en <https://expansion.mx/economia/2017/12/01/las-consecuencias-de-eliminar-el-capítulo-19-del-tlcan>.

Expansión (2018), "Tres claves sobre el capítulo anticorrupción" [en línea], *Expansión*, 29 de enero, disponible en <https://expansion.mx/economia/2018/01/29/3-claves-para-que-funcione-el-capitulo-de-anticorrupcion-del-tlcan>.

Friedman y Fedirka (2017), "Playing the Part in NAFTA Negotiations", en *This Week in Geopolitics. The Mauldin Economics*, octubre.

Friedman y Fedirka (2017) "Playing the Part in NAFTA Negotiations" en *This Week in Geopolitics*, 16 de octubre, Washington, disponible en <http://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/playing-the-part-in-nafta-negotiations>.

García Moreno, Víctor Carlos, *El capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [en línea], Universidad Autónoma de México, disponible en <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/29/32-03.pdf>.

Gobierno de Canadá, *Relaciones México-Canadá, un aliado estratégico para Canadá* [en línea], disponible en <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/canmex.aspx?lang=spa>.

Gobierno de Canadá (2002*), House of Commons Canada, "Partners in North America, Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico*.

Gutiérrez Haces, María Teresa, "La inversión extranjera directa en el TLCAN", *Revista Economía UNAM*, vol. 1, núm. 3, p. 204.

Gutiérrez Haces, María Teresa (2016), "Challenges for Justin Trudeau's Government on Extractive Activities, the Environment, Accountability and Tax Transparency", *Études canadiennes, Canadian Studies*, 81, pp. 27-54.

Gutiérrez Haces, María Teresa (2014), "Incidencia del TLCAN y de los Acuerdos Bilaterales de Protección a la Inversión Extranjera de México con la Unión Europea", en *Revista Economía UNAM*, núm. 31, enero-febrero, México.

Gutiérrez Haces, María Teresa (2016), "Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte", México, Grupo Planeta/Ariel/UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.

Hernández, Antonio (s/f) *Seguiremos en el TLCAN con México: IP canadiense* [en línea], s/l, s/f, disponible en <http://caaaremsintesis.com/hoy/seguiremos-en-el-tlcan-con-mexico-ip-canadiense/>.

Imagen dinero (2017), *Nueve objetivos de Canadá al renegociar el TLCAN* [en línea], imagen, 14 de agosto de 2017, disponible en <http://www.dineroenimagen.com/2017-08-14/89792>.

Investment Policy, *Investment Dispute Settlement Navigator* [en línea], disponible en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByApplicableIia>.

Martínez, Tamara, "México es el responsable del déficit comercial de EU?", *El Financiero*, 30 de enero de 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tlcan-no-es-el-culpable-del-deficit-comercial-de-ee-uu-bofaml.html>.

Morales, Roberto (2017), "EU rechaza modelo en controversias inversionista-Estado" [en línea], periódico *El Economista*, 27 de noviembre, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-rechaza-modelo-en-controversias-inversionista-Estado-20171127-0037.html>.

Morales, Roberto (2018), "TLCAN 2.0 tendrá un capítulo energético" [en línea], *El Economista*, 25 de enero, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/TLCAN-2.0-tendra-un-capitulo-energetico-20180125-0018.html>.

Morales, Roberto (2018) "Acuerdan candados anticorrupción en el TLCAN" [en línea], *El Economista*, 28 de enero, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Acuerdan-candados-anticorrupcion-en-el-TLCAN-20180128-0115.html>.

Moreno, Luis (2018), "Sexta ronda de negociaciones del TLCAN deja pendientes" [en línea], *Milenio*, 29 de enero, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/sexta-ronda-tlc-tlcan-concluye-canada-mexico-eu-noticias_0_1112288804.html>.

Opportimes (2017), "CCE, AmCham y la Cámara de Comercio de Canadá impulsan no abrir todo el TLCAN" [en línea], *Opportimes*, 7 de junio, disponible en <https://www.opportimes.com/comercio/cce-amcham-la-camara-comercio-canada-impulsan-no-abrir-tlcan/>.

Opportimes (2018), "Avanza mecanismo de disputa inversionista-Estado entre México y Canadá" [en línea], *Opportimes,* 31 de enero, disponible en <https://www.opportimes.com/inversiones/avanza-mecanismo-disputa-inversionista-estado-mexico-canada/#>.

Pablo, Sara (2017) "TLCAN, EE.UU acusa a México y Canadá de falta de seriedad", en *Negocios y Economía*, 22 de noviembre, disponible en <https://www.voanoticias.com/a/tlcan-mexico-canada-eeuu-falta-seriedd/4129681.html>.

Perezcano Díaz, Hugo, "La solución de controversias en el marco del tratado de libre comercio de América del Norte" [en línea], *Jurídicas UNAM*,

pp. 277-299, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/143/33.pdf>.

Posadas Urtusuástegui Alejandro y Gustavo Vega Cánovas, El capítulo 11 del TLCAN, Protección a la inversión extranjera [en línea], *Jurídicas UNAM,* disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1667/9.pdf>.

Saldaña, Ivette (2017), "Concluye con diferencias la primera ronda de negociación" [en línea], 21 de agosto, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/concluye-con-diferencias-la-primera-ronda-de-negociacion>.

Saldaña, Ivette (2018), "Aseguran que México y Canadá flexibilizan postura en solución de controversias entre inversionistas y el Estado", 25 de enero [en línea], disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/aseguran-que-mexico-y-canada-cederian-en-solucion-de-controversias-entre>.

Sánchez Román, José Antonio (2015), "El multilateralismo como intervencionismo, Estados Unidos y la Sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)", en *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 41, diciembre, Universidad Complutense de Madrid, pp. 47-69.

Secretaría de Economía, disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/reporte-de-la-consulta-publica-via-internet-sobre-la-modernizacion-del-tlcan? idiom=es>.

Secretaría de Economía, "México-Canadá Trade Report 2017", Secretaría de Economía en México y Canadá, disponible en <http://naftamexico.net/can/Can_Jun17.pdf>.

Secretaría de Economía, *Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [en línea], Secretaría de Economía, disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>.

Secretaría de Economía, *Informe comercial México-Canadá* [en línea], disponible en <http://naftamexico.net/can/Can_Jun17.pdf>.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Comercio entre México-Canadá* [en línea], Secretaría de Relaciones Exteriores, s/f, disponible en <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/comercio>.

Senado de la República, *Canadá de cara a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),* Senado de la República, México, 31 de julio, disponible en <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/310717_Canada_TLCAN.pdf>.

Senado de la República (2017), *Hacia la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aspectos fundamentales del proceso* [en línea], 14 de agosto.

s/a (2018), "Lento y dividido, así concluye la sexta ronda de negociaciones del TLCAN, México ya ve avances" [en línea], México, 29 de enero, disponible en <http://www.huffingtonpost.com.mx/2018/01/29/lento-y-dividido-asi-concluye-la-sexta-ronda-de-negociaciones-del-tlcan-mexico-ya-ve-avances_a_23346845/>.

The New York Times (2017), "¿Qué es el acuerdo de París? [en línea], 1 de junio.

Quinta sección

El régimen de propiedad intelectual bajo el TLCAN y sus efectos sobre la economía mexicana

La Propiedad Intelectual y el tlcan

Delia Margarita Vergara Reyes*
Araceli Olivia Mejía Chávez**

Introducción

En la actualidad, la economía del conocimiento muestra un creciente dinamismo sustentado en la generación y utilización de las nuevas tecnologías, la información y el conocimiento mismo que se conjugan para la creación de valor, donde el cambio tecnológico y las innovaciones son elementos clave del crecimiento de la actividad económica. El conocimiento es un bien económico, estratégico, económicamente útil y valioso (Lundvall, 2010), por lo que su apropiación y control ha sido históricamente objeto del marco legal de la Propiedad Intelectual (PI), es decir, el Estado otorga al inventor o autor el derecho de exclusividad para explotar comercialmente su obra por un tiempo determinado. Por lo tanto, la PI forma parte de acuerdos de orden internacional que datan de siglos atrás, pero que se han ido transformando y en el presente se encuentran en leyes nacionales, acuerdos bilaterales y multilaterales, que son administrados y regulados por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros.

De acuerdo con la OMC, la PI inmersa en los tratados comerciales, no sólo pretende favorecer a los creadores con ventajas para explotar sus invenciones para obtener rentabilidad, también busca incentivar las inversiones, la transferencia de tecnología, desarrollar capacidades tecnológicas y aprendizaje, como resultado para difundir ampliamente el conocimiento que gira alrededor de las diversas formas. Sin embargo, existen puntos de vista dife-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
** Académica del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

rentes que consideran a la PI como un mecanismo con el que los países desarrollados y empresas transnacionales son las más beneficiadas de esta actividad, dejando a los países en desarrollo y menos desarrollados en una profunda desventaja por el monopolio temporal que suelen ejercer los inventores y, por lo tanto, son una barrera de entrada.

En este marco, el objetivo del presente capítulo es analizar el papel que desempeñan la legislación mexicana y el TLCAN sobre propiedad intelectual, para establecer si contribuyen al desarrollo de capacidades tecnológicas y de aprendizaje en México, a través del aprovechamiento de los grados de libertad o flexibilidad que deja el régimen actual de protección. Por la importancia y controversia asociadas a este tema, esta investigación desarrolla los siguientes puntos. En primer lugar se presenta brevemente la base conceptual de la PI; después se hace una revisión de los principales eventos de su evolución; seguida del análisis de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI), resaltando el papel que desempeña la OMC y la importancia que tiene Estados Unidos en las iniciativas, reformas y disposiciones internacionales en materia de PI; posteriormente se destaca la relevancia de los acuerdos ADPIC y ADPIC-Plus, y se realiza una revisión sobre México en materia de PI y su incursión en el TLCAN y, finalmente se presentan las consideraciones finales.

Propiedad Intelectual y Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)

La importancia que tiene el conocimiento tecnológico hace que los países y empresas que generan innovaciones tecnológicas apliquen instrumentos para su apropiación y control. Dicha relevancia reside en que la capacidad para transformar la estructura productiva de las empresas está directamente vinculada con la incorporación de innovaciones tecnológicas que, de acuerdo con Schumpeter, consisten en nuevas combinaciones, que aparecen en forma discontinua, de los materiales y fuerzas que intervienen en el proceso productivo y que caracterizan al desenvolvimiento económico en el largo plazo (Schumpeter, 1997). Por lo que considera que:

> […] la economía capitalista […] está, incesantemente, revolucionada desde dentro por un nuevo espíritu de empresa, es decir, por la introducción de nuevas mercancías o nuevos métodos de producción o nuevas posibilidades comerciales en la estructura industrial, tal como existe en cualquier momento. Todas las estructuras existentes y todas las condiciones de vida económica se hallan siempre en un proceso de transformación; toda situación es

> derribada antes de que haya tenido tiempo de desarrollarse plenamente. En la sociedad capitalista el progreso económico significa derrumbamiento (Schumpeter, 1971:60).

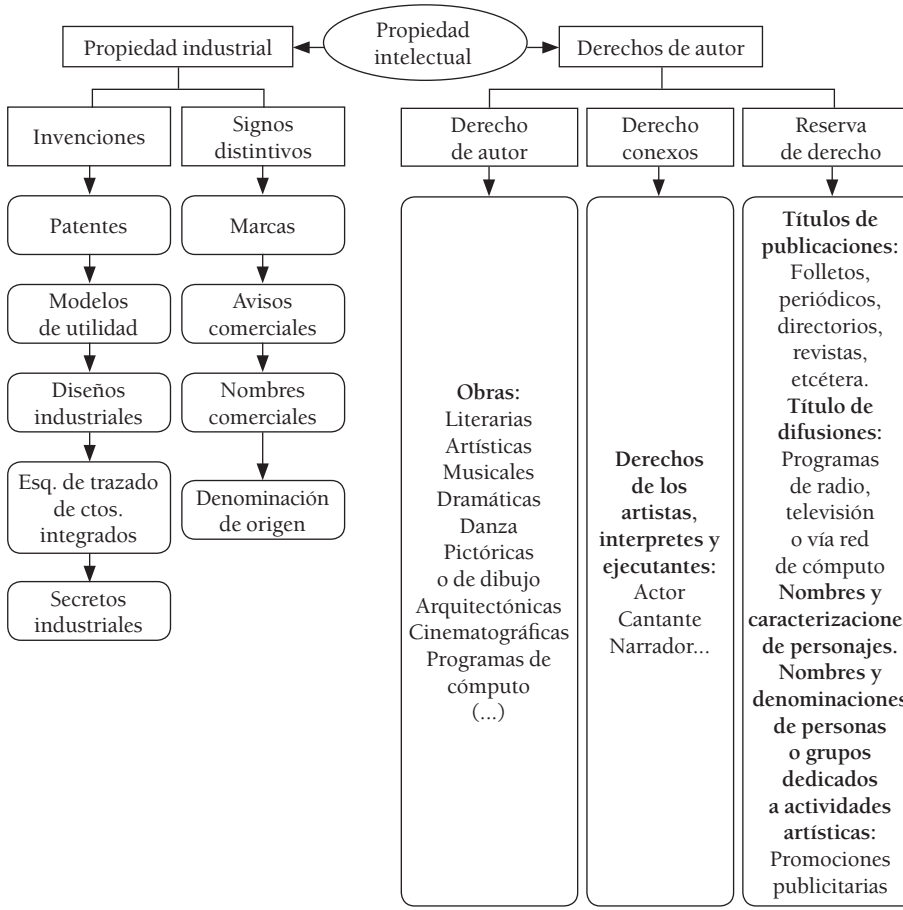
Además, las innovaciones se originan sobre una importante acumulación de conocimientos, y su gran impacto acumulativo sobre el crecimiento económico se ha manifestado en la aparición continua de notables inventos en diversos campos (Kuznets, 1995).

La acumulación de conocimiento en el presente y su difusión serán la base del desarrollo del futuro y pueden adoptar diferentes formas a través de reglas, tradiciones, costumbres, normas o hábitos que facilitan la trasferencia del conocimiento de una generación a otra. Aunque puede darse la posibilidad de que una parte de ese conocimiento será utilizado para un mayor desarrollo y acumulación del mismo. Por lo tanto, en la etapa actual del capitalismo, el recurso fundamental es el conocimiento económicamente valioso. Se considera que el conocimiento utilizado en el proceso productivo se identifica como tecnología y la innovación es el nuevo conocimiento, o una nueva combinación, introducida en la economía (Lundvall, 2010). Para que pueda ser incorporada y generada al mismo tiempo, es importante desarrollar capacidades y habilidades fundamentales, inversiones, educación, capacidad administrativa y gobernabilidad, que implican costos altos, por lo que se considera que el crecimiento basado en la acumulación de tales capacidades es de largo plazo (Schumpeter, 1997; Rodrik, 2013). Cabe señalar que parte de la difusión del conocimiento tecnológico es a través de su comercialización.

En este contexto, la Propiedad Intelectual (PI) es una expresión jurídica que protege las creaciones del intelecto humano, ya sean nuevas ideas, expresiones originales, nombres distintivos y la apariencia de los productos que los hace únicos y valiosos (OMPI, 2017); además, es una forma de propiedad o activo de gran valor, ya sea tangible o intangible (conocimientos), que se realiza en el mercado o en la empresa (Winegar, 2009). Se divide en dos categorías: los Derechos de Propiedad Industrial, entre los que figuran las patentes, los modelos de utilidad, las marcas, los diseños industriales, los secretos comerciales, las obtenciones vegetales y las indicaciones geográficas; y el Derecho de Autor y los derechos conexos, relacionados con las obras literarias y artísticas, entre otras (OMPI, 2017; IMPI, 2017). Véase la figura 1.

Por lo tanto, los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) son derechos legales otorgados por el Estado que protegen las creaciones de la mente en el campo de la ciencia, industria, literario o artístico. El instrumento de protección intelectual más común en el ámbito industrial es la patente, considerado un indicador de desarrollo tecnológico y de conocimiento de un país,

FIGURA 1
PROPIEDAD INTELECTUAL



FUENTE: Instituto Mexicano de la Protección Industrial.

pero también es una figura de protección que involucra condiciones jurídicas y económicas, cuyo impacto incide en la competencia y productividad de la economía, y se circunscribe en la forma de distribución internacional del trabajo en países desarrollados tecnológicamente y en los que no lo son (Ampudia, 2014).

La protección de los DPI mediante la figura de la patente ha propiciado un fuerte debate: por un lado, las empresas de los países desarrollados aseguran que los DPI son positivos para el comercio y la sociedad porque constituyen un incentivo para impulsar el progreso técnico. Por otro, diversos países en desarrollo se oponen a los DPI, pues los consideran un obstáculo

para el desarrollo de la industria y la tecnología local, debido a que los beneficios se concentran en los países avanzados por ser los creadores de las innovaciones que controlan el mercado, amparados por un monopolio legal que se traduce en la fijación arbitraria de los precios de los productos (DFID, 2002).

Además, los crecientes costos de la investigación y desarrollo (I+D), junto con la demanda del mercado global y los intereses de las empresas transnacionales, influyeron en los cambios recientes de las leyes de PI que implantaron medidas de protección, en particular los derechos de patente en productos de industrias estratégicas (farmacéutica, química) para preservar la renta de las empresas que hacen grandes inversiones en I+D para crear nuevos productos y asegurar el pago respectivo por estos derechos (Mizrahi, 2010). En otras palabras, protegen los DPI obtenidos del conocimiento, la creatividad y la capacidad inventiva e innovadora de las personas, porque los desarrolladores hacen inversiones importantes, mientras que los imitadores podrían acceder a los beneficios incurriendo en costos mucho más bajos. Sin embargo, también es fundamental impulsar la innovación mediante la difusión del conocimiento y la información contenidos en la propia innovación en todo ámbito, ya sea económico, social, etc. De acuerdo con esto, la PI compuesta por instrumentos jurídicos permite al innovador comercializar sus creaciones y obtener una renta por ellos, pero a la vez, el monopolio que posee el innovador está limitado por un tiempo establecido para que los conocimientos puedan liberarse y pasar al dominio público (Guzmán y Pluvia, 2004).

Evolución de la protección de la PI

Uno de los primeros eventos que expresaron la necesidad de la protección a nivel internacional de la propiedad intelectual fue la Exposición Internacional de Invenciones de Viena en 1873, dada la ausencia de muchos expositores preocupados por el robo de sus ideas para comercializarlas. Así, en 1883 se reconoce la relevancia de contar con reglas comunes para proteger la PI en el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, el cual brinda seguridad a los creadores de que sus obras (invenciones —patentes—, marcas, dibujos y modelos industriales) estarán protegidas en otros países. Situación similar atravesaron los creadores de obras literarias y artísticas, quienes gracias al impulso de la Association Littéraire et Artistique Internationale, quedaron al amparo del Convenio de Berna en 1886, cuyo objetivo fue otorgar protección internacional a los creadores, facultándoles el derecho de controlar el uso de sus creaciones (novelas, cuentos, poemas,

obras de teatro, canciones, óperas, revistas musicales, sonatas, dibujos, pinturas, esculturas y obras arquitectónicas) y percibir un pago por su uso. Más tarde se adopta el arreglo de Madrid en 1891 —compromiso sobre las marcas de fábrica o de comercio—, convirtiéndose en el primer servicio internacional de presentación de solicitudes de derechos de PI. Éste tiene su antecedente en el Artículo 19 del Convenio de París, que establece que los países tienen el derecho a concertar arreglos entre particulares para proteger la propiedad industrial.

Las oficinas de los Convenios de París y Berna se fusionaron en 1893, para establecer en Berna, Suiza, las Oficinas Internacionales Reunidas para la Protección de la Propiedad Intelectual (BIRPI, por sus siglas en francés —Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété—), lo que para 1970 se convertirían en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la cual para 1974 ya era reconocida como un organismo especializado en PI del sistema de organizaciones de la ONU. En 1978 se pone en marcha el Sistema PCT (Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, PCT, por sus siglas en inglés), el cual brinda asistencia a los solicitantes que buscan protección internacional por patente en diversos países, y pone a disposición del público el pronto acceso a la información técnica sobre las invenciones. De igual forma, la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), organización intergubernamental con sede en Ginebra, fue creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. El Convenio fue adoptado en París en 1961 y fue revisado en 1972, 1978 y 1991, con el fin de establecer una normativa internacional en materia de Protección de Nuevas Variedades de Plantas.

La OMC y los propulsores del cambio

Durante el periodo de posguerra, una de las organizaciones creadas para regular el comercio internacional fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)[1] en 1947, su objetivo fue reducir las barreras comerciales y aduaneras y eliminar toda discriminación comercial entre los países integrantes (Bermúdez *et al.*, 2006). Esta organización promovió diversas rondas multilaterales de negociaciones comerciales cuyos propósitos fueron: 1947-1961, reducir tasas aduaneras Ronda Kennedy, 1964-1967,

[1] Los países signatarios del GATT tenían la obligación de: conceder el trato de nación más favorecida a las otras partes; otorgar concesiones aduaneras y no poner obstáculos al comercio internacional.

disminuir las obligaciones aduaneras y de negociación sobre prácticas *antidumping* Ronda Tokio, 1973-1979; formalizar acuerdos sobre barreras técnicas al comercio, intervención de los gobiernos, subsidios, valoración aduanera, permisos de importación y prácticas *antidumping* (Bermúdez *et al.*, 2006).

A principios de los años ochenta, el GATT quedó rebasado por la nueva realidad del comercio mundial, pues las transacciones comerciales eran más complejas, la revolución informática y las comunicaciones contribuyeron a la integración de procesos productivos acortando las distancias, las nuevas tecnologías transformaron el conjunto de la economía, realizando conexiones electrónicas al mismo tiempo entre los distintos mercados abarcando largas distancias (Bermúdez *et al.*, 2006). Estaba en curso la globalización de la economía, el comercio de servicios —no incluido por las normas del GATT— y las inversiones internacionales que se habían incrementado. La expansión del comercio de servicios estaba estrechamente ligada con el crecimiento del comercio global de las mercancías. Asimismo, la estructura y normas del GATT resultaban insuficientes, situación que causaba preocupación entre sus integrantes. Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral, éste se tradujo en la Ronda Uruguay con la Declaración de Marrakech y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994 (OMC, 2017).

En los años ochenta del siglo XX, durante la Ronda de Uruguay (1986-1994), Estados Unidos propuso una iniciativa para la armonización y fortalecimiento del marco regulatorio de la propiedad intelectual, y específicamente de los sistemas de patentes. La propuesta pretendía modificar el marco legal de los DPI a las necesidades de las estrategias tecnológicas de las empresas transnacionales —de las industrias química, farmacéutica y electrónica— innovadoras e impulsoras de tecnología en el contexto internacional. Sin embargo, algunos especialistas señalaron que era una especie de proteccionismo tecnológico para contrarrestar el desempeño imitativo de países en desarrollo (Aboites, 2005). Para Carlos Correa (1999), en los hechos, las decisiones tomadas en esta ronda afectaron a un conjunto de políticas nacionales económicas y comerciales de países en desarrollo y menos desarrollados, mediante la adopción de las reglas de competencia que debía regir entre los países miembros, quedando de manifiesto un importante diferencial de desarrollo tecnológico y económico entre ellos.

Una vez aprobadas esas propuestas y con la reconfiguración espacial de la economía mundial apoyada en los avances tecnológicos, entre otros factores, surge un nuevo modelo de globalización, y en paralelo se crea la OMC, cuyas funciones se centraron en: *1*) administrar los nuevos acuerdos

multilaterales de comercio; *2*) funcionar como foro para nuevas negociaciones; *3*) solucionar conflictos; *4*) supervisar las políticas nacionales de comercio; *5*) colaborar con otros organismos internacionales o plurilaterales en la planeación de las políticas económicas a nivel mundial.

De acuerdo con expertos, la OMC resultó ser un organismo que integró los objetivos y necesidades de los países miembros al nuevo modelo económico prevaleciente. Para asimilar un poco más esta afirmación, a continuación se muestra brevemente las diferencias entre el GATT y OMC.

TABLA 1
DIFERENCIAS ENTRE EL GATT Y LA OMC

	GATT	*OMC*
Naturaleza	Acuerdo multilateral, sin estructura organizacional.	Es una institución permanente.
Mandato	El acuerdo es aplicado con una base provisional.	Los mandatos son permanentes.
Alcance de las reglas	Todas las normas se aplican al comercio de bienes.	Todas las normas de los acuerdos se aplican al comercio de bienes y servicios y también a los aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.
Tipos de acuerdos	Originalmente los acuerdos sólo eran multilaterales, pero en la década de 1980 se agregó una serie de acuerdos opcionales plurilaterales.	La mayor parte de los acuerdos son multilaterales y todos los Estados miembros deben cumplirlos.
Sistema para la solución de conflictos	Lento y susceptible a los bloqueos	Rápido y automático y las decisiones en la solución de conflictos son más seguras.
Atención a asuntos de Pl relacionados con el comercio	Ninguna.	Se establecen estándares mínimos de protección que deben ser garantizados por los países miembros, siguiendo el ADPIC.

FUENTE: Bermúdez *et al*. (2006:32).

MÉXICO Y EL ADPIC Y ADPIC-PLUS

Dentro de los acuerdos[2] logrados en abril de 1994 de la Ronda Uruguay, destaca el acuerdo sobre los "Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual", ADPIC o TRIP's, por sus siglas en inglés,[3] iniciativa que fue aprobada un año atrás en Marrakech, cuya administración estaría a cargo de la OMC a partir del primero de enero de 1995, con sede en Ginebra, trabajando como un organismo de la ONU (Bermúdez *et al.*, 2006). Otros acuerdos importantes alcanzados en la Ronda Uruguay con la firma de 124 países fueron: la conformación de la OMC en sustitución del GATT; la incorporación del comercio de servicios en el marco regulador del GATT y de la OMC, y la regulación de los DPI con la adopción de los ADPIC (Méndez, 2014).

El acuerdo internacional ADPIC *es el instrumento de mayor alcance que se había suscrito en materia de DPI* (Aboites, 2005; Boulet y Cohen, 2002), precisa los estándares mínimos que los Estados miembros de la OMC están obligados a incorporar a la normativa contenida en el ADPIC en sus legislaciones (art. 1). La puesta en marcha del ADPIC significó para los países en desarrollo la consolidación de las normas para regular la concesión y uso de patentes y otros títulos de PI, y el control de precios de los productos, principalmente en medicamentos[4] (Correa, 1997).

Los objetivos del acuerdo ADPIC (art. 7) destacan que:

> […] la protección y la observancia de los DPI deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.

[2] Acuerdos sectoriales, plurilaterales. Además del ADPIC, también se encuentra el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). Pese a éstos, sólo los acuerdos multilaterales son obligatorios para los Estados miembros de la OMC (Bermúdez *et al.*, 2006).

[3] El Acuerdo sobre los ADPIC incorpora como principios fundamentales los propios del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, el Convenio de Berna, la Convención de Roma sobre derechos conexos y el Tratado de Washington sobre Semiconductores, a los cuales añade el principio de la Nación Más Favorecida (NMF), propio de la OMC. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC o, en inglés, TRIP's), es el Anexo 1C del Convenio, por el que se crea la OMC firmado en 1994. En él se establece una serie de principios básicos sobre la propiedad intelectual tendientes a armonizar estos sistemas entre los países firmantes y en relación con el comercio mundial (Bermúdez *et al.*, 2006).

[4] Cabe mencionar que en los años ochenta, la mayoría de los países en desarrollo no otorgaban patentes a los productos farmacéuticos. No obstante, las condiciones cambiaron como respuesta a las exigencias de países desarrollados, quienes firmaron acuerdos bilaterales de comercio con países menos avanzados (Bermúdez *et al.*, 2006).

Por su parte, los principios del acuerdo (art. 8) señalan los derechos de los Estados Miembros a:

> [...] adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente acuerdo; y, prevenir el abuso de los DPI por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología (OMC, 2017a).

Los Estados miembros de la OMC están obligados a sujetarse al acuerdo ADPIC. En este sentido, Drahos (2005) afirma que los ADPIC generalizan los principios y normas de la PI; asimismo, refuerzan la protección del conocimiento implementando altos estándares, por lo que su labor específica consiste en:

> […] la expedición de patentes sobre seres vivos y materiales que aparecen en la naturaleza; la modificación de los sistemas de protección para que incluyan nuevas tecnologías (en particular, la biotecnología y la tecnología de la información), como por ejemplo la Directiva sobre Biotecnología de la UE o la Ley de Derechos de Autor para el Milenio Digital (DMCA) en Estados Unidos; la ampliación para la protección a nuevos campos como el software y los métodos empresariales, así como la adopción en algunos países de nuevos sistemas *sui generis* para los semiconductores y las bases de datos; protección de los nuevos conocimientos y las tecnologías que se producen en el sector público; se hace hincapié en la relación existente entre la protección de la PI y los conocimientos tradicionales, el folclore y los recursos genéticos; la ampliación geográfica de estándares mínimos de protección de la PI mediante el acuerdo ADPIC y; la ampliación del ámbito de los derechos exclusivos, la prolongación del plazo de protección y el fortalecimiento de los mecanismos que obligan al cumplimiento de los derechos de PI (DFID, 2002:2).

En este contexto, los países en desarrollo y menos desarrollados se vieron obligados a aceptar los lineamientos del acuerdo ADPIC, que incluyen la concesión de patentes para productos y procesos farmacéuticos fundamentales para emprender políticas de salud y acceso a medicamentos. Se explicó que las patentes aportan incentivos para la investigación y desarrollo, no obstante, esto ocurre cuando un producto con patente está bien posicionado en el mercado, provocando que las investigaciones estén en función de la demanda del mercado. El trato de los medicamentos como cualquier otro producto en el acuerdo ADPIC, propició un impacto negativo en los países en desarrollo y menos desarrollados en cuanto a su acceso. Por ello, el acuerdo permite a los países que están en situación de desventaja, adoptar las dis-

posiciones de flexibilidades y salvaguardias para proteger la salud pública (Bermúdez *et al.*, 2006). Véase tabla 2.

TABLA 2
FLEXIBILIDADES Y SALVAGUARDIAS DEL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC

Disposiciones	*Artículo del acuerdo sobre los ADPIC*	*Definición*
Periodo de transición para adaptar la legislación nacional al Acuerdo sobre los ADPIC.	Art. 65 Arreglos transitorios. Art. 66 Países menos desarrollados.	Plazos para modificar las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la OMC, a partir de enero de 1995: • Países desarrollados: 1 año (hasta enero de 1996). • Países en desarrollo: 5 años (hasta enero de 2000). • Países menos desarrollados: 11 años (hasta enero de 2006). Permite desarrollar una industria local [1].
Periodo de transición para reconocer las patentes en sectores tecnológicos no protegidos del acuerdo ADPIC (por ejemplo, protección de patentes en sectores químico o farmacéutico de varios países).	Art. 65.4	Los países en desarrollo tienen un periodo adicional de 5 años (hasta 2005) para reconocer patentes en los sectores previamente mencionados. Y países menos desarrollados pueden extender ese periodo de transición a enero de 2016 para los productos y procesos farmacéuticos.
Importaciones paralelas o agotamiento de los derechos a nivel regional y/o internacional.	Art. 6 Agotamiento de los derechos.	La importación paralela incluye la importación y reventa en un país, sin el consentimiento del titular de la patente, de un producto patentado colocado en el mercado del país exportador por el titular de la patente o de otra manera legitima. Permite aprovechar las diferencias de precios en países donde la patente ya expiró.

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Disposiciones	*Artículo del acuerdo sobre los ADPIC*	*Definición*
Excepción Bolar (Explotación Temprana).	Art. 30 Excepciones a los derechos otorgados.	Esta excepción permite que una empresa realice todos los procedimientos y pruebas necesarios para obtener la aprobación en el mercado para un producto genérico antes que la patente original expire. Posibilita la venta de un medicamento genérico inmediatamente después que la patente expiró, generando competencia con el producto patentado, lo que incide en la disminución del precio.
Licencia obligatoria (LO).	Art. 31 Otro uso sin autorización titular de la patente.	Permite la explotación de un objeto patentado, sin el consentimiento del titular de la patente, mediante una autorización del gobierno, pero con remuneración al inventor. La LO se otorga cuando hay una emergencia nacional, interés público, corrección de práctica anticompetitivas, falla en su obtención bajo términos razonables, falta de producción local, entre otras.

FUENTE: Bermudez *et al.* (2006:36).

India y Canadá son ejemplos de países que han utilizado las disposiciones de periodo de transición y la excepción Bolar para fortalecer su capacidad tecnológica y base industrial de producción de medicamentos genéricos, aumentando el acceso a medicamentos de su población. Asimismo, Brasil es un ejemplo sobre el uso de la licencia obligatoria para la reducción del precio de algunos medicamentos, destacando la participación del Estado en la implementación de una política nacional, obteniendo medicamentos por ingeniería inversa.

Desde la aparición de los ADPIC, ha surgido un profundo debate sobre la protección de los derechos a la salud y la protección de los DPI. En este caso, pareciera que el primero es obstaculizado por el segundo (DFID, 2002). Para Deardorff (1990), ampliar la protección de las patentes a países menos desarrollados significa transferir bienestar de los países pobres a los desarrollados. Sin embargo, el argumento de los países desarrollados se impuso y como consecuencia el acuerdo ADPIC se adoptó en la protección de los

DPI. En este marco, en 2007, la OMPI dispuso entre una de sus 45 recomendaciones de su Agenda para el Desarrollo, que las normas de los acuerdos del ADPIC se flexibilizaran, principalmente las que son de mayor interés para el desarrollo de los países. No obstante, las empresas transnacionales modificaron sus estrategias para fortalecer la protección de la PI, mediante los tratados de libre comercio bilaterales para compensar la flexibilidad aceptada en el acuerdo (Mizrahi, 2010).

Diversos acontecimientos mundiales provocaron inseguridad sobre la protección que sentían tener los países desarrollados con el acuerdo ADPIC: epidemias, ataques terroristas, desastres naturales, etc., situación que originó la Declaración de Doha en 2001 sobre los ADPIC y la salud pública, en la que se invitaba a los Estados miembros de la OMC —especialmente a los que carecían de capacidades de manufactura en la industria farmacéutica— a utilizar las disposiciones flexibles del mismo acuerdo. Se reconoció el derecho que tienen los países a proteger la salud de su población, para ello, se abordaron algunos puntos entre los que destacan: *1)* los lineamientos para flexibilizar algunas medidas para beneficiar la protección de la salud pública; *2)* mayor apertura para el otorgamiento de licencias obligatorias; *3)* se abre la posibilidad de aplicar el concepto de agotamiento del derecho, y *4)* la posibilidad de que los DPI repercutan en los precios de los nuevos medicamentos. Cabe mencionar que las excepciones no deben afectar de manera injustificable la explotación normal de la patente, ni causar un perjuicio a los legítimos intereses del titular de la misma (OMC, 2017). Sin embargo, estos mecanismos son escasamente utilizados y menos todavía cuando los tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio firmados después de Doha, incluyeron disposiciones conocidas como ADPIC-Plus, con el propósito de limitar esa flexibilidad (Méndez, 2014).

ADPIC-Plus en los tratados comerciales

Una vez que los ADPIC atravesaron por un proceso de armonización, los Acuerdos de Libre Comercio Bilaterales y Multilaterales (ADPIC-Plus)[5] resultaron ser el instrumento de mayor protección de la PI. Los ADPIC-Plus se refieren a las disposiciones establecidas para la protección de los DPI que van más allá de lo acordado en la OMC sobre los ADPIC, las cuales son incluidas en los tratados de libre comercio, comprende: *ampliar el tiempo de la patente por encima de lo permitido por el ADPIC; restringe el permiso otor-*

[5] Estados Unidos jugó un papel central en promover los ADPIC-Plus, asimismo, impulsó iniciativas como la "Strategy Targeting Organized Piracy (2004)", relativa a armonizar los DPI, combatir la piratería y proteger sus derechos, estas acciones fueron conocidas como la trilogía básica (Gómez *et al.*, 2008).

gado a un gobierno para imitar un producto patentado o para procesarlo nuevamente sin el consentimiento del titular de la patente, en formas no previstas por el ADPIC; limita las excepciones que facilitan la inmediata introducción de medicamentos genéricos en el mercado; requiere los certificados complementarios de protección que ofrecen una extensión de una patente, y la exclusividad de datos para proteger los datos técnicos, la ampliación de esta medida establece una duración de esos derechos de exclusividad de 5 años para medicamentos y 10 años para productos agroquímicos (Díaz, 2008; Gómez *et al.*, 2008).

Algunos estudios sobre el impacto de la salud pública vinculada al acceso a medicamentos en los países que incorporaron las disposiciones ADPIC-Plus en sus acuerdos comerciales, reportaron resultados alarmantes en detrimento de la industria farmacéutica nacional: atraso en el desarrollo de capacidades tecnológicas y de innovación en el sector; afectación en los precios de los medicamentos y en el acceso a las medicinas.[6]

Antecedentes de los DPI en México

En 1821, poco antes de terminar la guerra de Independencia, México adoptó de España la primera ley sobre protección de patentes que otorgaba seguridad a los inventores y perfeccionadores, así como a quienes incorporaran una nueva rama de la industria (artículo 21), donde se otorgaba exclusividad por diez años para las patentes de invención y seis para patentes de mejora (Méndez, 2014). El México independiente atravesaba un periodo de crisis y falta de inversión, por ello, Lucas Alamán expidió en 1832 la primera ley sobre patentes en el país, cuyo objetivo fue atraer inversión extranjera y la incorporación de nuevas tecnologías que contribuyeran a mejorar la economía. Esta ley dejó de funcionar entre 1858 y 1865, al ser sustituida por la traducción de la ley francesa de 1844, pero regresó en el mandato de Maximiliano. En 1857 se incluyó el artículo 23 constitucional que prohibía la existencia de monopolios, estancos o prohibiciones para proteger a la industria, pero exceptuando de tal categoría a los privilegios que por tiempo limitado concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora (Méndez, 2014).

Con la Convención de París de 1883, se expidió en 1890 una nueva ley considerada como la primera legislación moderna de México en materia de PI. La protección se extiende por primera vez a 20 años. Para 1903, México

[6] Véanse los estudios de impacto de los TLC bilaterales que incluyen disposiciones ADPIC-Plus. Estudios basados en la guía para estimar el impacto del acceso a las medicinas por los cambios en los DPI, documento publicado conjuntamente por la OMS y la OPS. O bien, el estudio de Mikel Gómez Uranga. Los ADPIC Plus en los actuales tratados bilaterales impulsados por Estados Unidos y consecuencias en los países en desarrollo de 2008.

se integra a la Convención de París y se crea la Oficina de Patentes y Marcas, antecedente del actual Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). La protección intelectual en México migró hacia un sistema global que comenzó en 1986 con su incorporación al GATT, donde posteriormente, entre 1994 y 1995, se consolidaría con los siguientes hechos: adhesión de México al Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, la transformación del GATT en la OMC, la adopción del acuerdo sobre los ADPIC y el nacimiento del IMPI (Méndez, 2014).

Cabe destacar que el derecho de la propiedad intelectual en México deriva del artículo 28 constitucional, el cual prohíbe las prácticas monopólicas; sin embargo, más adelante establece una excepción al señalar que los privilegios temporales concedidos a los inventores o autores para explotar su invención u obra no representan prácticas de esta índole. Asimismo, los instrumentos jurídicos que respaldan los DPI en el país son: Ley Federal del Derecho de Autor, Ley de la Propiedad Industrial y Ley Federal de Variedades Vegetales, principalmente.

México, un país tecnológicamente atrasado y dependiente, se incorporó a la parte globalizada de las instituciones de protección intelectual al reformar la ley en 1991 —vigente actualmente—, que sigue los estándares del acuerdo ADPIC; asimismo, Estados Unidos condicionó la firma del TLCAN al endurecimiento de la protección de los DPI (Aboites, 2005). La Ley de la Propiedad Industrial en México de 1991 proporciona protección a las invenciones nuevas, resultado de una actividad inventiva y apta de aplicación industrial, delineada en el artículo 15 como: "toda creación humana que permita transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas" (LPI, 1991:7).

En 1996 se promulgó la Ley Federal del Derecho de Autor, en la que se implementaron las disposiciones del TLCAN y ADPIC. Esta ley abrogó la Ley de Derecho de Autor de 1956, la cual estuvo vigente por 40 años. Esta ley incorporó importantes innovaciones, tales como: el fortalecimiento de la propiedad de los derechos morales y patrimoniales a favor del autor, y la delimitación del tiempo de la transmisión de los derechos patrimoniales (Michaus, 2015:7). También en 1996 se creó el Instituto Nacional del Derecho de Autor (Indautor), entre sus funciones en materia de derechos de autor y conexos atiende la gestión de trámites administrativos como: el registro de obras y contratos de cesión y licencias de uso; autorizaciones a las sociedades de gestión colectiva; resolución de infracciones en materia de derechos de autor; procedimientos de arbitraje; impartición de cursos de capacitación y orientación para sensibilizar a la sociedad de la importancia

del respeto a los derechos de autor para crear una cultura de la legalidad en la era del conocimiento y la tecnología de la información, y reservas de derechos al uso exclusivo de títulos de revistas o publicaciones periódicas, difusiones periódicas, nombres de personas o grupos dedicados a actividades artísticas, personajes humanos de caracterización, ficticios o simbólicos.

Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual en México

Desde hace cuatro décadas, el tema de PI ha presentado importantes transformaciones impulsadas por la dinámica de la competencia a nivel mundial: la inversión de la I+D en países desarrollados; la atracción y protección de inversiones en los sectores estratégicos, considerados como los más innovadores. En el caso de México, la adopción del modelo neoliberal facilitó el camino hacia la apertura comercial y la firma de diversos acuerdos de libre comercio. A mediados del siglo XX, cuando ya se había ampliado la legislación sobre PI, algunos especialistas preocupados por las repercusiones del sistema de patentes en países en desarrollo, concluyeron que el otorgamiento de patentes en áreas estratégicas se empleaba para mantener un monopolio en el mercado, perjudicando el precio de los productos, como las medicinas. Ante este panorama, la respuesta de dichos países, como México, fue imponer un régimen defensivo, por lo que en 1976 se reemplazó la Ley de Propiedad Industrial de 1942 por la Ley de Invenciones y Marcas, la cual descartó la posibilidad de otorgar patentes a productos químicos, agroquímicos, farmacoquímicos y farmacéuticos, y los procesos para obtenerlos; las tecnologías que combaten la contaminación; los alimentos para consumo humano y animal, y los procesos para obtenerlos. Asimismo, se incorporó la obligación de explotar industrialmente las invenciones patentadas —para influir en el uso de tecnología patentada en el país—, con la eventualidad de perder el derecho si esto no sucedía en los próximos tres años a partir de su concesión. Asimismo, disminuyó el periodo de vigencia de las patentes a diez años a partir de la concesión y se añadió un fuerte régimen de licencias obligatorias junto con el certificado de invención, figura que se otorgaba en algunas de las áreas excluidas de patentabilidad (Solleiro, 1996).

Contrariamente a los países en desarrollo y su defensiva, los países desarrollados —alentados por las constantes innovaciones tecnológicas— afinaban los detalles del nuevo sistema internacional. Así, surge en 1967 la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), un organismo especializado de Naciones Unidas que fomenta la protección de la PI en el

mundo. La OMPI promovió la armonización entre las legislaciones de PI, específicamente en la propiedad industrial a través de leyes, modelo, guías de licenciamiento, códigos de uso y capacitación de personal de países en desarrollo. Bajo la protección de la OMPI, se crearon organismos de cooperación internacional en materia de PI. En 1970 se creó el PCT, que "establece un mecanismo para solicitar la concesión de patentes en otros países simultáneamente y para cumplir con el contrato social al divulgar información sobre las invenciones y el estado de la técnica" (Solleiro, 1996:13).

En los años ochenta, México se acoge al modelo económico neoliberal y en 1986 se incorpora al GATT, hoy OMC. Las nuevas reglas del juego crearon en la industria nacional un panorama complicado, con la escasa participación del Estado mexicano en la economía interna, apertura comercial, falta de una política industrial, desregulación financiera, recortes al gasto público y pérdida del poder adquisitivo en todo el país. En cambio, el crecimiento de empresas transnacionales de sectores como el farmacéutico era muy alentador (Solleiro, Castañón y Saad, 2005). En estos años, son los países desarrollados y dirigidos por Estados Unidos los que impulsan las propuestas de armonización de los sistemas de protección, en busca de los criterios mínimos de PI y de los lineamientos para aplicarlos en las negociaciones bilaterales y multilaterales de comercio internacional (Solleiro, 1996; Correa, 1997).

Estados Unidos ha utilizado su Sistema General de Preferencias para imponer cambios en las leyes de PI de sus socios comerciales, al otorgar trato de nación más favorecida sólo a aquellas que cumplan con sus estándares. Manteniendo esa política, en 1988, Estados Unidos endureció su Ley de Comercio y señaló que las leyes de PI de 42 naciones representaban un peligro para sus intereses económicos. A raíz de esto, impuso sanciones comerciales a través de impuestos compensatorios a las importaciones de esos países. Acciones similares fueron adoptadas por países de la Comunidad Europea (Solleiro, 1996).

Estas exigencias de los países desarrollados propiciaron, como se ha señalado previamente, por primera vez la inclusión de un capítulo de PI en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT y, en 1994, se adopta el acuerdo sobre los ADPIC.

El artículo 27.3 del acuerdo ADPIC, señala que los miembros podrán excluir de la patentabilidad: *a*) los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales; y *b*) las plantas y los animales, excepto los microorganismos, y los procedimientos biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. No obstante, los miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes y un sistema nuevo y eficaz.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y PI

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN);[7] sin embargo, Estados Unidos había condicionado la firma a que México modificara su ley en materia de Propiedad Intelectual, transferencia de tecnología e inversiones. Por lo tanto, en junio de 1991, México expidió la nueva Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (LFPPI), con los criterios necesarios para patentar las materias que antes se excluían, y también liberó el comercio de tecnología al abrogar la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (Solleiro, 1996). Los cambios celebrados en dicha ley se asemejaron al nivel de la protección intelectual que poseían Estados Unidos y Canadá (Correa, 2008). Por otro lado, de acuerdo con lo pactado en el TLCAN y ADPIC, en 1994 a la LFPPI se le nombró Ley de la Propiedad Industrial (LPI).

El capítulo XVII del TLCAN[8] se refiere a la Propiedad Intelectual y la divide en: *1) derechos de autor y derechos conexos,* y 2) *la propiedad industrial*, fundamentados en las disposiciones de los Convenios de Ginebra, Berna, París y el de Protección de las Obtenciones Vegetales (artículo 1701, numeral 2). Cuando se firmó el Tratado, algunas disposiciones no se encontraban en las leyes de PI mexicanas vigentes, por lo que a continuación se exponen varios ejemplos, siguiendo el orden que presenta dicho documento.

Como antes se mostró, la OMC incorpora la "protección mínima" y ésta se encuentra plasmada en el artículo 1702 en donde se establece la "Protección ampliada", que consiste en que cada una de las Partes podrá otorgar en su legislación interna protección más amplia que la solicitada en el Tratado siempre y cuando no sea incompatible con el mismo. En este sentido, la opinión de Shadlen es que "[…] el problema principal para México no es el TLCAN, sino la adopción por parte del gobierno de México de las reglas IP que van más allá del acuerdo. Éstas tienen el efecto de hacerlo más difícil para que la innovación se distribuya y sea ampliamente usada dentro del país" (Shadlen, 2011:67). También es importante subrayar el artículo 1703 que se refiere al "Trato nacional", que implica el compromiso de cada una de las Partes de otorgar a los nacionales de otra Parte un trato igual al concedido a los nacionales, cuyo origen es el Convenio de París de 1883.

[7] Entró en vigor en 1994.

[8] En el TLCAN se establece en el artículo 102, inciso *d)* el objetivo de "proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes" (*DOF*, 20/12/93).

Sobre los *derechos de autor* (*Copyright*), en el artículo 1705 del Tratado incluye: la protección de los programas de cómputo y compilaciones de datos o de otros materiales. El TLCAN presenta como obras literarias al software, fundamentado en el Convenio de Berna, aunque esta figura no está comprendida de manera específica en el artículo 2 de dicho Convenio que a la letra dice los: "'términos de obras literarias y artísticas' comprenden todas las producciones en el campo literario, científico y artístico, cualquiera que sea el modo o forma de expresión" (OMPI, 1998:5), pero en el Tratado se refiere a "todos los tipos de programas de cómputo son obras literarias en el sentido que confiere al término el Convenio de Berna y cada una de las partes los protegerá como tales", lo que hace que vaya más allá de dicho Convenio; Jaszi (1994) considera que es más específico que el texto TRIP's del GATT. Cabe señalar que en 1984[9] se había reconocido en México que los programas de computación constituían obras producidas por sus autores de acuerdo con la Ley Federal de Derechos de Autor de 1956, y se dispuso que los programas de computación podían inscribirse en el Registro Público del Derecho de Autor, así como compilaciones de datos o de otros materiales, legibles por medio de máquinas o en otra forma que por razones de la selección y disposición de su contenido constituyan creaciones de carácter intelectual. Ambas condiciones están contenidas en Ley Federal del Derecho de Autor que se publicó en 1996 (*DOF*, 24/12/1996) para atender las disposiciones del TLCAN en el artículo 13 incisos XI y XIV, respectivamente. La protección de los derechos patrimoniales en el TLCAN es de no menos de 50 años, en la LFDA establece la vida del autor y, a partir de su muerte, cien años más o cien años después de su divulgación;[10] además, determina las sanciones correspondientes si se quebranta la ley (artículo 40).

En el TLCAN —en los derechos de autor—, el artículo 1707 establece la protección de señales de satélite codificadas portadoras de programas. En este caso las Partes del Tratado se comprometen a incluir dentro de sus legislaciones el delito por fabricar, importar, vender, arrendar o cualquier acto que permita tener un dispositivo que permita descifrar señales de satélite sin la autorización del distribuidor legítimo, así como establecer como delito civil la recepción, de alguna actividad comercial, o ulterior distribución de una señal de satélite descodificada sin autorización. Esta disposición amplía la protección que no estaba cubierta en el acuerdo ADPIC ni en la legislación mexicana, en la cual fue incorporada a la LFDA de 1996 (artículo 143 I. a); así como las sanciones señaladas en el artículo 145 que es-

[9] Acuerdo No. 114 expedido por Jesús Reyes Heroles, secretario de Educación Pública (*DOF*, 8/10/1984).

[10] Artículo 29, inciso I y II (LFDA, *DOF*, 1996 reformado el 23-07-2003).

tablecen el pago de daños y perjuicios por la persona que sin la autorización del distribuidor legítimo dé la señal: descifre una señal de satélite codificada portadora de programas, si recibe o distribuye una señal descifrada ilícitamente, o que participe o coadyuve en la fabricación, importación, venta, arrendamiento o realización de cualquier acto que permita contar con un dispositivo o sistema que sea de ayuda primordial para descifrar una señal de satélite codificada, portadora de programas.

En lo referente a la *propiedad industrial*, el artículo 1708 se refiere a la protección de las marcas, consideradas como cualquier signo o combinación de signos que permita distinguir los bienes o servicios de una persona de los de otra, inclusive nombres de personas, diseños, letras, números, colores, elementos figurativos o la forma de bienes o la de su empaque; incluyen las de servicios y colectivas, así como las de certificación. En la LPI, el artículo 90 numeral V, señala que no serán registrables como marca las letras, los dígitos o los colores aislados, a menos que estén combinados o acompañados de elementos como signos, diseños o denominaciones que les den un carácter distintivo.

Como se ha mencionado, las patentes son el instrumento más utilizado de PI. Su importancia radica en que proporcionan un cúmulo de conocimientos codificados, "capturan y miden las primeras etapas de un proceso que conduce de la novedad/invención a través del desarrollo, proceso de prueba e ingeniería a la innovación completa" (Dosi *et al.*, 1993:56). Es importante señalar que la información incluida en la documentación de las patentes presenta una descripción técnica de la invención; el desarrollo y su titularidad y la historia de la solicitud (OECD, 2009). También se han utilizado como una manera de mostrar la capacidad inventiva de países, regiones, empresas e inventores individuales; y monitoreo del nivel de difusión del conocimiento e internacionalización de las actividades de innovación.

El TLCAN, en el artículo 1709, dispone que el otorgamiento de patentes será para cualquier invención de productos o procesos en todos los campos de la tecnología siempre que sean nuevas, resulten de una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. En la LPI ocupa el artículo 16, su vigencia es de 20 años en ambas, pero como ya se ha indicado, ésta fue modificada, la LFPPI establecía diez años. En el TLCAN se disponen excepciones de patentabilidad: métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de seres humanos y animales; plantas y animales, excepto microorganismos; y procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, distintos de los procesos no biológicos y microbiológicos para dicha producción. Sin embargo, establece que cada una de las Partes *otorgará protección a las variedades de plantas mediante patentes*, un esquema efectivo de protección *sui generis* o ambos. En la LPI se incluyó como material patentable a las variedades vegetales (Ley

Federal de Variedades Vegetales, *DOF*, 25/10/1996), que responde a las exigencias de adhesión al Convenio UPOV para regular las nuevas variedades de plantas, en el TLCAN está señalado en el artículo 1701 inciso d. Esta disposición sobre las invenciones biotecnológicas generó un amplio debate, ya que era contraria a la práctica internacional.

En el TLCAN se le da la protección a los esquemas de trazado de circuitos semiconductores integrados en el artículo 1710. Ésta se otorga en función de que los esquemas de trazado de circuitos integrados son creaciones intelectuales, derivadas de grandes inversiones y de trabajo altamente calificado; sin embargo, la copia es relativamente fácil. Un circuito integrado es un componente electrónico que forma una de las partes de un aparato electrónico y son utilizados en diversos productos; se protege el esquema de trazado o topografía porque en éste se concentra la creación intelectual, ya que es el diseño o plan de los elementos que componen un circuito integrado. El salto tecnológico en los años setenta se debió al surgimiento del dispositivo electrónico conocido como chip, el cual reúne o interconecta cientos de miles de transistores en una superficie muy pequeña. En 1984, Estados Unidos fue el primer país en tener una Ley de Protección de Microprocesadores de Semiconductores (Semiconductor Chip Protection Act-SCPA), considerada una forma híbrida de legislación de propiedad industrial que combina aspectos seleccionados de la Ley de Copyright y la Ley de Patentes con algunos elementos nuevos que no se encuentran en ninguna forma tradicional de propiedad intelectual (Stern, 1986), esta Ley sirvió de ejemplo para este tratado. México tuvo cuatro años para realizar las disposiciones, por lo que el 26 de diciembre de 1997, adicionó el Título Quinto Bis de los Esquemas de Trazado de Circuitos Integrados en la LPI, con una vigencia de diez años.

Otra figura de la PI importante en el TLCAN es la protección de los secretos industriales contenido en el artículo 1711, considerados como información secreta en el sentido de que no sea conocida en general ni fácilmente accesible, que tenga un valor comercial efectivo o potencial por ser secreta; y en circunstancias dadas, quien tenga el control legal haya adoptado medidas razonables para mantenerla secreta. Por lo que se exige que el secreto industrial conste en documentos, medios electrónicos o magnéticos, discos ópticos, microfilmes, películas u otros instrumentos similares. De tal manera, cada una de las Partes deber proveer a cualquier persona los medios legales para impedir que los secretos industriales se revelen, adquieran o se utilicen sin el consentimiento del propietario afectándolo negativamente. La protección no podrá limitarla ninguna de las Partes si se cumplen las condiciones previstas. Esta forma de PI fue introducida en la LPI de 1991 y reformada en 1994, en donde se especifica que no se considerará secreto industrial aquella información que sea de dominio público, la que resulte

evidente para un técnico en la materia, con base en información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial. Asimismo, prevé condiciones de confidencialidad, en caso de quebrantarla se impondrá el pago de daños y perjuicio ocasionados.

El artículo 1714 sobre la Defensa de los Derechos de Propiedad Intelectual, especifica que cada una de la Partes tendrá que garantizar que los procedimientos para la defensa de los derechos de PI serán justos y equitativos. También es importante la inclusión de la protección en el artículo 1718 sobre la Defensa de los Derechos de Propiedad Intelectual en la frontera, que proporciona a cada una de las Partes la obligación de realizar procedimientos que permitan al titular de un derecho, que tenga motivos válidos para sospechar y que pueda probar que puede producirse la importación de mercancías falsificadas o pirateadas relacionadas con una marca o derecho de autor. Asimismo, en el artículo 1716 se establecen las medidas precautorias de cada una de las Partes. Se incluyen procedimientos y sanciones penales, que cada una de las Partes definirá dependiendo de sus leyes, ya sea pena de prisión o multas o ambas (art. 1717).

Además, se prevé la cooperación y asistencia técnica (artículo 1719) donde las Partes otorgarán mutuamente asistencia técnica en los términos que convengan y promoverán la cooperación entre sus autoridades competentes, en este rubro se incluye la capacitación de personal. La cooperación se refiere a la eliminación de productos que infrinjan los derechos de propiedad intelectual, por medio del establecimiento de centros de información para intercambiar información referida al comercio de mercancías infractoras

Por todo lo antes expuesto, no cabe duda de la influencia de Estados Unidos y de los organismos internacionales para que México cambie sus leyes para ser considerado un socio comercial. Para México

> […] las consecuencias subsanadas de la adopción de los nuevos parámetros de la PI estriban en una mayor protección en términos de duración y de objeto de protección, ya que cubre las áreas antes no protegidas globalmente como la tecnología y la industria farmacéutica, y con áreas nuevas como los circuitos integrados, las variedades vegetales, la protección en la frontera, un nuevo impulso a la figura de los secretos industriales y las denominaciones de origen. En materia de derechos de autor, la protección de las nuevas tecnologías como el software y las bases de datos, así como una mayor importancia en los aspectos comerciales, de alguna manera se impone el copyright frente al derecho de autor, es decir, la PI se adecua a las condiciones de las nuevas tecnologías de la información y computación: telemática (Becerra, 2011:19).

Se estima que el marco jurídico de la protección a la propiedad intelectual es capaz de lograr un desarrollo nacional, dado que trae consigo transferencia de tecnología, atracción de inversiones y capitales, siempre y cuando esté acompañado de políticas públicas consolidadas que armonicen los factores de la producción hacia un objetivo definido, hecho con el que México no cuenta. En consecuencia, la adopción de las nuevas reglas sobre PI en el TLCAN, no ha traído para nuestro país resultados positivos, pues el discurso de que estos mecanismos internacionales mejorarían el desarrollo tecnológico mediante transferencia de tecnología o que serían receptores de tecnología de punta, no sucedió en la medida esperada. Tampoco fluyó la inversión extranjera con la agilidad prometida que contribuiría con el desarrollo tecnológico y económico del país (Becerra, 2011). En contraste, las empresas farmacéuticas transnacionales, principalmente, sí han tenido efectos positivos, pues el Tratado les ha permitido generar una mayor capacidad inventiva e innovación tecnológica, concentrando su interés en obtener mayores utilidades y no en el bienestar social de la población de los países en desarrollo como México. De igual forma, han limitado la capacidad de imitación que tenían algunas empresas nacionales para producir productos genéricos (Ampudia, 2014). Los precios de los medicamentos patentados son regularmente altos y esto limita el acceso de la población y provoca gastos muy elevados en los sistemas de seguridad social.

Previamente se mencionó que las patentes resultan ser el indicador de desarrollo tecnológico y de conocimiento de un país. En este sentido, en 1995, México ingresó al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT-Patent Cooperation Treaty), con la expectativa de que las solicitudes de mexicanos quisieran proteger sus inventos en varios países: en 1996 se registraron (Vía PCT) 2 558 y al año siguiente fueron 6 569, lo que representó un crecimiento de 156.8% .El origen de las empresas que presentaron solicitudes fueron de Estados Unidos, Alemania, Suiza, Corea, Francia, Japón, mientras que las solicitudes normales cayeron en -5.5%, el 96% del total de solicitudes eran titulares extranjeros y de ellas el 62.3% PCT. Por otro lado, en ese año las patentes solicitadas por mexicanos fueron de personas físicas o investigadores independientes 62%, las empresas 24% y los institutos de investigación y universidades el 14% (IMPI, 1997). En 2016, el 84% de las solicitudes de patentes fueron hechas por extranjeros (18,847) y el 16% de mexicanos (3 581), y se concedieron 8 231 de extranjeros (95%) y 426 de mexicanos (5%), de ese 5% por origen, las empresas patentaron 26%, los inventores independientes 25%, 23% los institutos de investigación y 26% universidades (IMPI, 2016), lo que refleja el escaso nivel de patentamiento en México. Esto explica el bajo nivel registrado en el coeficiente de inven-

tiva[11] que apenas llegó a 11 en 2015, estando muy por debajo de países como Corea y Japón que en 2009 llegaron a 16 y 30, respectivamente, mientras que México en ese año alcanzó el 9 (Conacyt, 2017). Este comportamiento de la propiedad intelectual resulta muy evidente, pues es resultado del grado de inversión que el país realiza en actividades de I+D, donde apenas llega al 0.5% del producto interno bruto.

México adoptó un sistema de DPI que es adecuado para países con una infraestructura científica, tecnológica e industrial desarrollada, lo que, aunado a la falta de compromiso y visión de parte de los hacedores de política, pone en gran desventaja al país. Por su parte, Manuel Becerra (2005) señala que el Estado tiene la obligación de difundir el conocimiento público una vez que ha expirado la protección a los centros de investigación y a la industria nacional e internacional para atraer más inversión en investigación y desarrollo tecnológico (IDT). Asimismo, menciona que el Estado está obligado a estar atento de las necesidades de la población nacional como prioridad, hecho que no se cumple en México a cabalidad.

La estrategia imitativa era de uso medianamente recurrente para las empresas farmacéuticas mexicanas en la producción de medicamentos antes de los cambios legislativos de principios de los años noventa (Ampudia, 2014). Diversos estudios han señalado que las reformas de los DPI en muchos países han perjudicado o detenido el avance tecnológico de países en desarrollo basados en la imitación. No obstante, algunos países (Corea, Taiwán, India y China), pese a estas restricciones jurídicas, han conseguido desarrollar capacidades tecnológicas para aprovechar las externalidades del conocimiento tecnológico y así transitar de la imitación a la innovación. En contraste, los efectos en México no son positivos, debido al deficiente desarrollo empresarial en un ambiente macroeconómico e institucional inestable, pues el abrupto cambio a un modelo de economía abierta sin contar con las capacidades tecnológicas necesarias, entorpeció su escaso trabajo imitativo.

En 23 años de la existencia del TLCAN, la protección a los DPI derivada de los acuerdos internacionales poco ha contribuido a la formación o consolidación de iniciativas tecnológicas innovadoras que se traduzcan en instrumentos o elementos de la PI para México, es decir, el objetivo de promover la innovación tecnológica a través de los acuerdos queda muy lejano de la realidad (Méndez, 2014). Las consecuencias de ser un país importador de tecnología generan resultados positivos para países desarrollados más

[11] Se define como el número de solicitudes de nacionales por cada diez mil habitantes, brinda una clara idea del grado de innovación de un país en relación con su tamaño.

que para México, dado que no existe en nuestro país una política integral que aproveche las flexibilidades, que sí han sabido aprovechar otras naciones.

Países como México tienen una oportunidad de desarrollo siempre y cuando diseñen y ejecuten una política de Estado adecuada a las condiciones y necesidades propias. Es así como los países avanzados alcanzan ese nivel de desarrollo.

Consideraciones finales

El desarrollo de conocimiento es considerado un activo altamente rentable, que desde hace siglos ha estado regulado por el Estado, a través de instrumentos legales que brindan protección jurídica a los inventores, quienes explotan sus creaciones bajo sus condiciones para obtener una renta en un determinado lapso.

Durante el desarrollo del capítulo se ha mostrado que las creaciones han dado un giro con el paso del tiempo, ya que la solución a un problema o la búsqueda del bien común eran las causas primarias de las invenciones; sin embargo, los distintos actores que participan en el mercado, los intereses de los empresarios, la presencia de empresas transnacionales, así como la imposición de disposiciones de países hegemónicos, entre otros, son factores que hicieron de los derechos de la propiedad una figura realmente compleja, principalmente para países en desarrollo.

Son los organismos supranacionales (OMC, OMPI, entre otros) los que conforman la gobernanza de esta economía global, quienes legitiman los acuerdos, reformas y disposiciones, favoreciendo principalmente a los países desarrollados como Estados Unidos, artífice de los principales acuerdos y tratados que prevalecen actualmente.

Los ADPIC y el TLCAN son un claro ejemplo de lo ya mencionado, países que forman parte de la OMC y TLCAN deben acatar las medidas acordadas en relación con los derechos de propiedad intelectual, respetando cada una de sus figuras. La aprobación de las medidas en ambos fenómenos se enmarcó bajo la idea de que el comercio donde participan países desarrollados pertenecientes a estos acuerdos (como estados Unidos) traería externalidades positivas a los países en desarrollo, a través de inversiones, transferencia de tecnología, formas de aprendizaje, etc.; sin embargo, los resultados no fueron precisamente los mejores.

En el caso del TLCAN, en el que participan México, Estados Unidos y Canadá, los resultados no han sido favorables para nuestro país, aunque cabe precisar que no por razones externas necesariamente, si bien es cierto que

Estados Unidos presionó a México para que modificará su legislación en materia de propiedad intelectual, inversiones y transferencia de tecnología y, asimismo, endureció el régimen eliminando algunas flexibilidades como la licencia obligatoria, entre otras; es decir, el Estado mexicano ha jugado un papel fundamental en las consecuencias obtenidas hasta el momento.

Es cuestionable la actuación del gobierno mexicano por haber aceptado la ampliación de la protección de la Propiedad Intelectual que impuso el TLCAN (Estados Unidos) en diversas áreas que no estaban consideradas por el ADPIC ni por las leyes mexicanas, situación que favorecía a los socios comerciales en detrimento de los intereses nacionales.

Es una realidad de que países en desarrollo como México no realizan innovaciones creando nuevos productos, procesos o formas organizativas. La comercialización de la tecnología no es suficiente para que sea transferida a la estructura productiva de un país con menores capacidades, que es el caso de México respecto a sus socios comerciales, para ello es necesario contar con los conocimientos, competencias, infraestructura y capital humano. Esta situación no es nueva, ya que el país ha dependido de la tecnología extranjera y los esfuerzos en fomentar la producción de una industria de bienes de capital fueron insuficientes, así como el apoyo a las empresas, con una inversión mínima en I+D, que a pesar del compromiso gubernamental de aumentarla al 1% del PIB, con dificultad rebasa el 0.5%, por lo que es indispensable una participación seria de parte del Estado, que brinde apoyo a las empresas, así como una mayor transparencia sobre el proceso de designación y utilización de los recursos.

La actividad tecnológica de los países en desarrollo se concentra más bien en tareas técnicas y de ingeniería de tipo general —dirigidas al aprendizaje, la adaptación y el perfeccionamiento— que en las actividades de investigación y desarrollo. Teniendo en cuenta estas características, es muy difícil evaluar esas actividades, aunque sabemos que su magnitud y eficacia determinan la competitividad industrial y el crecimiento. Sin embargo, es útil realizar un análisis de las actividades de investigación y desarrollo propiamente tal en las economías de reciente industrialización de Asia oriental, pues se están convirtiendo en un insumo importante de la competitividad de esos países. Como se utilizan tecnologías más complejas, las actividades de investigación y desarrollo resultan necesarias para absorber las nuevas tecnologías y adaptarlas a las condiciones del país. Esta es la mejor manera de realizar un seguimiento de los avances tecnológicos a nivel mundial y seleccionar aquellos que permitan mejorar la competitividad. De esta manera se reducen los costos de transferencia de tecnología y se intensifica la incorporación de los efectos secundarios generados por las operaciones de las empresas transnacionales. Si se amplía la base de las actividades de investi-

gación y desarrollo, se podrá mejorar y acelerar la difusión de la tecnología en la economía y facilitar una utilización más amplia de los recursos internos. Para las empresas transnacionales, resulta más viable y atractivo localizar sus propias actividades de diseño y desarrollo en esos países y, lo que es más importante aún, otorga al sector industrial mayor flexibilidad y diversificación, y también mayor autonomía.

Es importante desarrollar una masa crítica que aproveche información que es de dominio público para realizar alguna actividad económica distinta o inexistente, ya que la innovación depende de las personas que son capaces de generar y aplicar conocimientos e ideas en el lugar de trabajo y en la sociedad en general. Asimismo, dependencias como el IMPI deben redoblar esfuerzos para mejorar la difusión de la información. En ese caso, debe existir un trabajo articulado entre los agentes que participan de esta dinámica, ya que actuar de forma aislada y sin compromiso provoca resultados como los que tenemos.

En relación con lo anterior, existen países que han aprovechado las flexibilidades y salvaguardias de los acuerdos, países como Corea, China e India han explotado el conocimiento de dominio público y han pasado de imitadores a innovadores, desarrollando capacidades tecnológicas y conocimiento nuevo, haciéndoles más productivos y competitivos, pero lo han hecho con la participación del Estado a través de una fuerte vinculación. No obstante, México no realiza estas actividades, lo que lo deja como un simple imitador, y debido a las restricciones impuestas se queda como un importador o espectador. Habría que pensar por qué México no aprovecha el conocimiento de dominio público o en su defecto las flexibilidades (que son cada vez menores) para generar nuevo conocimiento y en este mismo orden de ideas, cuestionar por qué parece ser que el Estado mexicano no colabora en procurar los intereses de las empresas y los innovadores nacionales.

Bibliografía

Aboites, Jaime (2005), "Cambio institucional internacional de los derechos de propiedad intelectual", en Alenka Guzmán y Gustavo Viniegra, *Industria farmacéutica y propiedad intelectual: los países en desarrollo*, México, Cámara de Diputados/UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.

Ampudia, Sergio (2014), "La propiedad intelectual en la era TLCAN, una asignatura pendiente en el siglo CCI", en Arturo Oropeza (coord.), *TLCAN 20 años. Celebración, desencanto o replanteamiento*, México, IIJ-UNAM, pp. 581-634.

Becerra, Manuel (2005), *La propiedad intelectual en transformación*, México, UNAM-IIJ.

Becerra, Manuel (2011), "Hacia una Política de Estado en materia de propiedad intelectual", en Arturo Oropeza García (coord.), *TLCAN, Reflexiones y propuestas a quince años de su firma*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura/UNAM-IIJ, pp. 197-211.

Bermudez, Jorge, Maria Oliverira y Gabriela Costa (2006), "La propiedad intelectual en el contexto de la OMC sobre los ADPIC, ¿Qué está en juego?", en Jorge Bermudez y Maria Oliveira (coords.), *La Propiedad Intelectual en el Contexto del Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC, desafíos para la salud pública*, Río de Janeiro, Ministerio de Salud/FIOCRUZ/ENSP/OMS, pp. 25-65.

Boulet, Pascale y Rachel Cohen (2002), *Pacientes frente a ganancias, la crisis del acceso a los medicamentos, Comercio Exterior*, 52(12), México, diciembre.

CONACYT (2017), *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, México 2016, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, http://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion/informe-general-2016/3835-informe-general-2016/file>.

Correa, Carlos (1997), *Temas de propiedad intelectual*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados/Oficina de Publicaciones del CBC/Universidad de Buenos Aires.

Correa, Carlos (1999) *Intellectual Property Rights and the Use of Compulsory Licenses, Options for the Developing Countries*, Ginebra, South Centre.

Correa, Carlos (2008), *Guidelines for the Examination of Pharmaceuticals Patents. Developing a Public Health Perspective, Argentina, International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD), Word Health Organization (WHO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

Deardorff, Alan (1990), "Should Patent Protection Be Extended to All Developing Countries?", en *The World Economy*, vol. 13, núm. 4, diciembre, pp. 497-508.

Díaz, Álvaro (2008), *América Latina y el Caribe, la propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Santiago de Chile, CEPAL.

DFID (2002), *Integrando los derechos de propiedad intelectual y la política de desarrollo*, Londres, Comisión sobre los Derechos de Propiedad Intelectual, Departamento para el Desarrollo Internacional, septiembre, disponible en <http://www.iprcommission.org>.

DOF (1991), *Ley de la Propiedad Industrial*, 27 junio

DOF (1993), *Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 20 diciembre.

DOF (1996), *Ley Federal del Derecho de Autor*, 24 diciembre.
DOF (2016), *Ley de Propiedad Industrial*, México, Cámara de Diputados, 1 junio, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/50_010616.pdf>.
Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1993), *La economía del cambio técnico y el Comercio Internacional*, Ed. CONACYT, SECOFI, México.
Drahos, Peter (2005), "An Alternative Framework for the Global Regulation of Intellectual Property Rights", en *Austrian Journal of Development Studies,* working paper, núm. 1, octubre.
Gómez, Mikel, María del Socorro López, y Andrés Araujo (2008), "Los ADPIC Plus en los actuales tratados bilaterales impulsados por Estados Unidos y consecuencias en los países en desarrollo", en *Revista de Economía Mundial*, núm. 20, pp. 23-48.
Guzmán, Alenka y María Pluvia (2004), *Patentes en la industria farmacéutica de México, los efectos en la investigación, el desarrollo y en la innovación, Comercio Exterior*, México, Bancomext, 54(12), diciembre, pp. 1104-1121.
IMPI (2017), *El IMPI y la protección a la propiedad intelectual*, México, Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, disponible en <https://www.gob.mx/impi/articulos/el-impi-y-la-proteccion-a-la-propiedad-intelectual>.
Jaszi, Peter (1994), "Resolución de controversias en el capítulo 17 del TLCAN", en Jorge Witker (coord.) *Resolución de controversias comerciales en América del Norte,* México, UNAM.
Kuznets, Simon (1995), "Desarrollo económico, familia y distribución de la renta", en *Selección de ensayos, Colección Economìa y Sociología del Trabajo* núm. 73, España, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Lundvall (2010), *National Systems of Innovation. Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Editor Bengt-Ake Lundvall. Ed. Anthem Press, London.
Méndez, José (2014), *Las patentes en México a 20 años de la adopción del acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC),* México, XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.
Michaus, Martín (2016), *Estudio de derecho de autor y propiedad industrial*, México, Porrúa.
Mizrahi, Elías (2010), *Regulación y competencia en el mercado de medicamentos, experiencias relevantes para América Latina*, México, Sede Subregional de la CEPAL.
OECD (2009), *OECD Patent Statistics Manual*, París, OECD.

OMC (2017a), *Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio*, disponible en <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/trips_s.htm>.

OMC (2017b), *Los años del GATT, de La Habana a Marrakech*, disponible en <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm>.

OMC (2017c), *La declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública*, disponible en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/min decl_trips_s.htm>.

OMPI (1998), *Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas,* Publicación OMPI, núm. 287(S), disponible en <http://portales.mineduc.cl/usuarios/ccalificacion/doc/201205101657120.convenio_de_berna.pdf>.

OMPI (2017), "¿Qué es la propiedad intelectual?", en *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*, Ginebra, disponible en <http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf>.

Rodrik, Dani (2013), "The Past, Present, and Future of Economic Growth", *Working Paper 1,* junio, Global Citizen Foundation.

Schumpeter, J.A. (1971), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.

Schumpeter, J.A. (1997), *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, FCE.

Shadlen, Kenneth (2011), "Propiedad intelectual para el desarrollo en México", en Gallagher, Wise y Dussel Peters (eds.), *El futuro de la política de comercio en América del Norte*, México, Lecciones del TLCAN/Miguel Ángel Porrúa.

Solleiro, José (1996), "Propiedad intelectual, ¿promotor de la innovación o barrera de entrada?", en José Luis Solleiro, María del Carmen Rivera y Ernesto Moreno (coords.), *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano,* México, tomo II, UNAM, IIEc, Centro para la Innovación Tecnológica, Programa Universitario de Alimentos, Editorial Cambio XXI.

Solleiro, José, Rosario Castañón e Isabel Saad (2005), "Las posibilidades de una estrategia tecnológica de seguidor de la industria farmacéutica mexicana", en Alenka Guzmán y Gustavo Viniegra, *Industria farmacéutica y propiedad intelectual, los países en desarrol*lo, México, Cámara de Diputados/UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.

Stern, Richard H. (1986), *The Semiconductor Chip Protection Act of 1984, The International Comity of Industrial Property Rights*, 3 INT'L Tax & Bus, Law 273, disponible en <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?arti cle=1035&context=bjil>.

Winegar, Jydy (2009), *Propiedad Intelectual, principios y ejercicios*, Colombia, USAID.

EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD INTELECTUAL DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA MEXICANA EN EL MARCO DEL TLCAN

RODRIGO ARMANDO GUERRERO CASTRO*
ROBERTO GUTIÉRREZ-R.**

RESUMEN

En este capítulo se evidencia el deterioro de la industria farmacéutica mexicana, lo mismo a nivel de insumos que de productos finales, en los ámbitos comerciales, de competitividad y de actividad inventiva —producción de conocimiento patentado— a partir de los años noventa del siglo XX. Dicho deterioro se vincula con la apertura externa de la economía mexicana, iniciada en 1985 vía el desmantelamiento unilateral de su aparato arancelario y su ingreso al GATT, un año después. Avanza en 1991 con la aceptación del Acuerdo Sobre Aspectos Relacionados con el Comercio de Derechos de Propiedad Intelectual (Agreement on Trade-Related Aspects of Intelectual Property Rights-TRIP), promovido por la Organización Mundial de Comercio (OMC) durante la Ronda Uruguay de 1986-1994, cuando aún era Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sigue adelante con la instrumentación de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, aprobada por el Congreso mexicano en 1991, y se consolida con la puesta en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. El trabajo se apoya en bases de datos robustas, con las cuales analiza —a nivel desagregado (insumos) y agregado (productos finales)— el desempeño de largo plazo de la industria farmacéutica. Paralelamente pone atención al crecimiento del comercio de las empresas farmacéuticas transnacionales que operan en México, y presenta una síntesis de los puntos de vista de diferentes expertos de la industria con relación a la desaceleración de la actividad inventiva nacional y a la contraposición de intereses entre las empresas de los países líderes en tecnología,

* Maestro en Economía y Gestión de la Innovación de la UAM-Xochimilco.
** Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

comercialmente pertrechados en el TRIP. Esto cobra particular relevancia a la luz de la renegociación del TLCAN que llevan a cabo los tres países miembros entre 2017 y 2018.

Introducción

A nivel macroeconómico, el ingreso de México al GATT y la puesta en operación del TLCAN, en 1986 y 1994, respectivamente, impulsaron al sector externo de la economía mexicana. El coeficiente de apertura de ésta (exportaciones más importaciones de bienes y servicios sobre producto interno bruto, PIB) pasó de 31% en 1990 a 65% en 2000 (Banxico, 2011; INEGI, 2011). Con ello, propició una más alta tasa de crecimiento del producto y del empleo. Empero, ese círculo virtuoso se ha ido desvaneciendo a partir de la recesión estadounidense de 2001 ("burbuja tecnológica") y del ingreso de China a la OMC, en ese mismo año.

A nivel microeconómico —empresa, rama, industria, región—, el TLCAN permitió que se consolidara un grupo importante de sectores ganadores, pero también hubo perdedores. No sólo diversas ramas de los sectores agropecuario y manufacturero, y empresas de tamaño micro y pequeño se vieron perjudicadas, sino también actividades de servicios asociados al comercio. Zonas metropolitanas completas como las de Tijuana en Baja California, Ciudad Juárez en Chihuahua, y de Matamoros en Tamaulipas, han enfrentado problemas de descomposición social asociados al desempleo que causó la contracción de la industria maquiladora de exportación, con irradiaciones a otras áreas de dichos estados y a otras regiones del país.

Por lo que respecta a la industria farmacéutica mexicana, otra perdedora del TLCAN, redujo su crecimiento potencial, sus posibilidades de generar empleos y su velocidad de reacción frente a diversos padecimientos que aquejan al país, tanto por razones de transición epidemiológica que obliga a prestar atención creciente a afecciones como VIH-SIDA, diabetes, problemas circulatorios y tumores malignos, como por la aparición de epidemias desconocidas (virus AH1N1) y por el potencial regreso de otras que se suponían superadas —cólera, dengue, paludismo, chagas— o ajenas al país (virus del Nilo). En esto mucho tiene que ver la globalización de los mercados de bienes y servicios, de la que el TLCAN es una expresión.

En el entorno descrito, el capítulo pretende mostrar el deterioro de la industria farmacéutica nacional en los ámbitos comerciales y de actividad inventiva, vinculados en lo fundamental a la firma del TLCAN y a la aceptación de un acuerdo previo a dicha acción, conocido como TRIP. Para ello, se analiza la competitividad del sector farmacéutico de México, antes y a

partir de la puesta en operación del TLCAN con el auxilio de tres herramientas versátiles: la Base de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (Badecel), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); la base de datos de las Naciones Unidas (UN Comtrade Database); y los Certificados de Patente de la Industria Farmacéutica de México bajo el rubro A61K, concedidos por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y que constituyen lo más cercano a la actividad inventiva de la industria farmacéutica mexicana (Guerrero, 2010).

En el proceso se abordan dos elementos de política industrial, comercial y tecnológica que se relacionan directamente con el comercio exterior y el desarrollo tecnológico. El primero se refiere a las consecuencias que tuvo para la industria farmacéutica de México la entrada en vigor del TRIP, el cual se implantó inclusive antes de la puesta en operación del TLCAN, por lo que la jerga especializada lo conoce como Pre-TRIP. El segundo tiene que ver con los Derechos de Propiedad Industrial (DPI), que se modificaron en consecuencia con el Pre-TRIP a partir de 1991, reflejando el papel pasivo que las instituciones públicas del país asumieron para la industria farmacéutica mexicana, en comparación con el activismo de que fueron objeto sus contrapartes de Estados Unidos.[1] Esto porque al entrar en vigor el TRIP, transformarse el GATT en OMC y modificarse los DPI mediante la puesta en operación, en junio de 1991, de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, la industria se consolidó regionalmente, pero no nacionalmente.

A nivel internacional, el tema de los DPI y el ámbito comercial está muy relacionado con el ritmo de la economía y la actividad inventiva de las empresas estadounidenses,[2] como muestra la siguiente cita:

[1] La industria farmacéutica internacional puede verse como promotora de grandes cambios legislativos a favor de la inversión extranjera directa (IED), incluyendo los DPI. En el caso de México, se adoptaron antes de lo planteado en la OMC. De ahí el concepto de Pre-TRIP (Aboites y Soria, 2009). En 1987, México reformó su Ley de Invenciones y Marcas y derogó el reglamento respectivo. Tales ajustes no parecieron suficientes a sus futuros socios comerciales en el TLCAN, Canadá y Estados Unidos, que insistieron en que la legislación mexicana debía fortalecer el derecho de propiedad intelectual. Por tanto, el 27 de junio de 1991, antes de ratificar el TLCAN, el gobierno federal promulgó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (Moïse y Docteur, 2007). Por primera vez desde la Ley de Comercio de 1974, la propiedad intelectual se integró al marco institucional del sistema comercial internacional, reflejando la voluntad de Estados Unidos de vincular sus relaciones comerciales con la protección de la propiedad intelectual (Roffe, 2008).

[2] "El paradigma creado por la biotecnología no sólo ha generado nuevas posibilidades tecnológicas […]; también ha venido transformando los mercados y las expectativas de los agentes económicos y políticos: ha movido a corredores de bolsa y directivos de industria, ha cambiado reglas y convenciones establecidas" (Corona, 2003). Es este nuevo paradigma el que impulsa,

> [En] 1995, 63 por ciento de las patentes registradas fueron hechas por estadounidenses, 25 por ciento por europeos, 7 por ciento por japoneses y 5 por ciento por el resto del mundo. Entre 1980 y 1995 las firmas estadounidenses fueron capaces de globalizar su producción lanzando al mercado europeo y japonés sus nuevos productos a una tasa de más del doble de sus rivales europeas. De hecho, los estadounidenses tienen el 40 por ciento del mercado mundial de medicamentos (Corona, 2003).

Es decir, que conforme aumentaron las relaciones comerciales entre los países de América del Norte, se incrementó la presencia de las patentes extranjeras de productos farmacéuticos en México, lo que implica que éstas dejaron de ser explotadas productivamente para transformarse en vehículos de beneficio comercial por la vía de la importación. Con ello, se coartó a la industria la posibilidad de transferir y adaptar tecnología a partir de la imitación de productos de frontera y la consecuente generación de procesos de aprendizaje,[3] como se hacía en el marco del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), vigente hasta principios de los años ochenta.[4]

Como se aprecia, el TRIP y el TLCAN arrojan para la industria resultados totalmente opuestos a los que se perseguirían en un enfoque de búsqueda de competitividad. A la luz de lo observado hasta 2017, dicha industria ha experimentado una regresión de 24 años, que se evidencia mediante cinco indicadores: *1*) aumento del déficit comercial con el exterior; *2*) elevación del comercio dominado por empresas transnacionales; *3*) modificación de la estructura del comercio, orientándolo más a los flujos de productos finales y menos a los de procesos productivos; *4*) incremento de la dependencia respecto a empresas estadounidenses, y *5*) reducción de la actividad inventiva, al tiempo que se posicionan las empresas de Estados Unidos.

El capítulo analiza a la industria farmacéutica mexicana en el siguiente orden: saldo comercial, lo mismo de insumos que de productos finales; incluye, asimismo, un análisis teórico-práctico de la implementación del TRIP y la innovación tecnológica en los países en desarrollo; efecto del TRIP en la concentración inventiva en México; y conclusiones.

---

a través de las empresas estadounidenses, el tema de los DPI a la agenda comercial internacional del entonces GATT.

[3] "[…] el efecto de impulsar las capacidades tecnológicas locales, específicamente en el subsector de farmoquímicos, tales como el marco legal prevaleciente en las décadas previas a la liberalización comercial, conformó un subsector industrial farmoquímico predominantemente mexicano" (Gosen, 2000).

[4] Para un análisis más profundo respecto a la trayectoria científico tecnológico de esta industria, véase Corona y Jiménez (2003).

Saldo comercial

En la gráfica 1 se presentan los datos correspondientes a la actividad comercial agregada de la industria farmacéutica reportados por dos bases de datos: CEPAL/Badecel (2010) y UN Comtrade Database (2017). En ellos destaca el hecho de que las exportaciones de *insumos farmacéuticos* no rebasaron en ningún año del periodo analizado (1983-2016) 250 millones de dólares, mientras las importaciones superaron dicho monto a partir de 1992, año en que entró en operación el Pre-TRIP, llegando al pico de 1 293.8 millones de dólares en 2012. Asimismo, en 2013, las importaciones de productos finales llegaron a su nivel más alto del periodo (4 286.9 millones de dólares) y dieron lugar al saldo negativo anual más elevado de la balanza comercial de estos productos (-2 477.6 millones de dólares).

Cuadro 1
México: exportaciones (x) e importaciones (m) de insumos y productos finales farmacéuticos de y hacia el mundo (miles de dólares) (1983-2016)

Año	*Insumos*			*Productos finales*		
	X	*M*	*X-M*	*X*	*M*	*X-M*
1983	22 839	78 231	-55 392	24 260	8 692	15 568
1984	32 466	100 729	-68 263	21 211	13 870	7 341
1985	15 662	103 740	-88 078	16 156	15 657	499
1986	20 196	96 329	-76 133	50 038	21 924	28 114
1987	28 615	117 562	-88 947	22 490	21 369	1 121
1988	43 701	137 716	-94 015	27 457	26 618	839
1989	48 920	173 244	-124 324	62 321	50 327	11 994
1990	60 377	195 470	-135 093	28 656	74 974	-46 318
1991	81 903	231 959	-150 056	38 954	114 320	-75 366
1992	101 768	270 222	-168 454	117 576	151 628	-34 052
1993	109 528	322 170	-212 642	126 165	211 733	-85 568
Acumul.	**565 975**	**1 827 372**	**-1 261 397**	**535 284**	**711 112**	**-175 828**
1994	104 490	410 782	-306 292	193 553	265 132	-71 579
1995	139 045	342 236	-203 191	260 357	242 693	17 664
1996	166 431	455 252	-288 821	386 006	347 705	38 301
1997	184 407	464 448	-280 041	452 426	434 267	18 159

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

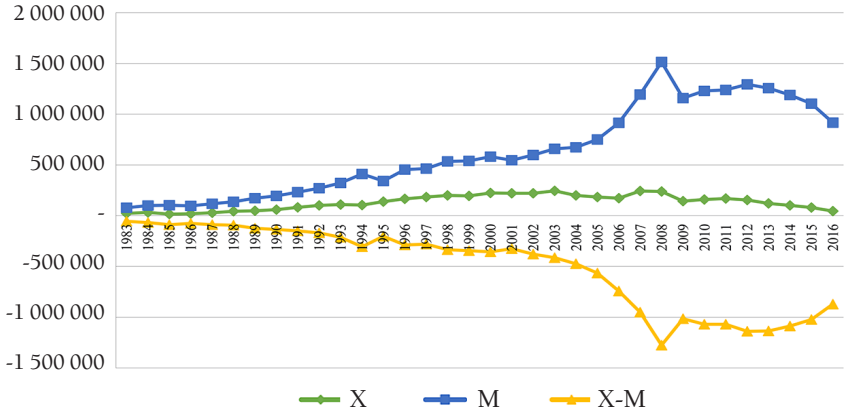
Año	*Insumos*			*Productos finales*		
	X	*M*	*X-M*	*X*	*M*	*X-M*
1998	200 057	534 478	-334 421	515 877	549 497	-33 620
1999	195 415	540 009	-344 594	586 785	696 019	-109 234
2000	224 253	580 983	-356 730	654 336	828 802	-174 466
2001	220 029	545 786	-325 757	864 184	1 071 972	-207 788
2002	220 135	598 572	-378 437	931 544	1 236 607	-305 063
2003	244 430	658 793	-414 363	1 010 250	1 514 968	-504 718
2004	200 312	674 224	-473 912	1 230 332	1 877 428	-647 096
2005	184 387	750 433	-566 046	1 218 849	2 077 489	-858 640
2006	172 946	915 731	-742 785	1 168 409	2 530 146	-1 361 737
2007	243 312	1 194 426	-951 114	1 232 778	2 654 265	-1 421 487
2008	238 236	1 514 019	-1 275 783	1 237 067	3 089 865	-1 852 798
2009	143 239	1 158 263	-1 015 024	1 289 148	3 214 754	-1 925 606
2010	159 677	1 229 130	-1 069 453	1 443 902	3 584 904	-2 141 002
2011	168 460	1 238 981	-1 070 521	1 761 176	3 802 064	-2 040 888
2012	155 176	1 293 778	-1 138 602	1 913 072	4 182 880	-2 269 808
2013	121 141	1 256 694	-1 135 553	1 809 259	4 286 944	-2 477 685
2014	101 228	1 188 403	-1 087 175	1 904 058	4 284 386	-2 380 328
2015	80 945	1 103 702	-1 022 757	2 037 652	4 212 683	-2 175 031
2016	45 009	917 218	-872 209	1 690 585	3 713 786	-2 023 201
Acumul.	**3 912 760**	**19 566 341**	**-15 653 581**	**25 791 605**	**50 699 256**	**-24 907 651**

FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL/Badecel (2010) y UN Comtrade Database (2017).

Como el cuadro también muestra, durante el periodo 1983-1993, el saldo comercial de insumos farmacéuticos ascendió a -1 261.4 millones de dólares, y el de productos finales a -175.8 millones. Esto quiere decir que durante los 11 años previos a la puesta en operación del TLCAN, la balanza comercial de la industria farmacéutica registró un déficit total de -1 437.3 millones de dólares, y durante los 22 posteriores generó un déficit comercial acumulado de -40 560.6 millones de dólares, de los que 38.6 por ciento se generó en el rubro de insumos y 61.4 por ciento en el de productos finales.

Debe observarse que a partir de la firma del Pre-TRIP se registra un acelerado crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones de

GRÁFICA 1
BALANZA COMERCIAL DE INSUMOS FARMACÉUTICOS
DE MÉXICO CON EL MUNDO
(MILES DE DÓLARES) (1983-2016)



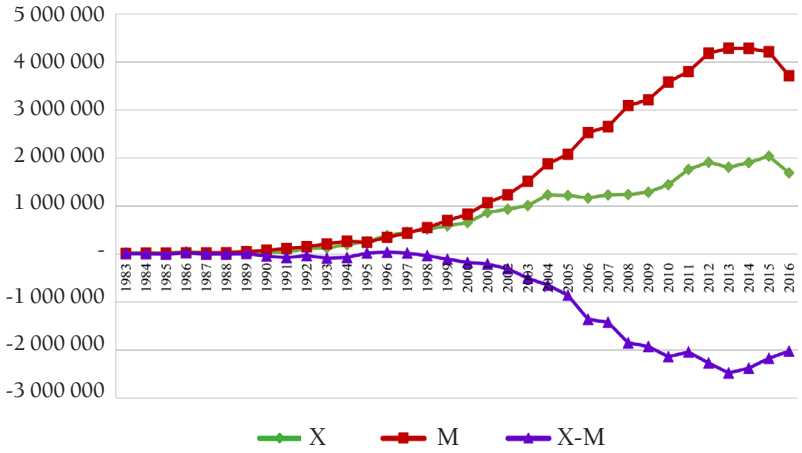
X=exportaciones y M=importaciones.
FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL/Badecel (2010) y UN Comtrade Database (2017).

productos farmacéuticos de consumo final, aunque con una evolución más dinámica de la segunda variable que de la primera, lo que se tradujo en una profundización del déficit comercial de dicha actividad (línea con valores negativos de la gráfica 2). Si se analiza la evolución tanto de las exportaciones como de las importaciones de insumos y productos en conjunto (gráfica 3), es posible observar con mayor claridad el deterioro señalado. El problema no existía entre 1983 y 1989, en virtud de que la legislación previa al TRIP y al TLCAN facultaba a la industria a recurrir a la imitación. En otras palabras, la aceptación del TRIP como requisito para la firma del TLCAN, colocó una camisa de fuerza a la industria farmacéutica mexicana que la llevó en pocos años a una situación de dependencia sin precedentes.

El cuadro 2 separa en tres subperiodos de una decena de años cada uno el comportamiento de la balanza comercial farmacéutica, a fin de demostrar tanto las mayores tasas de crecimiento del comercio de insumos y productos finales, como el deterioro que generó la transición de una economía no regulada por la apertura regional a otra vinculada al TRIP y el TLCAN.

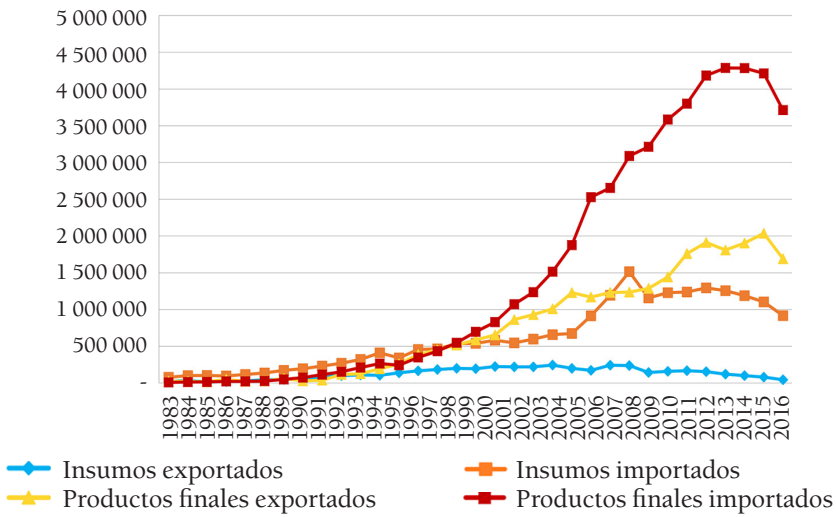
La lección es clara: el Pre-TRIP y el TLCAN llevaron a México a perder su ventaja competitiva en el rubro de productos finales y convirtieron a la industria farmacéutica nacional en dependiente absoluta, lo mismo en dicho rubro que en el de insumos farmacéuticos (las líneas con valores negativos de las gráficas 1 y 2 ya habían dado cuenta de esto).

GRÁFICA 2
BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS FINALES DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA DE MÉXICO CON EL MUNDO (MILES DE DÓLARES)
(1983-2016)



X=exportaciones y M=importaciones.
FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL/Badecel (201210) y UN Comtrade Database (2017).

GRÁFICA 3
MÉXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE INSUMOS Y PRODUCTOS FINALES FARMACÉUTICOS DE Y HACIA EL MUNDO (MILES DE DÓLARES)
(1983-2016)



FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL/Badecel (2010) y UN Comtrade Database (2017).

CUADRO 2
MÉXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE INSUMOS
Y PRODUCTOS FINALES FARMACÉUTICOS DEL Y HACIA EL MUNDO
(MILES DE DÓLARES)

Periodo	*Insumos*		*Productos finales*	
	X	*M*	*X*	*M*
1983-1993	565 976	1 827 372	535 585	711 113
1994-2004	2 099 003	5 805 564	7 085 649	9 065 090
2005-2016	1 813 756	13 760 776	18 705 956	41 634 167
Total	**4 478 735**	**21 393 712**	**26 326 891**	**51 410 370**
Tasa de crecimiento	*Insumos*		*Productos finales*	
Periodo	*X*	*M*	*X*	*M*
1983-1993	12.6	8.5	2.0	1.4
1994-2004	46.9	27.1	26.9	17.6
2005-2016	40.5	64.3	71.1	81.0
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

X= Exportaciones; M= Importaciones.
FUENTE: elaboración propia a partir de CEPAL/Badecel (2010) y UN Comtrade Database (2017).

EL TRIP Y LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Es importante resaltar la coincidencia de un amplio grupo de expertos de la industria farmacéutica en torno al hecho de que al encontrarse ésta dominada por empresas transnacionales y al tener que sujetarse los países en desarrollo a los DPI establecidos por la OMC, la aplicación del Pre-TRIP en países como México, a principios de la década de los noventa, y del TRIP a nivel internacional, unos años después, no sólo provocó una mayor concentración de la actividad inventiva y de innovación tecnológica en los países desarrollados, sino que ha acentuado el interés de las empresas farmacéuticas internacionales por la innovación de medicamentos que les generan mayores utilidades, y no por los que corresponderían a las necesidades de salud de la población de los países en desarrollo. Más aún, han acotado al máximo la capacidad que tenían éstos para producir medicamentos genéricos, lo mismo de primera necesidad que acordes a su transición epidemiológica. He aquí algunas opiniones al respecto.

Ortún (2004) afirma:

> […] Los defensores de los DPI creen que lo que ha funcionado para los países ricos también ha de funcionar para los pobres: estímulo a la innovación y a la producción, atracción de inversiones y transferencia de tecnología, disponibilidad de medicamentos más eficaces. En ausencia, no obstante, de capacidad humana y técnica para innovar, los DPI impedirán el aprendizaje por imitación, fomentarán la sustitución de la industria doméstica a través de importaciones protegidas por patentes y aumentarán los costes de los medicamentos (y otros insumos).

Las industrias farmacéuticas locales de los países en desarrollo, en general, orientan sus estrategias de desarrollo hacia la imitación, pero a partir de la producción de medicamentos genéricos. Sólo en algunos países (Corea e India, entre ellos) se transita paulatinamente de la imitación hacia la innovación y en otros esto se hace de manera muy marginal, como en México, Brasil y Argentina (Guzmán, 2005a).

La estrategia imitativa era de uso recurrente para las empresas farmacéuticas mexicanas en la producción de medicamentos antes de los cambios legislativos de principios de los noventa. "[…] La vía imitativa posibilita que los países más atrasados potencien su desarrollo; pero que alguno de ellos alcance o incluso supere los niveles de los países líderes implica que los primeros han transitado hacia la actividad innovativa endógena" (Guzmán, 2004a). En este sentido es innegable que, de permitirse "[…] la estrategia imitativa posibilitará a los países con rezago tecnológico respecto a la frontera mundial de innovación aumentar su tasa de crecimiento económico" (Guzmán, 2004a).

Una de las peculiaridades del caso mexicano y de "[…] los países latinoamericanos es que han optado por un modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la atracción de IED, lo que en principio ha relegado el desarrollo endógeno local a un segundo plano" (Martínez, 2008b). Por si fuera poco, la instauración de los DPI a nivel internacional da como resultado inmediato para los países en desarrollo en los cuales existían patentes que "los productores locales no las pueden copiar ni se pueden importar de proveedores de genéricos de otros países" (Intermón Oxfam, 2001). Por tanto, no hay forma de garantizar la producción de medicamentos que cubran las necesidades básicas de salud.

Debido al conflicto inherente entre los intereses público y privado, las leyes de patentes que protegen con firmeza al privado son débiles para proteger al público (Shiva, 2003:11). Es por ello que las patentes son intrínsecamente una fuente de confrontación: encarnan los conflictos entre los

derechos individuales y el interés público. Los sistemas de patentes constituyen el terreno de discusión de un conflicto básico entre la propiedad privada, la creación de monopolios y los beneficios privados, frente al interés público y los beneficios sociales de la ciencia y la tecnología (Shiva, 2003:11).

Un argumento económico a favor de la protección a la propiedad intelectual se basa en la existencia de una falla de mercado: al no reconocerse, por sí solo, la propiedad de lo inventado, se hace necesaria y justificable la actuación del Estado para corregirla, otorgando un derecho exclusivo, en este caso una patente, al autor de la invención. La no intervención del Estado en la corrección de esta falla genera la idea de que: "[…] la creación de conocimientos, como la de otros bienes públicos, al no depender del nivel de consumo, no tienen rival ni es de carácter excluyente (por lo que es fácil de reproducir) y su costo original de producción es alto" (PNUD, 2003: 201). Con la protección se limita o restringe el acceso al invento y se generaliza la idea de que con el simple hecho de hacer escaso el producto, dándole valor de mercado por parte del gobierno a través del otorgamiento de una figura jurídica (de las que se vale la protección a la propiedad intelectual), se le está otorgando a un inventor un monopolio sobre la explotación de lo protegido.

El capítulo XVII del TLCAN, Propiedad Intelectual, establece la normatividad que deben cumplir los países signatarios en la materia, incluyendo los periodos de exclusividad en el usufructo de un invento, un nuevo producto o un nuevo proceso patentado por las empresas de cualquiera de los tres países (SISE, 2017). Ello favorece indudablemente a la industria farmacéutica estadounidense frente a la mexicana e incluso la canadiense, dado el papel preponderante de sus empresas a nivel regional y mundial, y los recursos que destinan a actividades de investigación y desarrollo. En ese sentido, el TLCAN es el primer acuerdo entre países asimétricos previo a la aplicación generalizada del TRIP, que incluye disposiciones estrictas en materia de DPI (Roffe, 2008). Así, el tratado impulsó la posición de Estados Unidos como primer exportador de productos farmacéuticos a México, superando a Francia y Suiza, que en el pasado eran los dos principales (Krazov-Jinich, 2003, en Moïse y Docteur, 2007).

Cabe recordar que Estados Unidos fue el promotor del primer tratado multilateral de propiedad intelectual (Convenio de París de 1883) y jugó un papel preponderante para incluir el tema en la Ronda de Uruguay, que culminó con la creación del TRIP. Asimismo, el TLCAN fue el primer acuerdo comercial previo al TRIP con disposiciones estrictas en la materia, y que abrió brecha para el contenido de diversos acuerdos bilaterales (Martínez, 2008b).

Si se observa que "[…] de los 1 219 nuevos medicamentos que entraron al mercado mundial entre 1975 y mediados de 1998, sólo 11 se enfocaron a enfermedades tropicales como la malaria, a enfermedades diarreicas o a parasitosis. Esto implica que no se está realizando innovación farmacéutica en los países en vías de desarrollo […]" (Trens, 2000). De 1998 hasta la fecha, la investigación orientada a enfermedades "tropicales" de los países en desarrollo no ha cambiado; más bien se asiste a una profundización en el desinterés por parte de los grandes laboratorios internacionales.[5]

En este sentido, se considera que las patentes farmacéuticas retrasan la comercialización de nuevos medicamentos en los países en desarrollo durante los primeros años de vida de una nueva terapia, cuestión de especial relevancia para evaluar el efecto de los acuerdos internacionales acerca de la propiedad intelectual sobre la disponibilidad de fármacos capaces de frenar el rápido avance en estos países de enfermedades contagiosas como el VIH-SIDA (Borrel, 2004).

Es decir,

> […] las patentes aceleran la comercialización de los nuevos medicamentos en los países en desarrollo sólo cuando ya han pasado algunos años (entre uno y cuatro) desde su primera comercialización en Estados Unidos. […] Estos resultados sugieren que las patentes permiten a las multinacionales obtener beneficios mayores en los países con ingresos medio y bajo; con ello, incentivan la introducción de nuevos medicamentos (Borrel, 2004).

En el contexto de los DPI para los países en desarrollo y el acceso de éstos a los medicamentos, "[…] las patentes se utilizan como instrumento para impedir la transferencia de tecnología de los países avanzados, y la transferencia de conocimiento se considera "piratería" (Shiva, 2003:20).

Efecto del TRIP en la concentración inventiva de la industria farmacéutica mexicana[6]

La producción de conocimiento patentado de la industria farmacéutica de México se puede categorizar en fases. En la primera, que se extiende de 1980

[5] Las farmacéuticas transnacionales destinan 85% de su gasto en investigación y desarrollo a las enfermedades características de los países ricos (cáncer, hipertensión arterial, diabetes, reumatismo, etc.) y sólo 5% a los problemas de salud de los países de bajos ingresos: infecciones tropicales, tuberculosis, etc. (Guzmán, 2005b).

[6] En este y el siguiente apartado se analiza el efecto de la entrada en vigor del TRIP en la producción de conocimiento patentado. Al presentar en este orden los dos apartados queda clara la complementariedad entre uno y otro tópico.

(o antes, si se toma en cuenta el modelo ISI) hasta 1990, resaltaría el uso de la estrategia imitativa, en la que las empresas se beneficiaban al no tener que esperar la expiración de la patente del producto original para traer su producto al mercado (Moïse y Docteur, 2007). La segunda, de 1991 a 1996, es la fase pre-TRIP, caracterizada por la negociación y puesta en operación de los cambios legislativos que afectarían el proceso tradicional de transferencia e innovación tecnológica de la industria. La tercera, de 1997 a 2017, es la fase del TRIP, en que se homogenizan los DPI a nivel internacional. El cuadro 3 presenta la producción de conocimiento patentado en México durante estas tres fases.

CUADRO 3
CERTIFICADOS DE PATENTE DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA DE MÉXICO EN EL RUBRO A61K, OTORGADOS ENTRE 1980 Y 2017

Fase	*Periodo*	*Solicitadas*	*Otorgadas*
Fase imitativa	1980-1990	90	89
Pre-TRIP	1991-1996	2 554	1 499
TRIP*	1997-2017	62 491	30 448

Para la fase imitativa 1980-1990 hacen referencia a los Certificados de Invención (CI); 1988 incluye en las solicitadas dos patentes y en las otorgadas una; los datos restantes son de los CI.
* Hasta el 31 de octubre de 2017.
FUENTE: elaboración propia con datos de IMPI/SIGA (varios años).

En las fases pre-TRIP y TRIP, las empresas transnacionales han encontrado un entorno favorable a la protección y han incrementado su registro de patentes para gozar de una mayor certidumbre en la comercialización o incluso en la elaboración de sus productos en el país. Mientras, las empresas nacionales han encontrado mayores obstáculos para la apropiación del conocimiento, el cual en algunos casos era prácticamente de dominio público y ahora se ha sometido a patentamiento. La actividad imitativa de las empresas locales no sólo se ve limitada por las reformas de los DPI, sino también por la nueva normativa de los genéricos y registros sanitarios vinculados a la patente (Guzmán, 2005b).

Antes de la publicación de la LPI, en junio de 1991, la industria farmacéutica mexicana protegía su actividad inventiva a través de certificados de invención. Esto en virtud de que todo lo referente a dichas actividades no entraba en el campo de materia patentable. Con la nueva ley esto terminó;

además, cambió la protección a partir de la fecha de presentación y no de la fecha de otorgamiento, como sucedía anteriormente.[7]

Las rondas de negociación del TLCAN que se llevan a cabo entre 2017 y 2018 podrían implicar para la industria farmacéutica la inclusión de aspectos no considerados en el mismo ADPIC, volviendo a afectar la actividad inventiva y el déficit de insumos y de productos finales de la industria farmacéutica del país. Esto es lamentable, ya que en sí mismo el capítulo XVII del TLCAN se consideró en su momento uno de los de mayor avanzada, no obstante las dificultades que ha tenido México para sacarle provecho. Por ejemplo, además de modificar las reglas de patentamiento —como ya se manifestó—, extendió a 20 años el plazo de vigencia de las patentes; relajó las condiciones para el licenciamiento obligatorio; introdujo de lleno el principio de secreto industrial; incluyó la figura de marcas tridimensionales, con plazo de vigencia de diez años; y flexibilizó los estándares para la conservación de registros. En materia de observancia de derechos, incluyó una amplia gama de medidas cautelares y en frontera, además de obligaciones comunes para regular las sanciones disuasorias. Modificar estos acuerdos para beneficiar a los países que más innovan podría implicar un nuevo golpe a la industria farmacéutica mexicana.

A continuación se presentan los resultados de la búsqueda de producción de conocimiento patentado en las principales empresas de la industria farmacéutica de México (OCDE, 2009), agrupadas en la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIIF) y en la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (ANAFAM). Como se observa en el cuadro 4, es a partir de 1991, con la puesta en vigor de la Ley de Propiedad Industrial, que tanto las solicitudes como el otorgamiento de patentes para la actividad inventiva de la industria farmacéutica empezaron a acelerarse. Aunque la relación entre ambas (Tcon = tasa de concesión) arro-

[7] El artículo décimo primero transitorio de la LPI dice a la letra: "Las solicitudes en trámite de certificado de invención y las de patente relativas a procesos de los que se obtenga directamente un producto que no fuera patentable conforme a la Ley de Invenciones y Marcas que se abroga, pero sí conforme a esta ley, podrán convertirse en solicitudes de patente para dicho producto, conservando su fecha de presentación o de prioridad reconocida, sólo que cumplan con lo siguiente: *I*. Que la conversión sea promovida por escrito ante la Secretaría por el solicitante del certificado de invención o de la patente o por sus causahabientes, dentro de los 12 meses siguientes a la fecha en que entre en vigor esta Ley; *II*. Que el solicitante tenga patentado el producto o hubiese presentado una solicitud de patente para el mismo en algún país miembro del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes; *III*. La publicación de estas solicitudes de patente en la Gaceta se hará en la fecha más próxima posterior a los 18 meses siguientes a aquella en que se promueva la conversión, y *IV*. Las patentes que se otorguen en base a lo dispuesto en este precepto tendrán una vigencia de 20 años a partir de la fecha de presentación de la solicitud de certificado de invención o patente de proceso" (*DOF*, 1991).

CUADRO 4
PATENTES MEXICANAS CORRESPONDIENTES AL RUBRO
A61K DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE PATENTES
(1980-2017)

Año	*Solicitadas*	*Otorgadas*	*Año*	*Solicitadas*	*Otorgadas*
1980	23	0	1999	878	385
1981	13	1	2000	765	603
1982	19	0	2001	1 880	790
1983	16	0	2002	2 137	432
1984	5	12	2003	2 028	1 023
1985	11	1	2004	3 189	1 126
1986	1	6	2005	4 209	1 581
1987	0	28	2006	3 053	1 637
1988	2	14	2007	1 906	758
1989	0	13	2008	5 745	3 159
1990	0	14	2009	3 387	2 009
1991	0	1	2010	3 389	2 383
1992	547	43	2011	2 760	2 497
1993	354	100	2012	2 509	2 923
1994	713	359	2013	4 996	2 111
1995	533	203	2014	4 213	1 717
1996	407	793	2015	4 872	1 619
1997	421	366	2016	5 358	1 540
1998	1 034	485	2017*	3 762	1 304
			Total	**65 135**	**32 036**

El periodo 1980-1990 hace referencia a los Certificados de Invención (CI); 1988 incluye en las solicitadas dos patentes y en las otorgadas una; los datos restantes son de los CI.
* Cifras al 31 de octubre de 2017.
FUENTE: elaboración propia con datos de IMPI/SIGA (2017).

ja un promedio para el periodo de 49.9 por ciento, se observa claramente un descenso después de la puesta en operación del TLCAN.

La reforma de las patentes en este país parece haber favorecido a las empresas transnacionales. El predominio de las patentes de no residentes en la farmacéutica muestra que la actividad inventiva local es marginal y su-

CUADRO 5
PATENTES POR EMPRESA AGRUPADAS EN LA AMIIF, CORRESPONDIENTES AL RUBRO A61K DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE PATENTES (1991-2017)

Empresas	*Solicitadas*	*Otorgadas*
Grupo Roche Syntex de México, S.A. de C.V. (Suiza)	1 906	1 174
Pfizer, S.A. de C.V. (USA)	1 687	813
Sanofi Aventis de México (Alemania)	1 019	710
Schering Plough (USA)	722	374
Astra Zeneca (UK)	709	342
Novartis Farmacéutica, S.A. de C.V. (Suiza)	706	384
Merck Sharp & Dhome de México, S.A. de C.V. (USA)	654	263
Wyeth (USA)	591	295
Abbott Laboratories México (USA)	530	255
Boehringer Ingelheim Promeco (Alemania)	520	279
Eli Lilly de México (USA)	496	199
Bayer de México (Alemania)	459	231
Bristol Myers Squibb de México (USA)	341	171
Glaxo Smith Kline México (UK)	320	135
Amgen Investigación y Desarrollo (USA)	244	121
Janssen-Cilag, S.A de C.V. (Suiza)	226	164
Novo Nordisk Pharma, S.A. de C.V. (USA)	145	38
Grunenthal de México, S.A. de C.V. (Alemania)	101	76
Lundbeck México S.A. de C.V. (Dinamarca)	98	49
Pierre Fabre Medicament (Francia)	52	34
Labotarorios Almirall S.A. de C.V. (España)	33	20
UCB de México (Bélgica)	30	19
Ferring Productos Farmacéuticos (USA)	28	21
Merz Pharma, S.A. de C.V. (Alemania)	25	12
Armstrong Laboratorios de México (-)	Nd	Nd
Genzime Corporation (UK)	Nd	Nd
Hospira, S. de R.L. de C.V. (USA)	Nd	Nd
Laboratonio Sanfer, S.A. de C.V. (México)	Nd	Nd
Laboratotios Grossmann, S.A. de C.V. (-)	Nd	Nd
Laboratorios Carnot (México)	Nd	Nd
More Pharma Corporation, S. de R.L. de C.V. (-)	Nd	Nd
Nicomed, S.A. de C.V. (Alemania)	Nd	Nd
Productos Farmacéuticos, S.A. de C.V. (México)	Nd	Nd
Total	**11 642**	**6 179**

FUENTE: elaboración propia con datos de IMPI/SIGA (2017).

giere que hay una desconexión entre las dos fuentes de invención en México (Guzmán, 2004c). El resultado de esto es el incremento en el registro de patentes de las empresas asociadas en la AMIIF para gozar de una mayor certidumbre en la comercialización, o incluso la producción de sus productos en el país, como se muestra en los cuadros 5 y 6.

De las 11 principales empresas, medidas por sus solicitudes de patentes, seis corresponden a Estados Unidos, dos a Alemania y Suiza, y una de Reino Unido. Estos resultados muestran a primera vista qué países se ha beneficiado más con los cambios legislativos que derivaron en que los DPI incluyeran a la industria farmacéutica.

La actividad imitativa de las empresas locales (asociadas en la ANAFAM) no sólo se ve limitada por las reformas de los DPI, sino también por la nueva normativa de los genéricos y el registro sanitario vinculado a la patente (Guzmán, 2005). La adopción del TRIP erosionó a las empresas farmacéuticas mexicanas que habían construido sus capacidades productivas por la vía imitativa (*copy products*), de acuerdo con el concepto de Mansfield (1986). Esto las desplazó del mercado de productos con ingrediente activo y las constriñó al de genéricos intercambiables.[8]

Durante el periodo 1991-2007, en que se centraba el análisis de nuestro capítulo anterior (Guerrero y Gutiérrez-R., 2011), se tenía para todas las empresas un total de 45 patentes solicitadas y cinco otorgadas. El cuadro 6 evidencia un crecimiento importante para los casos concretos de las empresas Sandoz, S.A. de C.V. (Suiza) y Laboratorios Senosiain, S.A. de C.V. (México) en el periodo 1991-2017. La última empresa con 32 solicitudes de patente, aunque hasta octubre de 2017 no se le ha otorgado ninguna.

En el pasado, la industria farmacéutica y farmoquímica no realizaban investigaciones sobre nuevas moléculas; sus esfuerzos se concentraban en el mejoramiento de procesos. Es innegable que la industria nacional en México es dominada por las empresas de genéricos intercambiables, lo que significa que México importa la mayor parte de los productos finales que con-

[8] La AMIIF cuenta con una participación de mercado de 86 por ciento, y con valores cercanos a los 96 mil millones de pesos, mientras que el personal ocupado asciende a 40 mil (administración: 23 mil; producción: 14 mil; otros: tres mil). Además, cuenta con una participación en el PIB de 2.4 por ciento y en el PIB manufacturero de 12.9 por ciento (<www.amiif.org.mx>). Casi todas las grandes multinacionales de investigación basadas en las compañías farmacéuticas están presentes en el mercado farmacéutico mexicano. Estas empresas representaron 84 por ciento del valor total de las ventas farmacéuticas. En 2003 se invirtieron unos 200 millones de dólares para la modernización de las instalaciones de producción y ensayos clínicos (<www.amiif.org.mx>). Estas empresas producen casi la totalidad de los productos originales fabricados en México (Moïse y Docteur, 2007). Asimismo, alrededor del 70 por ciento del pago global de derechos de patente y cuotas de licencia se compone de transacciones entre la empresa matriz de las multinacionales y sus filiales extranjeras (Shiva, 2003:11).

CUADRO 6
PATENTES POR EMPRESA AGRUPADAS EN LA ANAFAM, CORRESPONDIENTES AL RUBRO A61K DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE PATENTES
(1991-2017)

Empresas	*Solicitadas*	*Otorgadas*
Sandoz, S.A. de C.V. (Suiza)	64	15
Laboratorios Senosiain, S.A. de C.V. (México)	32	Nd
Laboratorios Liomont. S.A de C.V. (México)	20	1
Apotex, S.A. de C.V. (Canadá)	16	6
Laboratorios Silanes. S.A. de C.V. (México)	11	6
Investigación Farmacéutica, S.A. de C.V. (México)	7	Nd
Laboratorios Psicofarma, S.A. de C.V. (México)	3	3
Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. (México)	2	2
Laboratorios Alpharma, S.A. de C.V. (México)	1	Nd
Laboratorios Kener, S.A. (México)	1	Nd
Total	**157**	**33**

FUENTE: elaboración propia con datos de IMPI/SIGA (2017).

sume. Esto explica por qué los mayores exportadores al mercado mexicano son países con una importante industria farmacéutica.

Después de la puesta en operación del pre-TRIP, disminuyó el número de empresas nacionales que producían ingredientes activos, al pasar de 94 en 1987 a 48 en 1994 y a 26 en 2005 (Moïse y Docteur, 2007). Además, se dio un proceso de fusión:

> […] la integración de laboratorios mexicanos al capital de los grandes laboratorios internacionales se viene registrando con más fuerza desde hace ocho años, tiempo durante el cual hemos visto fusiones, como la de la empresa Protein, la cual fue comprada por los laboratorios canadienses Apotex. O bien la mexicana Lemery, que fue adquirida por la farmacéutica israelí Teva, que a su vez adquirió Ivax Pharmaceuticals (Nieto, 2010).

Guzmán (2005a) considera que la investigación que hacen las farmacéuticas es más bien clínica y nada tiene que ver con el desarrollo de nuevas tecnologías o nuevas moléculas. Más aún, "las trasnacionales invierten hasta el 20 por ciento de sus ventas en investigación y desarrollo, pero en sus países de origen; aquí sólo invierten en adecuación del producto al mercado, así como en su imagen" (Nieto, 2010).

Conclusiones

La industria farmacéutica mexicana es un claro ejemplo de la desventaja que a nivel microeconómico puede conducir una negociación de apertura comercial insuficientemente planificada. Es decir, un país bien puede volverse más competitivo en términos de su balanza comercial (pasar de déficit crónico a superávit o cuasi superávit) una vez que se abre al comercio internacional, ya sea de manera general (ingreso a la OMC) o parcial (firma de acuerdos regionales de liberalización). Esto no implica, empero, que algunas de sus empresas, ramas, industrias o regiones dejen de ser ineficientes o, peor aún, se vuelvan menos competitivas. Esta es la razón por la que, desde su concepción teórica, los acuerdos y tratados comerciales prevén mecanismos de compensación para apoyar a las industrias afectadas por la apertura (Salvatore, 2005). En este entendido se crean los bancos de desarrollo regional, como el Banco de Desarrollo de América del Norte o su contraparte en la Unión Europea. Empero, mientras gracias en gran medida al financiamiento de países como España, Portugal, Grecia e Irlanda aceleraron su desarrollo durante los años noventa, México ha seguido rezagado y sus industrias y regiones menos competitivas continúan empeorando.

Por tanto, se recomienda una visión clara de hacia dónde quiere llegar un país antes de embarcarse en un proceso de apertura comercial, lo cual deberá combinarse con una estrategia adecuada de negociación en la que se cuente con liderazgo y por supuesto con buenos negociadores. Aún sin haber cumplido con esto después de firmados los acuerdos, hay cosas que se pueden hacer. Sin necesidad de renunciar a los organismos comerciales multilaterales y regionales, las empresas, industrias, sectores y regiones más afectados pueden poner en operación políticas públicas orientadas al fomento sectorial, como lo siguen haciendo diversos países emergentes exitosos en este campo, entre ellos Corea del Sur e India. Es tal vez por ausencia de esta capacidad para poner en práctica políticas *ad-hoc* que el país se alejó tanto, a partir de los años setenta, de los países del este asiático.

Aunque la teoría del comercio internacional enfatiza que, a nivel macroeconómico, la integración económica favorece a los países que optan por asociarse en el marco genérico de lo que se conoce como uniones aduaneras (desmantelamiento arancelario, acuerdos de integración, acuerdos y tratados de libre comercio, etc.), también reconoce que a nivel microeconómico dicho esquema produce ganadores y perdedores. El presente capítulo ha demostrado que este es el caso de la industria farmacéutica en el ámbito del TLCAN, donde después de 24 años de operación se ha establecido un ganador evidente, Estados Unidos, y por lo menos un perdedor, México.

De la misma manera, la teoría establece que cuando las diferencias de desarrollo son muy claras entre las naciones que se integran, habrá una tendencia natural a que la mayor parte de los beneficios de la integración fluya hacia los países con mayor nivel de desarrollo.

Aunque las dos premisas anteriores las conocían los negociadores mexicanos del TLCAN, decidieron tomar el riesgo porque concibieron —como lo evidencian los documentos oficiales previos a la firma del Tratado— un México orientado a la especialización, en que si algunas industrias declinaban (lo mismo en producción que en empleo) otras las superarían con creces, de tal manera que, en términos generales, el país se volvería más competitivo, atraería más IED, crecería más aceleradamente y generaría un mayor número de empleos.

Desafortunadamente lo anterior no se ha dado en la práctica de manera evidente y sí, por el contrario, muchas industrias han sido arrastradas hasta la virtual quiebra, desde las de juguetes, zapatera, mueblera, textil, de la confección y alimenticia, hasta la farmacéutica, la cual no sólo dejó de ser fuente de innovación tecnológica, sino que se tornó deficitaria y, dado el número de fabricantes extranjeros, perdió su vinculación con los objetivos de desarrollo del país, particularmente en lo referente a apoyar la salud de los mexicanos.

Los resultados muestran que la recomposición regional, con un ganador muy grande y un perdedor pequeño, no ha sido suficiente para posicionar a la región del TLCAN como la más competitiva a nivel internacional, aunque Estados Unidos sigue dando muestra de ser, junto con China y Alemania, el país con mayor cuota de mercado del mundo. En este sentido, quizá su mejor estrategia debería ser promover cadenas productivas a nivel regional, establecer laboratorios y centros de investigación en materia farmacéutica y buscar el apoyo de Canadá para que en esta industria como en la automotriz, los recursos fluyan un poco hacia el sur. Desafortunadamente, esta propuesta la han contrabalanceado los negociadores estadounidenses del TLCAN con una que va exactamente en el sentido contrario. Además, en materia de DPI se están intentando incluir recursos que durante la vigencia del Tratado se habían excluido al momento de solicitar una patente, como los genes humanos y otros que tradicionalmente se han atribuido a la naturaleza.

Es sintomático que a pesar de que el virus de la influenza humana A-H1N1 surgió casi con toda seguridad en la frontera entre Estados Unidos y México y correspondió a un laboratorio canadiense su aislamiento, las primeras vacunas no fueron resultado de la integración en materia científica y tecnológica de laboratorios establecidos en los tres o en dos países de la región, sino en Suiza (Novartis), Reino Unido (GlaxoSmithKline) y Estados

Unidos (Baxter). Evidentemente para lograr dicha integración se requiere invertir previamente en capital humano; pero tampoco conviene continuar dejando desprotegida a esta industria, en la que México ya se había labrado un espacio, previa la aceptación del TRIP y la firma del TLCAN.

Sin necesidad de grandes investigaciones es un hecho que, como lo demuestra la historia de la ciencia y la tecnológica, en México las industrias química y farmacéutica han tenido un papel importante, sobre todo por su vinculación con la minería y otras actividades fundamentales de la economía colonial y por el ritmo acelerado de crecimiento de la población durante 1960-1990. Sobre estas bases, aquí se descubrió —hace poco más de dos siglos— uno de los elementos químicos, el vanadio, y se desarrolló —hace medio siglo— la píldora anticonceptiva. Posteriormente, y gracias a la colaboración científica entre mexicanos y estadounidenses, un científico de nuestro país se hizo acreedor, en 1995, al premio Nobel de química por haber descubierto las consecuencias de la contaminación ambiental en la destrucción de la capa de ozono.

Estos hechos sugieren que México tiene experiencia y capital humano para participar, junto con Estados Unidos y Canadá, en un proceso de apoyo a la consolidación regional de la industria químico-farmacéutica, proceso que (por el bien de América del Norte) debería replicarse en otras industrias, independientemente de la animadversión que pueda representar para Estados Unidos considerarlo durante la renegociación del TLCAN. Aunque México aún no hace pública su posición respecto a esta industria, evidentemente serán las empresas farmacéuticas internacionales las que fijarán el derrotero, centrando sus esfuerzos en el mantenimiento de su nicho de mercado, así sea en contra de las propuestas del propio gobierno estadounidense. Al respecto, cabe recordar lo que hicieron durante el proceso de negociación del TLCAN, cuando se las ingeniaron para insertar en la agenda, como también lo habían hecho en la Ronda Uruguay del GATT, el tema de los DPI. Afortunadamente en esta industria México tiene, como ya se observó, un largo trecho recorrido; por tanto, no debe soslayar la opción de instrumentar políticas públicas orientadas al desarrollo científico y tecnológico endógenos.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Jaime y Manuel Soria (2009), *Economía del conocimiento y propiedad intelectual. Lecciones para la economía mexicana*, México, UAM/Siglo XXI Editores.

Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica, A.C. AMIIF (2017), disponible en <www.amiif.org.mx>, consultado en octubre de 2017.

Banxico (2011), Banco de México, *Balanza de pagos de México*, disponible en <www.banxi co.org.mx>, consultado en octubre de 2017.

Borrel, J. (2004), "¿Las patentes aceleran o retrasan la comercialización de nuevos medicamentos en los países en desarrollo?", Universidad de Barcelona, *Cuadernos Económicos,* ICE, ISSN 0210-2633.

CEPAL/Badecel (2010), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Base de Datos Estadísticos del Comercio Exterior*, disponible en <www.cepal.org>, consultado durante todo 2010.

Corona, J.M. y M.C. Jiménez (2003), "Trayectoria científico-tecnológica en la industria farmacéutica", en Aboites (2003).

Corona, J.M. y M.C. Jiménez (2002), *Protección de los datos presentados para el registro de Productos Farmacéuticos, Implementación de las Normas del Acuerdo TRIPS*, Centro del Sur, diciembre.

Diario Oficial de la Federación (*DOF)* (1991), Nueva *Ley de la Propiedad Industrial*, 27 de junio.

Gonsen, R. y J. Jasso (2000), "La industria farmacéutica y el sistema de innovación sectorial", en *El Mercado de Valores*, febrero, pp. 36-43.

Guerrero Castro, Rodrigo A. (2010), "Consecuencias para la Industria Farmacéutica Mexicana de la Aplicación de los TRIPs, Asociados a la Firma del TLCAN, en la Estructura del Comercio Exterior y en la Producción de Conocimiento Patentado", documento graduatorio, maestría en Economía y Gestión de la Innovación, México, UAM-Xochimilco.

Guerrero Castro, Rodrigo A. y Roberto Gutiérrez-R. (2011), "Los ADPIC y el TLCAN en la industria farmacéutica mexicana. Un análisis Trade-CAN", en *Revista Economía, Teoría y Práctica*, núm. 35, julio-diciembre.

Guzmán, Alenka G. *et al.* (2004a), "Brechas tecnológicas y de innovación entre países industrializados y países en desarrollo en la industria farmacéutica", en *Investigación Económica*, vol. LXIII, núm. 248, abril-junio.

Guzmán, Alenka. G. *et al.* (2004b), "Diseminación tecnológica en la industria farmacéutica mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 11, noviembre.

Guzmán, Alenka G. *et al.* (2004c), "Patentes en la industria farmacéutica de México, los efectos en la investigación", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 12, diciembre.

Guzmán, Alenka G. y G. Viniegra (coords.) (2005a), *Industria Farmacéutica y Propiedad Intelectual, los Países en Desarrollo*, México, UAM/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.

Guzmán, Alenka G. y G. Viniegra. (2005b), "*Naturaleza de la ID y las patentes de la industria farmacéutica en México*", en Guzmán y Viniegra (2005).

IMPI/SIGA (2017), *Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial/Sistema de Información de la Gaceta de Propiedad Industrial, con especial referencia a los Certificados de patente de la industria farmacéutica de México (A61K)*, disponible en <http://siga.impi.gob.mx/newSIGA/content/common/busquedaEspecializada.jsf>, consultado en octubre de 2017.

INEGI (2011), *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, PIB, tipo de cambio y otras series históricas*, disponible en <www.inegi.org.mx>, consultado en octubre de 2017.

Intermón Oxfam (2001), "Empresas farmacéuticas versus Brasil, Una amenaza para la salud pública", Fundación para el Tercer mundo, disponible en <http://www. intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/454/TRIPS_BrasilEmpresas.pdf>, consultado en septiembre de 2010.

Krazov-Jinich (2003), en *Moïse y Docteur* (2007).

Mansfield, Edwin (1986), "Patents and Innovation, An Empirical Study", en *Management Science*, vol. 32, núm. 2, febrero.

Martínez, J. (coord.) (2008a), *Generación y protección del conocimiento, propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico*, México, CEPAL, Sede Subregional.

Martínez, J. (2008b), "La protección de los derechos de propiedad intelectual, la innovación y el desarrollo", *Capítulo II de Martínez* (2008a).

Moïse, P. y E. Docteur (2007), "Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Mexico", en *OECD Health Working Papers* núm. 25, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/39/36/38097348.pdf>, consultado en septiembre de 2010.

Nieto, F. (2010), "David contra Goliat", *Revista Fortuna*, disponible en <http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/noviembre/htm/davID_vs_go liat.htm>, consultado en agosto de 2010.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), *Manual de Estadísticas de Patentes de la OCDE*, París.

Ortún V. (2004), "Patentes, regulación de precios e innovación en la industria farmacéutica", Centro de Investigación en Economía y Salud, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, *Cuadernos económicos de I.C.E.* núm. 67, disponible en <http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/CICE_67_19107__CA88FD0653698542FF0182979B745287.pdf>, consultado en septiembre de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), *Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente*, Nueva York, Ed. Eesthscan.

Roffe, P. (2008), "La propiedad intelectual y la nueva generación de acuerdos de libre comercio, el tratado entre Chile y Estados Unidos de Norteamérica", en Capítulo IV de Martínez (2008a).

Salvatore, Dominick (2005), *Economía Internacional*, 8ª edición, México, Limusa Wiley.

Shiva, Vandala (2003), *¿Proteger o expoliar? Los Derechos de Propiedad Intelectual,* Intermón Oxfam, Colección libros de Encuentro.

SICE (2017), Sistema de Información sobre Comercio Exterior, disponible en <http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/Indice1.asp>, consultado en octubre de 2017.

Trens E. (2000), "El desarrollo tecnológico y las políticas de salud", en *Revista de la Facultad de Medicina,* UNAM, vol.43, núm. 1, enero-febrero.

UN Comtrade Database (2017), *International Trade Statistics*, disponible en <https://comtrade.un.org/>, consultado en octubre de 2017.

USPTO (2017), *United States Patent and Trademak Office*, sitio oficial, disponible en <www. uspto.gov>, consultado en octubre de 2017.

Sexta sección

La industria manufacturera bajo el TLCAN

La industria manufacturera mexicana en el marco del TLCAN: un balance de largo plazo

Abelardo Mariña Flores*
Sergio Cámara Izquierdo*

El sector manufacturero experimentó transformaciones significativas desde principios de los años ochenta causados por los efectos de las profundas y prolongadas crisis cíclicas experimentadas por la economía, así como por las medidas de política económica neoliberal instrumentadas, particularmente las de apertura externa. En la primera parte de este trabajo se hace una descripción general de la apertura externa del sector manufacturero: desde sus etapas tempranas (durante 1982-1993) hasta el auge exportador y la concomitante dependencia de las importaciones durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que, a su vez, se divide en tres subperiodos. Los primeros años del TLCAN (1994-2000) están asociados al auge del neoliberalismo mexicano y abarcan la crisis cíclica de 1994-1995 y la subsiguiente sólida recuperación, impulsada por el auge cíclico de la economía estadounidense durante la década de 1990 (Mariña, 2005). El subperiodo 2001-2007 evidencia los límites del régimen de acumulación neoliberal en México como consecuencia de la mayor competencia internacional (Mariña, 2009). Finalmente, el subperiodo 2008-2016 se relaciona con la crisis global del neoliberalismo. En la segunda parte se analiza la transformación estructural del sector manufacturero durante el TLCAN a partir de la dinámica mostrada por el producto, la inversión extranjera directa, la inversión productiva, la productividad, el empleo y las remuneraciones reales. En la tercera parte se presenta una síntesis de conclusiones.

* Área de Sociedad y Acumulación Capitalista, Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

La apertura externa del sector manufacturero

Durante el periodo de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y hasta 1981, el sector manufacturero estaba esencialmente orientado a satisfacer la demanda interna. El valor de las exportaciones con respecto al Valor Agregado Bruto del sector durante 1970-1981 fluctuó entre un mínimo de 10.8% en 1971 y un máximo de 17.2% en 1977, con un promedio anual de apenas 13.9% (cuadro 1). El mismo indicador para el conjunto de la economía promedió 8.6%, evidenciando la orientación doméstica de la modalidad de acumulación vigente en el país (gráfica 1). De hecho, las exportaciones manufactureras aumentaron a menor ritmo que las exportaciones totales en 1970-1982, por lo que su participación disminuyó del 37% en 1970 al 23% en 1982 (gráfica 2), lo que se explica parcialmente por el auge petrolero en 1977-1981. A pesar del impulso de la maquila de exportación en la frontera norte desde 1965 (Douglas, 2003), que resultó en un fuerte aumento hacia 1975 de su participación en las exportaciones manufactureras (más del 50%) y de la economía (más del 20%), por el auge petrolero se redujo su peso relativo, estabilizándose en torno al 40% y 13% en 1982, respectivamente (gráfica 3).

Cuadro 1
Comercio de bienes y servicios, México: 1970-1981

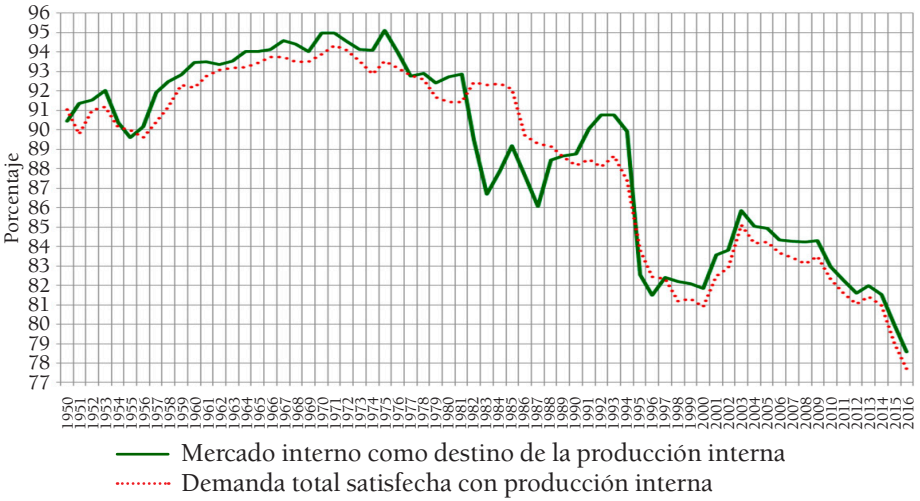
		Total economía	*Manufactura*	*Participación de manufactura*
Valor de exportaciones	Participación promedio en PIB	8.60%	13.90%	32.10%
	TCPA a precios constantes	11.90%	6.70%	
Valor de importaciones	Participación promedio en PIB	9.90%	35.00%	69.90%
Balanza comercial	Participación promedio en PIB	-1.30%	-21.10%	-282.40%

TCPA= Tasa de cambio promedio anual.
Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 1993, 1980 y 1970, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

A partir de 1982 la situación cambió. La relación entre el valor de las exportaciones y el Valor Agregado Bruto aumentó del 12% en 1981 al 47% en 1993, con dos fuertes expansiones durante las devaluaciones de 1982-1983 y 1986, que se sostuvieron después de estas crisis cíclicas (gráfica 2). Si bien el aumento de 1982-1983 se debió principalmente a los efectos con-

GRÁFICA 1

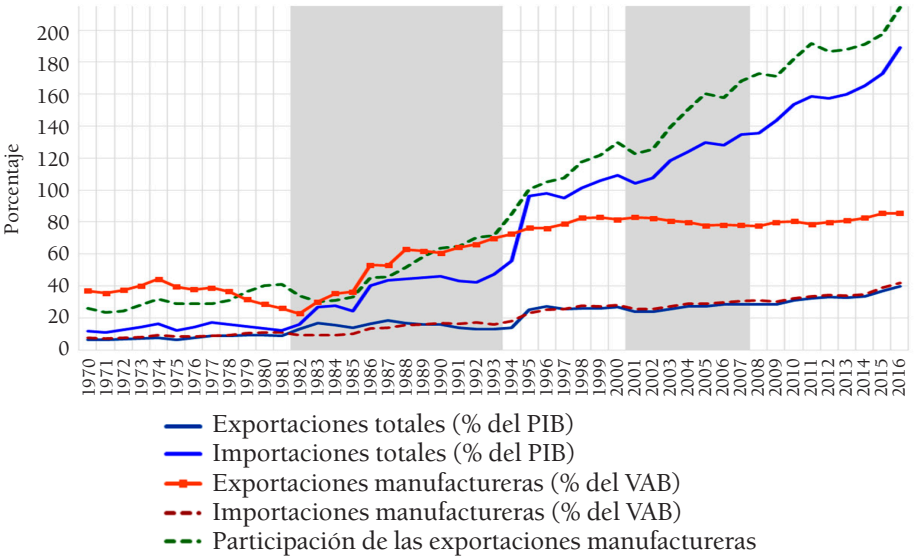
EL MERCADO INTERNO COMO MOTOR DE LA ACUMULACIÓN, MÉXICO: 1950-2016



FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993, 1980, 1970, 1960, 1950, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

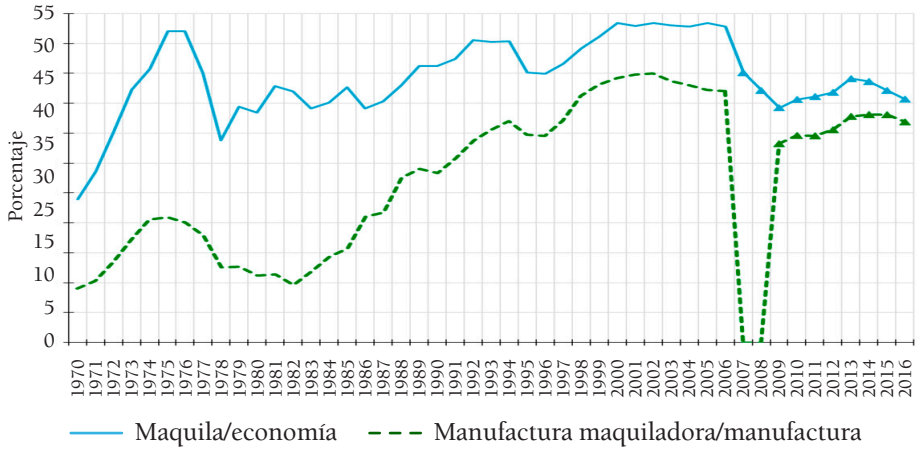
GRÁFICA 2

APERTURA EXTERNA, MÉXICO: 1970-2016



NOTA: Las diferentes etapas del análisis se muestran consecutivamente con áreas sombreadas.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

GRÁFICA 3
EXPORTACIONES MAQUILADORAS, MÉXICO: 1970-2016



NOTA: A partir de 2007 se incluyen, además de las exportaciones maquiladoras, todas las exportaciones incluidas en el programa de promoción de exportaciones (IMMEX) que sustituyó al Programa de Maquila en 2006. Maquila incluye exportaciones de maquiladoras no-manufactureras; no hay datos para 2007 y 2008.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, año base 1993, INEGI; Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, INEGI.

tractivos de la crisis, el de 1986 ya reveló los efectos de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la adhesión al GATT en 1985. Las exportaciones manufactureras crecieron a un ritmo mayor que las exportaciones totales (gráfica 2), por lo que la participación de su valor aumentó abruptamente hasta el 70% en 1993 (lo que también se explica por la disminución del valor de las exportaciones petroleras). Los efectos recesivos de la crisis cíclica de 1982-1983 impidieron hasta 1985 que se incrementaran las importaciones. En contraste y a pesar de la devaluación del peso, las importaciones manufactureras aumentaron aceleradamente a partir de 1986, reflejando ya los efectos de las primeras medidas de la apertura externa. La relación entre el valor de las importaciones y el PIB en el sector alcanzó el 72% en 1993 frente al 33% en 1985, manifestando un proceso de des-sustitución de importaciones (gráfica 2). Así, el éxito del aumento de las exportaciones durante 1982-1993 se relativiza por el aumento de las importaciones (cuadro 2), por lo que esta etapa inicial de la apertura apenas mejoró el fuerte déficit del sector existente durante la ISI y, por ello, no pudo evitar el deterioro del déficit comercial general, -1.8% del PIB (cuadro 1 y 2).

La apertura externa neoliberal ha tenido una naturaleza muy heterogénea. Mientras que las exportaciones del sector crecieron 14.4% anual en términos reales entre 1982 y 1993, los diversos subsectores manufactureros tuvieron comportamientos muy diversos (cuadro 2). Con excepción de

CUADRO 2
COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS, MÉXICO: 1982-2016

		Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
Valor de exportaciones															
% VAB	1982-1993	14.4	44.2	12.3	27.3	51.6	14.3	18.0	25.8	24.1	38.9			93.2†	115
	1994-2000	25.4	99.7	17.8	11.0	109.6	32.7	16.3	50.4	45.3	61.6	177.2	155.1	229.1	256
	2001-2007	26.7	122.3	17.1	143.2	93.0	43.7	42.0	57.6	53.7	52.0	259.2	207.2	255.4	339.6
	2008-2016	33.4	162.4	25.2	108.1	109.3	43.3	75.3	79.4	67.7	55.9	369.9	331.2	297.1	502
Participación	1982-1993		63.4	6.0	7.0	2.1	0.9	2.2	7.6	2.0	5.4			61.0†	5.9
	1994-2000		80.2	3.8	9.5	1.5	0.8	0.6	5.7	1.5	3.5	14.4	27.3	26.3	5.1
	2001-2007		79.5	3.5	7.0	0.8	0.8	1.3	5.9	1.5	2.8	17.4	26.4	26.3	6.1
	2008-2016		81.8	4.3	3.1	0.6	0.6	1.6	6.0	1.1	2.4	19.7	22.9	30.7	7.0
TCPA	1982-1993	8.1	14.4	4.4	11.9	26.6	4.7		11.6*	19.0	27.6			17.5†	23.8
	1994-2000	11.8	18.3	10.8	22.9	5.9	21.2		13.5*	14.6	6.6			22.4†	15.7
	2001-2007	3.6	5.2	6.1	-5.3	0.6	6.7		6.8*	6.9	5.9			4.3†	9.2
	2008-2016	4.7	6.0	5.0	0.9	5.6	1.3		3.3*	2.2	1.9			7.2†	10.1

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

		Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
Valor de importaciones	% VAB	16.1	63.6	17.9	30.8	55.6	63.5	25.4	53.0	16.2	43.6			130.2†	190.7
		26.2	115.1	19.7	98.1	94.6	101.5	20.5	115.6	32.6	68.6	257.4	182.2	169.2	424.2
		28.4	148.3	26.4	158.8	160.9	148.4	46.9	145.6	45.7	98.6	358.3	232.6	171.5	510.0
		35.0	190.6	32.8	204.5	210.0	170.0	84.1	199.6	58.3	136.4	434.9	409.0	160.8	748.5
	Participación		81.2	6.1	5.5	1.6	2.9	2.1	10.8	0.9	4.2			59.1†	6.8
			81.5	3.7	6.7	1.1	2.2	0.6	11.4	0.9	3.4	18.1	27.8	16.8	7.3
			78.7	4.5	6.4	1.2	2.4	1.2	12.4	1.0	4.4	19.9	24.5	14.6	7.6
			91.4	4.0	5.0	1.0	2.2	1.5	12.9	0.8	5.1	19.7	24.1	14.1	8.8
Balanza com.	% VAB	-1.8	-19.4	-5.6	-3.6	-4.0	-49.2	-7.5	-27.1	7.8	-4.8			-37.0†	-75.8
		-0.8	-15.4	-1.9	22.9	15.0	-68.7	-4.2	-65.2	12.7	-7.0	-80.2	-27.1	59.9	-168.2
		-1.7	-25.9	-9.4	-15.6	-67.9	-104.7	-4.9	-88.0	7.9	-46.5	-99.1	-25.4	84.0	-170.4
		-1.7	-28.2	-7.6	-96.4	-101.4	-126.8	-8.8	-120.01	9.5	-80.5	-65.0	-77.8	136.3	-246.5

	1982-1993
	1994-2000
	2001-2007
	2008-2016
	1982-1993
	1994-2000
	2001-2007
	2008-2016
	1982-1993
	1994-2000
	2001-2007
	2008-2016

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

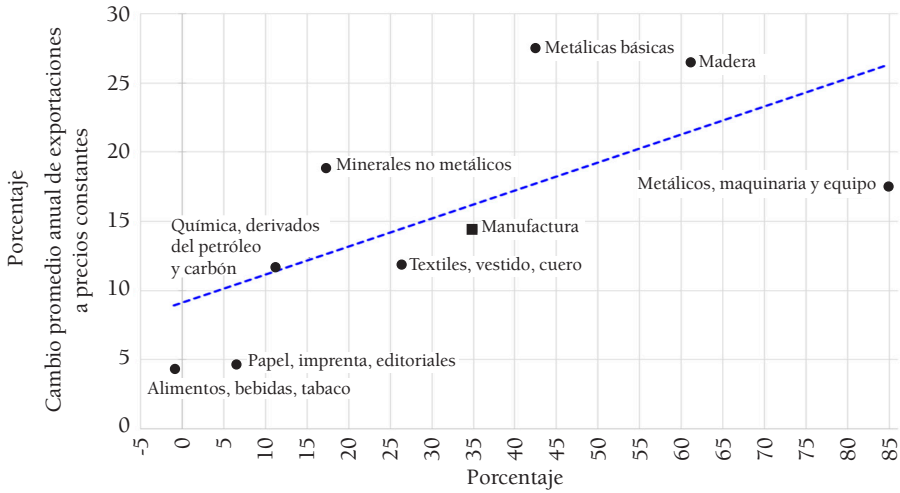
		Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
Participación	1982-1993		-225.7	-6.2	-2.1	-0.4	-7.4	-2.01	-18.1	1.5	-1.5			-55.5†	-8.8
	1994-2000		-81.7	-2.6	11.6	1.3	-11.1	-0.9	-48.0	2.6	-2.6	-42.2	-31.0	44.6	-21.7
	2001-2007		-269.7	-9.1	-3.6	-2.8	-9.6	-0.7	-42.8	1.0	-11.9	-31.4	-15.3	40.7	-14.4
	2008-2016		-75.3	-7.5	-15.9	-3.3	-10.9	-1.1	-52.5	0.9	-20.2	-19.9	-31.0	81.0	-19.7
Balanza com.															

* Los datos a precios constantes de Derivados de petróleo y carbón y Química, plástico y caucho es agregada en un subsector: Químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de Metálicos, maquinaria y muebles, Computación, electrónico y eléctrico y Equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del subsector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

minerales no metálicos, los subsectores con mayor crecimiento de exportaciones fueron también aquellos con mayor aumento en la proporción del valor de exportaciones al Valor Agregado Bruto (gráfica 4). La gráfica 4 permite identificar a los subsectores más competitivos en el mercado externo durante este periodo en el cuadrante superior derecho: metálicas básicas, madera y metálicos; maquinaria y equipo. Este último concentró más del 60% de las exportaciones manufactureras en 1982-1993 (cuadro 2). Los subsectores menos dinámicos se agrupan en el cuadrante inferior izquierdo: alimentos, bebidas y tabaco; papel, imprenta y editoriales; químicos y derivados del petróleo; textiles, vestido y cuero; y minerales no metálicos. A pesar de ello, a excepción de papel, imprenta y editoriales y minerales no metálicos, estos subsectores generaron una parte importante de las exportaciones manufactureras en el periodo (cuadro 2).

GRÁFICA 4
CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES, MÉXICO: 1982-1993

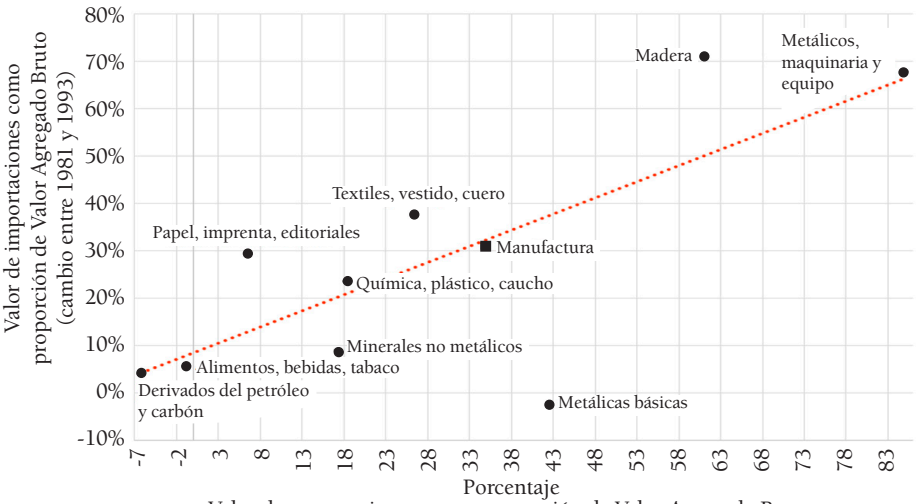


* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

La expansión de las exportaciones implicó un crecimiento correlativo en las importaciones en la mayoría de los subsectores (gráfica 5). Los distintos subsectores se ubican, en general, adyacentes a la recta de regresión lineal. Aquellos debajo de la línea mostraron menores incrementos relativos en las importaciones; entre los subsectores de exportación ganadores, sólo metálicas básicas está en tal situación. Por el contrario, aquellos por encima de la línea tuvieron mayores aumentos relativos en las importaciones. Los principales subsectores exportadores durante 1982-1993, excepto metálicas básicas, también fueron de los más importadores (cuadro 2). Papel, imprenta y editoriales; y químicos, plástico y caucho, a pesar de no ser de exportación dinámica, mostraron un coeficiente de importaciones relativamente alto, por lo que también experimentaron elevados déficits comerciales en relación con el Valor Agregado Bruto. Metálicos, maquinaria y

GRÁFICA 5

CRECIMIENTO DE IMPORTACIONES EN RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES, MÉXICO: 1982-1993

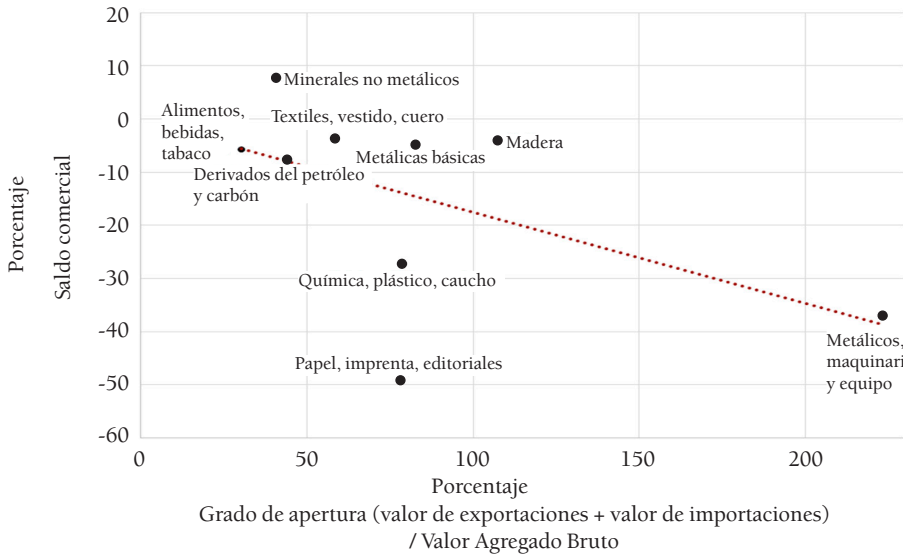


* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y Química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

equipo, el principal exportador, también experimentó un enorme déficit comercial. Los subsectores menos importadores, con las dos excepciones señaladas, tienden a ser aquellos con déficits comerciales menores. El único con superávit comercial, minerales no metálicos, es un subsector bastante cerrado. De hecho, existe en el periodo una fuerte relación negativa entre el grado subsectorial de apertura y la balanza comercial (gráfica 6). En general, durante la etapa inicial de la apertura externa, una mayor articulación con el mercado externo implicó un peor saldo comercial.

GRÁFICA 6
APERTURA Y BALANZA COMERCIAL, SUBSECTORES MANUFACTUREROS, MÉXICO: 1982-1993



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles, computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

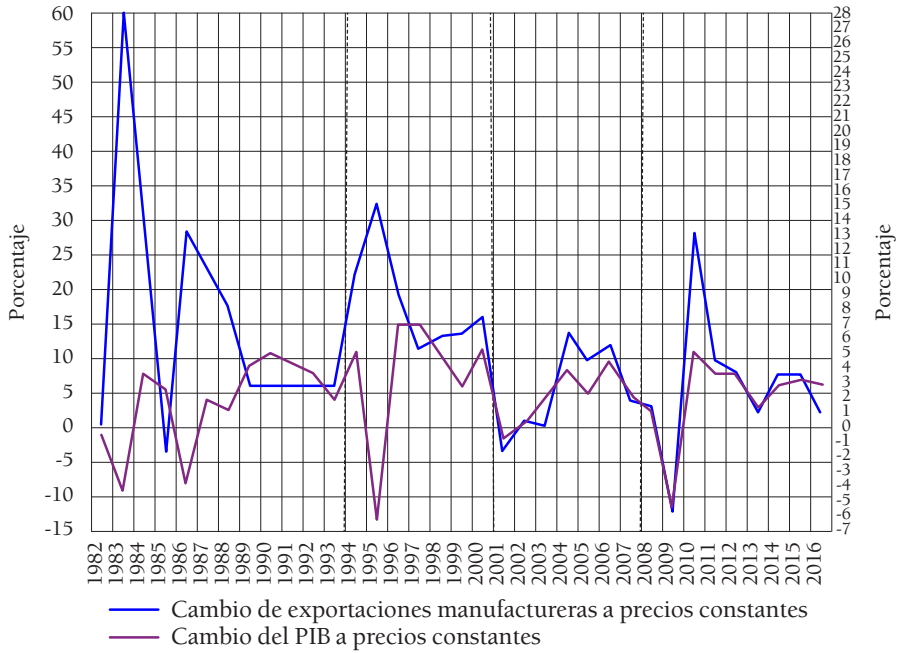
El auge de las exportaciones durante el TLCAN

La apertura externa recibió un gran impulso con el inicio de operación del TLCAN el 1 de enero de 1994. Cualitativamente implicó una marcada

orientación hacia la integración dentro de América del Norte, lo mismo que una subordinación extrema a las estrategias neoliberales de reubicación geográfica de las empresas transnacionales. Cuantitativamente impulsó decisivamente a las exportaciones manufactureras. La relación entre las exportaciones manufactureras y el Valor Agregado Bruto aceleró su crecimiento en 1994 y detonó en 1995, alentada por la aguda devaluación del peso y por la contracción derivada de la profunda crisis cíclica de 1994-1995 (gráfica 2). Tras mantener su nivel durante dos años, reanudó su crecimiento, que ha sido constante desde entonces, hasta alcanzar en 2016 el 189%. La manufactura ha sido el principal sector exportador durante el TLCAN, generando alrededor del 80% de las exportaciones totales, en contraste con el 32% promedio en 1970-1981 (cuadro 1) y el 63% promedio en la primera etapa de liberalización, 1982-1993 (cuadro 2).

La tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras muestra un comportamiento procíclico bien definido, excepto durante las crisis cíclicas y las devaluaciones del peso de 1982-1983, 1986 y 1994-1995 (gráfica 7),

GRÁFICA 7
COMPORTAMIENTO CÍCLICO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, MÉXICO: 1980-2016

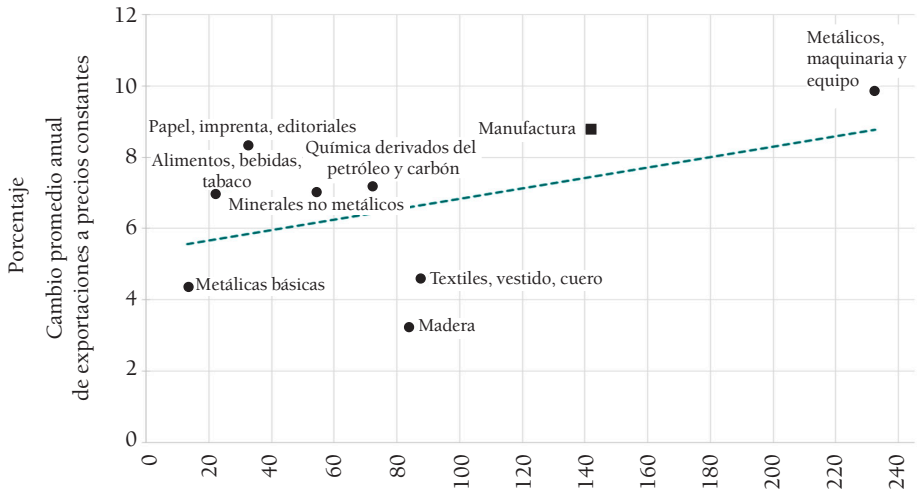


NOTA: La tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras es graficado en el eje izquierdo y el crecimiento del PIB en el eje derecho. Las diferentes etapas del análisis son separadas por líneas punteadas verticales.

cuando su dinámica es anticíclica. Durante 1994-2000, primera etapa del TLCAN, el crecimiento de las exportaciones manufactureras alcanzó un promedio anual de 18.3%, expresando el cenit del modelo de acumulación de capital liderado por las exportaciones manufactureras (cuadro 2). Esta fuerte expansión fue encabezada por el segmento maquilador de la manufactura, que alcanzó su máxima participación en las exportaciones manufactureras y totales en 2002 (gráfica 3).

El auge de las exportaciones durante el TLCAN siguió desplegándose de forma muy heterogénea entre los subsectores manufactureros. El subsector exportador más dinámico fue, nuevamente, metálicos, maquinaria y equipo, mientras que las exportaciones del resto crecieron por debajo del promedio (gráfica 8). Este subsector, que ya concentraba dos tercios de las

GRÁFICA 8
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, MÉXICO: 1994-2016



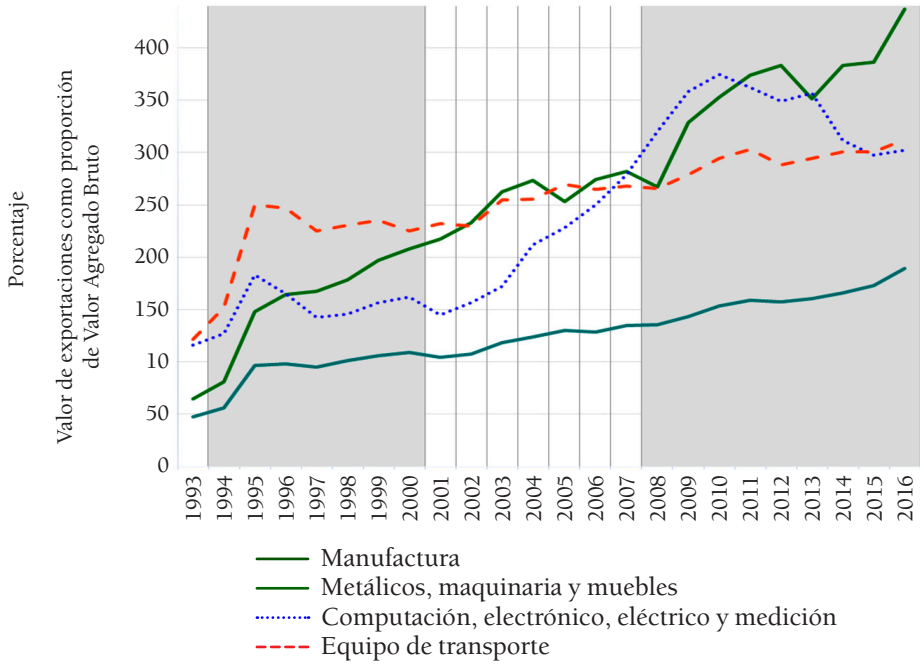
* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

exportaciones manufactureras al comienzo del TLCAN, siguió aumentando su participación hasta alcanzar más de tres cuartas partes en 2016. A partir de 1993, este subsector se divide en tres subsectores diferentes: metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte (cuadro 2). Si bien en los tres la relación entre el valor de las exportaciones y el Valor Agregado Bruto ha tenido aumentos sustanciales, computación, electrónico y eléctrico redujo su participación en las exportaciones del sector en 8 puntos porcentuales a partir de 2011. Los otros subsectores de exportación dinámica durante la apertura externa temprana, metálicas básicas y madera, se encuentran entre los de peor desempeño durante el TLCAN, reduciendo su participación a niveles insignificantes (gráfica 8 y cuadro 2). Otro con pobre desempeño fue textil, vestido y cuero, que también revirtió su dinámica de exportación de la etapa inicial y de la primera fase del TLCAN. El resto de los subsectores experimentaron auges de exportaciones más moderados.

Más allá del desempeño general de los subsectores manufactureros, se puede identificar un comportamiento cíclico y distintas etapas durante el TLCAN (gráficas 9 y 10). Todos los subsectores de exportación dinámicos experimentaron un marcado aumento en la relación entre el valor de las exportaciones y el Valor Agregado Bruto como consecuencia del efecto combinado de la crisis cíclica de 1994-1995 y la implementación del TLCAN (gráfica 9). Sin embargo, sólo metálicos, maquinaria y muebles mantuvieron una tendencia creciente durante todo el periodo (1994-2016). Computación, electrónico y eléctrico fue el segmento exportador más dinámico durante 2001-2007 y hasta 2010, pero perdió impulso después de la Gran Recesión. La revitalización del sector manufacturero en Estados Unidos durante la crisis global del neoliberalismo (2008-2016) contribuyó a un leve auge de la exportación, especialmente para metálicos, maquinaria y muebles, y equipo de transporte.

Los efectos de la crisis de 1994-1995 también se sintieron en los subsectores de exportación menos dinámicos, con menor intensidad para alimentos y derivados del petróleo y carbón (gráfica 10). Entre ellos, sólo textil, vestido y cuero mantuvieron una tendencia creciente en los años siguientes. El notable crecimiento de las exportaciones de este subsector hasta mediados de la década de 2000 se vio socavado abruptamente en sólo cuatro años, como resultado de la mayor competencia internacional por la incorporación al mercado mundial de China y otras economías asiáticas. Este subsector evidenció de manera directa los límites de la articulación subordinada neoliberal de la economía mexicana al mercado mundial. Aunque el resto de subsectores tuvo un ligero auge exportador en el periodo del TLCAN, la relación valor de exportaciones a Valor Agregado Bruto en madera experimentó una fuerte disminución desde mediados de la década

GRÁFICA 9
SUBSECTORES MANUFACTUREROS CON MAYOR DINÁMICA EXPORTADORA, MÉXICO: 1993-2016



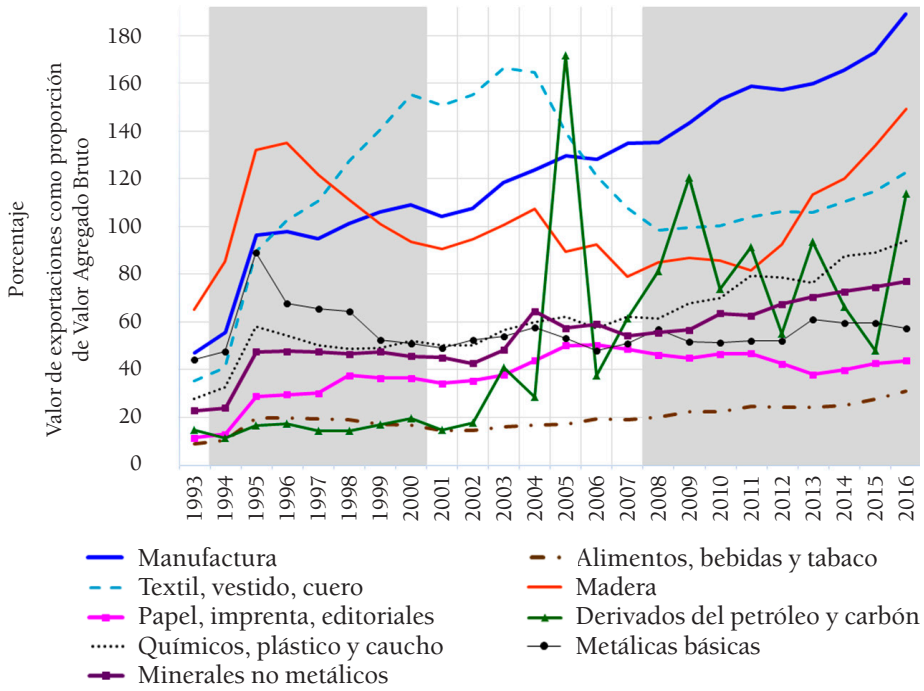
* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

de 1990, que sólo se revirtió en los últimos años. Finalmente, papel, imprenta y editoriales ha mostrado una disminución ligera de este coeficiente desde mediados de la década de 2000.

La dependencia de las importaciones y el déficit estructural

El auge de las exportaciones manufactureras durante el TLCAN coincidió con una expansión correlativa de las importaciones (gráfica 2). De hecho,

GRÁFICA 10
SUBSECTORES MANUFACTUREROS CON MENOR DINÁMICA EXPORTADORA, MÉXICO: 1993-2016

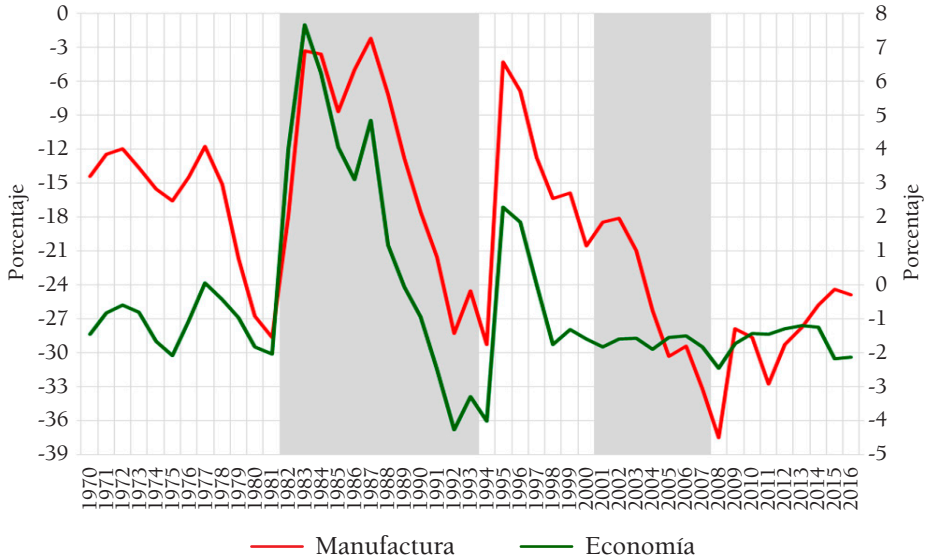


* Los datos a precios constantes de Derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

las importaciones crecieron ligeramente más rápido que las exportaciones, una situación que se magnifica si se omite el efecto de 1994-1995. En consecuencia, el éxito de la apertura externa en términos del auge exportador desaparece cuando se considera el "auge" importador. Este desempeño refleja la subordinación de la apertura externa a las estrategias de las empresas transnacionales y, específicamente, a sus cadenas de valor globales. La disminución relativa del déficit comercial durante el auge del neoliberalismo en

México en 1994-2000 (cuadro 2), es la consecuencia del efecto combinado de la implementación del TLCAN y de la gran devaluación del peso de la crisis de 1994-1995. Posteriormente, el déficit comercial aumentó incesantemente. Este deterioro mostró una breve interrupción durante la crisis cíclica 2001-2002, mientras que los efectos de la Gran Recesión, primero, y de la devaluación del peso de 2014-2015, después, también lo compensaron ligeramente (gráfica 11). Así, el déficit comercial representa alrededor de una cuarta parte del Valor Agregado Bruto del sector, un nivel mucho más alto que el promedio en la década de 1970, lo que evidencia su naturaleza estructural durante el neoliberalismo. El segmento de maquila tuvo un

GRÁFICA 11
BALANZA COMERCIAL, MÉXICO: 1970-2016



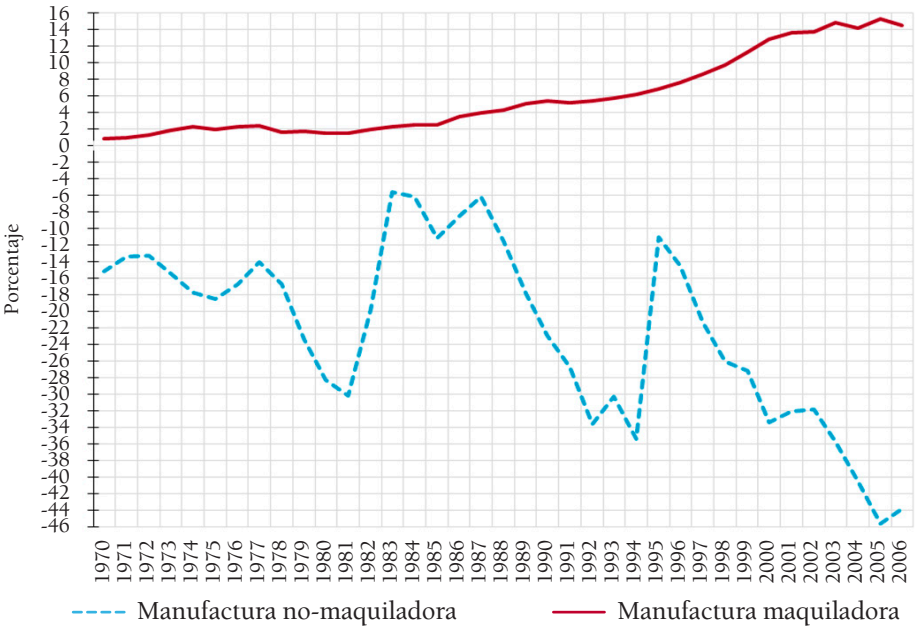
* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *par- ticipación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.

NOTA: El sector manufacturero es graficado en el eje izquierdo y la economía total en el eje derecho. Balanza comercial como porcentaje del Valor Agregado Bruto y el Producto Interno Bruto, respectivamente.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

superávit comercial continuo que, sin embargo, no fue suficiente para compensar el déficit comercial del segmento de manufactura no maquiladora (gráfica 12).

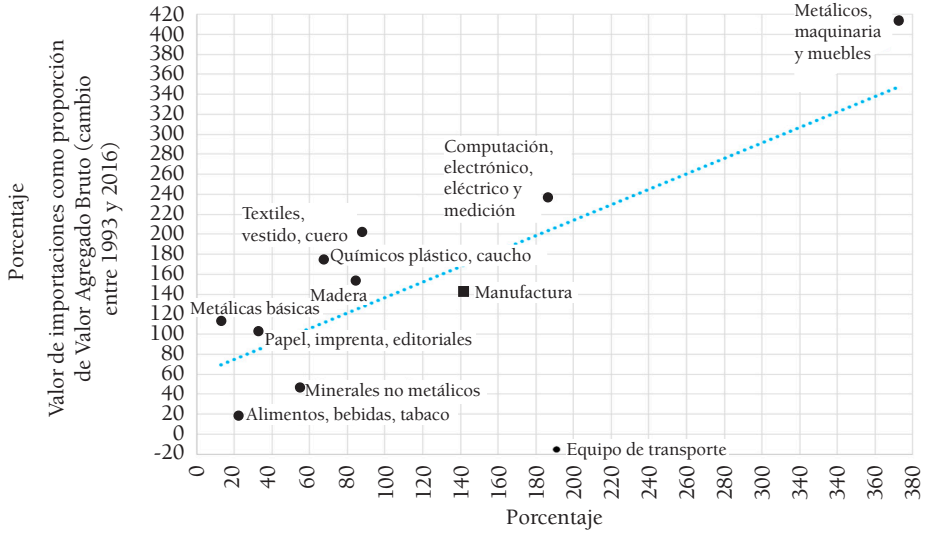
GRÁFICA 12
BALANZA COMERCIAL MANUFACTURERA, MÉXICO: 1970-2006



NOTA: balanza comercial como porcentaje del Valor Agregado Bruto total del sector manufacturero.
A partir de 2007 se incluyen, además de las exportaciones maquiladoras, todas las exportaciones incluidas en el Programa de Promoción de Exportaciones (IMMEX), que sustituyó al programa de maquila en 2006. Maquila incluye exportaciones de maquiladoras no-manufactureras; no hay datos para 2007 y 2008.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, año base 1993, INEGI; Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, INEGI.

La dependencia a nivel agregado del auge de las exportaciones con respecto a las importaciones se reproduce para los diferentes subsectores manufactureros (gráfica 13). Más allá de la relación positiva entre el crecimiento de las importaciones y el de las exportaciones, se puede detectar una mayor distancia a la línea de regresión que en la etapa inicial de la apertura (gráfica 4), lo que implica la existencia de ganadores y perdedores bien definidos. Equipo de transporte expandió fuertemente sus exportaciones con un aumento relativamente bajo en importaciones. Entre los subsectores de exportación menos dinámicos: alimentos, bebidas y tabaco; y minerales no

GRÁFICA 13
CRECIMIENTO DE IMPORTACIONES EN RELACIÓN CON
EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, MÉXICO, 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.

NOTA: derivados de petróleo y carbón es omitido de la gráfica debido a su comportamiento extremo.

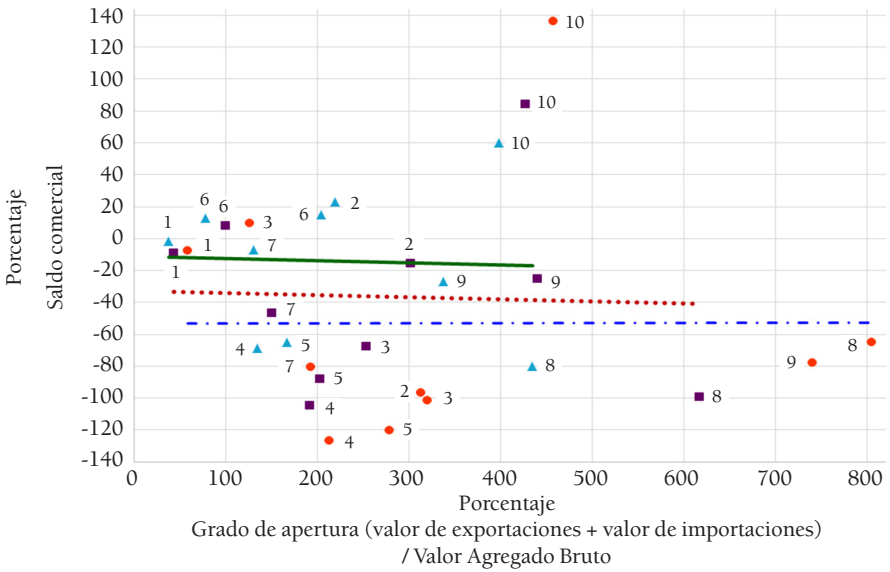
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

metálicos, también mostraron solidez frente a los competidores extranjeros. Por el contrario, metálicos, maquinaria y muebles; y computación, electrónicos y eléctricos (entre los principales subsectores de exportación); y textiles, vestido y cuero; químicos, plásticos y caucho; madera; metálicas básicas; y papel, imprenta y editoriales (entre los subsectores de exportación menos dinámicos), tuvieron un desempeño competitivo deficiente en los mercados externos, como hace evidente un crecimiento relativamente alto de las importaciones con respecto al de las exportaciones.

El déficit estructural del sector manufacturero durante el TLCAN es compartido por la mayoría de los subsectores manufactureros, con só-

lo algunas excepciones (cuadro 2). Al igual que durante la etapa inicial de la apertura, hay una relación negativa entre el grado de apertura y el saldo comercial subsectorial en la primera y la segunda etapa del TLCAN —1994-2000 y 2001-2007— (gráfica 14), como muestran las rectas de regresión lineal: cuanto más abierto un subsector, mayor su déficit comercial. Esta relación se revirtió durante la última etapa del TLCAN, como se muestra con una tendencia lineal plana en 2008-2016, lo que implica que el grado de apertura no afectó el saldo comercial. A pesar de ello, la balanza comercial manufacturera general empeoró en 2008-2016 en relación con 1982-

GRÁFICA 14
BALANZA COMERCIAL Y GRADO DE APERTURA, MÉXICO: 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.

NOTA: derivados de petróleo y carbón es omitido de la gráfica debido a su comportamiento extremo. *1*) Alimentos, bebidas, tabaco; *2*) Textiles, vestido, cuero; *3*) Madera; *4*) Papel, imprenta y editoriales; *5*) Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón; *6*) Productos minerales no metálicos; *7*) Metálicas básicas; *8*) Metálicos, maquinaria y muebles; *9*) Computación, comunicación, electrónico y eléctrico; *10*) Equipo de transporte.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

2007. Esta dinámica agregada se explica por los efectos diferenciados de la apertura sobre los diferentes subsectores (gráfica 14). Equipo de transporte (diez), subsector ganador, se mueve hacia arriba y hacia la derecha en los sucesivos subperiodos; el aumento en el grado de apertura se tradujo en un creciente superávit. Esta dinámica virtuosa no se repite en los otros subsectores líderes de exportación en todos los subperiodos. El déficit de metálicos, maquinaria y muebles (ocho) sólo disminuyó entre 2001-2007 y 2008-2016, mientras que aumentó entre 1994-2000 y 2001-2007. El déficit de computación, electrónico y eléctrico (nueve) sólo mejoró marginalmente entre 1994-2000 y 2001-2007, mientras que se deterioró fuertemente entre 2001-2007 y 2008-2016. En general, el aumento de la articulación al mercado mundial implicó un creciente déficit para la mayoría de los subsectores: textil, vestido y cuero (dos); madera (tres); papel, imprenta y editoriales (cuatro); químicos, plásticos y caucho (cinco); y metálicas básicas (siete), lo que refuerza su identificación como perdedores de la apertura externa. Para minerales no metálicos (seis), su articulación ligeramente mayor al mercado mundial tuvo efectos negativos en el déficit entre 2001-2007 y 2008-2016, y efectos positivos entre 2001-2007 y 2008-2016. Finalmente, alimentos, bebidas y tabaco (uno) sólo cambió marginalmente su posición, lo que evidencia que su dinámica está esencialmente determinada por el mercado interno.

La transformación estructural del sector manufacturero

La apertura transformó a la manufactura de estar orientada hacia el mercado interno a ser un sector esencialmente exportador. Esta transformación ha implicado profundos cambios cualitativos y cuantitativos en términos de su estructura y dinámica económica. A continuación se relacionan las transformaciones del comercio exterior del sector con sus patrones de crecimiento, inversión y productividad, así como de empleo y salarios.

Crecimiento y cambio estructural en el sector manufacturero

El proceso de vigorosa articulación del sector manufacturero con el mercado mundial impulsó su crecimiento económico en relación con el de la economía en su conjunto, revirtiendo durante las dos primeras etapas de la apertura neoliberal, 1982-1993 y 1994-2000, la tendencia negativa del sector en la última fase del régimen de acumulación del ISI, 1970-1981

(cuadro 3 y 4). Su participación sectorial en el PIB total aumentó de un mínimo de 15.8% en 1983 a un máximo de 19.0% en 2000.

CUADRO 3
CRECIMIENTO, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD
Y REMUNERACIONES REALES, MÉXICO: 1970-1981

		Economía	*Manufactura*	*Participación de manufactura*
Producto interno bruto (precios de 2013)	TCPA	6.80%	6.40%	17.50%
Empleo	TCPA	4.10%	3.50%	23.70%
PIB por ocupado (precios de 2013)	TCPA	2.70%	2.60%	
	Miles de pesos	273.00%	203.00%	
Remuneración real por ocupado (precios de 2013)	TCPA	3.50%	2.40%	
	Miles de pesos	123.00%	142.00%	

TCPA= Tasa de cambio promedio anual.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 1993, 1980 y 1970, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Los límites del auge de las exportaciones, que comenzaron a evidenciarse al inicio de la década de 2000, se asocian a la creciente competencia internacional de las economías asiáticas, especialmente China. La participación del PIB manufacturero inició una tendencia descendente hasta 2009, expresión de los efectos sobre el sector de las crisis cíclicas de 2001-2002 y 2007-2009, particularmente graves al evitarse devaluaciones significativas del peso. En los últimos años, esta participación se ha mantenido en torno al 16%, situación favorecida por la devaluación del peso de 2014-2015. En consecuencia, durante el periodo neoliberal en su conjunto, el sector manufacturero apenas logró mantener su participación en el PIB.

A nivel subsectorial, el crecimiento económico no se correlacionó positivamente con el aumento de las exportaciones en 1982-1993 (cuadro 4 y gráfica 15), lo que indica que el mercado interno aún era muy importante durante la etapa inicial de la apertura. Los subsectores manufactureros más dinámicos —alimentos, bebidas y tabaco; papel, imprenta y editoriales; químicos, plásticos y caucho; y minerales no metálicos— permanecieron relativamente cerrados durante el periodo. Por el contrario, los subsectores

CUADRO 4
CRECIMIENTO, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD Y REMUNERACIONES REALES, MÉXICO: 1982-2016

		Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
PIB	TCPA	1982-1983	1.6	1.8	2.8	-0.3	-0.1	2.8	1.4	3.0	2.4	1.3			1.1†	2.2
		1994-2000	3.5	5.0	2.5	1.9	2.5	4.1	3.5	3.0	1.2	6.2	4.3	14.4	8.1	3.3
		2001-2007	2.0	0.7	2.4	-3.1	-2.9	1.2	0.8	1.1	3.0	0.8	1.2	-3.2	2.5	1.6
		2008-2016	2.0	1.3	1.9	-0.2	0.2	1.7	-3.6	-0.7	0.5	-1.6	1.3	0.6	5.4	2.3
	Participación	1982-1993		16.9	28.1	9.2	1.7	2.4	3.9	15.9	3.0	8.1			25.6†	1.8
		1994-2000		18.2	26.1	7.2	1.3	2.4	3.7	14.7	2.7	8.8	8.7	12.9	10.1	1.9
		2001-2007		17.8	26.8	5.6	1.0	2.3	3.6	13.9	2.7	8.6	8.8	12.9	11.9	1.9
		2008-2016		16.6	28.6	4.7	0.9	2.5	2.9	13.3	2.7	7.0	9.1	10.4	15.8	2.0
Empleo	TCPA	1982-1993	1.2	0.3	1.4	-1.3	-2.4	0.9	-0.5	1.5	1.3	-6.0			-0.6†	6.2
		1994-2000	2.4	2.1	0.7	1.7	1.2	-0.6	0.7	0.5	-0.8	0.5	1.4	9.6	4.6	3.6
		2001-2007	1.2	-1.7	0.8	-4.7	-5.0	-2.3	0.0	-3.6	-0.3	0.7	-1.4	-3.5	0.3	-1.1
		2008-2016	1.2	1.1	1.2	-1.1	-2.9	-0.9	0.2	-0.3	-0.5	3.3	0.1	2.7	5.6	1.0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

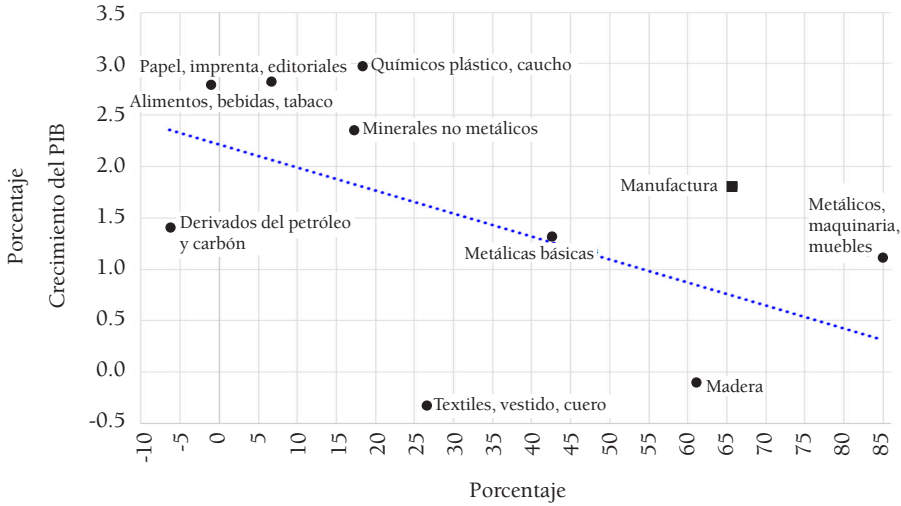
		Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
Empleo	Participación		21.5	17.3	20.5	3.8	4.5	0.7	12.1	4.8	2.8			30.7†	3.1
			14.1	17.4	18.2	3.2	4.2	0.5	11.6	4.4	1.5	14.6	12.4	8.1	4.7
			15.3	18.6	16.1	2.5	3.9	0.6	10.7	4.6	1.5	14.1	13.2	9.5	5.0
			15.7	20.3	13.3	2.0	3.6	0.6	9.4	4.1	1.9	13.7	13.6	12.6	5.0
PIB por ocupado	TCPA	0.4	1.5	1.4	1.0	2.3	1.9	1.9	1.5	1.0	7.8			1.7†	-3.7
		1.1	2.9	1.7	0.3	1.2	4.7	2.8	2.5	2.0	5.6	2.9	4.4	3.3	-0.2
		0.8	2.4	1.6	1.7	2.2	3.6	0.8	5.0	3.3	0.1	2.7	0.2	2.1	2.8
		0.8	0.2	0.7	0.9	3.1	2.6	-3.8	-0.4	1.0	-4.7	1.2	-2.0	-0.1	1.3
	Miles	317.0	248.0	404.0	112.0	114.0	131.0	1 346.0	325.0	159.0	761.0			206†	155.0
		344.0	316.0	476.0	125.0	131.0	180.0	2 261.0	401.0	192.0	1 817.0	189.0	324.0	389.0	129.0
		369.0	371.0	534.0	130.0	151.0	219.0	2 389.0	484.0	220.0	2 110.0	232.0	361.0	460.0	139.0
		386.0	408.0	576.0	145.0	185.0	287.0	2 071.0	572.0	267.0	1 560.0	270.0	314.0	515.0	167.0

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

			Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
Remuneración real por ocupado	TCPA	1982-1993	-2.5	-2.2	-1.9	-2.8	-3.3	-3.2	-2.4	-1.4	-2.1	-1.9	-1.2	-2.1	-2.7	-3.4
		1994-2000	-0.2	-1.0	-1.7	-3.5	-1.3	-1.6	4.4	-0.1	-3.3	-2.6	-0.7	0.2	-1.1	-0.3
		2001-2007	1.9	1.8	2.0	1.0	2.0	0.5	6.1	1.6	0.2	-0.1	1.3	2.6	1.0	3.4
		2008-2016	0.9	0.5	-0.5	0.1	0.0	1.1	-3.6	-0.5	-2.4	0.8	1.5	0.3	-0.2	3.3
	Miles	1982-1993	97.0	112.0	79.0	84.0	71.0	116.0	285.0	161.0	125.0	273.0	91.0	146.0	169.0	66.0
		1994-2000	97.0	105.0	79.0	66.0	62.0	103.0	329.0	166.0	107.0	244.0	90.0	143.0	148.0	60.0
		2001-2007	113.0	121.0	90.0	72.0	69.0	109.0	530.0	193.0	109.0	239.0	101.0	178.0	167.0	76.0
		2008-2016	123.0	126.0	89.0	70.0	72.0	111.0	648.0	194.0	100.0	234.0	110.0	181.0	166.0	98.0

* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, participación es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, participación es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

GRÁFICA 15
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO
DE LAS EXPORTACIONES, MÉXICO: 1982-1993

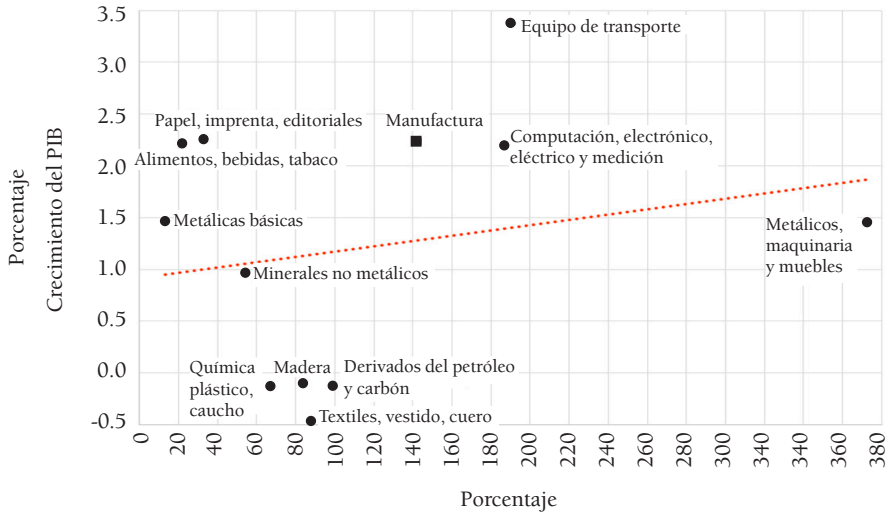


* Los datos a precios constantes de Derivados de petróleo y carbón y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: Químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles, computación, electrónico y eléctrico y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, participación es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, participación es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

de exportación más dinámicos —metálicos y maquinaria; madera; y metálicas básicas— tuvieron tasas de crecimiento relativamente bajas (madera, incluso negativa).

El fortalecimiento de la apertura con el TLCAN consolidó al mercado externo como motor de la manufactura; en 1994-2016 se observa una correlación positiva entre el crecimiento económico y el de las exportaciones (cuadro 4 y gráfica 16). Los principales subsectores de exportación durante el TLCAN —equipo de transporte; computación, electrónico y eléctrico; y, en menor grado, metálicos, maquinaria y muebles— experimentaron tasas de crecimiento relativamente altas. Sin embargo, el mercado inter-

GRÁFICA 16
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO
DE LAS EXPORTACIONES, MÉXICO: 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

no todavía es el motor del crecimiento económico de alimentos, bebidas y tabaco; y papel, imprenta y editoriales, que sostuvieron su participación en el PIB. Ambos subsectores generan casi una tercera parte del PIB manufacturero.

En términos de participación en el PIB manufacturero, un claro ganador del proceso de apertura es equipo de transporte, pilar de la nueva articulación de México en el mercado mundial, que incrementó en 11 puntos porcentuales su participación durante el periodo neoliberal. Textil, vestido y cuero constituye el caso opuesto. A pesar de su alentadora dinámica hasta mediados de la década de 2000, la creciente competencia internacional lo afectó severamente, perdiendo seis puntos porcentuales del PIB manufacturero.

Inversión y productividad en el sector manufacturero

El auge exportador y el crecimiento del sector manufacturero, especialmente de los subsectores con mejor desempeño en los mercados externos, han sido resultado de un proceso de apertura externa subordinado a las estrategias globales de las empresas transnacionales, que han reubicado sus plantas de ensamblaje intensivas en mano de obra poco calificada en países con estructuras de costos bajos, especialmente los salariales. Esta tendencia se reforzó para México por su privilegiada ubicación geográfica como plataforma de exportación a Estados Unidos.

El desarrollo de las estrategias de las transnacionales hacia México puede ser analizado mediante las entradas de Inversión Extranjera Directa (IED). Mientras la IED total recibida por la economía mexicana representó sólo el 1.1% del PIB en 1982-1993, en 1994-2000 se duplicó y en 2001-2007 se triplicó, disminuyendo sólo levemente en 2008-2016 (cuadro 5). La manufactura atrajo más de la mitad de la IED total durante el TLCAN. La IED representó más de un tercio de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en 2003-2007 y casi una cuarta parte en 2008-2015; además, la mayor parte fueron inversiones nuevas. Destaca, entonces, la importancia de las transnacionales extranjeras en la transformación de la estructura productiva del sector manufacturero durante el periodo neoliberal. La IED se dirigió a dos tipos de subsectores. Por un lado, a los de exportación —equipo de transporte; computación, electrónico y eléctrico; y metálicos, maquinaria y muebles—, que concentraron casi la mitad de la IED sectorial (cuadro 5). Por otro lado, a tres de exportación menos dinámicos —alimentos, bebidas y tabaco (alimentos); metálicas básicas; y químicos, plásticos y caucho— que también recibieron alrededor de la mitad de la IED, lo que refleja el interés de las empresas extranjera en la rentabilidad de segmentos orientados al mercado interno. Los subsectores que mostraron mayores proporciones de IED a FBCF en 2003-2015 fueron: metálicas básicas; alimentos, bebidas y trabajo; minerales no metálicos; químicos, plásticos y caucho; y equipo de transporte. Así, la IED ha contribuido a un proceso de inversión bastante dinámico en el sector manufacturero desde 2003 (cuadro 5). La manufactura concentró alrededor de una quinta parte de la inversión total y la tasa de inversión —formación bruta de capital fijo (FBCF) en relación con el Valor Agregado Bruto— estuvo por encima del promedio de la economía en 2003-2007 y, especialmente, en 2008-2015.

El crecimiento de la productividad en el sector manufacturero fue dinámico en comparación con el conjunto de la economía durante las primeras tres etapas de la apertura (cuadro 4). Aumentó a tasas promedio anual de 1.5% en 1982-1993, 2.9% en 1994-2000 y 2.4% en 2001-2007, tasas alre-

CUADRO 5
INVERSIÓN FIJA BRUTA E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, MÉXICO: 1982-2016

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

	IED					
	% VAB		Participación			%
	2001-2007	2008-2016	1994-2000	2001-2007	2008-2016	1982-1983
Economía	3.1	2.6				4.9
Manufactura	7.9	7.8	57.4	44.3	50.9	
Alimentos, bebidas, tabaco	6.9	7.5		22.1	26.4	
Textiles, vestido, cuero	4.3	2.1		3.3	1.3	
Madera	0.2	1.7		0.0	0.2	
Papel, imprenta, editoriales	8.1	6.8		2.4	2.1	
Derivados de petróleo y carbón	1.1	0.2		0.5	0.1	
Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón	9.2	12.3		14.8	19.4	
Productos minerales no metálicos	7.0	8.0		2.9	2.8	
Metálicas básicas	11.6	3.2		9.8	2.9	
Metálicos, maquinaria, muebles	6.1	4.7		6.3	5.2	
Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición	7.1	7.3		14.1	10.4	
Equipo de transporte	13.4	12.7		21.4	27.4	
Otras manufacturas	8.3	6.1		2.3	1.8	

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

			Economía	*Manufactura*	*Alimentos, bebidas, tabaco*	*Textiles, vestido, cuero*	*Madera*	*Papel, imprenta, editoriales*	*Derivados de petróleo y carbón*	*Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón*	*Productos minerales no metálicos*	*Metálicas básicas*	*Metálicos, maquinaria, muebles*	*Computación, comunicación, electrónico, eléctrico, medición*	*Equipo de transporte*	*Otras manufacturas*
IED	FBCF	1994-2000	10.9													
		2001-2007*	14.3	35.3	61.2	41.4	12.4	12.4	4.9	32.4	56.1	196.4	13.6	29.1	33.4	22.9
		2008-2016*	11.1	24.2	75.4	20.8	63.9	39.1	0.5	39.1	45.8	21.0	9.8	8.2	30.8	12.1

* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, participación es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, participación es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
Nota: FBCF=Formación Bruta de Capital Fijo; Inversión Extranjera Directa (IED); % VAB=Proporción en relación al Valor Agregado Bruto; % FBCF Proporción en relación con la FBCF. Para el sector manufacturero, participación es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, participación es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero. * Para el sector manufacturero y sus subsectores, la información es para 2003-2007 y 2008-2015.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

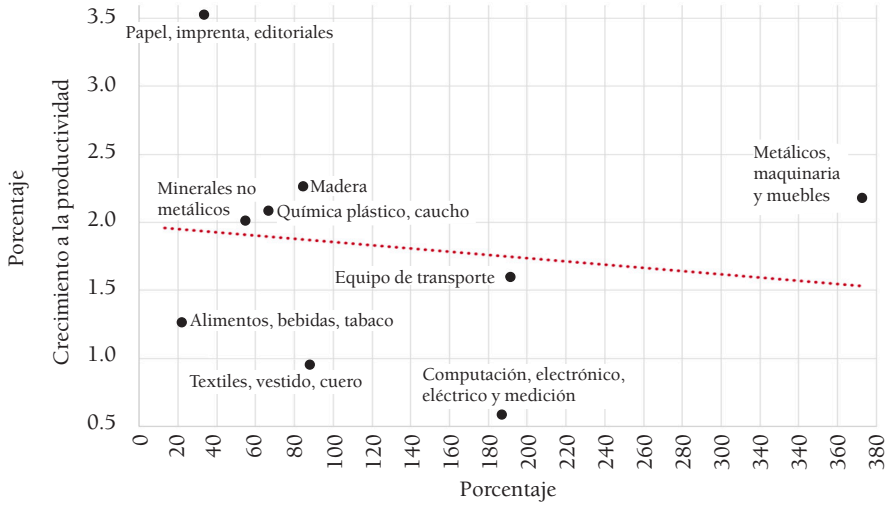
dedor de tres veces más altas que las correspondientes para la economía total. Estos diferenciales de crecimiento de la productividad no pueden explicarse únicamente por la mayor tasa de inversión del sector manufacturero. Adicionalmente, se deben a aumentos en las horas de trabajo y en la intensidad del trabajo como consecuencia de la mayor presión competitiva internacional. En 2008-2016, la productividad manufacturera casi se estancó a pesar de que la inversión fue más vigorosa. La explicación de esta paradoja radicaría en una de las características de la articulación subordinada neoliberal de México en el mercado mundial. Su especialización en procesos de relativa baja tecnología ha sesgado la inversión al despliegue de nuevas instalaciones frente a la incorporación de maquinaria y equipo, en detrimento de la dinámica de la productividad. Entonces, en el escenario global neoliberal, la competitividad general del sector manufacturero mexicano no se habría basado centralmente en ganancias de productividad.

Esta conclusión puede corroborarse con un análisis de los subsectores manufactureros. Existe una correlación negativa entre la expansión de las exportaciones y el crecimiento de la productividad durante el periodo del TLCAN, 1994-2016 (gráfica 17). La apertura externa no obligó a los subsectores de exportación a obtener ventajas competitivas basadas en la productividad; inversamente, los subsectores más orientados al mercado interno han sido más propensos a obtener ganancias de productividad. Este desconcertante resultado, dada la correlación positiva del crecimiento de las exportaciones con las tasas de expansión e inversión del sector, puede explicarse nuevamente por el sesgo en la inversión hacia nuevas instalaciones en relación con la maquinaria y equipo en líneas de producción con tecnologías intensivas en mano de obra (tipo maquila). Entre los principales subsectores de exportación, computación, electrónico y eléctrico se experimentó muy bajo crecimiento de la productividad, sustentándose en un patrón de especialización intensivo en mano de obra. En contraste, metálicos, maquinaria y muebles dependió más de las ganancias de productividad en su competitividad internacional. Finalmente, equipo de transporte se ubicó en una posición intermedia. El resto de los subsectores, textil, vestido y cuero, y alimentos, bebidas y tabaco, destacan por el bajo crecimiento de la productividad, compitiendo en el mercado interno esencialmente con tecnologías intensivas en mano de obra. Por el contrario, papel, imprenta y editoriales se destaca por un patrón de competitividad basado en un elevado crecimiento de la productividad.

Precarización de la mano de obra manufacturera: empleo y salarios

Durante la apertura, el sector manufacturero experimentó un crecimiento explosivo del comercio exterior; su dinámica fue mayor a la del conjunto de

GRÁFICA 17
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y DE LAS EXPORTACIONES, MÉXICO: 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
NOTA: Derivados de petróleo y carbón y metálicas básicas, subsectores que se apropian de montos considerables de renta de la tierra, son omitidos.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

la economía durante 1982-2000, manteniendo tasas positivas en 2001-2016; sus tasas de inversión fueron relativamente altas, en parte por la importante atracción de IED; mostró incrementos de productividad que triplicaron el promedio de la economía durante la mayor parte de la apertura externa (1982-2007). Y, a pesar de esto, el empleo y las remuneraciones reales manufactureras tuvieron un pobre desempeño durante el periodo neoliberal (cuadro 4).

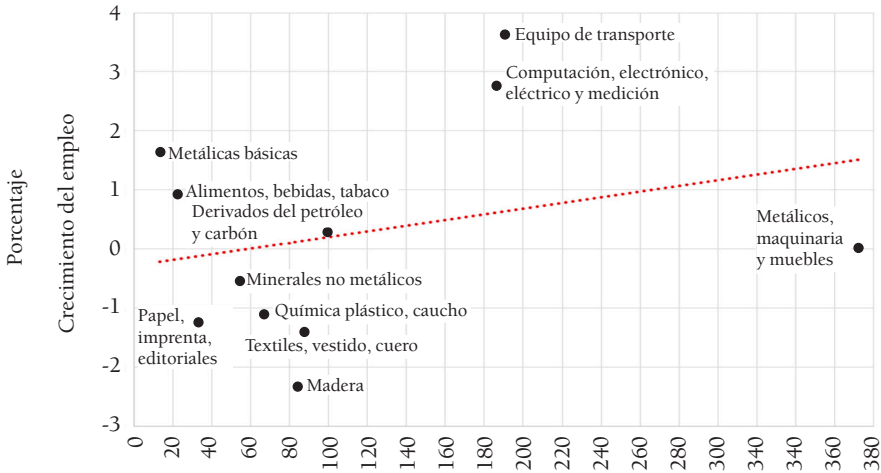
La dinámica del empleo manufacturero refleja inversamente los patrones de crecimiento de la productividad, tanto a nivel agregado como a nivel subsectorial. El crecimiento del empleo fue lento a lo largo de todo el pe-

riodo neoliberal, registrando tasas de crecimiento muy por debajo de la economía en su conjunto (cuadro 4). La apertura temprana en 1982-1993 no se tradujo en la creación de empleo; su aumento promedio anual se estancó en 0.3%. Incluso durante el apogeo del auge exportador en 1994-2000, cuando el sector creció al 5% anual, y durante la reactivación de las exportaciones manufactureras en 2008-2016, el empleo creció por debajo de la media. En contraste, el empleo disminuyó abruptamente en 2001-2007, etapa que comprende dos crisis cíclicas y una competencia internacional acrecentada. El pobre desempeño del empleo manufacturero se ha manifestado en la pérdida de siete puntos porcentuales en su participación en el empleo total durante el neoliberalismo (1982-2016). La principal causa de la limitada dinámica de empleo manufacturero fue el crecimiento de la productividad, que explicó, en promedio, el 83% del crecimiento del sector. En el contexto neoliberal, este aumento de la productividad se relaciona principalmente con aumentos en horas de trabajo y en la intensidad del trabajo, más que con cambio tecnológico. En consecuencia, dado el esquema competitivo perverso que acompañó a la apertura externa, los trabajadores de la manufactura no se beneficiaron del auge exportador.

Existe una relación positiva entre el crecimiento subsectorial de las exportaciones y el del empleo en el periodo del TLCAN (1994-2016), lo que refleja la otra cara de la moneda de la relación negativa entre el crecimiento de las exportaciones y el de la productividad (gráfica 18). De nuevo, este comportamiento es consistente con una especialización de las industrias exportadoras en líneas de ensamblaje de baja tecnología e intensivas en el uso de mano de obra. Entre los principales subsectores exportadores, el empleo en metálicos, maquinaria y muebles se estancó durante el TLCAN, lo que confirma su mayor dependencia relativa de las ganancias de productividad para competir internacionalmente. El caso opuesto es el de computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte, que tuvieron mayores aumentos en el empleo.

El comportamiento de las remuneraciones reales manufactureras siguió la dinámica del empleo, en lugar de la dinámica de la productividad. A nivel agregado, las remuneraciones reales de la manufactura tuvieron disminuciones más severas y recuperaciones más leves que las promedio del conjunto de la economía, en paralelo con el desempeño del empleo y no en el de la productividad (cuadro 4). La remuneración real promedio manufacturera cayó bruscamente en 1982-1993, casi al mismo ritmo que el promedio de la economía; siguió cayendo, aunque a un ritmo más lento, en 1994-2000, mientras que las del conjunto de la economía se estancaban. En el siglo XXI, la recuperación de las remuneraciones reales manufactureras quedó rezagada con respecto al resto de la economía. En 2016, la remune-

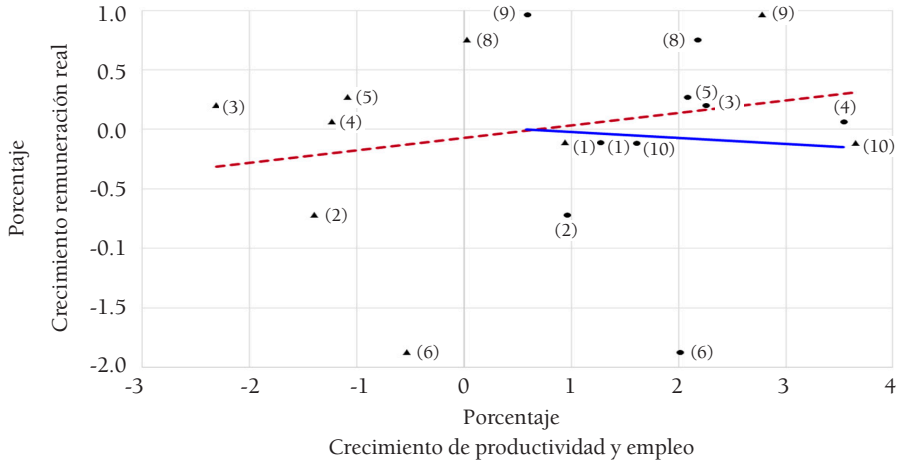
GRÁFICA 18
CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y DE LAS EXPORTACIONES,
MÉXICO: 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, *participación* es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, *participación* es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

ración real del sector todavía era -17% inferior al máximo alcanzado en 1976. En consecuencia, el diferencial positivo del 16% de las remuneraciones manufactureras en relación con el conjunto de la economía en 1982-1993 había desaparecido en 2016. En el plano subsectorial, el crecimiento de las remuneraciones reales muestra una correlación positiva con el crecimiento del empleo, mientras que su correlación con el crecimiento de la productividad es negativa (gráfica 19). Sin embargo, ambas correlaciones son débiles, como se evidencia en la distancia de los subsectores a las líneas de regresión, lo que implica un comportamiento heterogéneo. Sólo dos subsectores tuvieron mayores aumentos en el empleo que en la productividad: computación, electrónico y eléctrico (nueve); y equipo de transpor-

GRÁFICA 19
REMUNERACIÓN REAL, EMPLEO Y CRECIMIENTO
DE LA PRODUCTIVIDAD, MÉXICO: 1994-2016



* Los datos a precios constantes de derivados de petróleo y carbón; y química, plástico y caucho es agregada en un subsector: químicos y derivados de petróleo y carbón. † Los datos a precios constantes y a precios corrientes del periodo 1982-1993 de metálicos, maquinaria y muebles; computación, electrónico y eléctrico; y equipo de transporte es agregada en un subsector: metálicos, maquinaria y equipo. % VAB = Proporción con relación al Valor Agregado Bruto; TCPA= Tasa de cambio promedio anual. Para el sector manufacturero, participación es la proporción del sector en relación con la economía. Para los subsectores manufactureros, participación es la proporción del subsector en relación con el sector manufacturero.
NOTA: derivados de petróleo y carbón y metálicas básicas, subsectores que se apropian de montos considerables de renta de la tierra, que pueden impactar las remuneraciones subsectoriales, son omitidos: *1*) Alimentos, bebidas, tabaco; *2*) Textiles, vestido, cuero; *3*) Madera; *4*) Papel, imprenta, editoriales; *5*) Química, plástico, caucho, derivados petróleo y carbón; *6*) Productos minerales no metálicos; *8*) Metálicos, maquinaria, muebles; *9*) Computación, electrónico y eléctrico; *10*) Equipo de transporte.
FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, años base 2013, 2008, 1993 y 1980, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Balanza de Pagos, Sistema de Información Económica, Banco de México.

te (diez), ambos líderes de exportación. Sin embargo, las remuneraciones reales sólo crecieron en el primero. Por el contrario, el otro subsector exportador líder —metálicos, maquinaria y muebles (ocho)— tuvo ganancias de productividad significativas que fueron acompañadas por tasas positivas de crecimiento de las remuneraciones reales, mientras que el empleo se estancó. En madera (tres); papel, imprenta y editoriales (cuatro); y químicos, plástico y caucho (cinco), los menores aumentos en las remuneraciones reales parecen explicarse también por aumentos en la productividad. Por el contrario, las ganancias de productividad no se tradujeron en aumentos en las remuneraciones reales en minerales no metálicos (seis) y textil, vesti-

do y cuero (dos). Con excepción de alimentos, bebidas y tabaco (uno), hay una falta de complementariedad entre el crecimiento del empleo y el crecimiento de la productividad, una situación evidenciada por la distancia horizontal entre los subsectores.

Síntesis de conclusiones

1) Los profundos cambios experimentados por el sector manufacturero mexicano durante el neoliberalismo y, en particular, en el marco del TLCAN están relacionadas con dos procesos concomitantes —la precarización del trabajo y la apertura externa— que han configurado la específica forma de articulación neoliberal de México en el mercado mundial. Una articulación extremadamente subordinada, en primer lugar, a las renovadas estrategias de las corporaciones transnacionales y a la reconfiguración de sus cadenas globales de valor; en segundo lugar, a las políticas de Estados Unidos. Una articulación sustentada en una especialización productiva en segmentos de baja tecnología e intensivos en el empleo de trabajadores poco calificados, cuya competitividad depende en gran medida de los bajos salarios.
2) Las transformaciones estructurales de la industria manufacturera sentaron las bases del nuevo régimen de acumulación de capital neoliberal que sustituyó en México al modelo sustitutivo de importaciones: un modelo liderado por las exportaciones manufactureras. Este régimen no ha promovido, ni el crecimiento ni, menos aún, el desarrollo de la economía mexicana. Por el contrario, ha demostrado ser débil, regresivo, ineficaz y frágil. Su debilidad se refiere a que se fundamenta en un patrón competitivo regresivo de ventajas estáticas altamente dependiente de la precarización del trabajo (Cámara, 2018). Su carácter regresivo, en términos tecnológicos, sociales y ecológicos, deriva de ese mismo patrón competitivo. Su ineficacia se relaciona con su incapacidad para revertir el déficit comercial estructural del sector manufacturero y, por tanto, del conjunto de la economía. Su fragilidad se constata con la subordinación de la política económica, en sus distintas dimensiones, a la necesidad de atraer suficientes inversiones extranjeras para financiar el déficit de la cuenta corriente, lo que ha dado lugar al desarrollo de una financiarización subordinada (Mariña y Cámara, 2018).
3) La promoción de un desarrollo económico y del bienestar para la mayoría de la población mexicana, que además sean ecológicamente sustentables, requiere trascender el regresivo régimen de acumulación

neoliberal que se implantó en México en las últimas décadas. Se requiere su sustitución por un programa posneoliberal que se fundamente en una agenda social, política, económica, cultural y tecnológica alternativa puesta al servicio del ser humano y la naturaleza (Mariña y Cámara, 2015).

Bibliografía

Cámara Izquierda, Sergio (2018), "Hegemonía y subordinación en los patrones neoliberales de cambio técnico en México y Estados Unidos", en Gabriel Mendoza (ed.), "Título pendiente", México, Universidad Nacional Autónoma de México, de próxima aparición.

Douglas, Lawrence y Taylor Hansen (2003), "Los orígenes de la industria maquiladora en México", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 11, pp. 1045-1056.

Mariña Flores, Abelardo (2005), "La reestructuración de la industria manufacturera mexicana en el marco del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, una perspectiva de largo plazo", en José Luis Calva (coord.), *La economía mexicana bajo el TLCAN, evaluación y alternativas,* tomo I, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 387-412.

Mariña Flores, Abelardo (2009), "Cambios en la articulación comercial de América Latina con el mercado mundial de 1973 en el marco de la crisis estructural y de la reestructuración neoliberal", en José Alfredo Sánchez Daza (coord.), *Economía teórica y aplicada, México y el mundo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Eón.

Mariña Flores, Abelardo y Sergio Cámara Izquierdo (2015), "Las especificidades de la crisis mundial en México, una historia de integración subordinada a la globalización neoliberal", en José Valenzuela, José Manuel Ortega, Samuel Ortiz y Lourdes Carolina Hernández (coords.), *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina II, México*, Servicios Integrales para el Desarrollo de Proyectos Productivos del Campo y la Ciudad SC, "El Barzón ANACC", pp. 15-38.

Mariña Flores, Abelardo y Sergio Cámara Izquierdo (2018), "La financiarización subordinada en México desde una óptica macroeconómica", en Noemi Lévy (ed.), *Financiarización y crisis de las estructuras productivas en países en desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).

La industria automotriz en México y el TLCAN: las empresas armadoras estadounidenses (1925-2017)

Julio Castellanos Elías*

Introducción

En la perspectiva de la industria automotriz, el TLCAN fue el resultado de las estrategias que siguieron las ensambladoras de autos: General Motors, Ford y Chrysler, las "Big Three", para tener acceso al mercado mexicano, tanto como proveedor de mano de obra barata, abundante y calificada, como de un mercado para sus productos. Desde sus inicios, la estrategia de estas empresas también perseguía la implantación de fábricas de vehículos y autopartes sin regulaciones que pudieran entorpecer sus proyectos expansivos y, al mismo tiempo, que dichas nuevas plantas estuvieran cerca de su mercado de consumo principal, es decir, Estados Unidos. También se conseguía el acceso a un país que les facilitó enormes ventajas fiscales (exenciones de diversos gravámenes, como el IVA y el ISR a importaciones temporales, entre otras) y laborales (como sindicatos dóciles y sometidos a los intereses empresariales y obreros hábiles y responsables).

Cuando se firma el TLCAN en diciembre de 1992 para su entrada en vigor el 1 de enero de 1994, las Big Three ya tenían un amplio historial en México que data de la instalación de la primera fábrica de Ford en 1925, de General Motors (GM) en 1935 y de Chrysler en 1938; paralelamente se instalaron plantas de fabricación de autopartes propiedad de estas mismas empresas: Visteon, Delphi y Mopar, respectivamente.

Las Big Three (BT) estuvieron lidiando con las regulaciones mexicanas por muchos años, especialmente con aquellas que estaban encaminadas a lo

* Investigador de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

que se llamó la mexicanización de la industria (decretos automotrices de 1962, 1972, 1977, 1983 y 1989). Sin embargo, todas ellas habían sido bien sorteadas por las empresas armadoras en México, de manera que —apenas antes de la entrada en vigor del TLCAN— se produjeron en México 1.1 millones de automotores en 1993, de los que 635 mil (56%) correspondían a las armadoras estadounidenses y se empleaban 386 mil personas directas en el sector. De éstos, 51 mil empleos correspondían a las BT y 256 mil empleos a las fábricas de autopartes, entre las que ya figuraban empresas japonesas y alemanas. Veintitrés años después de la entrada en vigor del TLCAN se produjeron en México un poco más de 3 700 000 vehículos; los empleos ascienden a más de 82 mil en armadoras y 800 mil en fábricas de autopartes, es decir, casi 900 mil empleos directos.

Con tan sólo esos datos se puede sugerir que el TLCAN fue la culminación de las necesidades de expansión de la industria automotriz extranjera, primordialmente la estadounidense, aunque han perdido una parte importante del mercado y, por tanto, de su producción en México. La parafernalia de los sectores privados nacionales y extranjeros y del gobierno mexicano —exaltando que el TLCAN traería mayor inversión y, por tanto, mayores y mejores salarios, crecimiento y mejoras para la sociedad— fue la manera de justificar y ocultar la rendición a los intereses de las grandes corporaciones. La propaganda fue dictada por las "sugerencias" macroeconómicas del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, como es sabido, estas entidades obedecen a los intereses de las grandes transnacionales de los países industrializados. Asimismo, debe reconocerse que los vaivenes de la industria en el nivel mundial se han visto reflejados en México y sujetos a las políticas que establecen las corporaciones con una importancia marginal de las necesidades de crecimiento e industrialización del país.

Finalmente, no debe pasarse por alto que debido a que el salario en México es diez veces menor que en Estados Unidos (EU), la estrategia de transferir producción a nuestro país ha sido utilizada para abatir los salarios y prestaciones de los trabajadores de esta industria en EU. Por ejemplo, las contrataciones de nuevos empleados en las empresas automotrices de ese país ya se hacen en la mitad del salario que ganaban los empleados anteriores, así como que los 500 mil empleos perdidos en Detroit, Michigan, desde la década de 1980, tienen su contraparte en las contrataciones en México. A pesar de que los salarios en Estados Unidos se han disminuido de manera importante, los que se pagan en EU siguen siendo diez veces mayores que los que se pagan en México, como efecto de los raquíticos aumentos en el país y de las constantes devaluaciones.

UNA FIRMA, DOS PAÍSES. FORD: UN EJEMPLO DE GESTIÓN LABORAL Y SALARIAL

Desde la instalación de Ford Motor Company (Ford) en México en 1925, seguida por la de General Motors Corporation (GM) en 1928 y finalmente Chrysler en 1938, las armadoras estadounidenses iniciaron la venta de sus vehículos para posteriormente instalar plantas ensambladoras con subensambles fabricados en su país.

De acuerdo con Enrique Kogan, en junio de 1925 Ford inicia con una planta de montaje y acabado con capacidad para producir 25 unidades diarias en Balbuena y prolongación Candelaria, siendo su vicepresidente Adrián René Lajous, quien había estudiado en la Cornell University de New York, y quien negoció personalmente con el presidente mexicano Plutarco Elías Calles ventajas para Ford en México, tales como 50% de descuento en los derechos de importación de materiales y concesiones de tarifas de carga en ferrocarriles. Asimismo, el gobierno le ofreció que no habría ningún problema sindical; a pesar de esto, en Ford México se formó un sindicato en los inicios de 1932 (habrá que considerar que por ley es necesario que los obreros estén agrupados en un sindicato y que es a través de éstos que se les controla, así que realmente no puede considerarse que fue una desventaja para Ford). Con respecto a los salarios, Lajous estableció no pagar más de tres pesos al día, lo que significaba un salario alto, pues el promedio en esa fecha era de 1.25 pesos diarios.

En 1931, el 8 de agosto, se inició la construcción de la planta de la Villa, la primera de Ford en México, diseñada por el arquitecto estadounidense, Albert Kahan. Tenía 250 empleados y una capacidad de ensamblaje de cien autos diarios, pero solamente armaban 50 vehículos modelo A, que fue el que reemplazó al famoso modelo T que dejó de fabricarse en 1927 después de haber establecido el récord de 15 millones en sus 20 años de fabricación —1908 a 1927— en todo el mundo (lo que implica que se fabricaron y vendieron 750 mil Ford T anuales en promedio. Cifra difícil de concebir, aun ahora. Hasta la fecha, no ha pasado nada que se le aproxime), que sería roto por el Beetle de Volkswagen en 1972, es decir, 45 años después (Volkswagen los fabricó de 1945 a 1972, es decir, en 27 años, pero de 1945 a 1950 se hicieron solamente 86 mil Beetles por estar reacondicionando las fábricas de Wolfsburg, Alemania, bombardeadas durante la guerra).

En 1932 Ford fabricaba más del 33% de la producción mundial, la cual ascendía a cerca de cuatro millones de vehículos. La planta de Dearborn, Michigan —denominada The Ford River Rouge Complex, llamada "The Rouge"—, inició su construcción en 1917, finalizándola en 1928, fábrica en la que llegaron a trabajar 100 mil empleados en la década de 1930 para produ-

cir durante la Segunda Guerra Mundial. Los primeros productos que fabricó para la Primera Guerra Mundial fueron unas embarcaciones de acero para hundir a los submarinos alemanes y posteriormente inició la fabricación de tractores para el campo. "The Rouge" medía 2.4 kilómetros de largo y 1.6 de ancho; tenía 96 edificios con 1.5 km^2 de superficie construida; un puerto dragado para barcos grandes; 160 kms de pista dentro de los terrenos de la fábrica; contaba con planta de energía eléctrica propia; tenía fábrica de vidrio y de estampado, entre muchas otras características. Está documentado en los anales de la United Auto Workers (UAW), que la policía de Ford dentro de la fábrica era más numerosa y más sanguinaria que la de la ciudad de Detroit. Los trabajadores tenían prohibido hablar dentro de las plantas, ya fuera en horas de trabajo o en la hora de comida.

La Segunda Guerra Mundial resultó conveniente para Ford México ya que tuvieron utilidades que fueron desde 112 mil dólares en 1939 a 851 mil en 1945; como consecuencia de ello, los directivos decidieron expandir la planta de la Villa en 1949. Con el periodo de la posguerra, en México se inició un sentimiento de nacionalismo económico. A pesar de que se redujeron los derechos de importación de autopartes y componentes, se impusieron cuotas sobre los materiales para ensamble importados, con la intención de evitar importar subensambles. A partir de 1951 se implantaron sistemas de precios para autos y camiones, situación que se postergó hasta 1977, lo que provocó que los precios de los autos fueran entre 50 y 100% más altos en México que en Estados Unidos, pues el gobierno consideraba que la importación de autos afectaba la balanza comercial al destinar dólares de la reserva a ese fin. Para mediados de la década de 1950, Ford tenía el 28% del mercado nacional, GM el 33% y Chrysler el 20% (cfr. *History of Ford Motor Company, S. A. de C. V. Funding Universe*. Source: International Directory of Company Histories, vol. 20. St. James Press, 1998).

En 1962 Ford compró la planta Studebaker Packard que estaba en Tlalnepantla, Estado de México, en donde se empezó a fabricar el chasis y herramental para troquelado de partes. Los ingenieros de Ford México desarrollaron matrices que se podían utilizar en varios modelos de autos, hecho que fue implantado en las fábricas de Ford de todo el mundo, mientras en Detroit siempre se fabricó un herramental para cada modelo. En este año se emite el decreto automotriz que establecía que a partir de septiembre de 1964, 60% del costo de producción de los autos fabricados en el país debía ser de partes fabricadas en México, así como el tren motriz, componentes del motor de la transmisión y los ejes traseros. La respuesta de Ford al llamado gubernamental consistió en adquirir 1 200 partes nuevas locales de un total de 1 800 (*ibidem*).

En 1964 Ford establece una planta en Cuautitlán, Estado de México, para ensamble de autos y fabricación de motores V8. Los empleados pasaron de 1 209 en 1960 a 3 291 en 1965. Las ventas totales de automóviles producidos en México apenas superaban las 100 mil unidades anuales (1970), principalmente porque todavía se vendían al doble del precio que en Estados Unidos. El gobierno mexicano alegaba que el único camino para romper la inercia de altos costos por el bajo volumen era producir para exportación y a eso respondía el decreto para que las armadoras incrementaran su cuota de producción. A pesar de que ya se exportaba a 23 países, incluyendo Estados Unidos, Ford México no estaba dispuesta a competir con Detroit en la exportación de vehículos ensamblados. El argumento de los altos costos por el bajo volumen resulta poco verosímil porque casi la totalidad de las partes eran importadas de la misma Ford o de su filial Visteon, y la única diferencia sería en el costo de la mano de obra que, además de representar un bajo porcentaje del costo total (cerca del 30%), el salario pagado en México era mucho más bajo que en Estados Unidos (Fuente: *ibidem*).

La devaluación del peso en 1976 incrementó bruscamente el precio de las autopartes importadas, elevando los costos de Ford. Las medidas antinflacionarias tomadas por Ford redujeron la posibilidad de contratar préstamos para la adquisición de autos, lo que provocó la caída en las ventas y en los márgenes de utilidad, aunque las ventas siguieron creciendo porque los mexicanos cambiaron a adquirir autos compactos. En estos años Ford realizó una coinversión con el Grupo Alfa para fabricar las cabezas de aluminio de los motores; con Vitro para fabricar los vidrios y con el Grupo Visa para los componentes de plástico. En 1980 Ford México produjo el auto un millón en la planta de la Villa, que cesó el ensamble de vehículos en 1984 trasladando la producción a la planta de Cuautitlán. La fábrica de motores se abrió en 1983 en Chihuahua (Fuente: *Ibidem*).

La crisis económica de México de 1982 fue mucho más severa que la de 1976, y el peso se devaluó mucho más: de 26 a 149 pesos por dólar (470% de devaluación contra 60% en 1976: de 12.50 a 20.00 pesos). Debido a ello, las ventas de Ford México cayeron de 78 947 a 62 821 unidades y el presidente de la compañía dijo que el margen de utilidad bruta había bajado entre 50 y 75%, por lo que Ford enfocó su atención en producir autos para exportarlos a Estados Unidos. El efecto más importante de la devaluación es que los trabajadores mexicanos, a partir de ésta, reciben un salario aún menor que los trabajadores estadounidenses (se disminuye en la misma proporción que la devaluación) y, por tanto, lo más conveniente es exportar autos por la disminución del costo. Por eso se entiende que en 1984, Ford anuncia la inversión de 500 millones de dólares para fabricar vehículos en

una nueva planta en Hermosillo, Sonora, a 240 kilómetros al sur de la frontera con Texas (Fuente: *ibidem*).

Cuando se inauguró la planta en noviembre de 1986 tenía una capacidad para producir 130 mil autos anuales, y empezó la fabricación del Mercury Tracer de diseño japonés para los mercados de Estados Unidos y Canadá. La planta implantó el sistema "Just in Time" para 2 400 componentes e instaló 96 robots Kawasaki que realizaban el 95% de la soldadura de partes; se invirtieron otros 300 millones de dólares para incrementar el número de robots a 128, adquisición de computadoras personales y, con otras medidas, lograr incrementar la capacidad de la planta a 170 mil unidades anuales y elaboración de nuevas matrices para fabricar el Ford Escort. En 1990 la planta produjo 48 mil Tracer y 41 mil Escort. En 1990 y 1991 hubo una caída mundial de la demanda de autos, que puede ser la explicación de la baja utilización de la planta (Fuente: *ibidem*).

A mediados de marzo de 1987, 800 obreros estallaron una huelga que duró seis semanas, hasta que recibieron el 34.5% de incremento salarial más otro 20% por ajuste inflacionario; el costo de la hora de trabajo era de $1.09 pesos para 45 horas semanales. En septiembre de ese mismo año Ford despidió a 3 200 obreros de la planta de Cuautitlán como respuesta a la huelga de nueve semanas que llevaban en esa planta. Estas medidas, obviamente, respondían a la profunda caída de las ventas de autos en todo el país, mayor al 45%, sin descartar que las huelgas las provocó la misma empresa (Fuente*: ibidem*).

En 1990 hubo otro problema laboral en la planta de Cuautitlán, cuando trabajadores de la CTM entraron en la planta con uniformes de obreros y provocaron violencia, llegando a matar a un trabajador disidente y herir a siete más. La planta paró por un mes y Ford despidió a 2 400. Contrató a 1 300, pidiendo nuevos reemplazos a la CTM. En 1991 Ford anunció la inversión de 700 millones de dólares para la planta de Chihuahua, para fabricar motores de cuatro cilindros. La producción empezó en 1993. Como ya se dijo anteriormente, la fuerte baja en la demanda mundial de autos, considerando además que los autos japoneses ya estaban siendo más solicitados por el mercado, fue aprovechada por Ford México para realizar los arreglos con los sindicatos incómodos, cosa que no podían en Estados Unidos por la fuerza de la UAW (Fuente: *ibidem*).

Otras plantas que Ford México tiene y que son 100% subsidiarias de Ford Motor Co., son una fábrica de partes de plástico y cuatro plantas maquiladoras en Ciudad Juárez, justo en la frontera con Texas: Coclisa (radiadores, calentadores y componentes para el aire acondicionado), Altec (radios y componentes electrónicos), Autovidrio (Vidrios) y Glamosa (convertidores catalíticos). También tiene participación en Nemak (caja de aluminio), Vi-

troflex (vidrio) y Climate Systems Mexicana (aire acondicionado, líneas de refrigeración y acoplamientos). Asimismo, para el periodo 1995-1996 invirtió 250 mmd (Fuente: *ibidem*).

En 1993, es decir, un año antes de entrada en vigor del TLCAN, Ford produjo en México 209 mil vehículos, el 3.5% de su producción mundial que fue de 5 936 miles. En el año 2016 produjo en México 390 mil, el 6.1% de su producción total de 6 429 miles, lo que representa un 87% de incremento en 24 años. En Estados Unidos, en 2016, produjo 2 443 miles (38% de su producción total). El 96% de la fabricación de vehículos en México, o sea 351 mil, fueron para exportación y solamente el 4% para el mercado nacional.

Ford, al festejar sus 85 años de estancia en México el 23 de junio del 2010, manifestó tener 7 500 empleados, lo que le ha permitido tener utilidades por 2 700 millones de dólares en 2009 y 2 100 mmd el primer cuatrimestre del 2010.

Una estrategia de expansión rentable y exitosa: General Motors en México

General Motors Corporation nació en 1908 en Detroit, Michigan, Estados Unidos, pero fue hasta 1935 que constituyó operaciones en México, sólo como oficinas de ventas. Al año siguiente organizó su primera exhibición el Salón del Automóvil, cuya principal atracción fue un Chevrolet con carrocería totalmente de acero. Fue hasta 1937 que la planta de GM en la Ciudad de México comienza sus operaciones fabricando camiones; contaba con sólo 222 trabajadores y se producían diez unidades diarias. Para los siguientes años empezó a ensamblar automóviles de la marca Chevrolet modelo Club Coupé Sedán. Casi 15 años después, hacia 1951, GM producía 12 mil unidades anuales con 1 750 personas. Al finalizar los años setenta llegó a producir por primera vez 50 mil unidades por año y en 1981 se inaugura la planta de ensamble de Ramos Arizpe, Coahuila (Fuente: GM en México: *Nuestra historia*, <gm.com.mx>).

De acuerdo con Quiroz (2009), la huelga de GM México del 7 febrero al 28 mayo 1980 del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se convirtió en una caja de resonancia sobre los tintes políticos de la reubicación geográfica de las plantas automotrices, sus ventajas para las direcciones empresariales y los costos para un sector importante de sus trabajadores. En 1980, con un comité ejecutivo identificado con las banderas de la democracia sindical, se propuso recuperar la titularidad del sindicato de la nueva planta de Ramos Arizpe. El sindicato, en el mes de julio, se lanzó a la huelga por aumento salarial y violaciones al contrato colectivo de trabajo. En este último

rubro se incorporaba la demanda de obtener la titularidad del contrato de la nueva planta. Después de 106 días de huelga, los obreros tuvieron que levantarla sin que fuera satisfecha su demanda principal. Negociaron el aumento salarial y volvieron al trabajo sin avanzar nada con relación al contrato de la multicitada planta. Detrás de esa acción técnico-económica estaba el objetivo político empresarial de que las nuevas plantas no pertenecieran a un sindicato combativo como el de GM del Distrito Federal. En lo económico, además de las ventajas geográficas de las nuevas plantas, estaban las diferencias salariales entre el norte y el sur, y las características de los obreros de Ramos Arizpe que serían más jóvenes, con menor experiencia sindical y que —de entrada— estarían controlados por una central corporativa tradicional como la CTM. En la planta de Ramos Arizpe se ofrecían salarios diarios promedio de 90.00 y 98.00 pesos, que contrastaban con los 450.00 que se pagaban en la planta del Distrito Federal. Estas diferencias, elocuentes antes de la inauguración de la planta, se quedarían cortas al momento de que iniciara operaciones. En 1982, los días de descanso obligatorio en la planta GM del DF (GMDF) eran 17, en la de Ramos Arizpe (GMAR) eran diez días; el seguro de vida era de 90 mil pesos para la GMDF y de 75 mil para GMRA; el aguinaldo era de 23 días para la GMDF y de 18 para la GMRA. En cuanto a la duración de la jornada de trabajo semanal, la diurna era de 48 horas en GMRA y de 40 horas en la del DF; la mixta era de 45 horas en RA y de 37.5 horas en el DF; la nocturna era de 42 horas en RA y de 35 en el DF. En lo que se refiere a las vacaciones para el nivel más alto —con diez años o más de antigüedad— en RA se darían 16 días, mientras que en el DF se daban 19. Finalmente, en el renglón de los salarios, el más alto salario diario pagado en el DF era de 1 307 pesos y en RA era de 808.50; el más bajo semanal en el DF era de 684.00, mientras que en RA era de 347 pesos.

Entre 1980 y 1981, el proceso de reestructuración de la industria basada en la exportación hacia el mercado estadounidense se intensificó. Además de la planta de GM de Ramos Arizpe, con capacidad para producir 500 mil motores de seis cilindros por año, Chrysler anunció la construcción de otra planta similar en el mismo lugar para producir 270 mil motores en la primera fase, de los cuales 220 mil estaban destinados a Estados Unidos. La Ford Motor Company de México construiría una planta para producir motores en Chihuahua y su meta productiva sería de 500 mil. Nissan Mexicana ya estaba exportando 70 mil motores de su planta en Lerma, Estado de México, y planeaba construir una nueva planta en el Bajío —finalmente escogería a la ciudad de Aguascalientes— para fabricar motores para la exportación.

Cuando se inaugura la planta en Silao, Guanajuato, en 1995, se le asegura a la empresa el abastecimiento de agua y se le obsequia el terreno de 230 hectáreas, además de las ventajas de vías férreas y carreteras hacia el norte y la cercanía al aeropuerto internacional del Bajío

Además de esta breve reseña, de las que abundan muchas en la literatura de la industria automotriz de todo el mundo y que muestra la fase represiva y pichicata de las empresas estadounidenses (sabemos que no es exclusividad de ellas, sino que es la postura general de la clase patronal), cuando platicamos con ingenieros de la planta de General Electric en Querétaro —que fabrica turbinas para aviones—, comentaban que venían ingenieros de GE de Estados Unidos a aprender sobre lo que se hacía en la planta mexicana y que se sorprendían porque los mexicanos capacitaban a los estadounidenses que ganaban ocho veces más, además de los viáticos por estar en México.

GM México produjo en 1993, 192 mil vehículos, el 2.5% de su fabricación mundial que ascendió a 7 783 miles; en el 2016 en México produjo 703 mil, 9% de un total mundial de 7 793. El crecimiento en los 24 años del TLC fue de 266%. En Estados Unidos fabricó únicamente 2 410 miles de unidades, el 31% de su producción total. Del total de producción mexicana, 534 mil fueron para exportación (76%) y el 24% para el mercado nacional.

Las sucesivas crisis de Chrysler y su rentable producción en México

Chrysler es la hermana menor de las "Tres Grandes"; nunca tuvo el tamaño de GM o de Ford; sin embargo, hubo épocas en que destacó por sus diseños e ingeniería. Historiadores de la industria automotriz explican los problemas de Chrysler señalando que esta empresa apostó siempre, hasta la década de 1980, por los autos grandes, de manera que debido al embargo petrolero y el alza de la gasolina de principios de la década de 1970, se vio seriamente afectada su estabilidad financiera por la fuerte caída en ventas. A principio de 1980 inició su gestión al frente de la empresa el controversial Lee lacocca, quien solicitó al gobierno de Estados Unidos un préstamo por cinco mil millones de dólares para sortear la quiebra, mientras que el sindicato (la UAW) también contribuyó con 475 millones de dólares de sus pensiones. Con este dinero y una estrategia de ventas y fabricación de autos medianos y nuevos diseños, se logró pagar al gobierno anticipadamente, en 1983, el crédito obtenido. Nuevamente, la crisis de 1990 afectó de manera severa a Chrysler, que fue disminuyendo producción y ventas en magni-

tud mucho mayor que las otras empresas estadounidenses y japonesas que despuntaban en el mundo y en territorio de Estados Unidos.

La prolongada crisis de la empresa culmina en 1998 con la fusión a través del intercambio de acciones con Daimler-Benz, creando la Daimler Chrysler. Sin embargo, los problemas de la empresa se mantienen hasta que finalmente Daimler-Benz decide en 2007 vender su participación a Cerberus Capital Management, el fondo de inversiones que ya manejaba parte de sus acciones y que también compró, en el mismo año, GMAC, la financiera de General Motors.

La firma Chrysler inicia sus operaciones en México en 1938 cuando instala su primera planta armadora de vehículos (compra Automex). Desde aquellos años la empresa fue expandiendo sus actividades de manera que en nuestros días operan: el complejo Toluca dedicado al ensamble de autos, la planta de estampados y un centro de distribución de partes Mopar; el complejo Saltillo donde existe una planta de ensamble para camiones y una de estampados, se producen las *pick-ups* y camiones Dodge Ram. Destaca la planta de motores Saltillo en Ramos Arizpe creada en 1981, actualmente la planta produce más de siete millones de motores, la gran mayoría para exportación. Además, la firma opera desde 2005 un Centro Avanzado de Ingeniería Automotriz con 8 800 m^2 destinados a laboratorios de investigación y desarrollo tecnológico.

Similar a los casos de GM y Ford, los lugares en donde Chrysler ha instalado sus fábricas son los mejor comunicados hacia el norte del país y hacia los puertos, con vías férreas y buenas carreteras y se les han dado los enormes terrenos, además de urbanizados, regalados (se dice en los informes que a precio simbólico).

Así, como para 1993 todas las armadoras conjuntamente ensamblaron en México 1 055 miles de vehículos, en el año 2000 llegaron a un pico de 1 918 miles, cifra que se vio bruscamente disminuida en los años siguientes hasta 1 507 miles en el año 2004 y volver a repuntar en el año 2008 a 2 168 miles. Estas fluctuaciones han obedecido a las crisis generales o a las de la industria automotriz en particular. Salvo la última crisis del 2008, en que se ha disminuido la producción principalmente en Estados Unidos, en las crisis anteriores la producción disminuía más en México. Este hecho parece apuntar a que las ensambladoras, principalmente Chrysler, ya no apuestan por la recuperación de la producción en su país, sino a competirle a las armadoras japonesas y coreanas en espacios geográficos donde el costo es sensiblemente más bajo (notoriamente México). Ha sido reiterado en publicaciones especializadas que Toyota en Estados Unidos tiene un costo de 1 500 dólares menor que el de las armadoras estadounidenses, y que Nissan Estados Unidos es todavía un 30% menor que Toyota. Las políticas de las Big

Three han querido hacerse creer que es debido a que el costo de la mano de obra de sus plantas es mucho mayor que las de las plantas japonesas, lo que no es necesariamente cierto, pero eso las ha impulsado a trasladar su producción a países con mano de obra barata.

Chrysler ha sido un caso diferente que GM y Ford, pues siempre ha exportado más del 90% de su producción y las ventas que realiza en el país proviene de las importaciones de Estados Unidos.

En México, en 1993, Chrysler fabricó 228 mil vehículos, el 10.4% de los 2 200 miles de fabricación total en el mundo. En el 2016 produjo en nuestro país 459 mil, el 9.8% de los 4 681 mil de producción mundial. En los 23 años creció el 101%. Exportó 436 mil unidades, el 95% de su producción. Considérese que Fiat compró Chrysler en 2004 y la producción total de FCA incluye lo que fabrica Fiat, que todavía no tiene producción en México. Por tanto, los datos de producción y exportación en México se refieren exclusivamente a la división Chrysler.

La política automotriz del gobierno mexicano

Ha habido un cambio importante en la política del gobierno mexicano respecto de la industria automotriz, especialmente después de la crisis de 1982 y a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con la finalidad de revisar los orígenes de la inversión extranjera directa (IED), en la que la industria automotriz ha jugado un papel relevante, ésta se inicia en la primera década de la Revolución (1910-1920), en que no hubo ninguna molestia para las empresas extranjeras, las que incluso aumentaron su producción. Sin embargo, éstas mostraron hostilidad y oposición a las medidas de gobiernos revolucionarios para obtener recursos para hacer crecer al país, lo que provocó que el nacionalismo de los líderes revolucionarios entrara en conflicto con las empresas y los gobiernos de sus países.

Venustiano Carranza inicia la postura nacionalista al pedir la subordinación del capital extranjero a los intereses de los grupos mexicanos que encabezaba el mismo presidente; así, la Constitución de 1917 fija las bases para reglamentar los intereses foráneos a las necesidades mexicanas. Esta postura fue brutalmente combatida por los extranjeros, por lo que no se pudo aplicar lo que la Constitución mandaba ni con Carranza, ni con Obregón, ni con Calles. De hecho, ante las amenazas de intervención armada del embajador Morrow, Calles en 1927 tuvo que firmar los pactos extraoficiales de Bucareli para tener el reconocimiento de Washington (cfr. Cruz González, Francisco José, *La inversión extranjera directa*, p. 449).

Los gobiernos de las décadas de 1920 y 1930 aprovecharon, hasta donde fue posible, los recursos económicos y la tecnología extranjeras en el desenvolvimiento de México. La regulación jurídica sobre la inversión extranjera se logró con la entrada de México a la Segunda Guerra Mundial, al establecer un decreto de emergencia en 1944 y que permitió hacer valer los intereses nacionales en algunos casos, esto hasta la década de 1960. Este decreto establecía un sistema de permisos previos de operación a empresas mexicanas que tuvieran participación extranjera, y la imposición obligatoria a los extranjeros o a los mexicanos con socios extranjeros de solicitar permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir o modificar sociedades y adquirir empresas, inmuebles, concesiones y acciones; y también se creó una Comisión Mixta intersecretarial reguladora de la inversión extranjera. De esto, en la década de 1960, el gobierno de López Mateos (1958-1964) nacionalizó la electricidad y el de Díaz Ordaz (1964-1970) expidió la legislación minera cuyas normas estimulaban la mexicanización del sector. Es de destacarse que en 1970, durante el gobierno de Díaz Ordaz, se expide el Decreto en el que se limitaba al 49% la participación de capital extranjero en las industrias siderúrgicas, del cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio, industrias ligadas principalmente a lo automotriz (*ibídem*., p. 450).

La Ley de Inversión Extranjera de 1973 en su artículo 5 primera parte, restringe, entre otras actividades, la inversión de extranjeros hasta el 40% del capital en la fabricación de componentes de vehículos automotores.

Considerando que la Ley de Inversión Extranjera limitaba en alguna medida los intereses de las automotrices, el gobierno, con el fin de regular este aspecto y ponerlo en consonancia con la política económica del momento, emitió los siguientes decretos automotrices:

Cada uno de los decretos anteriores obedece a un interés del momento económico y de los actores que presiden la responsabilidad de política económica del país. Así, el decreto de 1962 es de integración, el de 1972 el que fija las bases para el desarrollo, el de 1977 para el fomento, el de 1983 de la racionalización, el de 1989 para fomento y modernización, y el de 2003 es considerado como promotor de exportaciones.

El TLCAN, entre muchos otros aspectos, reforma el decreto automotriz de 1989.

Entre los aspectos más relevantes que la firma del TLC trajo consigo se encuentran los siguientes:

- Las tarifas arancelarias a las importaciones fueron reducidas a la mitad.
- La tarifa de importación de automóviles y camiones ligeros se redujo de 20 a 10%, acordando eliminarse por completo a partir del año 2004.

CUADRO 1
DECRETOS AUTOMOTRICES

Decreto	*Principales características*
1962	Primer decreto automotriz. Se limitaron las importaciones de vehículos y también la importación de motores y transmisiones. Asimismo, se fijó que mínimo 60% de los vehículos fabricados en territorio nacional debían tener contenido nacional.
1972	Se redujo el porcentaje de contenido nacional mínimo para vehículos destinados al mercado de exportación. Se obligaba a los fabricantes de la industria terminal a exportar un equivalente de 30% del valor de sus importaciones.
1977	El descubrimiento de yacimientos petroleros da pie a planes de transformar a México en un país exportador altamente competitivo; para tal propósito, se permitió la inversión extranjera en la industria automotriz. En este decreto se estableció un control estricto sobre la balanza comercial de las armadoras; asimismo, se instituía que al menos 50% del intercambio comercial de las armadoras debía provenir de las exportaciones de autopartes producidas localmente. Como medida de protección al sector autopartista, no se permitía que el capital extranjero tuviera la mayor participación de las inversiones.
1983	Decreto para la racionalización de la industria automotriz. Con este decreto se dio una orientación importante hacia el fortalecimiento de las exportaciones, sobre todo las de vehículos. En ese año, el sector automotor absorbía 97% del déficit comercial total de México. Se estableció principalmente que *i)* los fabricantes de automóviles debían reducir el número de lineas y modelos de autos con el propósito de alentarlos a aprovechar las economías de escala, *ii)* el contenido local de los vehículos acabados debía aumentar de 50% a 60%. En caso de no poder cumplir con esto, la armadora tendría que incrementar las exportaciones para hacer una compensación, y *iii)* las armadoras tendrían que equilibrar anualmente las transacciones en moneda extranjera.
1989	Decreto para la modernización y promoción de la industria automotriz. Este decreto se modificó en 1990, 1995 y 1998. Por primera vez desde 1962, se autorizaba la importación de vehículos nuevos, siempre que las armadoras tuvieran un saldo positivo en su balanza comercial. De acuerdo con Moreno-Brid (1996), las armadoras recibieron concesiones fiscales por el equivalente a 30% de sus inversiones. Al mismo tiempo,

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Decreto	*Principales características*
	se fortaleció a la industria de autopartes, pues se estableció que, como mínimo, los autos fabricados en territorio nacional debían incluir al menos 36% de sus componentes fabricados localmente. Sin embargo, se permitían excepciones en los vehículos de exportación.
2003	Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impulso al desarrollo del mercado interno de automóviles. En este decreto se contempla: *i*) estimular la llegada de inversiones para construir o ampliar las actividades de ensamblaje y disminuir los costos de las importaciones mediante la reducción arancelaria; *ii*) autorizar el registro de nuevas compañías productoras en la industria terminal en territorio nacional (siempre que su inversión en activos fijos fuera de al menos 100 millones de dólares) y contemplen la fabricación de 50 mil vehículos anuales como mínimo, con un plazo de cumplimiento de tres años a partir del inicio de operaciones; *iii*) beneficiar la importación de ciertos autos con tasa cero, hasta alcanzar volúmenes de hasta el equivalente a 10% de la producción del año anterior; *iv*) permitir a las empresas para que importen mayores cantidades de vehículos siempre que se comprometan a incrementar la inversión y su producción, que continúen con programas de capacitación y desarrollo, que desarrollen proveedores locales y transfieran tecnología a proveedores de primer y segundo nivel. Este decreto se modificó en 2010.

FUENTE: basado en Miranda (2007), Vega-Cánovas (2010) y Moreno-Brid (1996).

- 16% de las fracciones de autopartes sufrieron reducción de las mismas tarifas inmediatamente, 54% en el periodo de los primeros cinco años posteriores, quedando desgravadas en su totalidad al cabo de diez años.
- La tasa arancelaria sobre las autopartes pasó de 14% en 1993 a 10% en 1994 y 3% en 1998.
- Se redujo de 1.75% a 0.8% el factor de compensación de la balanza comercial, con lo cual las compañías manufactureras instaladas en México pudieron acelerar el ritmo de sus importaciones.
- El margen de contenido nacional para vehículos fabricados en México se definió bajo el siguiente esquema: 34-36% en 1993, 29% en 1998 y 0% para el 2004.

Así, cabe preguntarse, ¿qué dice el gobierno mexicano actualmente con respecto de la industria automotriz? De acuerdo con la Secretaría de Eco-

nomía, la Dirección General de Industria Pesada y Alta Tecnología, en la Monografía que publica en marzo de 2012: se expone *in extenso* la nota con la finalidad de mostrar la actitud acrítica y falaz del gobierno mexicano, que parece más bien representante de las empresas armadoras trasnacionales.

A nivel global, la importancia de la industria automotriz en las economías nacionales y su papel como propulsor para el desarrollo de otros sectores de alto valor agregado, han provocado que diversos países tengan como uno de sus principales objetivos el desarrollo y/o fortalecimiento de esta industria.

México no es la excepción, pues la industria automotriz ha representado un sector estratégico para el desarrollo de nuestro país. Su participación en las exportaciones la coloca como la industria más importante, superando incluso al sector petrolero. En 2011, la industria automotriz exportó el 22.5% del valor de las exportaciones totales. En 2011, cuatro de cada cinco vehículos producidos en México se exportaron, lo que posiciona a nuestro país entre los más importantes a nivel mundial, ocupando el lugar número ocho en manufactura y el seis entre los principales países exportadores de vehículos automotores.

Adicionalmente, esta industria se ha constituido como precursora de la competitividad en las regiones donde se ha establecido, lo que se ha traducido, entre otros resultados, en empleos más calificados y mejor remunerados, así como en un mayor desarrollo del capital humano. En promedio, las remuneraciones de la industria automotriz terminal en México equivalen a 2.3 veces las del resto de las manufacturas.

Igualmente, el sector ha generado una importante derrama de capacidades tecnológicas que encuentran aplicación en otros sectores, como son el eléctrico, electrónico y aeroespacial y que, a su vez, han propiciado la generación de cuadros técnicos especializados. Como ejemplo, conviene señalar que en el sector aeronáutico se ha observado un fuerte crecimiento en los últimos años. Actualmente, México ocupa el primer lugar en inversiones de manufactura aeronáutica en el mundo, con 33 mil millones de dólares en el periodo 1990-2009, mostrando un crecimiento promedio anual de sus exportaciones mayores al 20 por ciento.

En nuestro país se han desarrollado importantes centros de proveeduría de nivel mundial, muchos de ellos con alta integración a las empresas terminales (Tier 1). Así lo evidencia el hecho de que más del 80% de la producción de autopartes se destina a la exportación. Por su amplia proveeduría y las ventajas competitivas a nivel mundial que ofrece México en mano de obra calificada y competitiva, posición geográfica y acceso preferencial a otros mercados, la industria automotriz mexicana aún tiene un alto potencial de crecimiento y de generación de empleos de alta calidad.

México puede incrementar su competitividad como productor de vehículos y autopartes y convertirse en un importante centro de diseño e innovación tecnológica, para lo cual el desarrollo del capital humano juega un papel fundamental, ya que un bajo nivel de capital humano limita la implementación de procesos de mayor valor.

En los cuadros que presentamos en el siguiente inciso se aportan datos que refieren las grandes ventajas que obtienen las armadoras extranjeras (en especial las estadounidenses) y las desventajas para nuestro país, a efecto de ponderar críticamente unas y otras.

Volviendo al asunto del TLCAN, es evidente que todos los puntos acordados tienen claros beneficios para las automotrices estadounidenses. La coincidencia de puntos de vista manifestados por los representantes de las empresas y los representantes del gobierno mexicano, en los que se omiten algunos aspectos que cuestionan el punto de vista de que la inversión de las compañías automotrices, sólo tienen ventajas. Los aspectos que se han mencionado son, por ejemplo, que el precio de la mano de obra en México en el sector automotriz fue en el 2017, más de diez veces menor que en Estados Unidos, a pesar de que los obreros mexicanos son en algunos casos más productivos que sus pares estadounidenses. En lo general, puede afirmarse que tienen el mismo nivel de productividad tomando como base el Harbour Report de 2007, que informa sobre 70 plantas fabricantes de automotores en Norteamérica: Canadá, Estados Unidos y México. Añádase que el hecho de la enorme diferencia salarial ha sido, en muchos casos, un factor que ha coadyuvado a que los salarios de esta industria en Estados Unidos haya sido reducida a la mitad, desde antes, durante y después de la crisis del 2008-2009, a pesar de que el TLCAN tiene un capítulo creado con el fin de evitar disminuciones salariales y de puestos de trabajo, y de que exista una comisión encargada de tal fin.

En los relatos de las empresas automotrices antes reseñados puede observarse que las barreras legales, de idiosincrasia y de conflictos raciales e históricos, fueron abatidos a lo largo de los sesenta años previos a la firma del TLCAN y que, por lo tanto, no es éste el que abre la puerta a la inversión extranjera y al abuso extremo de los contratos laborales, sino que fueron imponiéndose las medidas que necesitaban los consorcios para operar en las mejores condiciones que les garantizan la maximización de sus ganancias. El TLCAN sólo ratifica, legaliza y profundiza el abuso de las compañías hacia sus trabajadores de ambos lados de la frontera, así como de los beneficios en subsidios de impuestos y en el obsequio de infraestructura para operar en las mejores condiciones. Las plantas instaladas en México por las armadoras y los fabricantes de autopartes, organizados en clústers o no, son de magnitudes enormes que se les han otorgado a precios de ganga y con los servicios urbanos que requieren (energía eléctrica barata, agua, pavimentación,

drenaje, etcétera). La mayoría de las plantas armadoras y de fabricación de motores se miden en cientos de hectáreas con instalaciones y vías óptimas para transportar sus productos y materiales. Asimismo, los clústers que operan alrededor de las plantas son de grandes magnitudes, que contaron en su momento con las mismas ventajas y facilidades que las ensambladoras.

Integración automotriz en América del Norte y competencia global

Cuando en diciembre de 1992 firman el TLCAN los presidentes de Estados Unidos (George Bush), de Canadá (Brian Mulroney) y de México (Carlos Salinas), los grupos de negociación llevaban más de dos años trabajando en el texto que se presentó consolidado con corchetes en enero de 1992; representantes de General Motors Corporation, Ford Motor Company y Chrysler, tuvieron personal que participó permanentemente en las negociaciones.

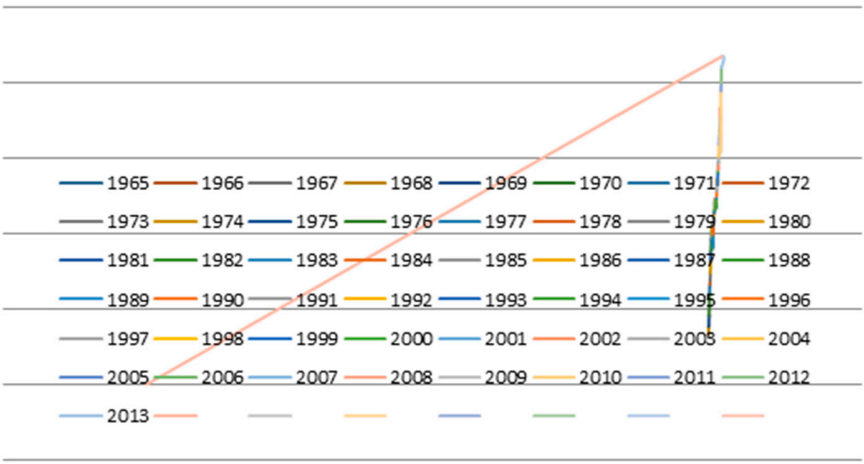
Una primera conclusión por lo señalado hasta aquí, es que las armadoras estadounidenses en México han tenido con el TLCAN la culminación del proceso de integración de la industria automotriz instalada en el país bajo las directrices de Ford, GM y Chrysler.

Sin embargo, el propio TLCAN abrió nuevos desafíos a la competencia global en esta industria con gran importancia en el concierto industrial global y transnacional de la producción mundial en nuestros días. Así, con el Tratado se inicia la etapa de consolidación y absorción, sin ninguna restricción, a las Big Three, que solamente se ve confrontada por la lucha de los mercados de las automotrices Volkswagen y Nissan y, en menor medida, de Honda y Toyota.

A partir del 2016 entra Hyundai-Kya a ensamblar autos en Monterrey, NL, así como BMW en San Luis Potosí; JAC china en coinversión con Giant Motors está armando camiones en Hidalgo. También Honda ha incrementado sustancialmente su producción. Todos estos avances en la industria automotriz extranjera en México se ven seriamente afectados con la elección de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos. Con las consideraciones que se han hecho en este trabajo, se sugiere que lo que pretenden las armadoras y fábricas de autopartes estadounidense es evitar una mayor pérdida de mercado ante las alemanas, japonesas, coreanas y chinas.

La gráfica 1 es elocuente en cuanto a mostrar que la industria automotriz ha logrado hacer que su crecimiento sea permanente. De los 12 millones de vehículos que se hacían en el año de 1965 a los 95 millones del 2016, muestra un crecimiento de 692% en 47 años, con promedio cercano al 5% anual. Esto a pesar de los muchos vaticinios de hace ya varios años de que por ser una industria madura, estaba en fase de decadencia, y a pesar de las

GRÁFICA 1
PRODUCCIÓN MUNDIAL DE VEHÍCULOS: 1965-2016



FUENTE: Ward's World Motor Vehicle Data (hasta 2007). OICA (2008-2013).

muchas crisis económicas que han pasado en este largo periodo. Parece que la estrategia de apertura de nuevos mercados, especialmente de los países que integran los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), ha logrado mantener un crecimiento que ha permitido sostener una tasa de ganancias *ad hoc*. Sin embargo, a partir del 2016, Brasil y Rusia han visto decaer su producción de manera importante, pero China e India han seguido creciendo y manteniendo la expansión automotriz mundial. Dentro de este esquema global, en los últimos treinta años, las empresas automotrices estadounidenses han perdido mercado y utilidades ante las empresas chinas, alemanas, japonesas, coreanas e indias. Ante este panorama, la industria automotriz instalada en México juega un papel marginal en la estrategia de las corporaciones, pues la decisión que toman las administraciones de las empresas de incrementar o disminuir la producción en el país se dan en un complejo sistema de variables financieras, laborables y políticas en las que México es, en importancia porcentual, menor al 10% de la facturación de cada ensambladora.

En este cuadro puede apreciarse que, excluyendo a China que es la gran fabricante mundial, la producción de vehículos en México ha crecido en los 20 años de TLCAN 241%, un crecimiento de más del doble que el crecimiento mundial, también más que Canadá y mucho más que Estados Unidos en donde el incremento es prácticamente nulo. Una buena parte de la explicación de este hecho parece obedecer al castigo que las administraciones de las Big Three están infringiendo al sindicato United Auto Workers (UAW), al que han culpado de los malos resultados financieros de las empresas debi-

CUADRO 2
PRODUCCIÓN DE VEHÍCULOS: 1993 Y 2013

	Producción (miles de unidades)		*%*
	1993	*2013*	*2016/1993*
Mundo	46 785	94 977	103
EUA	10 872	12 198	12
México	1 055	3 597	241
Canadá	1 081	2 370	119
Big Three en México	635	1 552	144
China	1 297	28 119	2 068

FUENTE: OICA, 2016 Production Statistics.

do, dicen, a que tienen salarios y prestaciones muy altas. Este argumento es falso, primero porque los fondos de pensión del que tanto mencionan como extraordinariamente costoso, son más altos en Alemania, igual que los salarios. Sin embargo, la empresa Volkswagen, que cubre dichos costos, goza de inmejorable salud financiera, económica y crecimiento; lo mismo sucede en BMW y Mercedes Benz. La estrategia de GM, Ford y Chrysler ha sido trasladar plantas a países donde los salarios son mucho menores (deslocalización), donde tienen facilidades fiscales y de infraestructura y, en varios casos, un mercado de consumo importante, a la vez que sirve para golpear a la UAW. Esta manera de operar también la han hecho las armadoras alemanas y japonesas —Toyota en menor medida—, logrando beneficiarse con un menor costo de mano de obra, misma productividad y sin sacrificar calidad.

CUADRO 3
EMPLEADOS, INDUSTRIA AUTOMOTRIZ: 1993 Y 2016

	Empleados (miles)*		*%*
	1993	*2016*	*2012/1993*
Mundo	nd	14 250	
EUA	1 080	942	-13
México	386	880	128
Canadá	130	159	22
Big Three en México	51	36	-29
China	nd	1 650	

* Incluye trabajadores de armadoras y autopartes.
FUENTE: elaboración propia con base en: para EUA Bureau of Labor Statistics, Automotive Industry; para Canadá, OICA, Employment, Auto Jobs; para México, INEGI y *Expansión*.

En el cuadro 3 puede verse que en Estados Unidos los empleos disminuyeron 13%; aunque la producción, de acuerdo con el cuadro anterior, creció 12% en el periodo; en México la comparación es de 241% de crecimiento en la producción *vs.* 128% en los empleos; y en Canadá la producción se incrementa en 119% y los empleos aumentan 22%. El contraste considerando las Big Three en conjunto es aún mayor: la producción aumenta 144% y los empleos disminuyen 29%. Hay varios factores que explican estas enormes diferencias, entre las que destacan la mayor robotización y las técnicas administrativas de producción para incrementar la productividad. Sin embargo, existen diferentes estudios que muestran que la intensificación del trabajo en las empresas automotrices en el mundo ha aumentado de manera importante, provocando mayor estrés en los trabajadores (véase por ejemplo, el trabajo "A Comparative Analysis of Evolution of Lean Production in the International Automotive Industry in Britain and Poland" de Stewart, Paul, Danford Andy, Mrozowicki Adam & Murphy Kenny en el 21st. International Colloquium of GERPISA, París, 12/14 junio 2013). Lo que resulta incomprensible y lastimoso es ver que los salarios y prestaciones han disminuido de manera importante en el periodo, como se verá más adelante. Por otro lado, en lo que respecta al traslado de producción de Estados Unidos a México, cabe observar que todas las armadoras, incluyendo a las estadounidenses, han acelerado el traspaso de su producción a países con las ventajas que ya hemos enunciado (mano de obra barata, sindicatos dóciles, subsidios fiscales, infraestructura para sus plantas y sus proveedores, y nuevos mercados para sus productos). Por lo que respecta a salarios y remuneraciones se presentan los datos de dos trabajos:

1) Del texto *Empresas automotrices alemanas en México. Relaciones cliente-proveedor* de Jorge Carrillo y Sergio González, libro sobre la industria automotriz instalada en México, en el que las Big Three tienen, casi permanentemente en los últimos 20 años, el 51% de la producción del país, lo que permite sugerir que los datos presentados son válidos. También es probable que la situación sea peor, de acuerdo al trabajo que anotamos de José Ortiz Quiroz.

CUADRO 4

SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ: 1994-1997

- EL valor de la producción crece 56%;
- Las remuneraciones disminuyen 20%;
- El personal ocupado baja 4% y
- La productividad se eleva 62%.

FUENTE: Carrillo, Jorge y González, Sergio. *Empresas automotrices alemanas en México. Relaciones cliente-proveedor*, 1999. Cuadro 13, p. 101.

2) En el artículo "Sueldos y salarios de la industria automotriz en México en 2003 y 2008: Aguascalientes, Estado de México, Puebla, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza" se concluye:

CUADRO 5
SALARIOS E INCREMENTOS SALARIALES: 2003- 2008
(EN PESOS MEXICANOS CORRIENTES)

Concepto	*2003*	*2008*	*2008/2003*
Salario diario con prestaciones (total)	$258.33	$306.41	18.60
Salario diario sin prestaciones (total)	198.71	235.93	18.70
Salario diario administrativos de armadoras	828.93	900.99	8.70
Salario diario obreros de armadoras	299.34	325.36	8.70
Salario diario administrativos de autopartes	432.38	514.98	19.10
Salario diario obreros de autopartes	143.81	171.28	19.10
Salario por hora del total (con prestaciones)	42.63	50.69	18.90
Salario por hora de armadoras	116.11	126.20	8.70
Salario por hora de autopartes	36.54	43.52	19.10

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, La industria automotriz en México, 2010.

Los salarios que se presentan en el cuadro 5 son promedios, lo que quiere decir que dentro de las plantas, la gran mayoría de los trabajadores gana un salario significativamente menor del que se presenta en el cuadro y los menos (operarios especializados) ganan varias veces más.

Con la finalidad de aportar información acerca de que los obreros mexicanos "ganan menos porque hacen menos", vale la pena comentar que el director del departamento de recursos humanos de la planta de Nissan Aguascalientes nos platicó en la visita que hicimos a sus instalaciones en septiembre del 2009, que dicha planta es reconocida como la más productiva de Nissan a nivel mundial. Asimismo, en la encuesta que aplicamos en 31 plantas de autopartes entre 2008 y 2209, tanto los ingenieros como los obreros de las plantas mexicanas, fueron generalmente calificados como de clase mundial.

Como se ve el este cuadro 7, las exportaciones de vehículos tuvieron en el periodo un enorme crecimiento de 1 037%, que es el 11.7% de promedio

CUADRO 6
SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ: 2003-2008

- El salario mínimo aumentó 20.5%: de $43.65 a $ 52.59.
- El valor de la producción automotriz aumentó 49%: de $375 750 millones de pesos a $559 942 millones.
- Las unidades producidas se incrementaron 37.5%; de 1 585 982 a 2 180 294.
- La inflación se incrementó 23 por ciento.
- Esto significa que la inflación fue mayor que el aumento a las remuneraciones totales y al salario minimo (los datos de inflación que tomamos de INEGl, son cuestionados por otros centros de investigación que reportan una inflación mayor).
- Los aumentos al salario fueron 2.7 veces menores que el aumento del valor de la producción del sector automotriz.
- Los aumentos al salario fueron la mitad del aumento a las unidades producidas en el mismo sector.

FUENTE: Castellanos Elías, Julio. *Sueldos y salarios de la industria automotriz en México en 2003 y 2008: Aguascalientes, Estado de México, Puebla, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza,* 2011.

CUADRO 7
VALOR DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES: 1993 Y 2016
(MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS DE 2015)

	1993	*2015*	*2015/1993*
Exportaciones de vehículos	5 506	62 622	1 037
Exportaciones de autopartes	4 173	42 593	921
Total de exportaciones	9 679	105 215	987
Importaciones de vehículos	823	11 232	1 265
Importaciones de autopartes	12 171	28 649	135
Total de importaciones	12 994	39 881	207
Saldo de la balanza comercial	-3 315	65 334	

Nota: no se encontraron datos del 2016. Sin embargo la exportación de vehículos del 2015 fue la misma del 2016.
FUENTE: datos de 1993 en Juan Carlos Moreno Brid, *Mexico's Auto Industry after NAFTA: A Successful Experience in Restructuring?*, 1996, Kellog Institute; datos del 2015 en INEGI, Industria automotriz en México 2016.

anual. Por su lado, las exportaciones de autopartes crecieron 921% en el periodo, que es un tasa del 11.1% promedio anual. Aunque el promedio de las importaciones de autos es muy alto, como su base es pequeña (823 millones de dólares en 1993), el efecto en los números absolutos no es tan

significativo como para afectar el elevado saldo positivo en la balanza comercial de la industria automotriz.

Una consideración necesaria en el análisis de esta industria es que el tan pontificado crecimiento de las exportaciones que provoca un saldo favorable de la balanza comercial del país, éste es de las empresas armadoras y fabricantes de autopartes. El dinero está en sus arcas, no en las del gobierno. Lo que se paga a los trabajadores mexicanos rondaría cerca del 10% del valor de las exportaciones. Por último, como se ve en el cuadro, el saldo de la balanza en autopartes es poco deficitario (664 mmd) que, además de su pequeña importancia, es dinero que se maneja intercompañías, sin tener un efecto en las arcas nacionales.

CUADRO 8
DATOS GENERALES SOBRE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INSTALADA EN MÉXICO

- 100% de las armadoras son extranjeras.
- 100% de las TIER 0.5 son extranjeras.
- Más de 90% de las fábricas de autopartes nivel (TIER) 1 son extranjeras.
- Más de 60% de las fábricas de autopartes nivel (TIER) 2 son extranjeras.
- Más de 50% de las fábricas de autopartes nivel (TIER) 3 son extranjeras.
- 90% del valor de las exportaciones es de empresas extranjeras.

FUENTE: las ventas se obtuvieron de los Annual Reports del 2016 de cada una de las empresas: La participación de México en cada una de las armadoras.

CUADRO 9
UTILIDADES DE LAS ARMADORAS DE VEHÍCULOS EN MÉXICO
2016 (MILLONES DE DÓLARES)

Empresa	*Ingresos Mundo*	*Participación en México*	*Total México*
Nissan	108 218	10	10 822
GM	166 380	11	18 302
VW	229 434	4	9 177
FCA	117 235	13	15 240
Ford	151 800	7	10 626
Sumas			64 167
Utilidad 10%			6 417

FUENTE: las ventas se obtuvieron de los Annual Reports del 2016 de cada una de las empresas: La participación de México en cada una de las armadoras, del cuadro 9 del artículo "La industria automotriz en México en el 2017" en este mismo libro.

En el artículo "La industria automotriz en México en el 2017", en el cuadro número 8, se determinó la utilidad de cada una de las empresas por otro método que consistió en obtener la utilidad a partir de las tasas de ganancia de cada empresa en el año 2016 y aplicarla a las ventas en México. Ahí mismo se explica que existen varios elementos que deben considerarse, que muestran que el enfoque de este cuadro 9 parece ser más preciso.

Por otra parte, los voceros gubernamentales y diversos analistas de esta industria manifiestan que la instalación de fábricas de vehículos y autopartes en nuestro país transfiere tecnología benéfica al mismo. Es cierto que muchos trabajadores aprenden labores específicas de esta industria particularmente innovadora; sin embargo, debido a que no hay empresas mexicanas hacia dónde puedan ir a trabajar para realmente beneficiar al país, sus conocimientos solamente son aplicables a esas empresas o a otras extranjeras, lo que hace insignificante el "beneficio" al país.

Conclusiones

- El TLCAN fue la culminación de un largo proceso de negociaciones de las empresas estadounidenses, desde la década de 1940, para tener enormes facilidades y ventajas en el establecimiento de fábricas en México. A partir del TLCAN las armadoras dictan la política industrial de la industria automotriz en el país.
- Las principales ventajas que obtuvieron las Big Three fueron la obtención de enormes terrenos a precios simbólicos, con todas las facilidades de urbanización (agua, electricidad, drenaje, vías cercanas hacia los puertos y hacia el norte), mano de obra calificada, disciplinada responsable y muy barata, así como sindicatos sometidos a los designios de la administración de los consorcios. También cercanía al mercado que eligieron las empresas.
- El establecimiento de las fábricas de vehículos y autopartes en México ha ayudado a las Big Three a desmantelar los salarios y prestaciones de los trabajadores de esas empresas en Estados Unidos, afiliados a la United Autoworkers.
- La creación de empleos en México en la industria automotriz, que asciende a casi 900 mil trabajadores directos, ha sido a costa de los trabajadores de Estados Unidos, cuyos salarios son diez veces mayores que los de los trabajadores mexicanos.
- Las cuantiosas inversiones que han hecho históricamente las Big Three son sólo una parte de las utilidades que han obtenido en el país.

- Las enormes exportaciones de esta industria, que aporta un gran superávit a nuestra balanza comercial, son realmente exportaciones de las armadoras estadounidenses y de las fábricas de autopartes mayoritariamente extranjeras, y los recursos los utilizan a su antojo.
- La transferencia tecnológica por la instalación de las Big Three en México tiene repercusiones insignificantes para el país y sus habitantes.
- No puede dejar de considerarse que la irrupción de Trump en la presidencia de Estados Unidos, ha tenido un impacto en los medios, pero no en los hechos, debido a que los indicios apuntan a que son conflictos entre armadoras y autopartistas estadounidenses *vs*. japonesas, alemanas, coreanas y chinas. Tendrán ellas que, de acuerdo a sus intereses, negociar sus respectivas conveniencias. México está excluido del asunto.

Bibliografía

Alba Vega, Carlos (2003), "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 3(171), enero-marzo, El Colegio de México, México.

Carrillo, Jorge y Sergio González (1999), "Empresas automotrices alemanas en México. Relaciones cliente-proveedor", México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Cuaderno del trabajo, 17).

Castellanos Elías, Julio (2010), "El costo de la mano de obra como elemento determinante en el costo del automóvil", tesis de maestría en Finanzas, División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración UNAM.

Castellanos Elías, Julio (2012) "Sueldos y salarios de la industria automotriz en México en 2003 y 2008, Aguascalientes, estado de México, Puebla, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza", Documents of GERPISA Colloquium, Cracovia, Polonia.

Castellanos Elías, J. (2016), "Industria automotriz y TLCAN, las empresas armadoras estadounidenses", en *Ola Financiera*, 9(25).

Castellanos Elías, J. (2017), "Armadoras de autos japonesas y sudcoreanas, el proceso de financiarización y competencia", en Alicia Girón y Eugenia Correa (coords.), *Reorganización financiera en Asia y América Latina en el periodo de postcrisis*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 399-416.

Chrysler de México, S.A. de C.V., página web, consultado el 10 febrero de 2014.

Cohen, Lizabeth (2008) *Making a New Deal, Industrial Workers in Chicago, 1919-1939*, 2a. edición, Harvard University, Cambridge University Press.
Cruz González, Francisco José (1978), "La inversión extranjera directa", en *Colección Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, *tomos I y II*, núm. 10, México.
Expansión (2017), *Las 500 empresas más importantes de México*, junio, México, Grupo Expansión.
Fiat Chrysler Automobiles NV (2017), *Annual Report 2016*.
Ford Motor Company (2017), *Annual Report 2016*.
Ford Motor Company, S.A. de C.V., página web, consultado el 2 de febrero de 2014.
Funding Universe, "History of Ford Motor Company, S.A. de C.V. Source", en *International Directory of Company Histories*, vol. 20, St. James Press, 1998, consultado en google el 5 febrero de 2014.
General Motors Corporation (2017), Annual Report 2016.
General Motors de México S.A. de C.V., página web, consultado el 12 de febrero de 2014.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *La industria automotriz en México*, México
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *La industria automotriz en México*, México (digital de su página web).
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016) y Secretaría de Economía, *Industria automotriz, Situación macroeconómica.*
Kogan, Enrique, *El Diario*, 25 junio 2015.
Juárez Núñez, Huberto; Arturo Lara Rivero y Carmen Bueno (coords.) (2005), *El auto global*, CONACYT/BUAP/UAM-X/Universidad Iberoamericana, Santa Fe.
Lewis-Colman (2008), *Race Against Liberalism, Black Workers and the UAW in Detroit*, Series, The Working Class in American History, edited by James Barret, Alice Kessler-Harris *et al.*, University of Illinois Press.
Moreno Brid, Juan Carlos (1996), *Mexico's Auto Industry after NAFTA: A Successful Experience in Restructuring?*, Kellog Institute.
Nissan Motor Corporation (2017), *Annual Report 2017*.
Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles, consulta permanente en su página web <www.oica.net>.
Quiroz Trejo, José Othon (2009), "La crisis de la industria automotriz en México, ¿paradigma o caso aislado?", en *El Cotidiano*, núm. 158, noviembre-diciembre.
Secretaría de Economía y Proméxico (2016), *La industria automotriz mexicana, situación actual, retos y oportunidades*.

Secretaría de Economía (2012), "Dirección General de Industria Pesada y Alta Tecnología", monografía, Industria automotriz, México.
Toyota Motor Corporation (2017), Annual Report 2016.
Vega-Cánovas, Gustavo (2010), *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte, visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México.
Volkswagen Group (2017), Annual Report 2016.
Ward's World Motor Vehicle Data (2007*), Ward's Automotive Group*, *Southfield MI*, USA.

La industria electrónica en México en el marco de la renegociación del TLCAN: balance y perspectivas

Sergio Ordóñez*

Introducción

Entre los argumentos más fuertes para justificar el "éxito" del TLCAN se encuentra el del desarrollo y auge exportador de la industria electrónica (IE) durante los años noventa del siglo XX y los posteriores a la crisis global del 2001-2002, periodo en el cual la industria recibe importantes flujos de inversión extranjera, crece aceleradamente (particularmente en los años noventa) y se convierte en la principal actividad exportadora del país, contribuyendo así a generar un espejismo en torno suyo y del propio tratado.

La importancia del hecho era aun mayor debido a que la industria actual es resultado de la revolución tecnológica de la informática y de las telecomunicaciones, y se encuentra estrechamente relacionada con los procesos de conocimiento, innovación y aprendizaje, aspectos que cobran una importancia fundamental en el actual escenario mundial.

Una mirada más atenta muestra que —no obstante los encantos de la industria— ésta no están desempeñando en el país el importante papel potencial que podría tener, al formar parte de un complejo industrial y de servicios más amplio, o sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones, que tiende a articular y dinamizar el crecimiento económico de los países, en el marco del surgimiento de una nueva fase de desarrollo del capitalismo o capitalismo del conocimiento.

La industria en el país no sólo no desempeña ese papel fundamental, resultado de la regulación neoliberal que culmina con el TLCAN basada en

* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Este trabajo es resultado de una actualización y replanteamiento de Ordóñez [2014]. Investigación realizada gracias al programa UNAM-PAPIIT, IN301616.

la libre importación para la reexportación, sino que es portadora de una espacialidad "glocalizadora" que propicia la articulación directa de las regiones y localidades con la supranacionalidad de la globalización, sin la mediación del espacio nacional y, por tanto, origina el desmantelamiento y la fragmentación del espacio nacional (Fernández y Alfaro, 2011).

En el presente capítulo se estudia la industria electrónica en el marco de la renegociación del TLCAN con sus encantos y desencantos, para al final aproximarse a una visión estratégica de renegociación conforme al desarrollo futuro de la IE mundial y en el país, frente a la crisis del neoliberalismo.

Para llevar a cabo lo anterior, se ha dividido la presentación en cuatro partes: en la primera se plantea el carácter estratégico de la IE en la nueva fase de desarrollo del capitalismo; en la segunda se aborda el encanto de la IE en el país; para en la tercera estudiar sus desencantos; y concluir con la visión estratégica de renegociación del Tratado de Libre Comercio.

Carácter estratégico de la industria electrónica en la nueva fase de desarrollo del capitalismo

Capitalismo del conocimiento y el sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (SE-IT)

Hacia finales de los años sesenta del siglo XX tiene lugar una desaceleración de los incrementos de productividad del trabajo en los países desarrollados, que determinó el inicio del agotamiento de la fase de desarrollo del capitalismo fordista-keynesiano.

En la nueva fase de desarrollo, la solución a la desaceleración de los incrementos en la productividad se ha encontrado en la fórmula de una creciente incorporación de conocimiento en la producción social, a partir de lo cual se ha generado una nueva y específica dinámica económica con características propias, que la diferencian de estadios precedentes, por lo que se propone la denominación de capitalismo del conocimiento para la nueva fase de desarrollo.

El conocimiento tiende entonces a convertirse en la principal fuerza productiva del crecimiento económico, lo que se traduce en un incremento notable del contenido en conocimiento de la producción social a partir de los años ochenta del siglo anterior (Ordóñez, 2009A). Este proceso se expresa por ejemplo, en el incremento sustancial del número de patentes concedidas (y consecuentemente aplicadas) en la economía de Estados Unidos de 1983 hacia delante, de alrededor de 60 mil en ese año aproximadamente

170 mil en el 2001 (Powell y Snellman, 2004),[1] así como en la tendencia al incremento del número de artículos científicos citados en las patentes concedidas: en las estadounidenses otorgadas por la USPTO el promedio aumenta de 0.5 a 3 de 1987 a 1998, proceso que también se observa en las patentes concedidas en otros países importantes (Ordóñez y Bouchaín, 2011).[2]

Espacialmente el capitalismo del conocimiento conlleva a que no sea más el capital el que tiende a ser moldeado en la (territorialmente integrada) geografía del espacio estatal como en el fordismo-keynesiano, sino el espacio estatal el que tiende a ser moldeado en la (territorialmente integrada) geografía (global) del capital (Brenner, 2004), o proceso de globalización.

La nueva fase de desarrollo surge de una nueva articulación entre el sector científico-educativo (SC-E) y el conjunto de la producción social, en la que el SC-E se convierte en una condición inmediata de la producción, por lo que la producción, circulación y acumulación del conocimiento tiende a incidir e involucrar a todos los ámbitos de la reproducción económica y social, lo que trasciende las instituciones científico-educativas y las empresas e incluye nuevas instituciones económico-sociales *de facto* formales e informales.

La nueva articulación entre el SC-E y la producción social es posible gracias a la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones, cuyo despliegue se traduce en una nueva base tecnológica-productiva que tiende a articularse con el toyotismo; en tanto que una nueva forma de dirección y organización de los procesos de trabajo la cual persigue —a diferencia del fordismo— la incorporación de la calidad en los procesos productivos y en el producto social, y por esa vía el conocimiento, particularmente el conocimiento tácito de los operarios.[3]

Por consiguiente, tiene lugar la formación de un ciclo del conocimiento (producción, circulación y acumulación) que incluye al SC-E y la produc-

[1] La USPTO y la JPO (Oficina de Patentes y Marcas de EU y Oficina de Patentes de Japón) son las oficinas con más solicitudes de patentes mundialmente, alrededor de 340 000 cada una en el 2002, muy por encima de la EPO (Oficina de Patentes Europea) con alrededor de 110 000 (OCDE, 2004). La aplicación de la ciencia y el conocimiento en la producción social no es novedosa en el capitalismo, al constituir uno de sus aspectos civilizadores, pero esta tendencia secular da un salto de calidad con la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones (Foray, 2000).

[2] Son los casos, en el siguiente orden, de, por ejemplo, Canadá (<0.5:2.5), Australia (<0.5:<2.5), Reino Unido (<0.5:<2), Suecia (<0.5:>1.5), Finlandia (<0.5:1.5), Francia (<0.5:>1), Alemania (<0.5:>0.5) y Japón (<0.5:>0.5) (OCDE, 2001).

[3] El toyotismo persigue objetivos contrarios al fordismo, puesto que se trata de producir pequeñas series de productos diferenciados y variados, incorporando las propuestas de mejora del proceso de trabajo y del producto por parte del operario (Coriat, 1991).

ción, circulación y el consumo social, en el cual el gran desafío histórico es la valorización del conocimiento (creación de nuevo valor a partir del conocimiento), proceso que constituye una nueva contratendencia a la caída tendencial de la tasa de ganancia (véase Ordóñez [2004] y [2009A]), como puede observarse, por ejemplo, en el comportamiento de la tasa de ganancia de las corporaciones no financieras de Estados Unidos con posterioridad a 1980, mostrado en Ordóñez y Bouchaín (2011).[4]

El ciclo de conocimiento implica, entonces, una nueva e íntima relación entre el conocimiento y la producción social, en la cual el conocimiento es simultáneamente un insumo y un resultado de la producción, bajo la forma de capacidades productivas y procesos de innovación, respectivamente (Amin y Cohendet, 2004). Pero este proceso no puede tener lugar si no se verifica un proceso generalizado de movilización social orientada a la innovación y el aprendizaje, que implica que los objetivos de inclusión y equidad sociales dejan de tener un mero contenido ético-político como en el fordismo-keynesianismo, y adquieren un nuevo carácter estratégico para el desarrollo de los países, en el marco de una división global del trabajo y una competencia internacional centradas en el conocimiento y la diferenciación productiva.[5]

En el nivel macroeconómico, el despliegue de la revolución informática y de las comunicaciones trae consigo la integración de un nuevo complejo tecnológico-productivo, constituido por el conjunto de actividades industriales y de servicios articuladas por las tecnologías básicas del circuito integrado, el *software* y la digitalización, al cual se denominará sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (SE-IT),[6] cuya composición se muestra en el cuadro 1.

El SE-IT se convierte en el nuevo núcleo articulador y dinamizador de la producción, el crecimiento y el comercio mundiales, en sustitución del com-

[4] La composición de capital específica de las actividades intensivas en conocimiento (alta composición de capital variable y proporcionalmente reducida de capital constante) contrarresta el incremento en la composición orgánica del capital y, en consecuencia, la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia. Véase Marx (1894). En el conjunto la ley de la disminución tendencial de la tasa de ganancia sigue operando pero con una nueva contratendencia, que tendrá efectos directos sobre la división del trabajo entre las empresas en el contexto de las redes productivas.

[5] La incorporación del conocimiento en la producción constituye el fundamento de la diferenciación productiva en la competencia internacional, la cual requiere, por tanto, de la inclusión social y la incorporación del conocimiento inmerso en las culturas originarias específicas de los países.

[6] En trabajos anteriores se había utilizado la denominación de "sector electrónico-informático" para referirse al sector, pero ahora se añade el término "y de las telecomunicaciones", en virtud de la importancia creciente de esta actividad en el marco de la convergencia tecnológica y de servicios actual, y de su importante peso específico creciente en el sector.

CUADRO 1
COMPOSICIÓN DEL SECTOR ELECTRÓNICO INFORMÁTICO Y TELECOMUNICACIONES

Grupos	*Ramas*	*Actividades*
Actividades productivas	Industria electrónica	Computadoras y equipo de oficina
		Equipo de telecomunicaciones
		Electrónica de consumo
		Componentes y semiconectores
		Instrumentos de precisión
		Mantenimiento y reparación de equipo electrónico
	Software y servicios de computación	Edición de Software, creación y difusión de contenido en Internet y Consultoría
	Servicios de telecomunicaciones	Internet
		Telefonía
		Telegrafía
		Telecomunicaciones por cable
		Redes satelitales
		Servicios especializados
	Producción y distribución de contenido en medios masivos	Producción y distribución de contenido en medios impresos
		Producción y distribución de video en televisión y cine
		Producción y distribución de audio y radiodifusión
		Producción y distribución de video y audio
Actividades de comercialización, distribución y alquiler	Comercio, distribución, exhibición y alquiler	

FUENTE: elaboración del autor con base en Welenius Bjorn (1993), Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013), Mler Arnold (1993) e Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI)-Censos Económicos (1998, 2003 y 2008).

plejo automotriz-metalmecánico-petroquímico, propio de la fase de desarrollo fordista-keynesiana, lo que se traduce en un nuevo dinamismo económico o ciclo industrial con características propias, en los siguientes términos: *1*) la fase expansiva del ciclo sería más prolongada y el nivel de incremento de las tasas de crecimiento y aumento de la productividad se elevaría, debido al papel dinámico de la oferta (a precios decrecientes) sobre la demanda, la mayor integración del SE-IT con el resto de las actividades económicas y la tasa más acelerada de innovación propia de la nueva base tecnológica;[7] y *2*) la fase contractiva del ciclo sería menos duradera y recesiva, puesto que la organización de la producción en redes globales de producción se traduce en un coeficiente menor de inventarios respecto de los pedidos y las ventas, con lo que la dinámica tradicional de una mayor contracción de la producción que de la demanda (las ventas efectivas), debido a los inventarios, se vería contrarrestada, siendo más rápida y fácil la recuperación de la producción [USDC (2000) y De Long y Summers (2000)].[8]

Sobre la base de esos fundamentos, el SE-IT dinamiza la fase expansiva de los años noventa, determina la crisis mundial del 2001 y el 2002, y encabeza la recuperación posterior a partir de un proceso de reestructuración tecnológico-productiva con consecuencias en su despliegue espacial mundial y su división interindustrial e internacional del trabajo (Dabat y Ordóñez, 2009).

Por su parte, la reciente crisis financiera-productiva global de 2007-2009, al estar centrada en el sector inmobiliario y las securities respaldadas en hipotecas —como ha sido desarrollado ampliamente en otros lugares (Ordóñez, 2009B)—, tuvo repercusiones directas sobre el SE-IT mundial derivadas de dos procesos íntimamente relacionados: *1*) los efectos recesivos sobre el conjunto de la actividad económica, a la cual el SE-IT provee de insumos productivos industriales y de servicios en una relación de articulación "hacia delante", resultado de la disminución de la demanda mundial; y *2*) la escasez y posterior virtual congelamiento del crédito mundial, con repercusiones adicionales sobre una contracción generalizada en la inver-

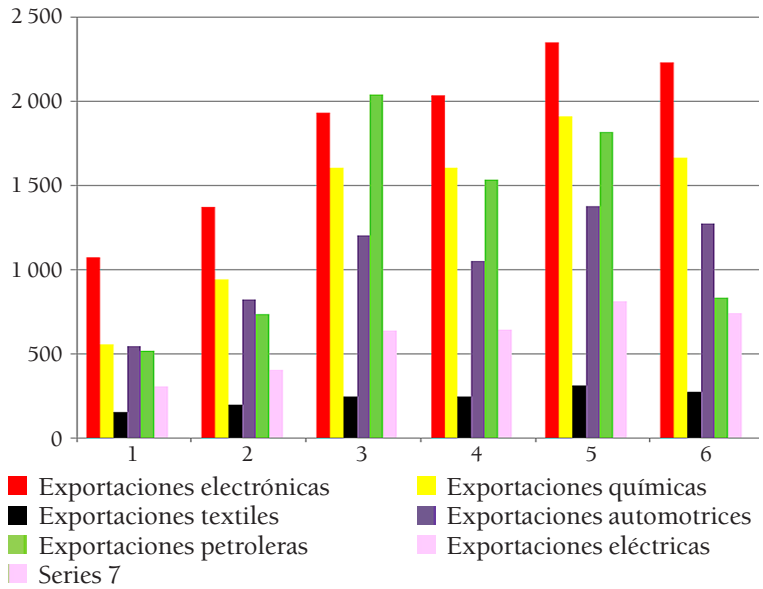
[7] La fase expansiva de la economía norteamericana de los años noventa tuvo una duración de casi diez años (segundo trimestre de 1991 al segundo trimestre de 2000), una tasa de crecimiento media de 4.1% de 1995-2000 (contra 4.2% de 1959-1973) y una tasa media de incremento de la productividad de 3.2% de 1995-2000 (contra 2.9% de 1959-1973). El incremento acelerado de la productividad se tradujo en niveles más bajos de desempleo e inflación y en incrementos importantes del salario real (Baily, 2000).

[8] En la contracción económica del 2001-2002 sólo hubo tres trimestres recesivos (2000-3, 2001-1 y 3) y tuvo una duración de diez trimestres (2000-3–2002-4) (US-BEA), aunque en ello incidió la situación de incertidumbre que se creó con posterioridad al 11 de septiembre del 2001, derivada de los atentados terroristas, la crisis de la aviación comercial, la guerra de Irak y el aumento en los precios del petróleo.

sión en el sector y de la inversión en equipo electrónico-informático en el conjunto de la economía (Ordóñez, 2009B).

El SE-IT está jugando nuevamente un papel articulador y dinamizador en la (frágil) recuperación actual (observable claramente a partir del tercer trimestre de 2009), como lo muestra la gráfica 1 en lo referente a la composición de las exportaciones mundiales por grupos de productos, debido a que la promoción del desarrollo del SE-IT constituyó un componente fundamental de los paquetes de estímulos económicos de los gobiernos para impulsar la recuperación.[9] En la mayor parte de ellos, la inversión en la industria de servicios de telecomunicaciones (ISTC) pasó a desempeñar un rol propulsor de la recuperación de la inversión en su conjunto, bajo la óptica de que una nueva inversión en infraestructura que promueva la

GRÁFICA 1
EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS Y DE PRODUCTOS ELECTRÓNICOS, QUÍMICOS, TEXTILES, AUTOMOTRICES, PETROLEROS Y ELÉCTRICOS
(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: UN comtrade, Yearbook of International Trade of Statistics, varios años, disponible en <http://www.comtrade.un.org>.

[9] Los países del G-20 invirtieron cerca de US$ 2 billones, de los cuales US$ 100 MM corresponden a actividades relacionadas con el SE-IT. Como porcentaje del PIB, Corea, Japón y EEUU han hecho las mayores inversiones (11%, 0.7% y 0.3%, respectivamente), y como porcentaje del paquete de estímulos Corea, Francia y Japón han sido los países principales (24%, 17% y 12%, respectivamente) (ITIF, 2009).

recuperación, además del componente físico tradicional, debe incluir (muy importantemente) un nuevo componente digital constituido por redes de banda ancha alámbricas e inalámbricas que contribuyan a alcanzar el objetivo de un acceso universal a internet en los países más desarrollados.

El carácter potencialmente estratégico de la industria electrónica

Del carácter dinamizador e integrador del crecimiento y el comercio mundial del SE-IT, se desprende el carácter estratégico que cobra la IE para el desarrollo de los países que logran integrarse y ascender en sus redes productivas globales (RPG). Pero para que tal integración y ascenso se traduzca en el desarrollo de los países, y no sólo de las regiones-localidades o empresas directamente involucradas, se requiere de una estrategia de desarrollo nacional sustentada en un nuevo accionar del Estado en la reproducción y el desarrollo económicos, el cual debe propiciar la articulación con el SC-E y la formación complementaria de eslabonamientos productivos internos que posibiliten una derrama económica interna y la integración en el proceso de la empresa nacional, sobre todo de la pequeña y mediana empresa.

Es a partir de esos fundamentos que los países asiáticos han logrado posicionarse como importantes exportadores de productos electrónicos que incorporan tecnologías de punta de desarrollo propio, así como el surgimiento de marcas propias con presencia global. Algunos ejemplos son: Singapur con especialización mundial en la exportación de componentes y semiconductores, grupo de productos en que se ha posicionado como el segundo exportador mundial en 2014, particularmente por el desarrollo de discos duros, por empresas de marca propia como Chartered Semiconductor o Ben Q, o bien el caso del contratista manufacturero de presencia mundial Flextronics; Taiwán con especialización mundial en la producción de componentes y semiconductores, además de equipo de cómputo y de oficina, constituyendo en la primera industria el cuarto mayor exportador mundial desde 2011 y en la segunda se ubicaba entre los diez primeros hasta 2004 cuando sus exportaciones comienzan a caer,[10] con empresas de marca global como Semiconductor Manufacturing, Compal Computer o Hacer, esta última entre los primeros cuatro fabricantes mundiales más importantes de computadoras; Corea con especialización mundial en equipo de telecomunicaciones, componentes y semiconductores, industrias en las que se ha posicionado en la primera como el cuarto exportador mundial desde 2003 y sexto desde 2011 en la segunda, con empresas de marca global como Hynix, LG o Samsung.

[10] Probablemente por un proceso de relocalización de la producción en China.

Casos más reciente son los de China e India. El primero se ha convertido en el primer exportador mundial de productos electrónicos con posterioridad a la crisis mundial de 2001-2002, con una especialización mundial particularmente en equipo de cómputo y de telecomunicaciones y el desarrollo de marcas propias como Lenovo, Huawei (Dabat, Ordóñez y Suárez [2008] y Ordóñez y Bouchaín [2012]), y más recientemente con una participación en la producción mundial de polysilicio y módulos solares[11] de alrededor de 17% y 26%, respectivamente, por parte de empresas líderes como Suntech o Yingli Green Energy que hacen de China el primer productor mundial de energía eléctrica de base solar (BBC, 22/06/2017).

Por su parte India, ha aprovechado los procesos de relocalización-subcontratación internacionales en los servicios de computación e informática, particularmente en los servicios de *software* en donde se ha constituido en el primer exportador con una participación cercana a 25% en el mercado mundial (FMI-BOP), con empresas como Tata Consultancy, Wipro, Infosys, etc., además del reciente desarrollo de empresas contratistas manufactureras indias como Westway, SGS Tekniks o empresas que proporcionan servicios electrónicos, de *software* y computación, además de ser contratistas manufactureros como Veratroniks (Ordóñez, 2013).

El TLCAN y el espejismo de la industria electrónica

Con la firma del TLCAN, a la libre importación para la reexportación que regulaba la IE desde mediados de los años ochenta (Ordóñez, 2014:215-16), se le eliminan los coeficientes de exportación/importación, al tiempo que el requisito del contenido nacional de la producción es sustituido por un contenido macroregional de los países firmantes del tratado, cuando éste sustituye al Plan Calcul como instrumento de regulación de la industria, con lo que se abre el camino a una vía de desarrollo neoliberal de la IE.

La vía neoliberal está regida por una lógica regulatoria que propicia que a las empresas que operan bajo estos programas les convenga importar la mayor cantidad de insumos y reexportar la mayor proporción de la producción, debido a que la importación temporal es libre de impuestos y éstos sólo son sobre el valor agregado "importado" en el país de destino de la reexportación,[12] por lo que en su lógica está excluida la formación de eslabo-

[11] El polysilicio es el material principalmente usado —y que constituye la mayor parte del costo— de los paneles solares, mientras que los módulos solares son paneles que incluyen un marco metálico y uniones que lo dejan listo para instalarse.

[12] Las empresas bajo estos programas quedan exentas en México del pago del impuesto general de importación, impuesto al valor agregado y de cuotas compensatorias en caso de existir, y sólo pagaban, hasta los años noventa, el impuesto sobre la renta (ISR) y al activo (SE y Schatan

namientos productivos internos y el direccionamiento de la producción hacia el mercado interno. Se trata de propiciar la localización de porciones de las redes productivas globales (RPG) en el espacio regional o local, pero desde una lógica funcional global y centros de decisión remotos, por lo que los encadenamientos productivos que puedan tener lugar en el espacio nacional responderán a una lógica —externa— competitiva empresarial global y no de desarrollo nacional, lo que espacialmente se traduce en la fragmentación y el desmantelamiento del espacio nacional y la integración directa de lo local-regional en la trans y supranacionalidad de la globalización, sin la mediación de la escala nacional o "glocalización".

La vía neoliberal en el marco del TLCAN promueve un intenso proceso de desplazamiento hacia México de porciones sucesivas de las RPG —que se traduce en un rápido incremento de la inversión extranjera en la industria—, para hacer frente a la competencia global fundamentalmente en el mercado norteamericano por parte de las principales empresas OEM, que atraen a sus contratistas manufactureros internaciones (CM), así como algunos proveedores de segundo círculo de ambos, lo que da como resultado la conformación de una industria básicamente de productos finales de computadoras y equipo de oficina, componentes y semiconductores, equipo de telecomunicaciones (telefonía alámbrica e inalámbrica), electrónica de consumo (televisores) e instrumentos de precisión.[13] A partir de estos fundamentos tiene lugar el desarrollo de la industria bajo una modalidad que adopta las siguientes características: *1*) total preeminencia de la empresa transnacional, principalmente estadounidense, en todos los niveles de la nueva división interindustrial del trabajo (empresas OEM, CM y proveedores de segundo círculo); *2*) incorporación incipiente de algunas fases de diseño y concentración en los procesos de manufactura y de ensamble; *3*) inserción internacional basada fundamentalmente en bajos costos laborales; *4*) pre-

[2002]). La modalidad predominante es el programa de maquila (proporciona el 55% de las exportaciones manufactureras en el 2000, contra 37% del PITEX), en el cual la empresa en México es una sucursal de una empresa extranjera (predominantemente estadounidense). En este caso, mediante los precios de transferencia, es decir, subfacturando las ventas y sobrefacturando las compras, buena parte del valor agregado puede ser transferido contablemente a la matriz, reduciéndose el pago de impuestos por ese concepto en el país de origen (valor agregado "importado") y también en México por concepto de ISR. De ello se sigue una falta de confiabilidad de los datos reportados por INEGI, puesto que al contabilizar la sub/sobrefacturación tienden a subdimensionar el valor agregado y las ganancias generadas nacionalmente, y a sobredimensionar los insumos importados. Para un análisis a detalle de las implicaciones de este carácter sesgado de la cifras de INEGI, véase Dabat y Ordóñez [2009], anexo metodológico.

[13] Los códigos CUCI 871, 872, 873 y 874 comienzan a ser contabilizados por las Naciones Unidas en su sitio web (UN COMTRADE <http://comtrade.un.org/>) como parte de la industria electrónica a partir del 2000, a los cuales se ha agregado el código 774 para conformar la rama de los instrumentos de precisión.

dominancia de la integración en la división global del trabajo y las RPG del SE-IT, por sobre todo tipo de integración de eslabonamientos internos y de incorporación de empresas locales-nacionales (que sólo logran incorporarse incipientemente y casi exclusivamente como contratistas manufactureros y proveedores de segundo círculo); y 5) al constituirse la industria como porción funcional y espacialmente integrante de las RPG localizada en el espacio nacional, propicia una articulación espacial glocalizadora.

Bajo la vigencia del TLCAN se pueden diferenciar tres periodos en cuanto a la estructura, vía de desarrollo y dinámica de la industria, a saber: *1*) los años noventa hasta el 2000, que corresponde al auge exportador dominado por las exportaciones de los grupos de computadoras y equipo de oficina y equipo de telecomunicaciones, con una tasa media anual de crecimiento de la producción de 12%; 2) de 2001 a 2007, en el que se verifica la crisis mundial centrada en el índice NASDAQ con fuertes efectos sobre la industria y la recuperación posterior, con crecimiento de la producción de -4%; y 3) de 2007 en adelante, cuando tiene lugar la crisis financiero-productiva global centrada en el sector inmobiliario, las *securities* y los derivados, y la frágil recuperación actual, con crecimiento de 0.67% [INEGI-CN].[14]

El cuadro 2A muestra una importante disminución media anual de la producción bruta total (PBT) de la industria de -4.5% entre 2008 y 2013, con disminuciones de -9.8 para computadoras y equipo de oficina, de -6.7% para electrónica de consumo, de 4.7% para equipo de telecomunicaciones, y de -2.3% para componentes y semiconductores [INEGI-CE].

No obstante, en el largo periodo de 1998-2013, el mismo cuadro muestra que los cambios más relevantes en la estructura de la industria son la disminución acelerada del peso relativo del grupo de computadoras y equipo de oficina, y en menor medida del de equipo de telecomunicaciones, mientras componentes y semiconductores, instrumentos de precisión y en menor medida electrónica de consumo incrementan su participación relativa, lo que corresponde con los cambios en la dinámica de las exportaciones sólo para instrumentos de precisión y componentes y semiconductores. Tales cambios tenderían a indicar un incremento en el contenido exportado de computadoras y equipo de oficina y del equipo de telecomunicaciones, cuyas exportaciones se incrementan con posterioridad a la crisis del 2007-2009, particularmente las de los primeros como lo muestra más adelante la gráfica 2.

[14] Estos datos deben ser tomados con reserva debido a la ya indicada falta de confiabilidad de las cifras proporcionadas por INEGI, las cuales tienden a subdimensionar el valor agregado nacional, sobre el cual están calculadas las tasa de crecimiento de la producción.

CUADRO 2A
INDICADORES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA

	Unidades económicas			*Personal ocupado (miles de personas)*			*Producción Bruta Total (MM de pesos de 2013)*			*Productividad - PBT (miles de pesos de 2013)*		
Actividad económica	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*
Industria electrónica	24 270	23 205	23 623	311	364	355	216.25	211.50	152.77	696	420	341
Computadora y equipo de oficina	150	65	65	42	53	34	155.55	84.66	31.48	2 760	590	554
Equipo de telecomunicaciones	160	103	113	72	59	53	26.90	20.76	26.15	375	440	390
Electrónica de consumo	88	104	106	46	58	55	21.95	43.26	35.34	478	613	459
Componentes y semiconductores	352	299	373	88	129	146	29.74	45.28	46.95	337	363	286
Instrumentos de precisión	103	157	135	13	13	13	5.77	7.16	5.23	454	403	529
Mantenimiento y reparación de equipo electrónico	23 417	22 477	22 831	50	51	55	16.34	10.38	7.63	327	150	150

Productividad PBT= Producción Bruta Total / Personal Ocupado.
FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del CE 1998, 2003, 2008, 2013 del INEGI.

CUADRO 2B
INDICADORES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA

	Productividad - VAB (miles de pesos de 2013)			*Composición orgánica del capital (%)*			*Tasa de ganancia (%)*			*Salario medio (miles de pesos de 2013)*		
Actividad económica	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*	*1998*	*2008*	*2013*
Industria electrónica	225	211	147	6	3	3	15	22	10	113	116	106
Computadora y equipo de oficina	391	178	172	22	5	6	9	12	13	125	102	89
Equipo de telecomunicaciones	227	307	159	2	2	3	22	48	10	129	135	116
Electrónica de consumo	248	283	204	3	3	4	22	19	10	130	163	139
Componentes y semiconductores	186	204	142	2	2	2	20	21	7	117	125	118
Instrumentos de precisión	213	220	174	4	2	4	17	18	8	119	141	126
Mantenimiento y reparación de equipo electrónico	131	70	70	5	5	4	21	27	21	57	28	35

Productividad VAB= Valor Agregado Bruto / Personal Ocupado Total.
Composición Orgánical del Capital= (Activos Fijos + Consumo Intermedio) / Remuneraciones Totales.
Tasa de Ganancia= Superávit Bruto de Operación / (Activos + Consumo Intermedio + Remuneraciones Totales).
Salario Medio= Remuneraciones Totales / Personal Ocupado.
FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del CE 1998, 2003, 2008, 2013 del INEGI.

Pero el cambio más importante es una aparente reversión de tendencia al incremento en el peso de los procesos productivos mayormente intensivos en conocimiento que había comenzado en el 2003 en los grupos de equipo de telecomunicaciones, instrumentos de precisión, y computadoras y equipo de oficina, lo que se podía apreciar por los incrementos mayores de la productividad medida respecto al valor agregado bruto (VAB) en relación con aquélla referida a la producción bruta total (PBT), en combinación con una disminución de la composición orgánica del capital, el incremento de la tasa de ganancia y del salario medio, que en su conjunto indicaban un mayor peso del trabajo complejo en la composición del capital y su efecto sobre los incrementos de productividad,[15] como lo muestran los cuadros 2A y 2B.

La orientación hacia actividades mayormente intensivas en conocimiento que lo anterior indicaba, y el consecuente ascenso en las RPG, constituyó la vía de la salida de la crisis del 2001-2002, claramente apreciable a partir de 2004 ante la reestructuración del SE-IT de Estados Unidos[16] y la intensificación de la competencia de China, lo que se expresa en una reorientación de la modalidad de desarrollo de la industria en los siguientes términos: *1)* ascenso industrial en las RPG hacia actividades más intensivas en diseño y procesos de manufactura más intensivos en conocimiento, que contienen mayor valor agregado y arrojan productos que requieren una mayor variedad de componentes y producción de series más reducidas (medianas series);[17] *2)* integración de la industria en la nueva modalidad de la división interindustrial del trabajo, por medio de la re-localización de

[15] La productividad en términos de VAB expresa más directamente los incrementos en la productividad del trabajo por efecto directo del trabajo vivo, en relación con la productividad medida en relación a la PBT, en donde está considerada la transferencia de valor del capital constante al producto, por lo que en ese caso el incremento de la productividad del trabajo puede estar relacionada con un incremento en la composición orgánica del capital y su efecto sobre el trabajo vivo. Por ello, incrementos de productividad más elevados del VAB en relación a la PBT muestran un mayor efecto del trabajo vivo sobre el incremento de la productividad, lo cual aunado a una disminución de la composición orgánica del capital, incremento en la tasa de ganancia y en el salario medio expresan una mayor incidencia en el proceso del trabajo calificado o complejo.

[16] La reestructuración del SE-IT de EEUU tiene las siguientes características: *1)* concentración más intensa en actividades de investigación y desarrollo y el diseño complejo; *2)* integración más estrecha al ascenso de China y Asia vía mercado (provisión de componentes y semiconductores); y *3)* aceleración de los procesos de relocalización-subcontratación internacionales, con mucho mayor hincapié en las actividades medianamente intensivas en conocimiento. Para mayor detalle, véase Dabat y Ordóñez (2009).

[17] Este proceso particular que tiene lugar en la industria electrónica como medio de salida de la crisis, ya había sido estudiado para la industria en su conjunto y como aspecto evolutivo de la industria de "maquila" en el concepto de "maquila de tercera generación", formulado en el periodo de expansión de los años noventa por Carrillo y Hualde (1997).

las empresas OEM de operaciones de diseño en el país o la incorporación de empresas subcontratistas manufactureras y de servicios locales en el proceso, como se muestra más adelante en el esquema 1; 3) reorientación de la producción hacia sectores o subsectores emergentes y/o de alto dinamismo, como la electrónica de consumo de nuevo tipo, la electrónica automotriz o la aeroespacial; y 4) redistribución de las exportaciones en detrimento del mercado estadounidense y a favor de China, Japón y Europa, lo que implica el inicio de la integración internacional de la industria vía mercado en la emergencia de China y Asia Oriental (Dabat y Ordóñez, 2009).

Pero como se ha visto, tal proceso parece revertirse —cuando menos parcialmente— con posterioridad a la crisis 2007-2009, cuando en grupos de productos como instrumentos de precisión tienen lugar incrementos en la productividad-PBT combinados con decrementos en la productividad-VAB, o bien en equipo de telecomunicaciones, componentes y semiconductores, los decrementos en la productividad-VAB son notoriamente mayores que los decrementos en la productividad-PBT; lo que tiende a corresponderse con nuevos incrementos en la composición orgánica del capital (con la excepción de componentes y semiconductores), marcadas disminuciones en la tasa de ganancia y disminuciones en los salarios medios (véanse nuevamente cuadros 2A y 2B).

Lo anterior está ligado al incremento en los costos laborales unitarios en China, y, consecuentemente, a la disminución de la presión competitiva de ese país sobre la IE, particularmente en la competencia en el mercado estadounidense, lo que se traduce en una desaceleración de los incrementos en las partes del mercado de ese país por parte de China de 28% en promedio anual en 2000-2008 a 3% en 2010-2016, mientras en México esa desaceleración es notablemente más reducida, esto es, de 6% a 2% en los mismos años. Pero en tres grupos de productos esa menor desaceleración en el conjunto de la industria expresa incrementos en las partes del mercado por parte de México en detrimento de China en 2010-2016, revirtiendo la tendencia previa de 2000-2008: 1) en computadoras y equipo de oficina, México acelera los incrementos en su parte del mercado en 5% promedio en 2010-2016 en relación con -1% en 2000-2008, contra -2% y 31% para China, respectivamente; 2) componentes y semiconductores, México 8% y -8%, contra 3% y 16% para China; y 3) en instrumentos de precisión, México 8% y 11%, contra 6% y 28% para China (cuadro 3).

Complementariamente tiene lugar una irrupción masiva de China en las importaciones de México en 2000-2008, con incrementos en su parte de mercado para el conjunto de la IE de 48%, que posteriormente se desacelera a 4% en 2010-2016, las cuales pasan de una participación en las im-

CUADRO 3
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE CHINA-ESTADOS UNIDOS, MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO-CHINA
(EN PORCENTAJES)

Grupos de la CUCI	*Exportaciones a Estados Unidos*				*Importaciones de México*				*Exportaciones a China*			
País	*China*		*México*		*China*		*Estados Unidos*		*México*		*Estados Unidos*	
Periodo	*2000-2008*	*2010-2016*	*2000-2008*	*2010-2016*	*2000-2008*	*2010-2016*	*2000-2008*	*2010-2016*	*2000-2008*	*2010-2016*	*2000-2008*	*2010-2016*
PRODUCTOS ELECTRÓNICOS	0.28	0.03	0.06	0.02	0.48	0.04	-0.07	0.01	0.07	0.17	0.12	0.03
Equipo de oficina y computadoras (751, 752 y 759)	0.31	-0.02	-0.01	0.05	0.47	0.03	-0.07	-0.01	-0.10	0.18	0.02	-0.09
Equipo de telecomunicaciones (764- 8841)	0.29	0.15	0.04	0.01	0.66	0.01	-0.01	-0.05	0.37	0.15	-0.02	-0.02
Instrumentos de precisión (774, 871, 872, 873, 874)	0.28	0.06	0.11	0.08	0.67	0.06	0.03	0.06	0.48	0.22	0.17	0.08
Componentes y semiconductores (776)	0.16	0.03	-0.08	0.08	0.41	0.21	-0.22	0.01	0.50	0.66	0.24	0.02
Electrónica de consumo (761, 762 y 763)	0.25	-0.03	0.13	-0.05	0.23	-0-02	-0.00	0.03	0.30	0.25	0.37	0.10

FUENTE: UN COMTRADE, *Yearbook of International Trade of Statistics*, varios años, disponible en <http://www.comtrade.un.org>.

portaciones de la IE de 2% en 2000 a 42% en 2016. Mientras tanto tiene lugar un decremento en la parte del mercado de las importaciones de Estados Unidos de -7% en 2000-2008, que posteriormente se revierte con un leve crecimiento de 1% en 2010-2016, lo que origina una disminución de Estados Unidos en las importaciones totales de la IE de 72% a 17% de 2000 a 2016 (UN COMTRADE. <http://comtrade.un.org/>), lo que indica un proceso de desintegración entre las IE's asentadas en México y Estados Unidos en el marco del TLCAN, y a favor de China.[18]

Por su parte, México acelera sus ritmos de incremento de exportaciones a China de 7% en 2000-2008 a 17% en 2010-2016, aun cuando con incremento en la participación en las exportaciones totales de la IE aun marginal de 0.5% en 2000 a 1.2% en 2016, mientras Estados Unidos observa una desaceleración de 12% en 2000-2008 a 3% en 2010-2016.

Considerando que del total de las exportaciones del país para 2014 a la IE le corresponde el 20.1%, un poco por debajo de la industria automotriz con 21.6%, pero por arriba de la petrolera con 10.5% y muy lejos de la textil con apenas 1% (UN COMTRADE <http://comtrade.un.org/>), la gráfica 2 muestra un cambio en la dinámica relativa de las exportaciones de los grupos de productos después de la crisis mundial 2001-2002, crisis que en el caso de México se prolonga hasta el 2004, como ha sido discutido en Ordóñez (2006) y Dabat y Ordóñez (2009).[19]

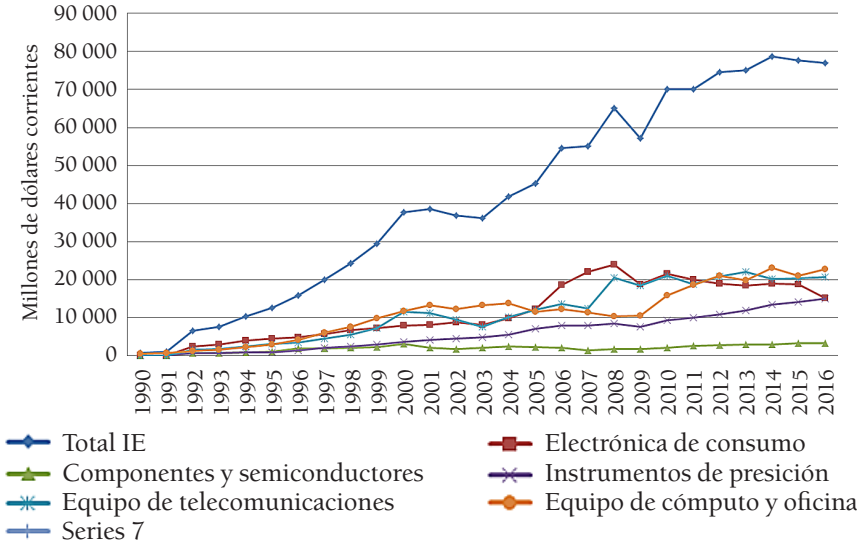
Las exportaciones de computadoras y equipo de oficina y las de componentes y semiconductores tienden a disminuir, y las de equipo de telecomunicaciones a desacelerarse previo a la crisis financiero-productiva global, mientras las de electrónica de consumo se elevan hasta 2008 y las de instrumentos de precisión observan una tendencia sostenida al alza hasta 2016.

Pero tiene lugar una reversión de tendencias a partir de 2008 para los dos primeros grupos de productos además de electrónica de consumo —cuando los efectos de la crisis aún no se manifiestan más que muy levemente—, y que se acentúa en la recuperación posterior de 2010 en adelante, en donde los grupos de productos que más aceleran su monto exportador son computadoras y equipo de oficina, componentes y semiconductores e ins-

[18] El incremento en la participación de las importaciones de China es mayor en equipo de oficina y computadoras de 4% a 60% en 2000-2016 y en equipo de telecomunicaciones de 2% a 57% (UN COMTRADE <http://comtrade.un.org/>).

[19] En la crisis de la IE en México incide la propia crisis del SE.IT de EEUU y la entrada en la competencia por el mercado norteamericano de China, particularmente en los dos grupos de productos que habían sido los más dinámicos de la expansión de la IE en México hasta el 2000: computadoras y equipo de oficina y equipo de telecomunicaciones. Para mayor detalle véase Dabat y Ordóñez (2009).

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA EN MÉXICO, 1990-2016



FUENTE: UN COMTRADE <http://comtrade.un.org/>.

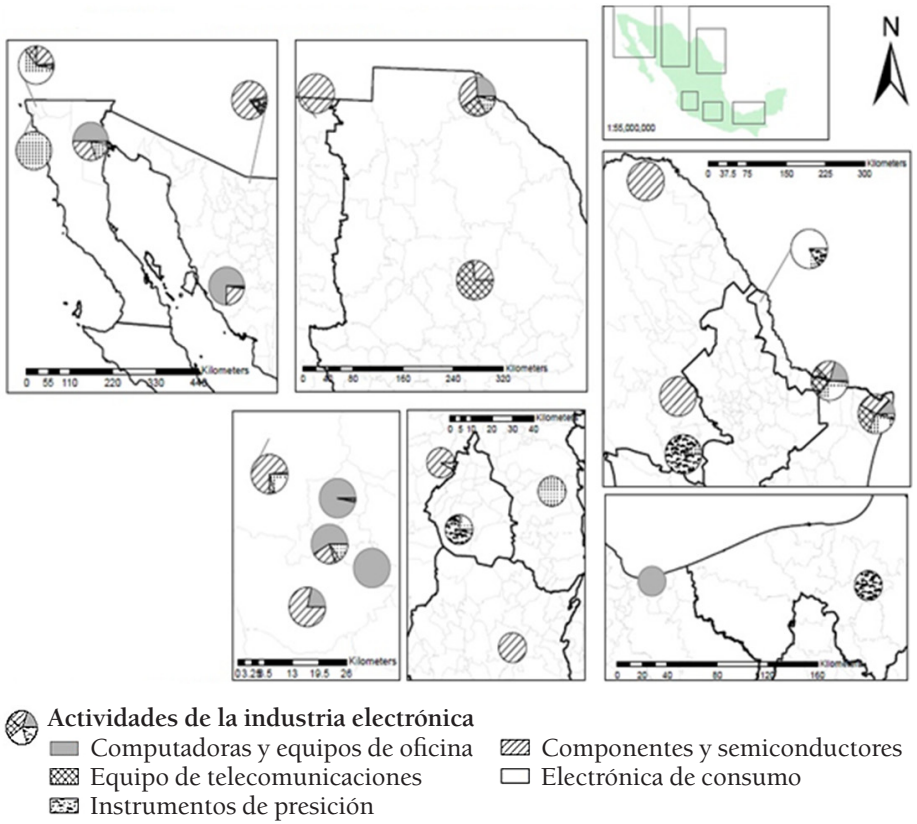
trumentos de precisión, esto es, aquellos que ganan partes del mercado estadounidense en detrimento de China conforme lo muestra el cuadro 3.

Por su parte, el despliegue espacial de la industria se caracteriza por un patrón de localización basado en la búsqueda de ventajas competitivas geográficas para la exportación al mercado estadounidense, que constituye el principal mercado (87% de las exportaciones), la existencia de universidades, tecnológicos y escuelas técnicas que proveen de fuerza de trabajo de bajo costo, pero con un nivel creciente de calificación, y el desarrollo de una infraestructura industrial, de transporte y telecomunicaciones.

Con base en ese patrón de localización se configuran tres agrupaciones territorial-industriales principales, de cambiante composición productiva heterogénea, poco grado de integración industrial y espacial interna, y mayormente vinculadas económica y espacialmente con el suroeste de Estados Unidos que con la economía y el espacio nacionales: *a*) la centrada en torno a Guadalajara en importante interrelación con Aguascalientes, que se caracteriza por cierto nivel de especialización en equipo de cómputo y de telecomunicaciones, y más recientemente en electrónica automotriz (Guadalajara) y componentes y semiconductores (Aguascalientes); *b*) la ubicada principalmente en Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali con ramificaciones

en toda la zona fronteriza norte, orientada a la electrónica de consumo, particularmente televisores, pero con presencia creciente de equipo de cómputo y de telecomunicaciones, además de componentes y semiconductores, y más recientemente de la electrónica aeroespacial (particularmente Baja California y Sonora [Hualde y Carrillo, 2007]); y *c*) la de la zona centro-sur, ubicada en el Estado de México, Querétaro, en menor medida en Morelos, además del sur de Veracruz, Tabasco y Campeche con cierta especialización en electrónica de consumo, equipo de telecomunicaciones, instrumentos de precisión y electrónica aeroespacial (Querétaro), como lo muestra el mapa 1.

MAPA 1
AGRUPACIONES ESPACIALES DE LA INDUSTRIA POR
PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL
(2008)



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI-CE.

La otra cara: cadenas internas de valor, capacidad de articular y dinamizar el crecimiento, y espacialidad "glocalizadora"

Del conjunto de la cadena de valor de la IE se encuentran asentados en el país los siguientes procesos: *1*) las actividades de diseño, coordinación de la cadena de valor y comercialización de marcas de las empresas OEM; *2*) el tramo 1 de proveeduría por las empresas CM, básicamente de ensamble de circuitos impresos; y *3*) el tramo 2 de proveeduría de componentes activos, pasivos, circuitos impresos, *software* inmerso y componentes eléctricos por parte de las empresas proveedoras de los CM, como lo muestra el esquema 1.

El resto de los tramos de proveeduría, esto es, el 3 y 4 de las diversas materias primas provenientes de la industria química sometidos a micromecánica, componentes conductores de la industria eléctrica, las obleas de silicio, resinas y láminas de cobre, etc., que se encuentran sometidas a procesos de elaboración que implican un alto contenido de diseño, no se llevan a cabo en el país y se proveen mediante importaciones provenientes fundamentalmente de Asia.

Asimismo, derivado de la libre importación para la reexportación, las cadenas de valor asentadas en el país son básicamente cadenas establecidas entre empresas extranjeras insertas en RPG con participación mínima de empresas nacionales, las cuales tiene presencia sobre todo en la provisión de *software* inmerso, circuitos impresos y su ensamble, y componentes eléctricos, lo que se corresponde con altos coeficientes de importación y exportación, y una muy débil capacidad de arrastre (encadenamientos productivos hacia atrás) e impulso (encadenamientos hacia delante) sobre el conjunto de la economía nacional, el SE-IT y la propia IE (véanse cuadros 1a, 1b y 1c).

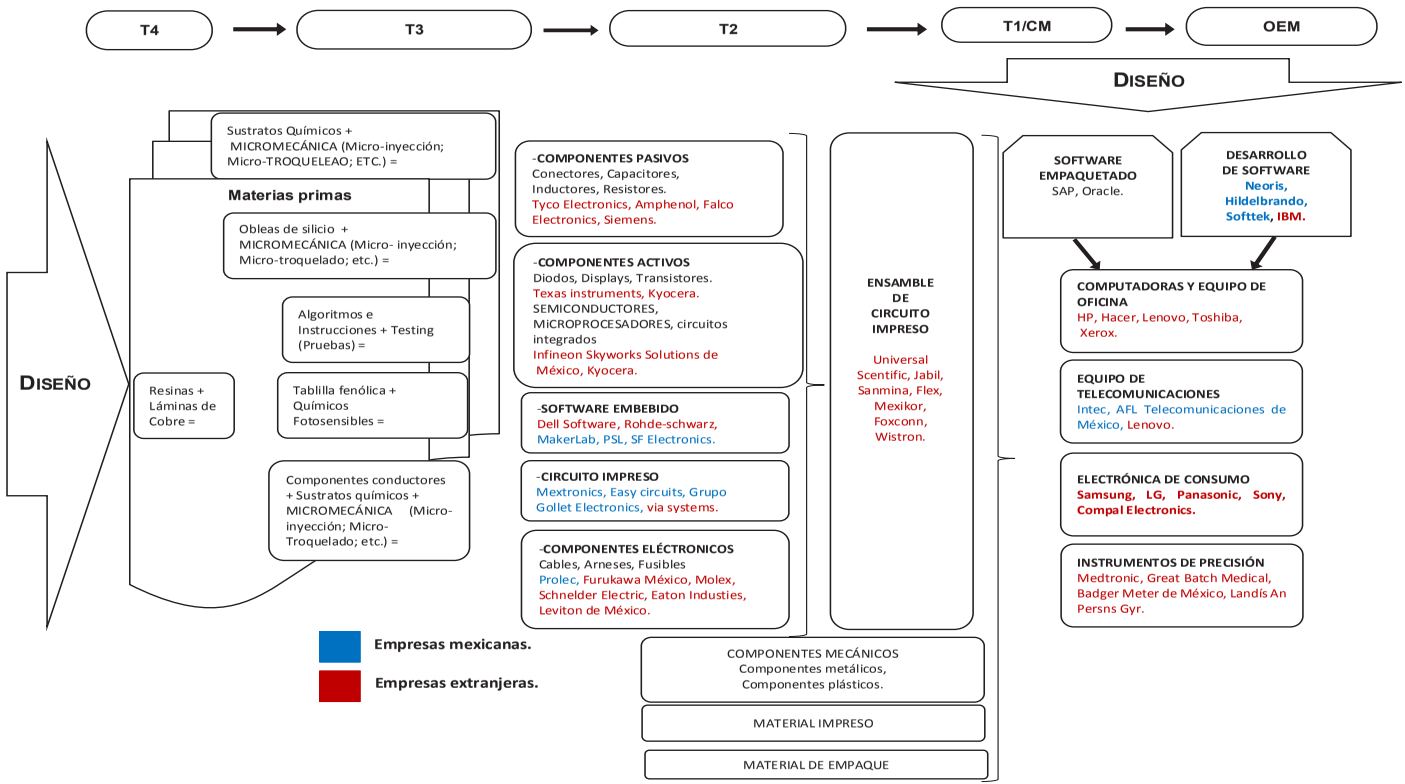
Así, no obstante que en términos de valor el 86% de la producción de la IE está constituida por capital constante o insumos que requieren de provisión por parte de otras actividades productivas (y sólo 14% consiste en valor agregado),[20] y 87% se destina al consumo intermedio (13% provee al consumo final); 78% de aquel capital constante es provisto por importaciones, mientras 98% de la producción destinada al consumo intermedio se exporta.

Lo anterior indica una clara integración mucho mayor de la industria con la supranacionalidad de la globalización que con la economía nacional,

[20] Se trata de una proporción que se encuentre sobredimensionada por la ya referida sobrefacturación de las maquilas de los insumos importados, que es contabilizada en las cifras proporcionadas por INEGI.

ESQUEMA 1

CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA Y PRINCIPALES EMPRESAS



FUENTE: elaboración propia con base en información tomada de Secretaria de Economía, Industria Electrónica 2013, México/Unidad de Inteligencia de Negocios 2013.

CUADRO 1A
ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS TOTALES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA
2012

	Industria electrónica			
Actividades	*Requisitos directivos de insumos (A)*	*Requisitos directos e indirectos de insumos (II-A)*	*Coeficientes directos de entrega (IE)*	*Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-IE)*
Industria electrónica	0.54	2.32	0.54	2.32
SE-IT (Sn IE)	0.0047058	0.03	0.06	0.15
Agricultura	2.86E-06	0.01	0.00	0.01
Industria	0.2680244	1.33	0.24	0.95
Información financiera	0.009192257	0.05	0.00	0.04
Economía total	0.86	3.99	0.87	3.65

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

CUADRO 1B
ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS NACIONALES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA
2012

	Industria electrónica			
Actividades	*Requisitos directivos de insumos (A)*	*Requisitos directos e indirectos de insumos (II-A)*	*Coeficientes directos de entrega (IE)*	*Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-IE)*
Industria electrónica	0.01	1.01	0.01	1.01
SE-IT (Sn IE)	0.0043564	0.01	0.01	0.01
Agricultura	2.8562E-06	0.00	0.00	0.00
Industria	0.02173454	0.04	0.01	0.02
Información financiera	0.005689122	0.01	0.00	0.00
Economía total	0.08	1.11	0.04	10.05

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

CUADRO 1C
ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS DE LAS IMPORTACIONES DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA 2012

	Industria electrónica			
Actividades	*Requisitos directivos de insumos (A)*	*Requisitos directos e indirectos de insumos (II-A)*	*Coeficientes directos de entrega (IE)*	*Coeficientes directos e indirectos de entrega (I-IE)*
Industria electrónica	0.53	2.250	0.530	2.25
SE-IT (Sn IE)	0.00	0.000	0.053	0.13
Agricultura	—	0.001	0.000	0.71
Industria	0.24	0.822	0.227	0.08
Información financiera	0.00	0.010	0.002	0.01
Economía total	0.78	3.090	0.830	3.18

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

lo que implica un proceso de desintegración nacional que en 2012 va en aumento en relación con 2003 y 2008 para el conjunto de la IE en cuanto a los eslabonamientos hacia atrás, y que sólo se reduce mínimamente en los eslabonamientos hacia delante de 2008 a 2012, pero apenas compensando la desintegración que tiene lugar en 2003 a 2008.

En ese marco de integración externa claramente predominante y creciente en los eslabonamientos hacia atrás, los grupos de productos que tienen una reducida integración con la economía nacional en los que son mayores sus eslabonamientos hacia atrás que hacia delante, son los siguientes en orden decreciente: instrumentos de precisión (0.17 y 0.11),[21] componentes y semiconductores (0.14 y 0.06, respectivamente), equipo de telecomunicaciones (0.12 y 0.04), mientras electrónica de consumo se mantiene a la par (0.01 y 0.01).

Por su parte, en los eslabonamientos hacia delante se observan tres perfiles de articulación: *1)* particularmente con la IE, en donde es sensible a la demanda de equipo de telecomunicaciones e instrumentos de precisión la rama de componentes y semiconductores, además de la propia industria;

[21] En relación con 2008 se incrementa su articulación hacia atrás con los servicios, la industria y particularmente con la IE (consigo mismo), mientras hacia delante lo hace con la industria, los servicios y particularmente la IE (consigo mismo).

2) los servicios y el SE-IT, en donde son sensibles a la demanda de servicios de telecomunicaciones las ramas de equipo de telecomunicaciones y computadoras y equipo de oficina; y 3) principalmente con la industria, los servicios y la IE, por parte de instrumentos de precisión que en esta última están articulados consigo mismos.

En general (sin distinguir la articulación externa de la interna) —como es obvio— todos los grupos de productos están fuertemente eslabonados hacia atrás con la rama de componentes y semiconductores y con la industria, eslabonamientos en los que prevalecen casi exclusivamente (con la excepción muy menor de la industria) las importaciones, con importante recursividad de requisitos directos e indirectos de insumos de la IE y de la industria.

Por lo que se refiere a los eslabonamientos hacia delante, en general todos los grupos de productos son sensibles a la demanda generada por el crecimiento de las otras ramas de la IE, particularmente, como es obvio, los componentes y semiconductores y, por el contrario, instrumentos de precisión es el menos articulado con las otras ramas. Asimismo, componentes y semiconductores, equipo de telecomunicaciones, computadoras y equipo de oficina y electrónica de consumo son sensibles a la demanda generada por el SE-IT y particularmente de los servicios de telecomunicaciones, aun cuando electrónica de consumo lo es respecto a la de producción y distribución de contenido en medios masivos. Pero, tanto respecto a la demanda generada por la IE como por el SE-IT, se trata fundamentalmente de demanda externa provista por importaciones, con grados de recursividad en entregas directas e indirectas importantes para la IE.

Por consiguiente, potencialmente la IE tiene fuertes capacidades de articular y dinamizar el crecimiento, o de arrastre e impulso sobre el conjunto de la economía nacional, puesto que cerca de 90% de su producción está constituida por capital constante o insumos que requieren de provisión por parte de otras actividades productivas, y hacia delante va dirigida al consumo intermedio de otras actividades. Estas capacidades potenciales, sin embargo, son bloqueadas por los altos coeficientes de importación y exportación (78% y 98%, respectivamente), y quedan confinadas en el comercio interindustrial de las RPG cuyas porciones se asientan en determinadas regiones o localidades del país, tanto en un sentido de demanda de componentes de capital constante, como de oferta dirigida al consumo productivo, con la correspondiente tendencia a la articulación directa de esas escalas regionales y locales con la supranacionalidad de la globalización, que conlleva a un proceso de fragmentación y desmantelamiento del espacio nacional.

Perspectivas de la IE en el marco de la renegociación del TLCAN

En el marco actual de la renegociación del TLCAN, una eventual retirada de Estados Unidos profundizaría la desintegración regional de la IE en curso en favor de China y Asia, y tendería a incrementar los costos de producción y los precios de los productos de la IE en el mercado estadounidense, cuando menos de aquellas porciones de las RPG que se relocalizaran de México a China como consecuencia de esa retirada (lo que adicionalmente incrementaría el déficit comercial de Estados Unidos con China), aun cuando ese no sería el caso en relocalizaciones a países con costos laborales unitarios menores o como resultado de los nuevos impuestos a la importación de los productos provenientes de México. Del lado de México, revertirían los recientes incrementos en las partes del mercado estadounidense en detrimento de China, resultado de la elevación de los costos laborales unitarios en ese país, al tiempo que profundizaría la invasión de las importaciones chinas en detrimento de Estados Unidos.

Frente a la competencia de China y Asia, por el contrario, sería necesario la profundización de la integración macro-regional de la IE, mediante políticas macro-regionales de competitividad integral que incluyeran acciones de promoción a la formación de un sistema de conocimiento macrorregional en grado de generar capacidades de innovación-aprendizaje en el marco del TLCAN, en combinación con acciones para generar capacidades productivas propias de los tres países, lo que implicaría la articulación estratégica de políticas de I&D, transferencia tecnológica y educativas, por una parte, con políticas industriales, comerciales, fiscales y de incentivos de alcance macro-regional, por la otra (Dussel y Gallagher, 2013:474).

Pero la coyuntura de la renegociación abre la posibilidad desde el punto de vista nacional de plantear una integración macrorregional, y en general a la globalización a partir de premisas nacionales, que reviva los contenidos nacionales, los coeficientes de exportación/importación y las políticas de transferencia tecnológica en la perspectiva de articular políticas para generar capacidades de innovación-aprendizaje y productivas nacionales con las macro-regionales, de acuerdo con lo planteado previamente.

En esa perspectiva, el desarrollo de la nueva base tecnológica-productiva del capitalismo del conocimiento y la IE como parte de ella en el país, requiere de la formación de un ciclo interno de conocimiento que abarque al conjunto de la reproducción económica y social. Lo anterior vuelve indispensables procesos de involucramiento y de inclusión social, así como de la articulación a partir de premisas nacionales de la diferenciación y ubicación multiescalar competitiva del territorio en la división global del

trabajo, todo ello contrario al dogma del libre mercado y la espacialidad "glocalizadora" del neoliberalismo (Ordóñez, 2009B).

De ello se desprende la necesidad de un nuevo accionar del Estado en la reproducción y el desarrollo económico centrado en el aprendizaje y la inclusión social, como ejes de una estrategia nacional de desarrollo del capitalismo del conocimiento y la integración en la globalización como la dimensión espacial de aquél.

Ubicando a México en esa perspectiva, el Estado no podría constituir un mero coordinador de la acción de las empresas y las instituciones del SC-E, sino asumir un papel activo y creativo en la gestión de desarrollo de la IE con un accionar con las siguientes características:

- Intermediación de la integración en el mercado mundial y el TLCAN en relación con la reproducción y acumulación interna, y articulación (nacional) de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo.
- Articulación del SC-E con la IE e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento.
- Impulso al ascenso en las RPG de la IE y su articulación con eslabonamientos productivos internos que posibiliten la integración de la empresa nacional y particularmente las PyMEs, así como el desarrollo de propiedad intelectual propia mediante procesos de aprendizaje e innovación.
- Desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado.
- Necesidad de impulso de la reproducción cognitiva y, por tanto, física también de la fuerza de trabajo o el desarrollo del trabajo complejo.[22]
- Promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos claves dentro de la IE,[23] con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción, como el desarrollo de una industria de microprocesadores de uso específico o una industria nacional del *software* adaptada a las necesidades nacionales, regionales y locales.

[22] O el llamado "capital humano", esto es, el conjunto de conocimientos e ideas innovadoras desarrolladas en cualquier momento por los sujetos en las empresas, universidades y el gobierno, lo que supone la necesidad de inversión en educación, capacitación y salud, etcétera.

[23] Un sector es clave en tres sentidos: *1*) tiene una contribución mayor en el progreso tecnológico que es central para el crecimiento a largo plazo; 2) cuenta con una tasa de retorno para los sujetos de la producción mayor que cualquier otra actividad económica; y *3*) tiene efectos externos, como la aceleración de la innovación tecnológica, que benefician ampliamente al resto de la economía (Borrus y Stowsky, 1997:9). Por ejemplo, las industria estadounidenses de la computación y del *software* surgieron y se desarrollaron gracias al subsidio del Estado al desarrollo tecnológico y la protección de la competencia externa (Flamm, 1993).

- Aprovechamiento de las condiciones, formas sociales y escalas híbridas y específicas, en términos del alargamiento del ciclo de vida de productos maduros de la IE orientados a nichos específicos para generar rentas internacionales de aprendizaje (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007:13) o, en términos escalares, el desarrollo de regiones que integran procesos geoeconómicos combinados de Estados Unidos y México más allá de los límites nacionales, como la región fronteriza norte.
- Provisión de una oferta creciente de productos de la IE a precios decrecientes que aseguren un ciclo de crecimiento en el cual la oferta dinamice a la demanda, lo cual se complementa con medidas que eviten perpetuar el monopolio "natural" y de aliento a la innovación tecnológica.[24]
- Proyectos y estrategias estatales espaciales de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal y de su despliegue espacial para incidir en la reproducción económica-social y espacial, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada con un nuevo dinamismo de las escalas subnacionales y nueva relación "de abajo-arriba".

Esta visión estratégica es la que podría hacer efectiva la capacidad (potencial) articuladora y dinamizadora del crecimiento de la IE, haciéndola portadora de una nueva espacialidad basada en el dinamismo regional-local, pero articulado "de abajo-arriba" nacionalmente en el país; como fundamento de la integración macro-regional renegociada en el TLCAN y supranacional en la globalización.

Bibliografía

Amin, A. & P. Cohendet (2004), *Architectures of Knowledge,* London, Oxford University Press.

Baily, M.N. (2000), *Macroeconomic Implications of the New Economy,* Berkeley, US, BRIE-University of California.

BBC News (2017), *China Leads World in Solar Power Production*, disponible en <http://www.bbc.com/news/business-40341833>.

Borrus, M. & Stowsky, J. (1997), *Technology Policy and Economic Growth,* Working Paper #97, Berkeley, US, BRIE-University of California.

[24] Esto es, medidas que eviten que los productores con un monopolio "natural" en una generación de productos utilicen esa posición para retardar la innovación tecnológica o para asegurarse una posición sumamente ventajosa en la competencia de la siguiente generación de productos (De Long y Summers, 2000:49).

Brenner, N. (2004), *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, London, Oxford University Press.

Carrillo, J. & A. Hualde (1997), "Maquiladoras de tercera generación, El caso Delphi-General Motors", en *Comercio Exterior* 47, núm. 9, septiembre, México, Bancomext.

Carrillo, J. & A. Hualde (2007), *Televisión digital en la frontera norte de México, retos ante la transición tecnológica*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Coriat, B. (1991), "El espíritu Toyota", en *Pensar al revés. Trabajo y organización de la empresa japonesa*, México, Siglo XXI Editores.

Dabat, A.; Miguel Ángel Rivera Ríos & Sebastián Sztulwark (2007), "Rentas económicas en el marco de la globalización, desarrollo y aprendizaje. Implicaciones para América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre, México, UNAM.

Dabat, A. & S. Ordóñez (2008), *El comercio mundial de productos electrónicos y eléctricos 1980-2004, Una aproximación estadística,* México, IIEc-UNAM.

Dabat, A. & S. Ordóñez (2009), *Revolución informática, nuevo ciclo industrial e industria electrónica en México,* México, IIEc–UNAM-Casa Juan Pablos.

De Long, J.B. & L.H. Summers (2000). *The New Economy, Background, Historical Perspective, Questions, and Speculations*, Berkeley, US, BRIE-University of California.

Dussel, E. & K. Gallagher (2013), "El huésped no invitado del TLCAN, China y la desintegración del comercio en América del Norte", en *Revista CEPAL*, núm. 110, pp. 85-111.

Fernández, V.R. & M.B. Alfaro (2011), "Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo, contribuciones desde la periferia", en *Revista Paranaense de Desenvolvimiento*, núm. 120, pp. 57-99.

Flamm, K. (1993), "Measurement of DRAM Prices, Technology and Market Structure", en Murray F. Foss, Marilyn E. Manser, and Allan H. Young (eds.), *Price Measurements and Their Uses*, Chicago, University of Chicago Press,

Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments*.

Foray, D. (2000), *Economics of Knowledge*, London, The MIT Press.

ITIF (2009), "The Atlantic Century Benchmarking EU & U.S. Innovation and Competitiveness", en *Information Technology & Innovation Foundation (ITIF)*, Washington D.C., disponible en <http://www.itif.org/files/2009-atlantic-century.pdf>.

Marx, K. (1894), *El capital. Crítica de la economía política*, tomo III, México, FCE.

OCDE (2001), "Measuring the ICT Sector", París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
OCDE (2004), "Patents and Innovation, Trends and Policy Challenges", París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
OCDE (2011), *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicación en México,* IIEC-UNAM.
Ordóñez, S. (2004), "Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento, elementos teóricos", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 1, enero, México, Bancomext.
Ordóñez, S. (2006), "Crisis y restructuración de la industria electrónica mundial y reconversión en México", en *Comercio Exterior,* vol. 56, núm. 7, julio, México, Bancomext.
Ordóñez, S. (2009a), "El Capitalismo del conocimiento, La nueva división internacional del trabajo y México", en A. Dabat y J. Rodríguez (coords.), *Globalización y conocimiento, El nuevo entorno del desarrollo económico de México*, México, IIEc-UNAM/CRIM-UNAM/FE-UNAM.
Ordóñez, S. (2009b), "La crisis global actual y el sector electrónico-informático", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 158, julio-septiembre, México, UNAM.
Ordóñez, S. (2013), "Crisis global y procesos de innovación de base electrónica-informática en América Latina", en Carmen del Valle (coord.), *Ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de México y América Latina, tomo II, Dinámica de innovación y aprendizaje en territorios y sectores productivos*, México, IIEc-UNAM.
Ordóñez, S. (2014), *TLCAN 20 AÑOS ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Juridicas.
Ordóñez, S. & R. Bouchaín (2012), "'Contribución al desarrollo del sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones en México", en María del Carmen Rivera (coord.), *Crisis estructural y alternativas de desarrollo en México*, México, IIEc-UNAM.
Peres Núñez, W. (1990), *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, OECD.
Powell & Snellman (2004), "The Knowledge Economy", en *Annual Review of Sociology*, núm. 30.
Staff -- PV Society (2009), "First Solar Will Be No. 1 Cell Producer This Year, iSuppli Says", en *Reed Business Information*, 4 de septiembre.
Schatan, R. (2002) "Régimen tributario de la industria maquiladora", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 10, octubre, México, Bancomext.
US-BEA U.S, *Bureau of Economic Analysis*.
USDC (2000), "The Emerging Digital Economy", *U.S, Department of Commerce,* New York, U.S.

Camino tortuoso de la industria textil y del vestido mexicana en el periodo del TLCAN

Ma. Beatriz García Castro*

Introducción

La industria textil y del vestido mexicana ha pasado por un largo periodo de crisis y de reducción de su participación en la producción manufacturera y en su participación en las exportaciones globales. Ello se debe a que la forma en que se han insertado las empresas mexicanas en la cadena de valor global no les ha permitido su escalamiento productivo, en tanto que las empresas de otras economías emergentes están desplazándolas de los mercados globales. Este capítulo tiene como propósito explorar los elementos que influyen a que las empresas textiles y del vestido nacionales no hayan podido colocarse en los segmentos de mayor valor agregado.

En el siguiente apartado se presentan algunos indicadores básicos del comportamiento macroeconómico de la industria textil y del vestido, para introducir, en el tercer apartado, las características de la cadena global de la industria, su evolución y elementos determinantes y presentar, en el apartado cuarto, los rasgos que han caracterizado a la industria en los últimos años y en el apartado cinco, los elementos que están presentes en las ganancias y pérdidas de competitividad. Por último se presentan algunas conclusiones.

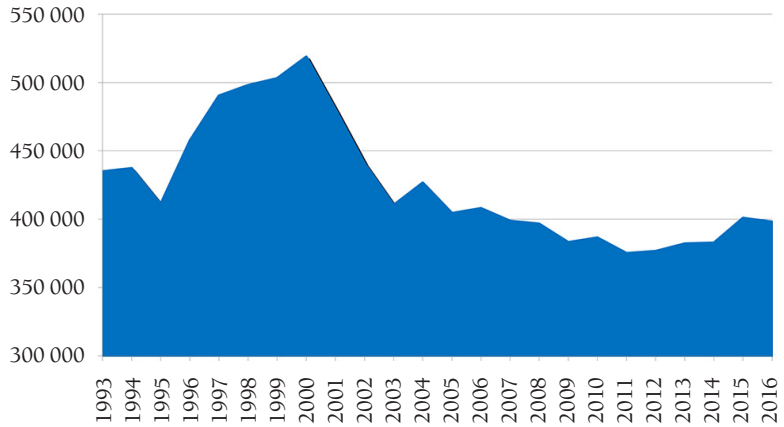
Desempeño exportador de la industria textil y del vestido mexicana

La industria textil y del vestido mexicana tiene una importancia crucial en la economía por su gran contribución al empleo, ya que en 2015 generó 327 163

* Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

puestos de trabajo remunerados en las actividades de fabricación de insumos textiles, confección de materiales textiles y prendas de vestir (INEGI, 2017), lo que equivale a 1% del empleo nacional y 7.7% del empleo manufacturero. Su carácter de generador de empleo se debe principalmente a que gran parte de las empresas que participan en su producción son micro o pequeñas empresas (97% de las 28 868 empresas, de acuerdo a la información de la DENUE de INEGI). Estos dos elementos, en conjunto, dan a la industria un carácter prioritario para el bienestar de la población.

GRÁFICA 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO*, BASE 2013



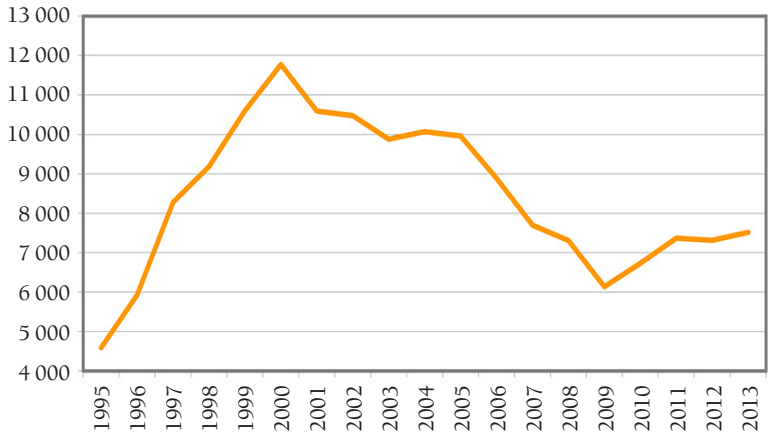
* 2016 y 2017 cifras preliminares
FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Su producción ha caído continuamente desde 2002, año en que alcanzó el valor más alto tras los efectos favorables de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Su participación en la producción manufacturera, que osciló en torno a seis puntos porcentuales en la segunda mitad de la década de los noventa, descendió dos puntos porcentuales al terminar la primera década del siglo, y se colocó en 3.6% en 2016. La mala situación de la industria se traduce, además de la baja producción y pérdidas de empleo, en la caída de sus ventas y pérdida de competitividad.

Parte importante de este comportamiento se explica por la drástica disminución de las exportaciones que, como veremos, han caído como consecuencia de la manera en que nuestra economía se ha insertado en la cadena de valor global y por la pérdida de competitividad en esta industria.

Después de la firma del TLCAN, México logró colocarse como el principal proveedor de textiles a Estados Unidos en el año 2000, fecha a partir de

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES MEXICANAS DEL SECTOR TEXTIL
Y CONFECCIÓN (MILLONES DE DÓLARES)
(2001-2016)



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del CECHIMEX.

la cual fue perdiendo espacios en aquel mercado, primero contra China y posteriormente contra países de Centroamérica y otras economías asiáticas emergentes, hasta ubicarse en el quinto lugar con sólo 4.5% de aquel mercado.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES
DE TEXTILES Y CONFECCIÓN DE ESTADOS UNIDOS

	1990	*2000*	*2010*	*2014*
1er lugar	Hong Kong 14.1	México 13.2	China 42.1	China 39.3
2do lugar	China 11.4	China 12	Nicaragua 13.7	Vietnam 8.8
3er lugar	Corea 9.1	Hong Kong 6.2	México 6.5	India 6.1
4o. lugar	Filipinas 3.7	Canadá 4.6	Canadá 6.6	Indonesia 4.6
5o. lugar	India 3.2	Corea 4.4	Italia 5.5	México 4.5
6o. lugar	México 3	India 3.9	Vietnam 4.8	Bangladesh 4.3

FUENTE: elaboración con base en CECHIMEX.

Además, la composición de las exportaciones mexicanas ha cambiado reduciendo la importancia de los productos de confección, aunque continúan siendo la parte mayoritaria de exportaciones (lideradas por los pantalones de mezclilla y camisetas de algodón). De 1995 a 2013 las exportaciones textiles y del vestido crecieron a una tasa promedio anual de sólo 2.8%. En contraste con este pobre desempeño, las importaciones de esta industria crecieron 5.9% durante el mismo periodo, crecimiento dominado por un importante incremento de la importación de textiles, reflejo de la necesidad de mejorar la calidad de los insumos para mantener productos en el mercado global de confecciones.

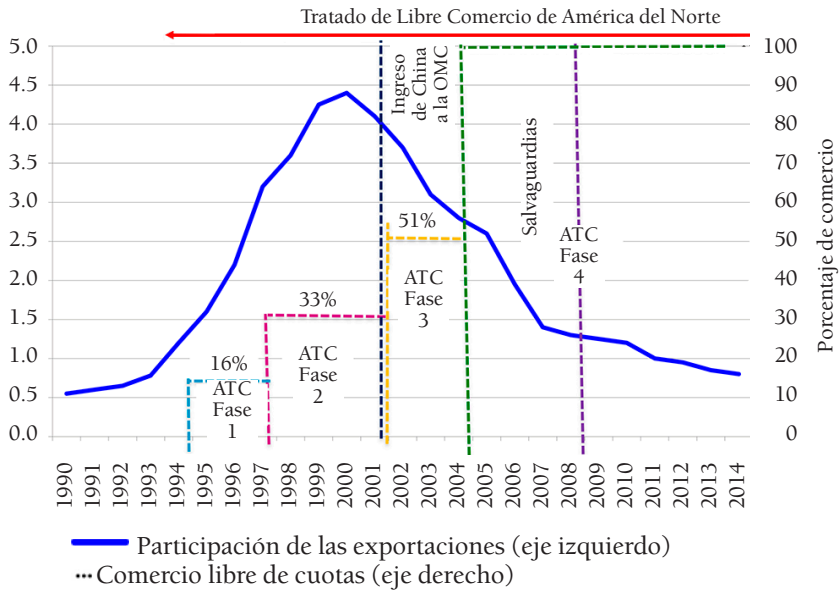
De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio

> […] en 2000 México era el cuarto exportador mundial de prendas de vestir y cubría el 4 % del mercado mundial. En ese mismo año, China, que ya era el primer exportador global, abastecía el 18 % de ese mercado. Doce años después, la participación de México cayó al 1 %, llegando a ocupar el decimoséptimo lugar en 2012. En ese mismo año, en cambio, China satisfacía ya 38% de las exportaciones globales de textiles (OMC, 2013).

La modificación en la participación de nuestra economía en las exportaciones globales de la industria del textil y del vestido refleja un primer periodo con el incremento significativo resultante del acceso al mercado de Norteamérica auspiciado por la firma del TLCAN en 1994, lo que lo colocó en el sitio de principal proveedor de textiles y confecciones en aquel país. La entrada de China a la OMC (en 2001) y la firma del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) —acuerdo que sucedió a las zonas de procesamiento de exportaciones y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Minian *et al.,* 2017)— dieron paso a un drástico cambio de tendencia en la participación de México en el mercado mundial, implicando una pérdida de participación hasta situarse en niveles próximos a 1%. Esta caída de las exportaciones mexicanas se acompañó de la quiebra de empresas textileras, incluso varias de las que habían incursionado en instalarse en México con paquete completo (Minian *et al.*, 2017). Este cambio de tendencia es muestra de la importancia que han tenido las regulaciones comerciales para el desempeño de esta industria, cambios que han permitido que países distantes a los principales consumidores y con menor tamaño como Bangladesh, Turquía, Indonesia y Malasia estén tomando posiciones principales en el comercio internacional. Se estima que incluso Camboya, Tailandia, Pakistán y Sri Lanka superen en los próximos años a México en la participación global.

La estructura y la dinámica de producción de la industria se han modificado en el transcurso de estos años, y con ella la forma en que la industria

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO GLOBAL Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS COMERCIALES



FUENTE: Minian *et al.*, 2017, p. 148.

textil y del vestido mexicana se inserta en la esfera de competencia global. Para tener una mejor comprensión de ello es importante observar cuáles han sido los cambios y tendencias de la producción global, la conformación de redes productivas y la manera en que se configura la cadena de valor global de la industria textil y del vestido.

CARACTERIZACIÓN DE LA CADENA GLOBAL DE VALOR

La formación de una red de producción posibilita la generación de economías externas por medio de la especialización parcial de productores, inversiones compartidas y formación de consorcios (Tigre, 2006); las redes de empresas constituyen una forma eficiente de organización de producción, al agregar gran variedad de competencias en comparación con una empresa aislada. Tal aglutinación de empresas favorece la obtención de externalidades positivas por medio de economías de escala y de alcance, ampliación de los mercados, aceleración del proceso de innovación e intercambio de competencias tecnológicas. Una forma concreta de estas redes de producción se presenta en la cadena de valor, que puede ser definida como la secuencia

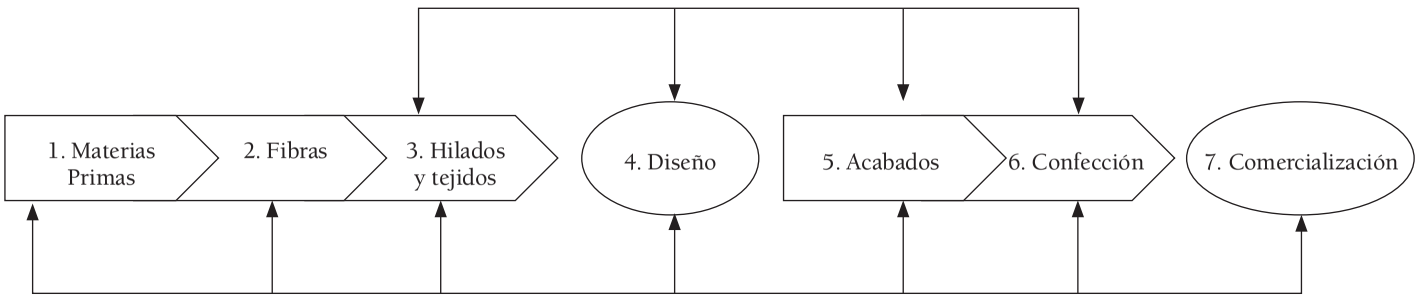
de actividades de producción (es decir, el valor agregado) que conducen y apoyan hacia el uso final. Las cadenas de valor varían de acuerdo a la escala de organización de las actividades, la amplitud y la longitud de la cadena. La escala está compuesta en los niveles locales, domésticos, internacionales, regionales y globales; y la amplitud según sea el conjunto de actores productivos dentro de la cadena (Sturgeon, 2002).

La cadena de valor de la industria textil y del vestido es una organización productiva global compleja. Incluye la producción de materias primas y el procesamiento de un grupo de fibras naturales y sintéticas que son transformadas en telas de diferentes características (primeras tres etapas de producción del diagrama), que tienen usos diversos como el industrial y la confección de prendas de vestir; además, la cadena también incluye la comercialización de los productos textiles y del vestido, etapa final de la cadena, que comprende una parte fundamental de su valor (Gereffi, 2014; Dussel, 2017; García Castro, 2004). Sus productos se clasifican en *commodities*, productos de moda básicos, mejor moda, moda puente, colecciones de diseñador, y alta costura hecha a la medida. Los primeros productos son más simples y de menor valor añadido, y los últimos corresponden a procesos en los que se genera mayor valor y que requieren mayores calificaciones y habilidades para su elaboración.

Esta es una cadena dirigida por los compradores, en la que el mayor valor agregado se genera en la etapa del diseño. Esta etapa concentra a los grandes compradores y fabricantes de marca, quienes mantienen el control de la cadena. Las actividades que podrían decirse de "servicios" (la marca, el diseño y la distribución) generan entre 70 y 80% del valor agregado de la cadena[1] (Gereffi, 2014). Por supuesto, las cadenas de valor están influenciadas por entornos institucionales locales y nacionales en los que se ubican, por lo que su desempeño ha sido afectado por las políticas comerciales e industriales, por ejemplo, por los acuerdos multifibra, el ATV y los acuerdos comerciales como el TLCAN. Los grandes centros de consumo global (Estados Unidos y la Unión Europea) mantiene otro tipo de restricciones no arancelarias para proteger sus mercados como cuotas y salvaguardas; pese a ello, la penetración de las economías emergentes al mercado estadounidense no ha podido frenarse, muestra de ello es que mientras sus importaciones crecieron a una tasa promedio anual cercana a 3% de 2000 a 2015, las provenientes de Europa, de América del Norte y del DR-CAFTA (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, en inglés) tuvieron

[1] Esto es, de cada peso de valor de, por ejemplo, un pantalón, aproximadamente 80 centavos corresponden a este grupo de servicios y sólo 20 centavos a los insumos y la confección propiamente dichos.

DIAGRAMA 1
ESTRUCTURA DE LA CADENA DE LA INDUSTRIA TEXTIL



- Cultivo de algodón
- Crianza de ganado ovino
- Procedimientos de productos petroquímicos
- Cultivo de algodón

- Fibras naturales
  - Algodón
  - Lana
- Fibras sintéticas
- Fibras artificiales

- Elaboración de hilados y cordelería
- Tejidos industriales
- Productos tejidos terminados
- Tejidos de punto

- Tejido
- Estampado
- Ribeteado
- Otros

- Fabricación de prendas y otras ropas
- Maquila

FUENTE: García Castro, 2004, p. 77.

un crecimiento negativo, dando paso a la mayor penetración de China y Vietnam (Dussel, 2017).

La participación de países emergentes en la producción a partir de ofrecer diferentes formas de encadenarse a la producción y comercialización es importante para explicar el desempeño de esta cadena de valor.

> Asia y particularmente China —aunque Vietnam, Bangladesh y la India, entre otros, […] han incrementado su presencia global— son el punto de referencia para la producción, las inversiones e incluso crecientemente la investigación y desarrollo de diseños y materiales; estos países, además de Hong Kong y Corea del Sur, permiten ofrecer procesos de "paquete completo" desde hace varias décadas, incluyendo financiamiento y sofisticados procesos de logística y mercadeo (Dussel, 2017, p. 31).

La configuración internacional de la cadena de valor mantuvo, inicialmente, los segmentos de producción de mayor valor agregado en los países avanzados, dejando las etapas de menor generación de valor en los países menos desarrollados, que aportaban los elementos de producción a bajo costo gracias a los bajos salarios. No obstante, las materias primas como hilos, textiles de diferentes materiales, anchuras y propiedades, se fueron produciendo cada vez de forma más sofisticada y en algunos casos, abrieron posibilidades a que algunos de los participantes en los eslabones menos lucrativos de la cadena, pasaran a participar también en las fases más avanzadas (Humphrey y Schmitz, 2002; Gereffi, 2014). Los países asiáticos optaron por incorporarse con estructuras de "paquete completo", esto es, por incorporar además de la mano de obra, materiales, diseño y servicios. En este contexto, la competencia por los grandes mercados, principalmente por el estadounidense, es cada vez más marcada. De acuerdo con Minian *et al.*, las *commodities* y los productos de moda básicos, se diseñan para ser consumidos en grandes volúmenes (produccion de masa), y en su producción la forma característica de competir ha sido por bajos costos. Por el contrario, los insumos destinados a la confección de alta costura, así como la propia confección se caracterizan por su gran diferenciación, además de que en este segmento se da una importante participación del diseño en la competencia. Aquí los mercados son más pequeños y cambiantes, y la competencia no se sustenta en el bajo precio.

> [El] segmento del vestido se encuentra saturado y caracterizado por altos niveles de competencia entre países latinoamericanos, africanos y asiáticos […] que además de los bajos salaros, se aprovechan de la informalidad y la precariedad laboral tolerados por los gobiernos nacionales. En este segmento, las…] oscilaciones en el tipo de cambio y/o el costo de la fuerza de traba-

> jo pueden generar relativamente rápidas transferencias de las plantas entre los países competidores (Dussel, 2017, p. 32).

Los cambios en las regulaciones del sector, las mejores condiciones productivas y por bajos costos de algunos países emergentes, y las modificaciones en la competitividad de países del este asiático han cambiado la localización de la producción de la cadena global de textil y del vestido, reduciendo la participación de los países desarrollados en las exportaciones globales. En la última década del siglo XX ganaron presencia países como China, Honduras y México;[2] sin embargo, en la década pasada la balanza se inclinó a países asiáticos emergentes como Bangladesh y Vietnam, que incrementaron su participación en las exportaciones globales, desplazando a nuestra economía. Estos países emergentes incluso anularon la estrategia de algunas empresas estadounidenses que intentaron mantener las ventajas competitivas dadas por la firma del TLCAN, con la integración vertical de empresas estableciendo subsidiarias y realizando inversiones en colaboración con empresas mexicanas para ofrecer "paquete completo". "Entre 2001 y 2005, varias de las grandes empresas que invirtieron en México se declararon en quiebra" (Minian *et al.*, 2017, p. 147).

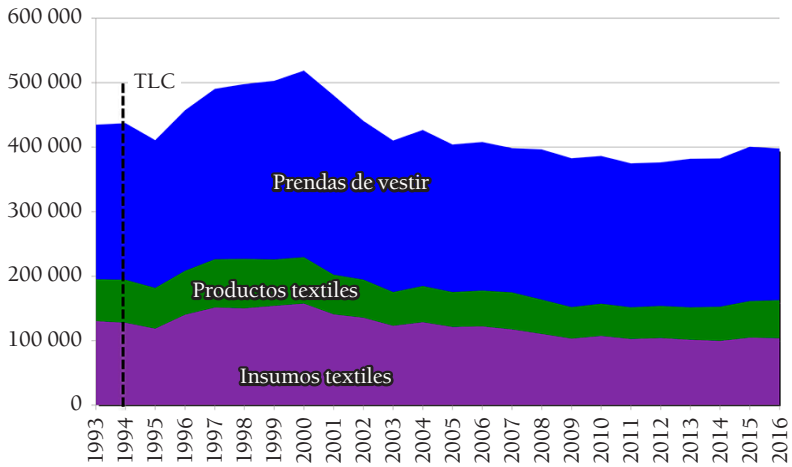
Competencia para la industria textil y confección

El comportamiento del PIB de la industria es muestra inequívoca de la profunda crisis por la que transcurre la cadena mexicana de textil y del vestido desde el inicio de este siglo, perdiendo importancia en la producción de hilados, insumos y confecciones y en la generación de empleos, lo que ha significado incluso una disminución importante en los niveles de desarrollo de algunas localidades tradicionalmente especializadas en la producción de textiles. Como ejemplo se puede citar el caso del estado de Aguascalientes, que en 2007 representaba 2.3% de la producción de la industria y diez años después sólo participó con 0.4% de la producción.

La reducción de las ventajas inicialmente otorgadas por los acuerdos comerciales a las que se ha referido con anterioridad, la competencia desleal de importaciones ilegales, resultantes del contrabando, triangulación y subvaluación de mercancías (Saldaña, 2017), y la incapacidad de nuestro país de transitar a eslabones de mayor valor agregado de la cadena global de valor de textil y del vestido explican la pérdida de competencia a nivel global.

[2] Esto fue lo que permitió al país colocarse en la cuarta posición mundial de exportaciones de la cadena, después de haber ocupado el lugar 33 en 1990.

GRÁFICA 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(MILLONES DE PESOS BASE 2013)



FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. 2016 y 2016 cifras preliminares.

La cadena textil y de confección mexicana incluye la fabricación de insumos, tales como la preparación y fabricación de fibras sintéticas[3] y naturales, su hilado y tejido, y la confección de prendas de vestir y de otros artículos textiles de uso industrial o para otras actividades (por ejemplo, cinturones de seguridad para la industria automotriz). Se especializa en la confección de prendas de vestir de algodón. Según reportó el INEGI, la confección en serie de ropa exterior representó una cuarta parte de su valor de producción en 2015 y otra cuarta parte la generó la fabricación de telas anchas de trama. Su producción

> […] se encuentra compuesta mayoritariamente por micro y pequeñas empresas; la información del Censo de 2014 del INEGI refleja que las tres actividades económicas vinculadas con la [industria textil y de confección] —fabricación de prendas de vestir (315), fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir (314) y fabricación de insumos textiles y acabado de textiles (313)— está conformada por más de 72,000 empresas y más de 470,000 empleos, la gran mayoría en micro, pequeñas y medianas empresas (Dussel, 2017, p. 33).

Las exportaciones mexicanas se dirigen mayoritariamente a Estados Unidos, mercado al que se abastece principalmente de pantalones de algodón

[3] México es el único productor de fibras acrílicas en América del Norte.

CUADRO 2
EXPORTACIONES TOTALES MEXICANAS TEXTILES
Y CONFECCIÓN POR PAÍS

Años	*1995*	*2000*	*2005*	*2010*	*2013*
	Valor (millones de dólares)				
Total	4 591.10	11 770.58	9 960.70	6 732.27	7 517.55
	Participación (en porcentajes)				
Estados Unidos de América	83.40	90.96	92.50	88.07	84.74
Canadá	0.81	0.97	1.73	1.87	1.74
Colombia	0.80	0.42	0.56	1.64	1.45
China	0.16	0.01	1.08	1.06	1.44
Italia	0.67	0.39	0.32	0.64	0.93
Guatemala	0.12	0.76	0.06	0.50	0.42
República Dominicana	0.08	0.20	0.52	0.42	0.82
América Latina y el Caribe	8.82	4.76	2.25	6.07	8.55
Centroamérica	1.66	1.58	0.71	1.99	2.73
Subtotal	93.85	97.08	97.88	97.71	97.40
Resto	6.15	2.92	2.12	2.29	2.60
Total	100	100	100	100	100

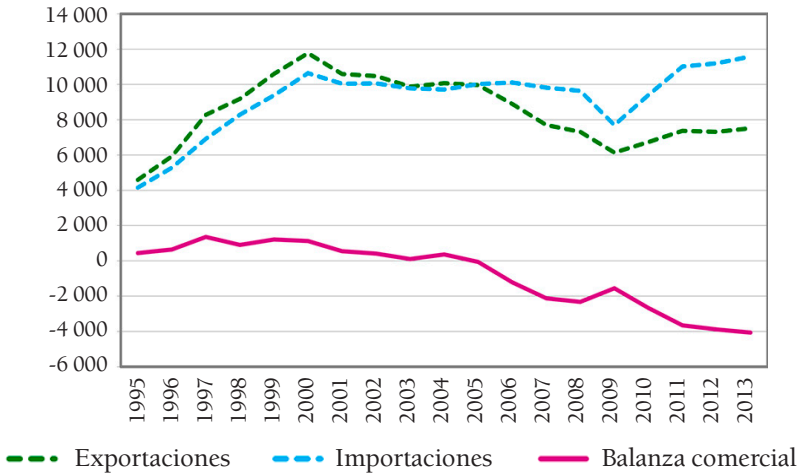
FUENTE: elaboración propia con base en CECHIMEX.

(mezclilla en su gran mayoría) y camisetas de algodón. Sólo los pantalones contribuyen con casi 30% de las exportaciones a Estados Unidos.

La dinámica de la industria textil mexicana está determinada principalmente por su capacidad de incrementar o en su defecto, mantener las ventas de confecciones en el mercado estadounidense, que es uno de los mercados más grandes y dinámicos, pero también uno de los más competidos. La forma en la que nuestro país logró penetrar aquel mercado con la firma del TLCAN fue modificar el contenido de insumos para penetrar en aquel mercado, lo que explica el importante crecimiento en las importaciones desde la firma del acuerdo, además de la ventaja que dio la diferencia salarial. La necesidad de abastecerse con insumos de calidad y a la moda, han obligado a mantener una alta tasa de importaciones, dando como resultado que los beneficios de las exportaciones se esfumen por los elevados coeficientes de insumos importados. Así mismo, el mercado interno de productos confec-

cionados es abastecido de manera creciente por las importaciones, muchas de las cuales ingresan a nuestro país de manera irregular. Ello ha resultado en un creciente déficit en la balanza de pagos de este sector, lento ritmo de crecimiento en la producción de todos sus segmentos y la consecuente pérdida de competitividad internacional.

GRÁFICA 5
BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO DE TEXTILES Y CONFECCIÓN
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con base en CECHIMEX.

La estrategia de México de insertarse en la cadena de valor en los eslabones más bajos, a partir de proporcionar fuerza de trabajo barata, al parecer se ha agotado. El lustro de fuerte crecimiento y gran participación en el mercado global (en el estadounidense, para ser más precisos), que siguió a la firma del tratado comercial de América del Norte, no fue suficiente para asegurar el escalamiento productivo de la industria textil y del vestido nacional. Existen otros elementos que han impedido el crecimiento sostenido de esta industria, entre los que aparecen la diferencia salarial, los costos de producción, el ambiente institucional y la posibilidad de generar productos en segmentos de alto valor agregado.

GANANCIAS Y PÉRDIDAS DE COMPETITIVIDAD

Como fue ampliamente difundido por Porter con la publicación en 1990 de *La ventaja competitiva de las naciones*, la competitividad de un país se de-

fine por la competitividad de sus empresas, las que dependen de una serie de factores internos y externos para alcanzarlas. Estos factores fueron resumidos en lo que hoy se conoce como el "diamante de Porter", que enfatiza la necesidad de incluir elementos contextuales y sistémicos para alcanzar dicha competitividad.

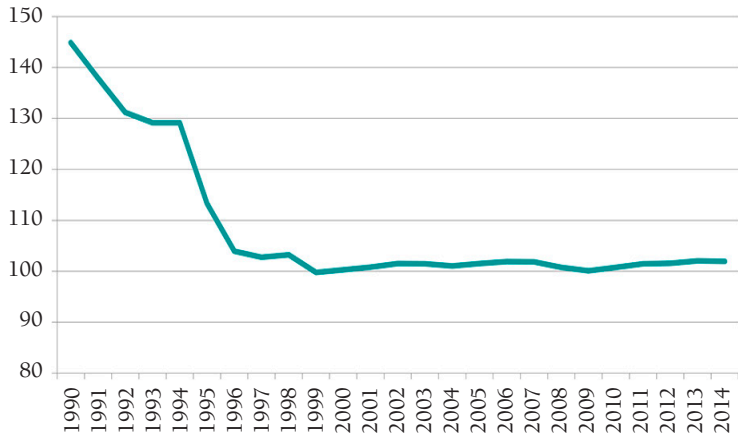
Independientemente de los esquemas que se adopten para ilustrar esta idea, es indiscutible que el desarrollo de la competitividad pasa por diversos elementos, entre los que aparecen a nivel de empresa y a nivel de sistemas los costos, la calidad, la eficiencia y la innovación en la producción, que a su vez dependen de los recursos y capacidades tangibles e intangibles. De éstos, las ventajas que otorgan los bajos costos asociados a bajos salarios o abundancia de materias primas (el petróleo, por ejemplo), son las que se agotan más fácilmente, en tanto que las ventajas derivadas de las innovaciones de productos, procesos o tecnológicas son las más duraderas. La mayor productividad asociada a la innovación en productos y procesos y a mejor calidad en los productos y los servicios, necesariamente tiene elementos que atañen a las capacidades de las empresas, otros elementos se relacionan con el conjunto de éstas en la propia industria y las actividades productivas relacionadas en la cadena de valor (clúster) y, por último, otros elementos se relacionan con factores institucionales que favorecen o debilitan la competitividad de las empresas.

La competitividad de las empresas en mucho depende de su vinculación como red para la realización de acciones conjuntas y coordinadas que tienen como consecuencia el aumento de la eficiencia colectiva; acciones que facilitan un sistema eficiente para la circulación y la transmisión de información relevante, que posibilita la difusión de innovaciones tecnológicas y organizacionales a nivel local, y la introducción de nuevos productos de acuerdo a las tendencias percibidas o creadas respecto a la demanda de los clientes. Estas acciones dependen en gran medida de elementos institucionales.

Sin duda, la estrategia competitiva más frecuentada (y con menos perspectiva de éxito sostenible a largo plazo) es la que explota de manera estática ventajas en costos reales (por una dotación privilegiada de factores o por el abaratamiento de costos vía contención salarial o subsidios a la producción).

Los bajos salarios constituyeron el eje sobre el que se relocalizó la industria de la *confección a partir de los años ochenta del siglo pasado, lo que favoreció el desarrollo de la* industria textil y del vestido en México. Ante la competencia de estas economías y para evitar perder competitividad, los países desarrollados establecieron sistemas de regulación al comercio internacional y procuraron la producción automatizada de las confecciones (Minian *et al*., 2017), dando caso al Acuerdo Multifibra a al ATC de la ONC.

GRÁFICA 6
EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL (ÍNDICE 2012=100)



FUENTE: elaboración propia con base en Banco de México (2015).

Sin embargo, la primera estrategia dio paso a la firma de numerosos acuerdos multilaterales y al traslado de la producción menos intensiva en valor agregado y más intensivo en trabajo poco calificado, y que se asocia con la producción a gran escala a los países de bajos costos laborales.[4]

Las desventajas de largo plazo de competencia basada en bajos salarios son evidentes en la trayectoria seguida por nuestro país.

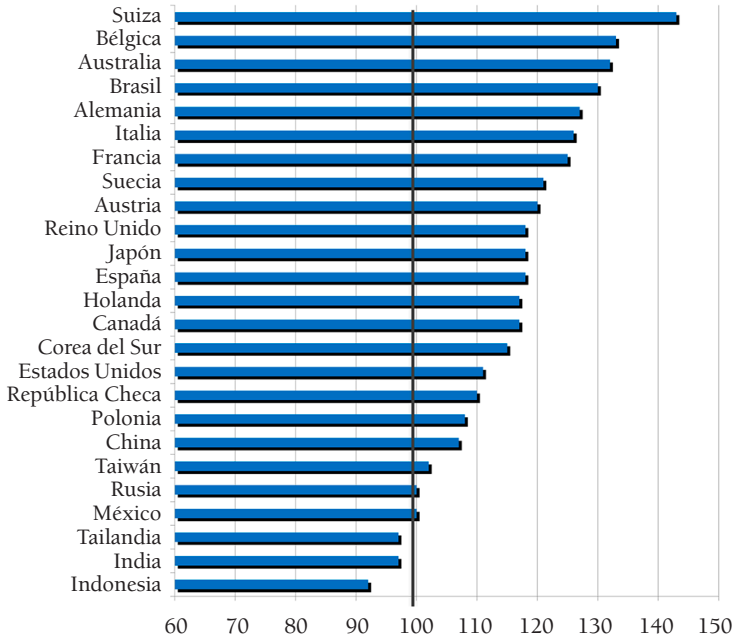
> Al comparar el salario de México con el de los principales exportadores asiáticos de la industria del vestido, se tiene que para 2001 el salario mexicano era más de cinco veces el salario de China y más de ocho veces el de Bangladesh. Para 2011, los salarios de esta industria habían bajado 29% en México, lo que supuestamente los hacía competitivos con los países asiáticos. Con esta reducción, en dicho año, los salarios en México eran 1.6 veces más altos que los de China (Minian *et al*., 2017, pp. 145-146).

Como resultado de la caída de los salarios mexicanos, los costos de producción industrial de nuestro país son uno de los más bajos del mundo, aunque no son más bajos que los de India, Indonesia y Tailandia (Secretaría de Economía, s/f). De hecho, los costos de producción industrial de China son 7% superiores a los de México, los de Estados Unidos 11% y 15% los de Corea del Sur.

Esto demuestra que, no aún en la competencia en costos, existe un conjunto de elementos relevantes que determinan las ventajas más allá de los

[4] El costo laboral puede representar entre el 30% y el 50% de la ropa (Minian *et al*., p. 144).

GRÁFICA 7
ÍNDICE DEL COSTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL RESPECTO A MÉXICO



FUENTE: elaboración propia en base a Nájera (2015).

bajos costos salariales. Miniani *et al*. (2017) utilizan un contra ejemplo de los bajos salarios de varios de los países africanos para evidenciar que no basta este elemento para asegurar alta competitividad. Lo mismo puede aplicarse al caso mexicano e incluso extrapolarse a los bajos costos de otra índole.

No obstante, las ventajas comparativas de la producción no dependen únicamente de bajos costos, sino fundamentalmente de ganancias competitivas asociadas a innovaciones de productos y de procesos, lo que implica establecer nichos de mercado basados en diseño, calidad y flexibilidad para ofrecer un producto de alta calidad rápidamente cambiante, estrategia que ha permitido a países como Italia mantenerse liderando el mercado de moda mundial.

De esta manera, la estrategia de generar nichos de mercado de moda de alta calidad (como es el caso de Italia) aparece como una estrategia alternativa a la búsqueda de competitividad a partir de la reducción en costos en la competencia global. En estos nichos de mercado el volumen de producción es reducido, con productos sofisticados, insumos de alta calidad y productos e insumos rápidamente adaptados con gran colaboración entre partici-

pantes del proceso productivo, principalmente los diseñadores; aquí los aspectos intangibles de la producción son los más relevantes. Es en este segmento en el que se han posicionado empresas de países avanzados. La tendencia internacional de la cadena de valor global de textiles y de vestido, junto con el comportamiento de las exportaciones globales de sus productos,

> […] permite sugerir que la industria del vestido de países desarrollados se ha concentrado en atender nichos de mercado en los que la competencia no depende de los costos […laborales, sino que buscar atender nichos específicos de mercado de alta calidad...], lo que les permite producir y exportar bienes que en promedio son más caros que los que importan (Minian *et al*., 2017, p. 150).

Como parte de las estrategias productivas tendientes a alcanzar mayor productividad debe apuntarse la relacionada con la automatización de la producción, la que fue utilizada por países con altos salarios para defender sus espacios de mercado de la competencia de China y México entre otros; sin embargo, no ha resultado muy eficiente porque el manejo de materiales textiles muy flexibles y de rápido cambio en diseño dificulta una eficiente automatización.

Otra estrategia ampliamente utilizada por las economías avanzadas para intentar mantener sus posiciones en el mercado global fue la de instalar plantas en países de bajos salarios cercanos a los consumidores globales. En México este ha sido uno de los elementos que ha favorecido su competitividad en el mercado de Estados Unidos: es la cercanía geográfica con aquél mercado lo que impacta en los costos de transporte. De acuerdo con el Boston Conuling Grup, México es el país emergente competidor de esta cadena que tiene a los principales puertos a menos días de distancia. Por ejemplo, hay cinco días de distancia con Nueva York, cuatro a Chicago y 16 a Róterdam. En comparación, la distancia de China a esos puertos es —respectivamente— de 32, 22 y 32 días, y la de Colombia es de 6, 9 y 15, respectivamente. Esto da una diferencia de 60% más en el costo de transporte entre México y China.

Conclusiones

Lo que se ha mostrado en este trabajo permite afirmar que las empresas mexicanas tienen clara ventaja en costos salariales, costos de transporte y, en suma, un costo de producción industrial por abajo de la mayoría de sus principales competidores. Entonces, ¿por qué nuestro país ha perdido su

participación en el mercado global?, ¿por qué China ha logrado mantener e incluso incrementar su participación en las importaciones de Estados Unidos, a pesar de su desventaja por las diferencias salariales?

Se puede desprender que existen elementos mucho más importantes que estas ventajas en costos y que han estado ausentes en el sistema nacional, entre los que destaca: servicios de soporte oportunos, diversos y de costo accesible para las empresas; infraestructura de soporte, de transporte y de comercialización; normas que garanticen la posibilidad de beneficiarse de innovaciones; mecanismos (incluye lo legal y lo cultural) de colaboración redituable y respetuosa de las partes y de rápida difusión de los cambios en la demanda de textiles y de confección. Todo esto es fundamental para apoyar la competitividad.

Estos elementos son institucionales y son determinantes —en muchos casos— de que las empresas puedan conseguir las economías de red, que les permiten obtener economías de escala para la producción, comercialización y, mucho más importante, en innovación. Alcanzar las economías a escala en conjunto (en red) es fundamental para permitir a las empresas participantes especializarse y buscar nichos de mercado sin que el incremento en costos las excluya del mercado.

Parte de estos elementos institucionales se asocian con la protección de los mercados, principalmente en lo que a la competencia desleal se refiere. Hoy en día la importación ilegal, la triangulación y la subvaluación de las mercancías importadas, están poniendo en jaque a la ya abatida industria textil y de confección nacional.

Además, la participación de nuestra economía en el mercado global ha quedado excesivamente concentrada en muy pocos destinos (Estados Unidos) y en muy pocas mercancías (pantalones de mezclilla), dejando a la industria en condiciones de vulnerabilidad por rigidez.

Vale la pena señalar que la apuesta de desarrollo de esta industria ha sido equivocada, y que en lugar de fomentar la competencia vía precios bajos (competencia que además es muy vulnerable a las fluctuaciones del tipo de cambio) y que afecta sensiblemente a la población y también al mercado doméstico, debería promoverse una política industrial activa que permitiese la obtención de capacidades productivas y organizativas más completas, además de la oferta de servicios de soporte oportunos que viabilizaran la transición hacia segmentos de mercado de mayor valor agregado y al fortalecimiento del mercado interno. Esto implica una inversión de largo plazo que requiere recursos para su realización.

Es una pena que los pocos años de bonanza generados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no hayan servido para facilitar el tan aclamado escalamiento productivo y que, por el contrario, sólo haya ser-

vido para estimular la precariedad de la mayoría de los trabajadores asociados a esta actividad productiva.

Bibliografía

Albin, Óscar (2017), "Industria Nacional de Autopartes, A.C., los cambios económicos en la manufactura global. Un análisis del cambio en la competitividad en costos en las mayores 25 economías exportadoras", en *Prospecta*, ponencia, disponible en <http://www.prospecta.mx/pdf/2398.pdf>, consultado en octubre de 2017.

Bair, Jennifer y Enrique Dussel (2006), "Global Commodity Chains and Endogenous Growth, Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras", en *World Development*, vol. 34, núm. 2, Gran Bretaña, Elsevier, pp. 203-221.

Banco de México (2015), *Sistema de Información*, consultado el 23 de agosto de 2017.

CECHIMEX, disponible en <http://www.economia.unam.mx/cechimex/index.php/es/mexico-est-esp-menu>, consultado el 17 de julio de 2017 y el 7 de octubre de 2017.

CEC-ITAM (2008), *La industria del vestido en México, diagnóstico, prospectiva y estrategia*, México, Centro de Estudios de Competitividad del ITAM, pp. 79.

Dussel, Peters E. (2017), *Efectos del TPP en la Economía de México, impacto general en las cadenas autopartes-Automotriz, Hilo-textil-confección y Calzado*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, p. 64.

Flores Zenyazen (2016), "México y China con brecha salarial de 43%, a favor de la nación asiática", en *El Financiero*, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-y-china-con-brecha-salarial-de-43-a-favor-de-la-nacion-asiatica.html>.

García Castro, María Beatriz (2004), "Panorama crítico para la industria textil mexicana", *El Cotidiano*, núm.127, pp. 73-84.

Gereffi, Gary (2001), "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", en *Problemas del Desarrollo*, México, IIEc-UNAM, 32 (125), 9-37, abril-junio.

Gereffi, Gary (2014), "Global Value Chain Analysis, Data Requirements, Gaps & Improvements", presentation based on discussion paper prepared by Stacey Frederick, Ph.D., Research Scientist, *Conference on the Measurement of International Trade and Economic Globalization,* 29 de septiembre-1 de octubre, Aguascalientes, México.

Humphrey, J. y Schmitz, H. (2002), "How does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?", en *Regional Studies*, vol. 36, núm. 9, pp.1017-1027.

INEGI, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/cge/doc/xi.pdf>.

INEGI, *Directorio Nacional de Unidades Económicas* (DENUE), disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>, consultado el 23 de agosto de 2017.

INEGI Jalisco, *Industria textil-vestido*, ficha sectorial, septiembre 2017.

INEGI Jalisco, disponible en <http://www.inegi.org.mx>, consultado en diciembre de 2015.

INEGI Jalisco, Sistema de Cuentas Nacionales de México, consultado el 24 de noviembre de 2017.

Milenio, disponible en <http://www.milenio.com/firmas/columna_ciencia_y_tecnologia_columna_ciencia_y_tecnologia/importancia-sector-textil-vestido-Mexico_ 18_603719658.html>, consultado el 7 de octubre de 2017.

Minian, Isaac; Ángel Martínez y Jenny Ibáñez (2017), "Cambio tecnológico y relocalización de la industria del vestido", en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 188. núm. 48, enero-marzo, pp. 139-164.

Monitor de la Manufactura Mexicana (2013), *Monitor de la Manufactura Mexicana,* 9(10), pp. 1-53.

Monitor de la Manufactura Mexicana (2015), *Monitor de la Manufactura Mexicana,* 10(11), pp. 1-57.

Nájera Ochoa., J. (2015), "Modelo de competitividad para la industria textil del vestido en México", *Universidad & Empresa*, 17(28), pp. 37-68, DOI, <dx.doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.28.2015.02>.

Nuñez, Jaime (2016), "Industria textil en México pierde 450 mil empleos en 10 años, Canaintex", *Grupo Fórmula*, 23 de abril.

Organización Mundial del Comercio (OMC) Organización Mundial del Comercio (2013), *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*, Ginebra, OMC.

Patiño, Dainzú (2017), "Industria textil y del vestido ven amenaza en renegociación del TLCAN", en *Expansión*, disponible en <http://expansion.mx/econo mia/2017/07/26/industria-textil-y-del-vestido-ven-amenaza-en-renego ciacion-del-tlcan>.

Patiño, Dainzú (2017b), "EU y México coinciden en proteger textiles en el TLCAN", en *Expansión* disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/11/23/eu-y-mexico-coinciden-en-proteger-textiles-en-el-tlcan.

Sturgeon, T. (2002), "Modular Production Networks, a New American Model of Industrial Organization", en *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, núm. 3, pp. 451-496.

Secretaría de Economía, ProMéxico (s/f), *¿Por qué manufacturar en Mexico?*, disponible en <www.promexico.gob.mx/es/mx/ por-que-manufacturar-en-Mmexico>.

Saldaña, Ivette (2017), "Industria textil está en alerta roja por el TLCAN", *El Universal,* disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/econo mia/2017/02/23/industria-textil-esta-en-alerta-roja-por-el-tlcan>.

Tigre, Paulo (2006), "Redes de firmas e cadeias productivas", en *Gestao da Inovaçao*, capítulo 12, Elsevier Editora Ltda.

Cambio tecnológico y relocalización de la industria del vestido

Isaac Minian Laniado*
Ángel Martínez Monroy*
Jenny Ibáñez*

Introducción

La reducción de los costos de comunicaciones y transporte, los acuerdos comerciales y el arbitraje de salarios por parte de las empresas multinacionales han sido las principales fuerzas impulsoras de la globalización. Las industrias manufactureras han sido de las que más se han globalizado, y la industria del vestido ha sido pionera en este proceso con cuatro grandes migraciones y una más en proceso.

Para hacer frente a la competitividad de países en desarrollo de bajos salarios y frenar la relocalización de la industria del vestido, los países desarrollados siguieron tres estrategias: establecieron un mecanismo para restringir el comercio internacional (el sistema de cuotas), promovieron la automatización de la industria y firmaron tratados de libre comercio para promover la relocalización de sus empresas en países de la región. Por su parte, los países en desarrollo promovieron la relocalización de la industria en su territorio ofreciendo, además de salarios bajos, zonas de procesamiento de exportaciones, tratados de libre comercio, infraestructura e incentivos fiscales.

La estrategia de cuotas comenzó a operar en 1961 con el Acuerdo de Corto y Largo Plazos en Textiles de Algodón (ACLPTA); y en 1974 se extendió para incluir otros materiales bajo el Acuerdo de Multifibras, MFA, por sus siglas en inglés (Organización Internacional del Trabajo, 2005, citado en

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Los autores agradecen la colaboración de los becarios Sarahí Jiménez Castañeda, Denhy Izthel Rodríguez Bautista, Diana Laura Romero Fernández y Elisa Nava Prudente. Un reconocimiento a la Dirección General de Apoyos al Personal Académico (DGAPA) de la UNAM por su auxilio financiero al proyecto PAPIIT IN300117.

Fernández-Stark *et al.*, 2011). Durante más de 30 años, dichos acuerdos protegieron a las economías desarrolladas de las importaciones baratas de países en desarrollo. Sin embargo, en 1995 el MFA fue reemplazado por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATC, por sus siglas en inglés), con el cual se pactó la de las restricciones al comercio internacional de las industrias textil y del vestido, ajenas a las reglas normales de la Organización Mundial del Comercio, OMC (Fernandez-Stark *et al.*, 2011).

Ante la fuerte competencia de empresas asiáticas en el mercado de Estados Unidos, las empresas minoristas y los vendedores de marca estadounidenses optaron por la salida más fácil: el *outsourcing*;[1] mientras que los fabricantes de marca y de telas se relocalizaron en la región (*offshoring*). No obstante, tras la eliminación del sistema de cuotas se hizo evidente que México y los países de la Cuenca del Caribe no eran competitivos en la industria del vestido.

Para mejorar la competitividad de las empresas de la industria del vestido, en la década de los ochenta, Estados Unidos, Japón y Europa siguieron una estrategia tecnológica, y gastaron millones de dólares en programas de investigación para promover la automatización de la industria. Aun cuando los programas consiguieron algunos avances, la automatización de la industria aún no avanza lo suficiente para competir con el trabajo barato de países en desarrollo, lo cual es evidente tras la implementación del ATC.

Para comprender los determinantes de la migración de la industria del vestido y prever su posible comportamiento en el mediano plazo, el presente capítulo se propone: identificar y examinar los principales factores que explican los cinco procesos de relocalización de esta industria desde los años cincuenta; analizar si en ese contexto de relocalización se pueden explicar las causas del rápido aumento y la caída de la participación de México en las exportaciones mundiales de la industria del vestido; finalmente analizar si en el mediano plazo las nuevas tecnologías (en particular: robots industriales, y máquinas herramientas de control numérico computarizadas) se pueden convertir en el factor determinante de la localización de la producción de la industria, e incentivar su relocalización hacia países desarrollados.

En el siguiente apartado se presentan los hechos estilizados que describen el comportamiento migrante de la industria del vestido desde la década de los cincuenta; en el tercer apartado se analizan los principales factores de relocalización y retención de la producción de la industria del vestido, la evolu-

[1] De acuerdo con la OCDE, los términos *offshoring* y *outsourcing,* en algunas ocasiones se utilizan como sinónimos. En este documento se entiende por *outsourcing,* adquirir servicios de una empresa externa a la firma que realiza la contratación; y por *offshoring,* la producción de bienes y servicios por parte de una filial de la empresa localizada en el extranjero.

ción de las exportaciones mexicanas en dicha industria y la penetración tecnológica; y finalmente se presentan las conclusiones.

Hechos estilizados

a) Desde la década de 1950, la industria del vestido se ha caracterizado por ser una industria migrante y por relocalizarse en países con los costos de producción más competitivos, cercanos a mercados importantes, que tengan una cadena productiva bien organizada (CEC-ITAM, 2008) o que cuenten con acuerdos comerciales que brindan acceso preferente a los grandes mercados.
b) La fuerte competitividad de países en desarrollo ha provocado la deslocalización de la producción de la industria del vestido de países desarrollados desde la década de 1950. En 1980, los países desarrollados[2] contaban con el 45.1% de las exportaciones mundiales y para 2016 su participación había caído al 25% (no se considera la información de Corea del Sur ni Singapur).
c) La primera migración de la industria se registró en la década de 1950 y principios de los sesenta, desde Estados Unidos y Europa Occidental hacia Japón, cuando la producción de textiles y prendas de vestir de las empresas locales fue desplazada por importaciones baratas procedentes de Japón (Gereffi y Memedovic, 2003).
d) El segundo proceso migratorio fue desde Japón hacia Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur (los *tres grandes* asiáticos), y permitió que este grupo de países dominara las exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir en la década de 1970 y principios de los ochenta (Gereffi, 2000). Pronto, estos países se convirtieron en los grandes perdedores de la industria, ya que su participación en las exportaciones mundiales cayó drásticamente, al pasar del 26% en 1980-1990 al 4.3% en 2016 (se incluye la participación de Singapur).
e) La tercera relocalización de la industria se dio a finales de la década de 1980 y en los noventa, desde los *tres grandes* asiáticos hacia China continental principalmente, aunque también hacia otros países del Sudeste asiático y Sri Lanka (Gereffi y Memedovic, 2003). Esta migración ha impulsado significativamente las exportaciones chinas, por lo que la participación de China en las exportaciones mundiales pasó del 4% en 1980 al 37.1% en 2015, para bajar al 34.5% en 2016 (cuadro 1).

[2] Para identificar a los países desarrollados se utiliza la clasificación del Fondo Monetario Internacional (Nielsen, 2011:20).

f) En la década de 1990, México y otros países del sur de Asia y de la Cuenca del Caribe fueron protagonistas de la cuarta migración de esta industria (Khanna, 1993, citado en Gereffi, 2000). Este proceso impulsó las exportaciones mexicanas de dicha industria, lo que le permitió al país escalar 30 lugares en una década y posicionarse en el año 2000 como el cuarto mayor exportador de la industria. A partir de dicho año hubo un cambio de tendencia y la participación de México cayó drásticamente, a menos del 1% en 2016 (cuadro 1).

g) En la última década, las exportaciones de Bangladesh y Vietnam han crecido considerablemente y su participación en las exportaciones mundiales más que se duplicó. Entre 2005 y 2016, la participación de mercado de Bangladesh pasó del 2.4% al 6.3%, y la de Vietnam pasó del 1.6% al 5.3%, convirtiéndose en 2016 en el segundo y tercero mayores exportadores de la industria, respectivamente (cuadro 1). El rápido crecimiento de la participación de Bangladesh y Vietnam, y en menor medida India, sugiere que la quinta migración de la industria está en proceso y que estos países son los principales actores.

h) Por otra parte, durante todo el periodo de estudio, el mercado de la industria del vestido ha estado altamente concentrado, y el principal destino de las exportaciones de la industria han sido los países desarrollados. En 1980, los países desarrollados concentraron el 69.4% de las importaciones mundiales de la industria, y para 2016 su participación subió al 77% (World Trade Organización, 2015).

Principales determinantes de la relocalización y retención de la producción de la industria del vestido

Los productos de esta industria regularmente se clasifican en: *commodities,* productos de moda básicos, *mejor* moda, moda *puente*, colecciones de diseñador, y alta costura hecha a la medida (Abernathy *et al.*, 1999, citado en Doeringer y Crean, 2006). Las primeras dos categorías se diseñan para producirse en grandes volúmenes y sus precios están orientados al mercado de masas. Conforme se avanza hacia la alta costura, el diseño y la tela se vuelven más diferenciados, el mercado se hace más pequeño y especializado, y la demanda es menos sensible al precio (Doeringer y Crean, 2006).

La globalización ha impulsado la relocalización de la producción de las primeras dos categorías hacia países de bajos salarios, ya que de acuerdo con Lin *et al.*, (2002, citado en Dana *et al.*, 2007), el costo laboral representa entre 30% y 50% del costo final de la ropa, y por los grandes volúmenes que se producen se logra el menor costo unitario (Doeringer y Crean, 2006),

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE LOS 20 PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES: 1980-2016

Participación porcentual						
Núm.	*País*	*1980*	*País*	*2000*	*País*	*2016*
1	Hong Kong**	13.1	China	17.2	China	34.5
2	Italia*	12.1	Hong Kong**	11.6	Bangladesh	6.3
3	República de Corea**	7.8	Italia*	6.4	Vietnam	5.3
4	Alemania*	7.6	México	4.1	Italia*	4.7
5	Taiwán**	6.4	Estados Unidos*	4.1	India	3.9
6	Francia*	6.0	Alemania*	3.5	Alemania*	3.8
7	Reino Unido*	4.8	Turquía	3.1	Hong Kong**	3.4
8	China	4.3	India	2.8	Turquía	3.3
9	Estados Unidos*	3.3	Francia*	2.6	España*	2.8
10	Bélgica-Luxemburgo*	2.6	Bangladesh	2.4	Francia*	2.4
11	Países Bajos*	2.3	República de Corea**	2.4	Bélgica	2.0
12	Finlandia*	1.9	Indonesia	2.3	Países Bajos*	1.8
13	India	1.8	Reino Unido*	2.0	Reino Unido*	1.8
14	Polonia	1.7	Bélgica*	1.9	Indonesia	1.6
15	Portugal	1.7	Tailandia	1.8	Camboya	1.5
16	Austria*	1.5	Taiwán**	1.4	Estados Unidos*	1.2
17	Japón*	1.3	Portugal*	1.3	Polonia	1.2
18	Singapur**	1.1	Sri Lanka	1.3	Pakistán	1.1
19	Macao, China	1.1	Países Bajos*	1.3	Sri Lanka	1.1
20	Yugoslavia	1.1	República Dominicana	1.2	Malasia	1.0
	Suma	83.5		74.8		84.6
*	Países desarrollados	43.5		23.1		20.5
**	Nuevos países industrializados	28.4		15.4		3.4
	Países en desarrollo	11.6		36.3		60.7
	México (72)	0.0			México (21)	0.9

NOTAS: Para 1980, los datos de Alemania son de la República Federal de Alemania, para 1990 se sumaron las exportaciones de la República Federal de Alemania y la República Democrática de Alemania. Para los años anteriores a 1992, los datos de China se reportaban con la clasificación HS. Para México se incluyen las zonas de procesamiento de exportaciones.
FUENTE: elaboración propia con datos de World Trade Organization, 2017.

excepto los productos intensivos en capital como calcetas y ropa interior (Doeringer y Crean, 2006). En las siguientes categorías, las ventajas comparativas para la producción no dependen exclusivamente de los costos laborales (Doeringer y Crean, 2006), lo que ha permitido a países de altos salarios retener ciertos nichos de mercado, y en el mejor de los casos, como Italia, tener superávit comercial en esta industria. A continuación se analizan los principales factores de relocalización y retención de la producción de la industria del vestido.

El arbitraje internacional de salarios: determinante de las migraciones de la industria

El desarrollo tecnológico —durante y después de la Segunda Guerra Mundial— dio la posibilidad de codificar y digitalizar tareas, hacer caer los costos de transporte y muy drásticamente los de comunicaciones, y la liberalización del comercio, creando condiciones para que las empresas multinacionales aprovecharan los diferenciales internacionales de salario.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2013, citado en Organización Internacional del Trabajo, 2014), a nivel global, los salarios de la industria del vestido son en promedio 35% menores que los salarios medios de la industria manufacturera. La gran mayoría de los países en desarrollo, que en 2016 se encontraban entre los 20 principales exportadores mundiales de la industria del vestido (China, Bangladesh, Vietnam, India, Indonesia, Camboya, Sri Lanka y Malasia), están entre los que tienen el salario mínimo mensual más bajo en esta industria (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Para mantener los costos laborales competitivos, las empresas incurren en ciertas violaciones de la legislación local, tal como lo demuestra Vaughan-Whitehead (2014) en una encuesta realizada a 122 empresas en diez países asiáticos. Entre las mayores irregularidades sobresalen: *a*) 20% de las empresas encuestadas pagan salarios por debajo del mínimo legal; *b*) 43% de las empresas no contaba con seguro social para todos sus trabajadores; *c*) se trabajan en promedio 71 horas a la semana, cuando el máximo legal permitido son 60; y *d*) 61% de las empresas no pagó el tiempo extra de acuerdo con las leyes locales.

Para poder incurrir en las irregularidades antes señaladas, sin ser sancionadas por las autoridades, las empresas recurren a la doble contabilidad y a la informalidad. En relación a la doble contabilidad, Vaughan-Whitehead (2014) encontró que el 48% de las empresas encuestadas utiliza este mecanismo para ocultar los excesos en las jornadas laborales, y el pago del tiempo extra por debajo de lo legalmente establecido. Por otra parte, la ne-

cesidad de una mayor flexibilidad y la presión sobre los costos laborales ha llevado a un incremento de la informalidad en las industrias textil, del vestido, la piel y del calzado (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Para el caso de China, Vaughan-Whitehead (2014) sostiene que en la mayoría de los proveedores de ropa en China, los trabajadores migrantes representan entre el 70 y el 100% del total de la fuerza de trabajo, y que las empresas se escudan en el Sistema Hukou para no proporcionarles seguridad social. En estudios de caso de tres empresas chinas, Vaughan-Whitehead (2014) encontró que éstas pagaban un salario ligeramente por arriba del mínimo legal mensual por el total de horas trabajadas, las cuales eran por mucho más de 40 a la semana (hasta 32 más).

Al comparar el salario de México con el de los principales exportadores asiáticos de la industria del vestido, se tiene que para 2001 el salario de México era más de cinco veces el salario de China y más de ocho veces el de Bangladesh. Para 2011, los salarios de esta industria habían bajado 29% en México, para poder ser competitivos con los de sus pares asiáticos. Sin embargo, a pesar de esta reducción, en dicho año, los salarios en México eran sólo 1.6 veces más altos que los de China (Worker Rights Consortium, 2013).

Finalmente, se tiene que aun cuando el costo laboral ha sido el principal determinante de la relocalización de la industria del vestido, para casi todos los países africanos los niveles de ingresos bajos no se traducen automáticamente en una ventaja comparativa de salarios bajos como fabricantes de la industria del vestido, ya que presentan serias limitaciones en la disponibilidad y costo de servicios clave para la industria, como transporte, habilidades laborales y un clima de negocios estable (Fukunishi *et al.*, 2013). Lo anterior significa que los costos laborales bajos son una condición necesaria, pero no suficiente para la relocalización de la industria.

Acuerdos comerciales: entendiendo la expansión y contracción de las exportaciones mexicanas[3]

Para proteger a las empresas locales de las economías desarrolladas de las importaciones baratas del mundo en desarrollo, entre 1961 y 1994, el comercio internacional de la industria del vestido estuvo restringido por acuerdos comerciales. Sin embargo, a partir de 1995, el MFA fue reemplazado por el ATC, cuyo objetivo era la eliminación de las cuotas al comercio internacional de las industrias textil y del vestido en un periodo de diez años (Frederick

[3] Los desarrollos sobre este tema se basan en gran medida en trabajos no publicados de A. Martínez, coautor del presente artículo.

y Gereffi, 2011; Fernández-Stark *et al.*, 2011; World Trade Organization, 1996; Martin, 2007).

Aun con el sistema de cuotas, las importaciones provenientes de Asia seguían representando un serio desafío para las empresas locales estadounidenses, por lo que en respuesta, las empresas siguieron básicamente dos estrategias: *offshoring* y *outsourcing*. Los fabricantes de marca siguieron la estrategia de *offshoring* e instalaron subsidiarias para realizar la etapa del proceso de producción con más trabajo intensivo en zonas de procesamiento de exportaciones, ubicadas particularmente en México y la Cuenca del Caribe, y aprovecharon las reglas 807/9802,[4] y posteriormente los tratados de libre comercio para reexportar la producción, libre de aranceles, a Estados Unidos (CEPAL, 1998). Por su parte, los minoristas y los vendedores de marca optaron por la estrategia de *outsourcing* con productores de paquete completo, localizados principalmente en Asia (Appelbaum y Gereffi, 1994 citado en Bair y Dussel, 2006). Con el paso del tiempo, los fabricantes de marca también siguieron la estrategia de *outsourcing* y abandonaron la producción (Bair y Gereffi, 2003; CEPAL, 1998).

Ante la amenaza de las importaciones crecientes de prendas de vestir y el abandono de la producción por parte de los fabricantes de marca, los fabricantes de telas trataron de capitalizar la creciente demanda de paquete completo a partir de la integración vertical hacia delante. Esperaban que esta estrategia les permitiera apuntalar sus ventas con clientes que de otra forma subcontratarían su producción en Asia, con productores que muy probablemente no utilizarían textiles estadounidenses (Bair y Gereffi, 2002, citado en Bair y Dussel, 2006).

La posibilidad de que la integración vertical con manufactureros mexicanos revirtiera la tendencia descendente de largo plazo de su producción y les permitiera emerger como jugadores destacados, convirtió a las empresas textileras estadounidenses más sobresalientes (como Burlington Industries, Guilford Mills, Galey y Lord, Cone Mills y Dan River) en fuertes partidarias de los tratados de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y Centroamérica (UNCTAD, 2005).

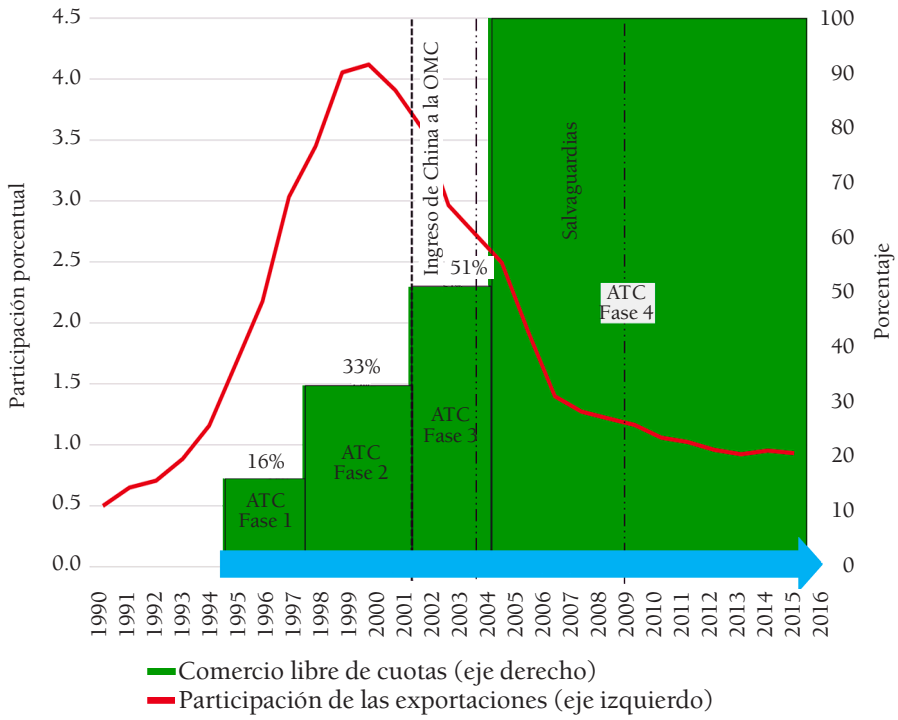
La integración vertical hacia delante de las empresas textileras estadounidenses se materializó mediante el establecimiento de subsidiarias, adquisiciones y la realización de inversiones conjuntas con empresas mexicanas (Cutchin *et al.*, 1999). Sin embargo, la estrategia no funcionó como se esperaba y en pocos años prácticamente todas las grandes empresas de textiles

[4] Las reglas 807/9802 permitían exportar textiles o tela cortada a México, y otros países, y cuando la ropa era reimportada a los Estados Unidos sólo se cargaban impuestos sobre el valor agregado en la planta maquiladora.

que ofrecieron el paquete completo abandonaron este esfuerzo, y no sólo eso, entre 2001 y 2005, varias de las grandes empresas que invirtieron en México se declararon en quiebra (Bair y Dussel, 2006).

Las reglas 807/9802, las zonas de procesamiento de exportaciones y el TLCAN le ofrecieron a México acceso a un mercado protegido por el sistema de cuotas, Estados Unidos, que le permitió aumentar rápidamente sus exportaciones de prendas de vestir. Entre 1990 y 2000, la participación de México en las exportaciones mundiales creció de manera extraordinaria (gráfica 1), pues pasó del 0.5% en 1990 al 4.4% en el 2000. Al aumentar las exportaciones también se incrementó el empleo y el número de establecimientos para el ensamble de prendas de vestir de la industria maquiladora de exportación. Los establecimientos pasaron de 277 en 1990 a 1 088 en el año 2000, y el personal ocupado pasó de 42 464 a 282 755, respectivamente (INEGI, 1990-2006).

GRÁFICA 1
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS COMERCIALES



FUENTE: elaboración propia con datos de World Trade Organization (2015, 2017), Martin (2007).

Sin embargo, el año 2000 significó un cambio de tendencia en la participación de las exportaciones mexicanas en las exportaciones mundiales, debido principalmente a la eliminación del sistema de cuotas, el ingreso de China a la OMC y al artículo 303 del TLCAN. Por el avance en la implementación del ATC, para el 2002, ya se habían eliminado las cuotas al 51% del comercio internacional de ropa y textiles, lo cual redujo paulatinamente la protección que el sistema de cuotas y las ventajas que las reglas 807/9802 y el TLCAN le brindaron a México en la década de los noventa. El ingreso de China a la OMC (el 11 de diciembre de 2001) agudizó la competencia con este país en el mercado estadounidense; y con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN en el año 2000, aumentaron los impuestos a las maquiladoras al considerarlas empresas nacionales, lo que redujo su competitividad (Carrillo, 2007).

La eliminación del sistema de cuotas y los otros factores antes señalados, provocó que México pasara de la cuarta posición entre los mayores exportadores de la industria en el año 2000, a la posición 21 en 2016. La caída en la participación de México en las exportaciones mundiales provocó el cierre de establecimientos y la destrucción de empleos de la maquila del vestido. En el año 2000 había en México 1 088 establecimientos de ensamble de prendas de vestir de la industria maquiladora de exportación,[5] y para el año 2006 ya sólo quedaban 484 establecimientos; mientras que el empleo se redujo un 40% en dicho periodo, al pasar de 282 755 personas en el 2000 a 169 490 en el 2006 (INEGI, 1990-2006).

La pérdida de participación de las exportaciones mexicanas en las exportaciones mundiales de la industria del vestido y la declaración de quiebra de las empresas textileras estadounidenses con plantas en México, tras la implementación del ATC, hace evidente que la competitividad de México en la industria del vestido no se basó en salarios ni en productividad, sino en acuerdos comerciales.

Moda, calidad y volumen de producción

Los nichos de producción que conservan los países de altos salarios cuentan con algunos de los siguientes factores de retención: los volúmenes de producción son muy pequeños, la producción es de alta calidad, se requiere la colaboración directa entre diseñadores, productores y minoristas, y los bienes son muy sensibles a los tiempos de producción (Doeringer y Crean, 2006).

[5] 2006 es el último año para el que se publica información desagregada para la industria maquiladora de exportación.

El primer bloque de estos nichos está conformado por productos de alta calidad, productos de moda para mercados de alta gama, prendas de vestir hechas a la medida, pequeñas órdenes de productos de moda para cadenas regionales y tiendas independientes, y productos que utilizan telas exóticas que requieren de cuidados especiales y trabajo calificado; el segundo grupo de nichos considera productos dirigidos a mercados especializados de gama media y baja, principalmente ropa quirúrgica, tallas grandes, uniformes, pedidos de emergencia de productos de moda básicos, cuya producción en el extranjero se ha retrasado, reparación de productos que se dañaron durante el envío, modificación de productos que no se están vendiendo, etc. (Doeringer y Crean, 2006); y el tercer bloque lo integran productos denominados de *moda rápida* o *fast fashion*.

Fast fashion es un concepto desarrollado en Europa para atender a adolescentes y mujeres jóvenes. El modelo de negocio combina los siguientes elementos: respuesta rápida, cambios frecuentes del surtido y diseños de moda a precios accesibles (Caro y Martínez-de-Albéniz, 2015). La *fast fashion* también se caracteriza por depender de la producción local o en países cercanos, lo cual ha sido un salvavidas para la industria de países desarrollados (Abernathy *et al.*, 2006; Doeringer y Crean, 2006, citados en Caro y Martínez-de-Albéniz, 2015). El modelo permite reducir el inventario excesivo de producto terminado, al posponer las decisiones de compra hasta que hay suficiente evidencia del comportamiento de la demanda, aunque incurre en costos de producción más altos (Caro y Martínez-de-Albéniz, 2015).

La evidencia empírica muestra que los precios de las exportaciones de la industria del vestido de países desarrollados son en promedio más altos que los precios de sus importaciones, por ejemplo, mientras que en 2016 el precio medio de las importaciones de Alemania fue de 25 dólares por kilo, el precio de sus exportaciones fue de 37 dólares. Este comportamiento se mantiene en general para todos los países seleccionados (cuadro 2). Lo anterior permite sugerir que la industria del vestido de países desarrollados se ha concentrado en atender nichos de mercado en los que la competencia no depende de los costos laborales, sino de las características antes señaladas, lo que les permite producir y exportar bienes que en promedio son más caros que los que importan.

Economías de escala, infraestructura y apoyo gubernamental

Además de los costos laborales competitivos y los acuerdos comerciales preferentes, se encontró que la localización de la industria del vestido en países en desarrollo también se ve afectada por las economías de escala, la

CUADRO 2
PRECIO MEDIO POR KILO DEL COMERCIO DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO EN 2001 Y 2016, PAÍSES SELECCIONADOS

País	*Precio medio (dólares por kilo)*											
	Exportaciones						*Importaciones*					
	2001			*2016*			*2001*			*2016*		
	Mundo	*Desarrollados*	*Resto del mundo*	*Mundo*	*Desarrollados*	*Resto del mundo*	*Mundo*	*Desarrollados*	*Resto del mundo*	*Mundo*	*Desarrollados*	*Resto del mundo*
Alemania	38	38	36	37	38	33	20	28	17	25	38	24
Bélgica	39	41	21	28	29	23	20	22	18	29	30	28
España	34	41	22	28	27	30	18	29	14	–	–	20
Estados Unidos	10	18	9	20	26	15	17	30	16	18	96	18
Francia	39	41	31	50	51	46	19	27	17	25	43	23
Italia	42	50	25	75	77	70	16	30	13	24	29	22
Países Bajos	35	37	19	32	33	28	20	20	20	22	30	18
Reino Unido[&]	20	23	14	18	21	11	15	17	14	17	35	14

NOTA: las estimaciones para 2016 pueden variar conforme se actualicen las estadísticas de Comtrade. El comercio de cada país con el mundo se aproximó mediante la suma de su comercio con todos los países, aunque solo se consideraron aquellas mercancías con información sobre peso, siempre que esta fuera mayor que cero. [&] Los datos son para 2002 y 2016; para las exportaciones de 2002 no se considera la información de Arabia Saudita ni Kuwait.
FUENTE: United Nations 2017, UN Comtrade Database.

infraestructura y los incentivos fiscales que los países anfitriones ofrecen a los inversionistas.

El mercado de exportación y el mercado interno chino, este último absorbe más de la mitad de la producción de esta industria (Gereffi y Frederick, 2010, citados en Fukunishi *et al.*, 2013), le ha permitido a la industria del vestido china tomar ventaja de las economías de escala en dos formas (Appelbaum, 2008; Tewari, 2006; y Gereffi, 2009, citados en Frederick y Gereffi, 2011): mediante la creación de *clusters* en torno a una gran empresa verticalmente integrada y a través de la creación de *clusters* de producto. El

gobierno chino ha fomentado la creación de ambos tipos de *clusters* mediante incentivos fiscales y con la construcción de puertos y carreteras.

La infraestructura en transporte y comunicaciones juega un papel fundamental en la competitividad de la industria del vestido. China ha promovido las exportaciones y la reducción del tiempo de llegada al mercado mediante la construcción y mejoramiento de carreteras y puertos, y el desarrollo de clusters en ciudades costeras (Frederick y Gereffi, 2011; Tewari, 2006, citado en Frederick y Gereffi, 2011).

Comparado con China, México sigue teniendo serias desventajas en la industria del vestido. En primer lugar, a pesar de compartir la política de salarios bajos, los salarios en la industria del vestido mexicana en 2011 seguían siendo mayores que los de China (Worker Rights Consortium, 2013); y en segundo lugar, contrario a lo que ha hecho China, México no ha realizado inversiones significativas en infraestructura de transporte ni logística para mejorar su competitividad (Frederick y Gereffi, 2011; Robinson, 2010, citado en Frederick y Gereffi, 2011).

Otro factor que hay que considerar es el tipo de cambio. En 1994-1995, el peso mexicano sufrió una fuerte devaluación, lo que incentivó el crecimiento de las exportaciones de la industria y la localización de más empresas maquiladoras en el país (CEPAL, 1998; Gereffi y Bair, 1998). Sin embargo, para el año 2000 los costos de producción de la maquila en México se elevaron, entre otras cosas, por la sobrevaluación del peso mexicano frente al dólar (Carrillo, 2007).

Finalmente, para decidir la localización de la producción de la industria del vestido también se consideran: el clima de negocios, la calidad y entrega en tiempo, la confiabilidad, disponibilidad de trabajo calificado y productividad, acceso a insumos de calidad a precios competitivos, capacidad de los productores para ofrecer el paquete completo, etc. (UNCTAD, 2005; Freund y Wallace, 2004).

Tecnología: ¿puede convertirse en el factor central de la localización de la producción?

De acuerdo con Book *et al.* (2010), la necesidad de la automatización en la industria del vestido ha sido reconocida por muchos desde principios de los años ochenta, por lo que durante esa década Estados Unidos, Japón y Europa gastaron millones de dólares en programas de investigación, cuyo objetivo era automatizar la manufactura de prendas de vestir. Aunque ninguno de los programas logró automatizar la producción, sí consiguieron algunos avances (Byrne, 1995).

Aun cuando la automatización ha avanzado en las etapas de diseño, patronaje y corte, hay que señalar que no lo ha hecho lo suficiente para competir con el trabajo barato de países en desarrollo. Lo anterior se vuelve evidente el observar la creciente participación de los países en desarrollo, con su limitado uso de tecnología en las exportaciones mundiales de la industria del vestido (anexo). De acuerdo con Bhavani y Tendulkar (2001, citados en Yunus y Yamagata 2012), la producción en el mundo en desarrollo se realiza mediante procesos que combinan varias máquinas generales y especializadas con sistemas manuales, mecánicos y electrónicos operadas por trabajadores calificados y no calificados.

Mayor evidencia en torno al uso limitado de tecnología en los países en desarrollo proviene del principal exportador de la industria (China). De acuerdo con Zhang *et al.* (2016), la tasa de adopción de equipo mecatrónico (robots industriales) y digital en la industria del vestido en China no ha aumentado significativamente; el equipo para almacenamiento no es el adecuado dado el alto nivel de producción y el diseño se sigue haciendo principalmente en muestras de papel.

México es otro claro ejemplo del limitado uso de tecnología en esta industria (González, 2006). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero 2005 (ENESTYC) (INEGI, STPS, 2005), en 2004 únicamente 31.39% de las empresas de la industria del vestido hacía uso de equipo automático o de control numérico (computarizado y no computarizado), y el 0.04% de robots; el resto utilizaba equipo manual (39.56%) y máquinas herramientas (29.02%). Comparado con el año 2000, el uso de tecnología avanzada se redujo, en ese año el 32.38% de las empresas ocupaba equipo automático o de control numérico, y el 0.13% robots (INEGI, STPS, 2001). Como no se cuenta con una versión más actualizada de la ENESTYC, ni de encuestas similares, la evolución del uso de tecnología en la industria del vestido mexicana se aproxima mediante el cambio en la relación capital/trabajo en dicha industria para los años 2003 y 2013.

De acuerdo con información de los Censos Económicos 2004 y 2014, el tamaño de la industria del vestido se ha reducido, medido por valor agregado (-44%) y por personal ocupado (-32%). El acervo total de maquinaria y equipo de la industria también se redujo, aunque no en la misma magnitud que las variables antes señaladas, por lo que la relación capital/trabajo aumentó (35%) entre 2003 y 2013. Sin embargo, la mayor intensidad en el uso de capital no se reflejó en un aumento de la productividad, por el contrario, la productividad se contrajo 17% (cuadro 3).

Se pueden señalar al menos tres razones por las cuales a pesar de aumentar la relación capital/trabajo, se redujo el nivel de productividad en la indus-

tria del vestido: *1*) mayor capacidad instalada ociosa; *2*) se producen bienes de menor valor agregado; y *3*) los trabajadores no están lo suficientemente capacitados para explotar las nuevas máquinas.

La mayor capacidad ociosa se puede descartar. De acuerdo con la Encuesta Industrial Mensual para 2003 (INEGI, 2003), la industria del vestido reportó una capacidad utilizada del 77.1%, y la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (INEGI, 2013a) señala que la capacidad utilizada en dicha industria en 2013 fue del 81.6%. Para verificar si la industria está produciendo bienes de menor valor agregado, se estimó la participación del valor agregado en la producción bruta total para 2003 y 2013, y se encontró que dicha participación pasó del 50% en 2003 al 34% en 2013 (cuadro 3).

Finalmente, si el aumento en la relación capital/trabajo se debe a que se está incorporando tecnología más avanzada, se esperaría una reducción en la participación de los obreros en el empleo total. Sin embargo, la participación de los obreros en el personal ocupado total aumentó marginalmente en el periodo, al pasar de representar 92.8% de los empleados dependientes de la razón social en 2003 a 93.2% en 2013 —no se cuenta con información desglosada para el personal no dependiente de la razón social, aunque su participación sigue siendo baja en el empleo total de la industria, 10% en 2013— (INEGI, 2013b). La evidencia empírica nos permite sugerir que la caída en la productividad se debe principalmente a que la industria está produciendo bienes de menor valor agregado.

CUADRO 3
INDICADORES DE LA INDUSTRIA DEL VESTIDO EN MÉXICO

Variables	*Valor*		*Variación porcentual*
	2003	*2013*	*2003-2013*
Personal ocupado total	444 020	301 094	-32
Valor agregado[a]	51 743	29 234	-44
Capital productivo[a]	12 372	11 355	-8
Producción bruta total[a]	104 132	85 760	-18
Capital/trabajo[b]	28	38	35
Productividad laboral[b]	117	97	-17
Valor agregado/producción bruta	0.50	0.34	-31

[a] Millones de pesos a precios del 2013; [b] miles de pesos a precios del 2013.
FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (2004-2014).

Considerando el uso de tecnología avanzada/automatizada en la industria del vestido en 2003: 15.2% corte, 6.5% costura, 13% planchado y 1.4% sistema de transporte aéreo (CEC-ITAM, 2008), el aumento de 35% en la relación capital/trabajo entre 2003 y 2013, y la caída de 17% en la productividad laboral, pensamos que es muy probable que el aumento en el grado de automatización de la industria del vestido en 2003-2013 haya sido poco significativo, por lo que México es un claro ejemplo de la baja automatización de esta industria en países en desarrollo.

La baja penetración de las nuevas tecnologías en la industria del vestido no es exclusiva de los países en desarrollo, en particular cuando se habla de robots industriales, una de las tecnologías que más ha avanzado en la industria manufacturera. En 2013, a nivel mundial, la industria manufacturera contaba con 1.1 millones de robots industriales en operación, 26% más que en 2008, mientras que en el mismo periodo las industrias textil, de la piel y del vestido en conjunto pasaron de 1 127 a 1 228 robots (IFR, 2015). Comparadas con industrias como la automotriz, la eléctrica-electrónica, la metálica y la del plástico y productos químicos, las industrias textiles, de la piel y del vestido se encuentran sumamente rezagadas en la incorporación de robots industriales al proceso productivo, y no se prevé un cambio de tendencia.

Aun cuando, según Byrne (1995), las nuevas tecnologías han logrado penetrar en la mayoría de las etapas/tareas del proceso de producción de la industria del vestido, el costo y la flexibilidad de la mano de obra ha frenado su adopción generalizada. El mayor obstáculo para la penetración de las nuevas tecnologías está en la etapa de la costura, ya que la heterogeneidad de los cortes y la flexibilidad de las telas aún son un problema para los equipos automatizados (Book *et al.*, 2010; Paraskevi, 2012). Michelini y Razzoli (2013) aseguran que ya es posible automatizar la etapa de costura para producciones en masa, pero el uso de esta tecnología no es compatible con las economías de alcance que caracterizan a los mercados actuales.

Conclusiones

El presente capítulo buscó determinar si las nuevas tecnologías de producción han jugado un rol central en la localización de esta industria, como ocurre en otras. Para ello se distinguió entre tecnologías de comunicaciones y transporte, y nuevas tecnologías (que transforman el proceso mismo de producción). Las primeras permitieron a las empresas multinacionales fragmentar la producción y relocalizar etapas en distintos países; aquí el costo salarial jugó un papel decisivo en la migración de la producción. En

cambio, las nuevas tecnologías no han logrado permear en el proceso productivo de la industria y, por tanto, no han influido en su localización.

A pesar de los grandes esfuerzos que han hecho Estados Unidos, Japón y Europa para aumentar el grado de automatización de la industria del vestido, las nuevas tecnologías de producción no han logrado colocarse entre los principales factores determinantes de la localización de la industria. Se prevé que en el mediano plazo la penetración tecnológica en dicha industria siga siendo lenta, pues aún no se resuelven problemas como: la incapacidad de los equipos para manipular materiales flexibles, y los altos costos y tiempos de reprogramación de los equipos de producción, por lo que no se vislumbra un proceso de relocalización de la producción desde países en desarrollo (de bajos salarios) hacia países desarrollados.

Desde la década de los cincuenta, el principal determinante de la relocalización de la producción de la industria del vestido ha sido el costo laboral. El diferencial de salarios puede explicar cuatro de los cinco procesos de relocalización de la producción: hacia Japón en los cincuenta; hacia los *tres grandes* Asiáticos en los años setenta y principios de los ochenta; hacia China continental a finales de los ochenta y en la década de 1990; y hacia Bangladesh y Vietnam en el presente.

En un contexto de una industria migrante, cabe destacar el papel que tuvieron las cuotas y los acuerdos comerciales en la relocalización de la industria del vestido. De hecho, el cuarto proceso migratorio de la industria, hacia México y la Cuenca del Caribe, se explica fundamentalmente por los acuerdos comerciales. Como el rápido crecimiento de las exportaciones mexicanas de dicha industria no se debe a aumentos de la productividad ni competitividad, sino a factores externos a la industria, por lo que es importante señalar que la variación de las exportaciones no siempre refleja cambios en la competitividad real de los países.

La caída de la participación de las exportaciones mexicanas en las exportaciones mundiales, a partir del año 2000, se debe principalmente al ingreso de China a la OMC y a la implementación del ATC, y no a factores tecnológicos. En el mediano plazo no se espera un cambio de tendencia, ya que el principal factor de competitividad de la industria seguirá siendo el costo laboral, y México aún tiene salarios más altos que varios países asiáticos, en particular los protagonistas del quinto proceso de relocalización de la industria.

Los países de altos salarios han logrado retener la producción de prendas de vestir para nichos de mercado en los que las ventajas comparativas no dependen de los costos laborales, sino de factores como: volúmenes de producción pequeños adaptados a los cambiantes requerimientos de los mercados, producción de alta calidad, productos de moda para mercados de

alta gama, prendas de vestir hechas a la medida, productos que requieren la colaboración directa entre diseñadores, productores y minoristas, y artículos muy sensibles a los tiempos de producción.

Los bajos costos salariales motivaron la tercera relocalización de la industria del vestido hacia China continental a finales de la década de 1980 y en la década de 1990. Sin embargo, en la actualidad son las economías de escala, productividad, infraestructura y los apoyos gubernamentales los que le permite contar con costos de producción competitivos para retener la producción de la industria, a pesar de que sus costos laborales son más altos que los de varios países de la región.

Bibliografía

Abernathy, Frederick H., John T. Dunlop, Janice H. Hammond y David Well (1999), *A Stitch in Time, Lean Retailing and the Transformation of Manufacturing-Lessons from the Apparel and Textiles Industries*, Nueva York, Oxford University Press, p. 384.

Abernathy, Frederick H., Anthony Volpe y David Weil (2006), "The Future of the Apparel and Textile Industries: Prospects and Choices for Public and Private Actors", en *Environment and Planning A*, vol. 38, núm. 12, Sage Journals, pp. 2207-2232.

Appelbaum, Richard (2008), "Giant Transnational Contractors in East Asia, Emergent Trends in Global Supply Chains", en *Competition & Change*, vol. 12, núm. 1, Taylor & Francis, pp. 69-87.

Appelbaum, Richard y Gary Gereffi (1994), "Power and Profits in the Apparel commodity chain", en Edna Bonacich, Lucie Cheng, Norma Chinchilla, Nora Hamilton y Paul Ong (comps.), *Global Production, the apparel Industry in the Pacific Rim*, Filadelfia, Temple University Press, pp. 42-62.

Bair, Jennifer y Enrique Dussel (2006), "Global Commodity Chains and Endogenous Growth, Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras", en *World Development*, vol. 34, núm. 2, Gran Bretaña, Elsevier, pp. 203-221.

Bair, Jennifer y Gary Gereffi (2002), "NAFTA and the Apparel Commodity Chain Corporate Strategies, Inter-Firm Networks, and Industrial Upgrading", en Gary Gereffi, David Spener y Jennifer Bair (comps.), *Free Trade and Uneven Development, The North American Apparel Industry after NAFTA*, Filadelfia, Temple University Press, pp. 23-50.

Bair, Jennifer y Gary Gereffi (2003), "Upgrading, Uneven Development, and Jobs in the North American Apparel Industry", en *Global Networks*, vol. 3, núm. 2, abril, pp. 143-169.

Bhavani, T.A. y Suresh D. Tendulkar (2001), "Determinants of Firm-Level Export Performance, a Case Study of Indian Textile Garments and Apparel Industry", en *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 10, núm. 1, pp. 65-92.

Book, Wayne, Ryder Winck, Marc Killpack, James Huggins, Steve Dickerson, Sundaressan Jayaraman, Thomas Collins, and Ron Prado (2010), "Automated Garment Manufacturing System Using Novel Sensing and Actuation", en *Proceedings of 2010 ISFA 2010 International Symposium on Flexible Automation*, Tokio, ISFA, pp. 1-10.

Byrne, Chris (1995), "The Impact of New Technology in the Clothing Industry, Outlook to 2000", en *Textile Outlook International*.

Caro, Felipe y Victor Martínez-de-Albéniz (2015), "Fast Fashion, Business Model Overview and Research Opportunities", en Agrawal, Narendra y Stephen Smith (comps.), *Retail Supply Chain Management*, Nueva York, Springer, pp. 237-264.

Carrillo, Jorge (2007), "La industria maquiladora en México, ¿evolución o agotamiento?", en *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 8, México, BANCOMEXT, agosto, pp. 668-681.

CEC-ITAM (2008), *La industria del vestido en México, diagnóstico, prospectiva y estrategia*, México, Centro de Estudios de Competitividad del ITAM, p. 79.

CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1998*, Chile, CEPAL, p. 288.

Cutchin, John, Josephine Spalding, Ruben Mata, David Lundy y John Davitt (1999), *Production Sharing, Us of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1995-1998*, Washington, USITC Publication.

Dana, Leo Paul, Robert T. Hamilton y Brooke Pauwels (2007), "Evaluating Offshore and Domestic Production in the Apparel Industry, the Small Firm's Perspective", en *Journal of International Entrepreneurship*, vol. 5, pp. 47-63.

Doeringer, Peter y Sarah Crean (2006), "Can Fast Fashion Save the US Apparel Industry?", en *Socio-Economic Review*, vol. 4, núm. 3, Oxford, Oxford University Press and the Society for the Advancement of Socio-Economics, marzo, pp. 353-377.

Fernandez-Stark, Karina, Stacey Frederick y Gary Gereffi (2011), *The Apparel Global Value Chain, Economic Upgrading and Workforce Development*, Estados Unidos, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University, p. 62.

Frederick, Stacey y Gary Gereffi (2011), "Upgrading and Restructuring in the Global Apparel Value Chain, why China and Asia are Outperforming

Mexico and Central America", en *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 4, núm. 1/2/3, pp. 67-95.
Freund, Kimberlie y Robert Wallace (2004), *Textiles and Apparel, Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market*, Washington, United States International Trade Commission, p. 583.
Fukunishi, Takahiro, Kenta Goto y Tatsufumi Yamagata (2013), *Aid for Trade and Value Chains in Textiles and Apparel*, OECD/WTO/IDE-JETRO, p. 53.
Gereffi, Gary (2000), *Tratado de libre comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido, ¿bendición o castigo?*, CEPAL, p. 55.
Gereffi, Gary (2009), "Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico", en *European Sociological Review*, vol. 25, núm. 1, Reino Unido, Oxford University Press, pp. 37-51.
Gereffi, Gary y Jennifer Bair (1998), "U.S. Companies Eye NAFTA's Prize", en *Bobbin Magazine*, vol. 39, núm. 7, pp. 26-35.
Gereffi, Gary y Olga Memedovic (2003), *The Global Apparel Value Chain, what Prospects for Upgrading by Developing Countries*, Viena, United Nations Industrial Development Organization.
Gereffi, Gary y Stacey Frederick (2010), *The Global Apparel Value Chain, Trade and the Crisis: Challenges and Opportunities for Developing Countries*, The World Bank, p. 42.
González Marín, María Luisa (2006), "La tecnología en la industria textil y del vestido. Avances en México de 1990 a 2000", en Isabel Rueda Peiro y Nadima Simón Domínguez (coord.), *El dilema de la industria del vestido en México, Los casos de Aguascalientes y Yucatán*, México, UNAM-IIEC-FCA, pp. 91-126.
IFR (2015), *World Robotics Industrial Robots 2014*, Alemania, International Federation of Robotics Statistical Department, p. 474.
INEGI (1990-2006), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/siste mas/bie/?idserPadre=11601310>, consultado el 20 de abril de 2016
INEGI (2003), *Encuesta Industrial Mensual*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s =est&c=10554>, consultado el 17 de marzo de 2016.
INEGI (2004-2014), *Censos Económicos 2004 y 2014*, disponible en <www3.inegi.org.mx/sistemas/saic>, consultado el 27 de marzo de 2016.
INEGI (2013a), *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/secundario/emim/>, consultado el 17 de marzo de 2016.

INEGI (2013b), *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=102000900050>, consultado el 18 de marzo de 2016.

INEGI, STPS (2001), *Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero*, Aguascalientes, INEGI, p. 185.

INEGI, STPS (2005), *Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero*, Aguascalientes, INEGI, p. 154

Khanna, Sri Ram (1993), "Structural changes in Asian Textiles and Clothing Industries, the Second Migration of Production", en *Textile Outlook International*, núm. 49, pp. 11-32.

Lin, Shu-Hwa, Mary Ann Moore, Doris H. Kincade y Carol Avery (2002), "Dimensions of Apparel Manufacturing Strategy and Production Management", en *International Journal of Clothing Science and Technology*, vol. 14, núm. 1, Emerald Group Publishing, pp. 46-61.

Martin, Michael (2007), "U.S Clothing and Textile Trade with China and the World, Trends Since the End of Quotas", en *Congressional Research Service*, p. 32.

Michelini, Rinaldo C. y Roberto P. Razzoli (2013), "Robotics in Clothes Manufacture", en *International Journal of Mechanical Engineering and Applications*, vol. 1, núm. 1, 2013, pp. 17-27.

Nielsen, Lynge (2011), "Classifications of Countries Based on Their Level of Development, How it is Done and How it Could be Done", en *IMF Working Paper*, WP/11/31.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2013), *International Yearbook of Industrial Statistics*, Viena, UNIDO, CD-ROM.

Organización Internacional del Trabajo (2005), *Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment*, Ginebra, ILO, p. 76.

Organización Internacional del Trabajo (2014), *Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*, Ginebra, ILO, p. 35.

Paraskevi, Zacharia (2012), "Robot Handling Fabrics Towards Sewing Using Computational Intelligence Methods", en Ashish Dutta (ed.), *Robotic Systems-Applications, Control and Programming*, disponible en <http://www.intechopen.com/books>.

Robinson, Ian (2010), "The China Road, Why China is Beating Mexico in the Competition for U.S. Markets", en *New Labor Forum*, vol. 19, núm. 3, Sage Publications, pp. 51-56.

Tewari, Meenu (2006), "Is Price and Cost Competitiveness Enough for Apparel Firms to Gain Market Share in the World after Quotas? A Review", en *Global Economy Journal*, vol. 6, núm. 4, pp. 1- 46.

UNCTAD (2005), *TNCs and the Removal of Textiles and Clothing Quotas*, Nueva York y Ginebra, United Nations Publications, p. 70.

United Nations (2015), *UN Comtrade Database*, disponible en <http://comtrade.un.org/data>, consultado el 25 de mayo de 2016.

Vaughan-Whitehead, Daniel (2014), "How "Fair" are Wage Practives Along the Supply Chain? A Flobal Assessment", en Arianna Rossi Amy Luinstra y John Pickles (comps.), *Towards Better Work, Understanding Labour in Apparel Global Value Chains*, Londres, Palgrave, pp. 68-102.

Worker Rights Consortium (2013), *Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001-2011*, Washington, Center for American Progress, p. 75.

World Trade Organization (1996), *Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trading System*, disponible en <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm>, consultado el 30 de mayo de 2016.

World Trade Organization (2015), *Statistics Database*, disponible en <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WsdbExport_TCNotes.aspx?Language=E>, consultado el 19 de febrero de 2016.

World Trade Organization (2016), *China and the WTO*, disponible en <https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm>, consultado el 25 de mayo de 2016.

Yunus, Mohammad y Tatsufumi Yamagata (2012), "The Garment Industry in Bangladesh", en Fukunishi Takahiro (coord.), *Dynamics of the Garment Industry in Low-Income Countries. Experience of Asia and Africa*, Japón, IDE/JETRO, pp. 1-28.

Zhang, Miao, Xin Xin Kong y Santha Chenayah Ramu (2016), "The Transformation of the Clothing Industry in China", en *Asia Pacific Business Review*, vol. 22, núm. 1, Taylor & Francis, pp. 86-109.

Séptima sección

El sector agropecuario mexicano bajo el TLCAN

El sector agroalimentario de México en el TLCAN: lecciones y nuevo escenario

Alma Velia Ayala Garay*
Rita Schwentesius Rindermann*
Manuel Ángel Gómez Cruz**

Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha permitido a México un crecimiento hacia afuera y alcanzar una balanza comercial agroalimentaria superavitaria. Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran una pérdida de la soberanía y seguridad alimentaria para los mexicanos, la producción nacional es insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. En 2013 se importó el 79% del consumo doméstico de arroz, 93% de oleaginosas, 58% de trigo y 82% de maíz amarillo (*DOF*, 2013), situación que se ha mantenido hasta 2017.

Desde los inicios del TLCAN, uno de los sectores que presentó mayor complejidad fue el agropecuario por su sensibilidad económica, social y política, así como las grandes asimetrías con Estados Unidos y Canadá, en dimensión y competitividad natural en algunos productos, orientación exportadora, y también en los subsidios a los productores de esos países (Ruiz, 2014). El TLCAN progresivamente eliminó casi todas las tarifas y cuotas arancelarias al comercio agrícola entre los tres países, durante un período de transición que empezó el primero de enero de 1994 y concluyó el 31 de diciembre de 2007. Antes hubo cuatro periodos de eliminación arancelaria: inmediata, 4 años, 9 años y 14 años para los productos agrícolas más sensibles (SECOFI, 1994), y la importación sin ninguna restricción de los productos más emblemáticos para México (maíz y frijol, contraviniendo lo negociado).

* Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias.
** Universidad Autónoma Chapingo.

A finales de 1993, cuando el Congreso de la Unión dio su visto bueno para el TLCAN, se podría argumentar desconocimiento de las implicaciones, falta de democracia y esperanzas sin fundamento de los productores. Pero actualmente la situación es completamente distinta, ya son evidentes los impactos que ha tenido el TLCAN en la agricultura mexicana.

Para el nuevo escenario de posibles renegociaciones se debe tener presente que el gobierno mexicano arrancó una impresionante maquinaria propagandística sobre el tratado, que grabó en la conciencia colectiva de los campesinos mexicanos, que ese constructo es la fuente de casi todo lo malo que ha pasado y está pasando, así que un cambio o tal vez la suspensión del mismo pueda ser una gran solución.

Lo cierto es que la apertura comercial de México en los años ochenta del siglo pasado y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, han definido el rumbo del sector agropecuario, por lo que resulta fundamental un espacio de reflexión sobre los retos y oportunidades que se derivan de la renegociación, justificando con datos objetivos la urgente necesidad de establecer mecanismos de protección para los principales productos agropecuarios de México.

El documento consta de seis partes: *I*) antecedentes: investigaciones desde 1991 a la fecha; *II*) los tratados y la agricultura; *III*) las asimetrías, antes y después de la firma del TLCAN; *IV*) evaluación de TLCAN: caso del maíz y caso del frijol; *V*) perspectiva para el 2018, y *VI*) propuesta.

Antecedentes: investigaciones desde 1991 a la fecha

Investigaciones realizadas por las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores, y por diversos grupos académicos (Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), El Colegio de México (COLMEX); Estados Unidos y Canadá, en coordinación con el CIESTAAM de la UACh, desde 1991 a la fecha), concluyen con frases como la siguiente:

> [...] en general, México tiene poco que ganar y mucho que perder con el Tratado Comercial con Estados Unidos y Canadá, por lo que se recomendó no negociar a partir de posiciones que pongan en riesgo la producción interna de nuestro país más importantes: granos, lácteos y carnes, principalmente, a fin de evitar daños a la planta productiva nacional y una inadmisible acentuación de la dependencia alimentaria, económica, tecnológica y hasta

> política. Ante la evidencia de los hechos, desde el año 2000 se insiste en una suspensión parcial (Cap. VII. Agropecuario) del TLCAN.

En el año 2002, el Banco Mundial llega a conclusiones similares:

> Se puede decir que este sector (rural) ha sido objeto de las reformas estructurales (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma estructural sobre la tenencia de la tierra); pero los resultados han sido decepcionantes (subrayado por los autores): estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural […]. Esto plantea un importante problema de política, debido a que, a partir de 2008 el TLCAN colocó al sector en competencia abierta con Canadá y Estados Unidos (Banco Mundial, 2002).

En el transcurso del año 2002, se agruparon organizaciones campesinas y conformaron el movimiento "El campo no aguanta más" (integrado por la AMUCSS, ANEC, CEPCO, CNOC, CNPA, FDCCH, CIOAC, CODUC, RED MOCAF, UNOFOC, FNDCM y UNORCA). El 2 de noviembre de 2002 lanzaron un manifiesto para la salvación y revaloración del campo mexicano que contemplaba seis propuestas y el lema del movimiento: "¡Salvemos al campo, para salvar a México! Ya que sin maíz no hay país". Pero es hasta el 28 de abril del 2003 —como resultados de movilizaciones campesinas, el 1° de enero del 2003 tomando puentes internacionales y el 6 de enero que se lanza el manifiesto de Ciudad Juárez— que se firma el "Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC): por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y seguridad alimentaria". Este ANPC contiene 281 puntos de acuerdo, se logró con la movilización y debido a la crítica situación en la que se encuentra el campo mexicano y esto se reconoce en el documento, pero es un acuerdo político entre organizaciones de productores y el gobierno federal (Sámano, 2004). Sánchez (2004) menciona que el movimiento "El campo no aguanta más" (en particular El Barzón, el CAP y dicho movimiento) logró: conjuntar un amplio frente de organizaciones rurales que incluyó desde grandes, medianos y sobre todo pequeños productores rurales; realizar alianzas estratégicas con centrales sindicales independientes como el sindicato de los electricistas, los telefonistas y la UNT; establecer acercamientos con el legislativo y con los partidos políticos (en particular el PRD y el PRI) para obtener apoyos a demandas campesinas; acaparar la atención de los medios de comunicación como nunca antes había sucedido; pero sobre todo la renegociación de la política agropecuaria encaminada a la protección de los productores con el Acuerdo Nacional para el Campo. Destaca que no supuso el control corporativo como había sucedido antes con otros pactos entre Estado y campesinos.

Los tratados y la agricultura

En 1986 se firma la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio), la tecnocracia neoliberal emprendió negociaciones bilaterales, regionales y subregionales de tratados comerciales, comenzando por el TLCAN (Calva, 2008). A la fecha se cuenta con 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLC's), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (Secretaría de Economía, 2015).

Existen en México, por lo menos, dos posiciones completamente opuestas sobre la importancia del sector agropecuario en la economía y sobre el impacto del TLCAN. La primera mide la importancia del sector nada más en términos monetarios y en su aportación al PIB, y evalúa el impacto del TLCAN únicamente a través de las cifras del comercio. La otra posición (aquí presentada) considera: *a)* el efecto multiplicador del sector agropecuario en las direcciones vertical y horizontal, es decir, mide el impacto sobre las industrias de insumos y las de transformación, transporte, servicio y comercio, y *b)* la multifuncionalidad de este sector, por ser la base de la alimentación y de la soberanía alimentaria, por generar empleos y divisas, por su impacto social y su importancia en la paz en el medio rural, por la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje, por ser sostén de nuestra cultura alimentaria y parte importante de nuestra identidad nacional, etcétera. Esta segunda posición reconoce la existencia de varios campos en México, de lo que se deriva la necesidad de políticas diferenciadas hacia los tipos de productores y regiones características del país.

No obstante, en la política real de México predomina la primera posición, que desprecia y reprime a todas las corrientes organizadas en torno a la segunda percepción. Toma medidas de apoyo y protección solamente para los grandes agricultores y grupos asociados con el capital estadounidense y reduce la política agrícola al asistencialismo sin rumbo.

Las asimetrías, antes y después de la firma del TLCAN

Las relaciones comerciales entre México y sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, se caracterizan por múltiples asimetrías que explican el impacto negativo que ha tenido el TLCAN sobre el sector agropecuario.

Antes de la firma del tratado: asimetrías en la dotación de recursos naturales, niveles tecnológicos, capitalización de productores, apoyos y subsidios, etc. (véase cuadro 1A).

CUADRO 1A
ASIMETRÍAS ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ[1]

Variable	*México*	*Estados Unidos*	*Canadá*
Población (1 000)[2]	127 540	322 180	36 290
Población rural (1 000) (2016)[2]	25 938	59 667	6 518
Población agrícola (1 000) (2015)[3]	5 500	2 109	19.5
Presión demográfica (hab/km^2)	65	33	36
Superficie total (1 000 ha)[2]	195 820	962 909	997 061
Tierras arables (1 000 ha)[2] (2014)	22 993.09	154 604.69	46 015
Tierra irrigada (1 000 ha)[4] (2014)	5 869	nd	nd
PIB US$ mil mill. (2014 a precios de 2005)[5]	1 066 952	14 701 679	1 365 053
PIB per cápita (us$ 2014 a precios de 2005)[5]	8 509	46 022	38 357
Índice de GINI (2015)[6]	48.07	41.12	33.68
Rango de competitividad (lugar) 2014-2015[7]	61vo	3ro	15vo
Crecimiento de competitividad (lugar) 2013-2014	55vo	5to	14vo
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) (2014)[8]	0.54	2.8	1.62
Gasto público en educación (% del gasto del gobierno) (2011)[8]	19	12.93	12.22
Tractores agrícolas en servicio (existencia en 2005)[9]	248 640	4 470 905	733 050
Salario promedio en tiempo completo (US$/año)[10]	4 189	44 928	39 660

CUADRO 1A (CONTINUACIÓN)

Variable	*México*	*Estados Unidos*	*Canadá*
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción)2013[11]	12.3	7.4	11.6
Importación agroalimentaria (2011/2013),[12] valor en 1 000 de dólares	78 695 313	326 839 948	96 688 911
Exportación agroalimentaria (2011/2013),[12] valor en 1 000 de dólares	66 025 218	433 861 486	130 002 443
Balanza comercial[12] en 1 000 dólares (2011/2013)	-12 670 095	107 021 538	33 313 532
Rendimiento de maíz (t/ha)[13] (2014)	3.3	10.7	9.4

[1] Por variable se indica el año al que corresponde la información.
[2] Información de FAO <http://fao.org/faostat/es/#data/OA>.
[3] México de <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agricola2016_0.pdf>. Canadá de <https://www.statcan.gc.ca/pub/95-640-x/2016001/article/14811-eng.htm>. Estados Unidos de htpps://www.agcensus:usda.gov/Publications/2012/Full_Report/Volume_1,_Chapter_1_US/st99_1_062_062.pdf>.
[4] Información de FAO <http://www.fao.org/faostat/es/#data/RL>.
[5] Información de FAO <http://www.fao.org/faostat/es/#data/MK>.
[6] Indice de Gini de www.indexmundi.com/esdatos/indicadores/SI.POV.GINI>.
[7] The Global Competitivenes 2014-2015, <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf>.
[8] Información de Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?view=chart> <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL:GBZS?view=chart>
[9] Información de FAO <http://www.fao.org/faostat/es/#data/RM>.
[10] Información de OECD <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_541632.pdf>.
[11] Información de OECD <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>.
[12] Información de FAO <http://www.fao.org.faostat/es/#data/TP>.
[13] Información de FAO <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>.
FUENTE: elaboración propia con información de diversas instituciones.

En la competitividad del sector agrícola en México influyen varios factores, entre los que destacan la falta de organización de productores para enfrentar al mercado y el entorno institucional (Avendaño y Schwentesius, 2004). También está la falta de implementación de una política agrícola efectiva e integral que impulse la intensificación sustentable de la agricultura y el crecimiento de la productividad parcial y total de los factores, principalmente a través de un mayor apoyo a las actividades de investigación y

desarrollo (González y Alferes, 2010). Las ventajas comparativas, como la posición geográfica, el clima, recursos naturales o la mano de obra, permitieron la complementariedad con otros mercados y el aumento de la competitividad; sin embargo, actualmente ya no son cuestión determinante para asegurar la permanencia en los mercados (Ayala *et al*., 2011).

Mala negociación del TLCAN para México:

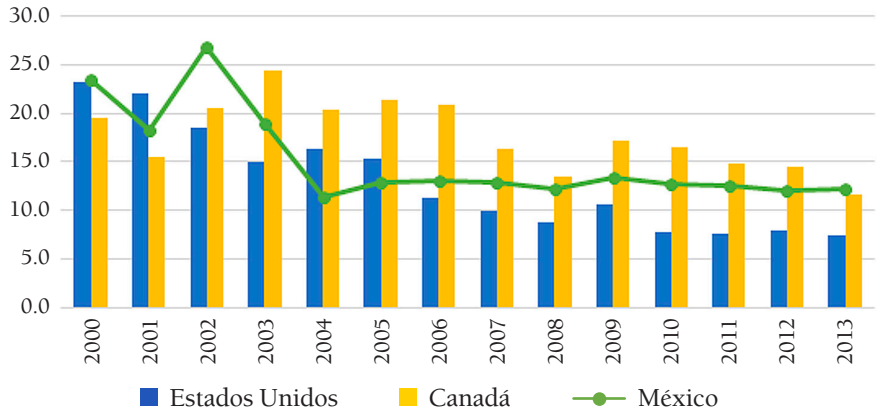
1) Se negoció sin tener la experiencia completa del TLC entre Estados Unidos y Canadá; los capítulos 19 y 20, referentes a diferendos y controversias comerciales, son insuficientes en su contenido para resolver realmente los conflictos. Su contenido lleva a un círculo vicioso sin solución.
2) No se excluyeron los productos más sensibles, como lo hizo Canadá (productos avícolas, lácteos); se aceptaron altas cuotas de importación sin cobro de aranceles para una gran diversidad de productos; no se consideró la posibilidad de revisión, suspensión, moratoria u otros instrumentos de protección a la planta productiva nacional.
3) Desigualdad jurídica: Estados Unidos negoció un Free Trade Agreement, un Acuerdo, mientras que para México es un Tratado (con carácter de ley), de ello se derivan márgenes jurídicos para la revisión del TLCAN. Estados Unidos dispone de mayor capacidad y poder de negociación (aprovecha el instrumento de lobby, estudios permanentes para evaluar, etcétera).

Después de la firma del tratado: los productores de Estados Unidos recibieron con la nueva Farm Bill, 70% más de apoyos. Los subsidios representaron en México el 19% de los ingresos de los productores, mientras que en los Estados Unidos el 21 por ciento.

La metodología de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para estimar los apoyos a la agricultura, evidencia una gran inconsistencia en los apoyos a la agricultura en México, antes del TLCAN los niveles de apoyo en Estados Unidos y Canadá fueron muchos mayores que en México (Gómez y Schwentesius, 2003). Los productores estadounidenses tienen explotaciones promedio de 59 hectáreas de tierra arable, frente a 1.8 hectáreas en México (FAOSTAT). Sin embargo, a partir del año 2000, Estados Unidos comenzó a disminuir su participación en el PSE (figura 1), en Canadá el 18 % en promedio del valor de la producción es subsidio, mientras para Estados Unidos y México es de 13% y 15 %, respectivamente.

El presupuesto al sector agropecuario y pesca en México se redujo, en números reales, continuamente en el periodo 1990-2002. De 631 010 millones de pesos en 1994, año de inicio del tratado, a menos de 20% en el año 2001. A partir de 2003, es a través del Programa Especial Concurrente (PEC)

FIGURA 1
ESTIMACIÓN DE LOS APOYOS A LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO: 2000-2013 (% DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN)



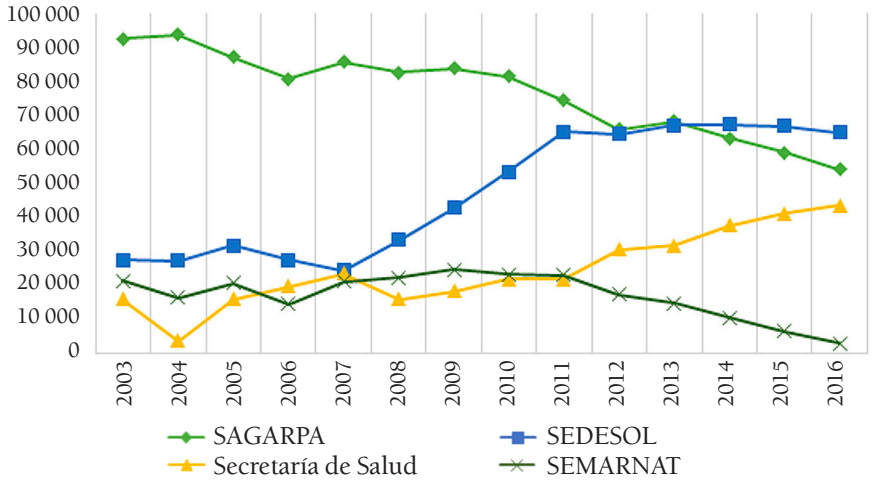
Finalmente, la productividad de un trabajador agrícola de Estados Unidos es 18 veces mayor (US$39 000) que la de un trabajador en México (U$2 164), según datos del Banco Mundial.
FUENTE: elaboración propia con datos de OCDE, 2015.

para el Desarrollo Rural Sustentable, donde se muestra el conjunto de políticas públicas en materia de desarrollo rural, y por consiguiente los presupuestos de cada dependencia relacionada con el sector agropecuario (figura 2). Para el periodo 2003-2013, el presupuesto asignado a la SAGARPA tuvo una TCMA decreciente de -3.0%, caso contrario al de SEDESOL que incrementó su TCMA en 9.4%. Con lo que se demuestra que la mayor parte de los recursos a partir de 2007 han sido para la vertiente social, especialmente de subsidios de combate a la pobreza que no generan empleo ni fortalecen las actividades productivas (Robles, 2014).

EVALUACIÓN DEL TLCAN

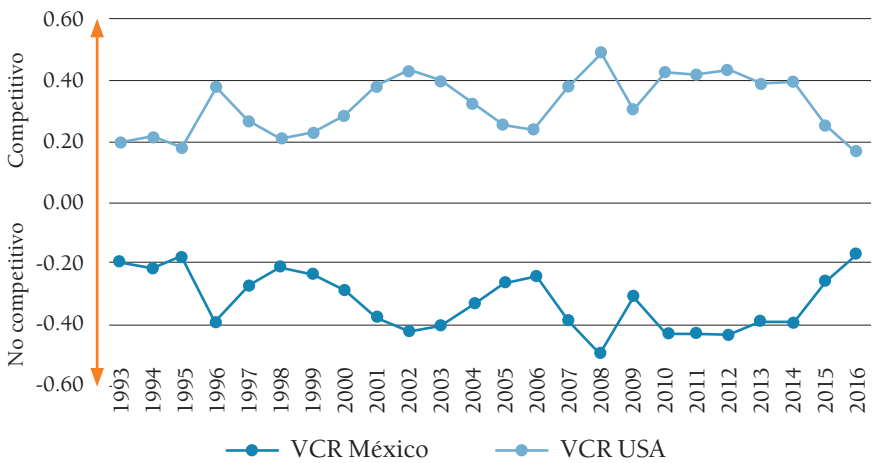
El sector agroalimentario en su conjunto tiene una competitividad negativa en la región del TLCAN (figura 3). De ser competitivo, en los años sesenta, México ha perdido paulatinamente competitividad y en la actualidad no ha sido capaz de acortar la brecha frente a Estados Unidos. La política del gobierno estadounidense expresa la importancia estratégica conferida al sector agrícola que le ha permitido a ese país, además de tener resuelta su necesidad de alimentos e insumos para la industria, controlar el mercado mundial agropecuario, ya sea mediante exportaciones a precios *dumping* o convirtiéndose en el principal comprador de diferentes productos como azúcar, café y cacao (Ornelas, 2003).

FIGURA 2
MÉXICO. PRESUPUESTO REAL PARA EL DESARROLLO RURAL: 2003-2013
(MILLONES DE PESOS DE 2010)



FUENTE: tomado de Robles en *Subsidios al campo en México*, 2014 y CEFP.

FIGURA 3
COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES AGROALIMENTARIOS DE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN DEL TLCAN: 1993-2013



FUENTE: elaboración propia sobre la base de Índices Vollrath, con base en datos de FAO y Banco Mundial.

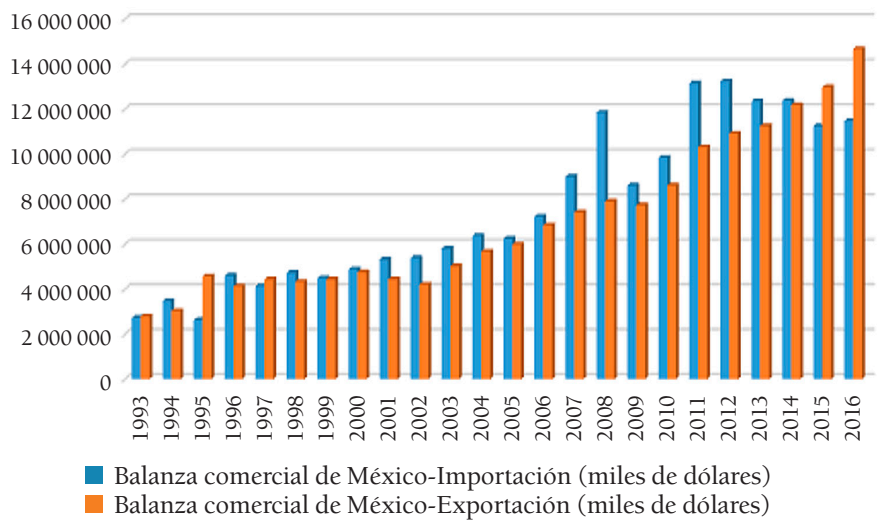
Antes del TLCAN, en 1993, México importó 8.8 millones de toneladas de granos y oleaginosas, duplicándose para el año 2013, ya que la importación fue de 16 millones de toneladas. Las importaciones de 1993 a 2013, en lo que va del TLCAN, ascienden a 273 millones de toneladas. Caso similar sucede con las carnes, la tasa media anual de crecimiento (TMAC) fue de 9.6% para el periodo 1994-2013, pasando de 193 000 a un millón 99 327 toneladas de carne (carne de cerdo, vacuno y pollo), situación similar ocurre con las frutas de clima templado, etc. Estas importaciones han desplazado a los productores nacionales, aumentando el desempleo en el campo.

También Puyana y Romero (2008) encontraron que desde la entrada en vigencia del TLCAN, México ha perdido peso en las importaciones totales de Estados Unidos y ha sido desplazado de este mercado por competidores externos, como lo sugiere su cálculo de Ventaja Comparativa Revelada (VCR) o índice de especialización desarrollado por Ballassa en 1967. Por ejemplo, el jitomate perdió el 60% del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con frutas como el melón, las uvas y en general con las hortalizas.

México tuvo una balanza comercial crónicamente deficitaria hasta 2014 (figura 4). A nueve años de iniciado el TLCAN, el déficit ascendió a 14 500 millones de dólares, cifra equivalente a 4.3 veces el presupuesto propuesto para el campo para el 2003. Para los 23 años que lleva el TLCAN, el déficit

FIGURA 4

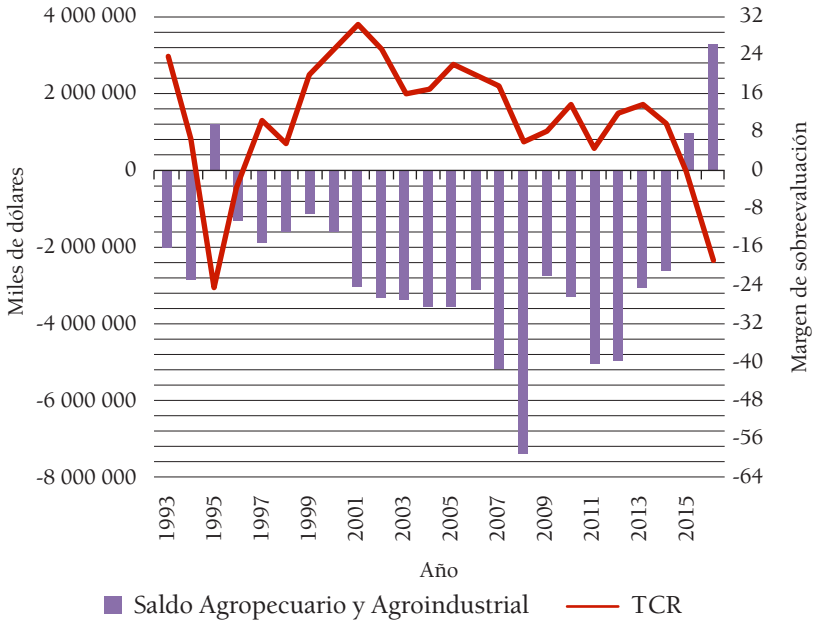
MÉXICO. IMPORTACIONES DE ALIMENTOS Y BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA 1993-2016 (MILES DE DÓLARES)



FUENTE: elaboración propia con datos de BIE-INEGI, 2017.

es de 12 631 265 000 de dólares, apenas 2015 y 2016 tuvieron un superávit de 1.7 y 3.2 millones de dólares, respectivamente. Este superávit se explica claramente con la sobrevaluación del peso en esos años (figura 5). Además de que la inestabilidad del peso ante el dólar incrementa la incertidumbre de los productores mexicanos de lograr un proceso de producción competitivo ante Estados Unidos y Canadá.

FIGURA 5
MÉXICO. BALANZA DE PAGOS AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL
1993-2016 Y TCR*



*Tipo de Cambio Real.
FUENTE: elaboración propia con información de Banco de México.

Este superávit se ha dado con la exportación de productos agroalimentarios como hortalizas, frutas, bebidas alcohólicas y vinagres, sólo de enero a junio de 2016 representaron el 28%, 25% y 18% del valor total de las exportaciones.

Caso del maíz

Respecto al cultivo del maíz, éste fue protegido por aranceles, pero en la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se cobraron los aranceles de las importaciones fuera de cuota en maíz, de tal suerte

que la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de casi 3 588 millones de dólares, nada más de las importaciones desde Estados Unidos (cuadro 1).

CUADRO 1
MÉXICO. PÉRDIDA DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR IMPORTACIONES DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS, FUERA DE CUOTA CON EL TLCAN: 1994-2001

Año	*Importación (t)*	*Cuota (t)*	*Sobrecuota (t)*	*Arancel (TLCAN) (US$/t)*	*Pérdida fiscal (US$)*
1989 -1993	2 148 215				
1994	3 054 111	2 575 000	479 111	197	94 384 867
1995	5 945 500	2 625 250	3 293 350	189	622 424 250
1996	6 384 561	2 731 817	3 616 744	181	654 630 664
1997	2 594 580	2 813 771	0	173	0
1998	5 277 342	2 898 184	2 379 158	164	390 181 912
1999	5 096 207	2 985 129	2 111 078	156	329 328 168
2000	5 179 134	3 074 682	2 104 452	139	292 518 828
2001	5 654 721	3 166 922	2 487 799	121	301 023 679
2002	5 512 911	3 261 930	2 250 981	104	234 102 024
2003	5 764 149	3 359 788	2 404 361	87	209 179 407
2004	5 518 690	3 460 581	2 058 109	69	142 009 521
2005	5 743 678	3 564 399	2 179 279	52	113 322 508
2006	7 609 940	3 671 331	3 938 609	34	133 912 706
2007	7 954 729	3 781 470	4 173 259	17	70 945 403
2008	9 145 987	Libre		0	
Total	88 584 455				3 587 963 937

FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI-SE y SE.

En el cuadro 2 se pueden observar los principales países a los que exporta Estados Unidos, que es el mayor productor y principal exportador mundial de maíz, México le representa el 27% de su total de exportaciones, lo que

CUADRO 2
PRINCIPALES PAÍSES A LOS QUE EXPORTÓ ESTADOS UNIDOS EN 2015 Y 2016

País	*2015*	*2016*	*2015 (%)*	*2016 (%)*
México	11 811 586	13 922 240	26.6	24.9
Japón	11 049 438	11 941 197	24.9	21.3
Corea del Sur	3 450 215	4 839 045	7.8	8.6
Colombia	4 354 592	4 527 583	9.8	8.1
Perú	1 742 869	2 690 128	3.9	4.8
Taiwán	1 815 770	2 672 708	4.1	4.8
Arabia Saudita	1 150 986	1 953 149	2.6	3.5
Venezuela	528 763	1 116 316	1.2	2.0
Egipto	967 744	962 188	2.2	1.7
Guatemala	811 608	954 811	1.8	1.7
Otros	6 757 235	10 397 263	15.2	18.6
Total	**44 440 806**	**55 976 628**	**100.0**	**100.0**

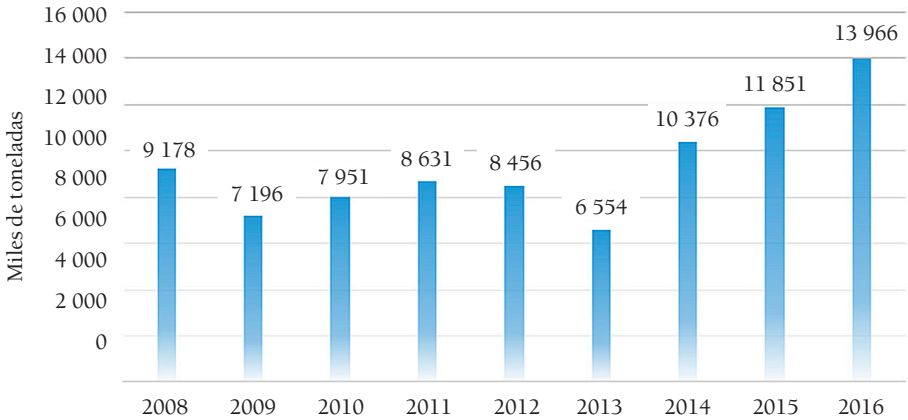
FUENTE: elaboración propia con información de Robles en *Subsidios al Campo en México*, 2015; y estimación para los años 2014-2016. Robles, B. H. M. 2015. Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013, <frentealapobreza.mx/wp-content/uploads/2015/06/FUNDAR-2013-PEC.pdf>, consultado en septiembre de 2017.

significa una importante fuente de ingresos para los productores y que contribuye significativamente a la balanza comercial agrícola de Estados Unidos.

Para el periodo 2008-2016, la tasa media anual de crecimiento (TMAC) de las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos ha sido de 5.4% (figura 6), lo que refleja la dependencia del extranjero para satisfacer la demanda interna del grano y, por ende, el cómo se compromete la seguridad alimentaria del país.

Dentro de los principales insumos que participan en el proceso de producción de maíz, sobresale el uso de fertilizantes tanto en cantidad empleada para el cultivo como en lo que se destina a su compra. Sin embargo, los precios de los fertilizantes aumentan constantemente, mientras que el precio que recibe el productor presenta incrementos menores a lo largo de los años

FIGURA 6
EXPORTACIONES DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO



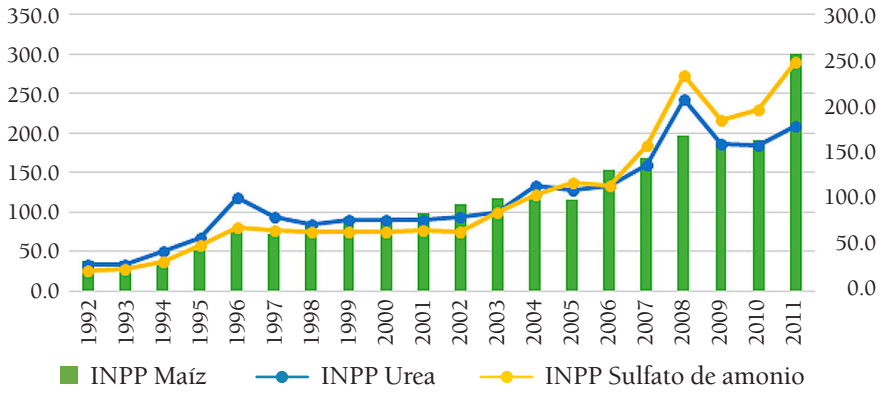
FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI4 (Sistema de Información Arancelaria Vía Internet). Estadísticas anuales. www.economia-snci.gob.mx consultado: mayo de 2017). USDA (United States Deparment Agricultural), Gain Report <www.fas.usda.gov/GATS>, consultado: mayo de 2017). Coarse grains <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain-corn-coarsegrains.pdf>, consultado en mayo de 2017.

(figura 7), lo que ya de por sí ubica en desventaja al productor de maíz frente a otros competidores externos. Guzmán *et al.*, (2014) encontraron para la zona del Bajío, que dentro del costo de producción de maíz, los fertilizantes representan el 71.1% en temporal y 58.8% en riego; además de que el uso de variedades de maíz con mayor potencial de rendimiento y sistemas intensivos de producción, demandan el uso de mayores cantidades de fertilizantes. Por tanto, a nivel nacional, en cualquier sistema de producción donde se emplee semilla mejorada, se incrementa el uso de fertilizantes para lograr los rendimientos por hectárea.

Caso del frijol

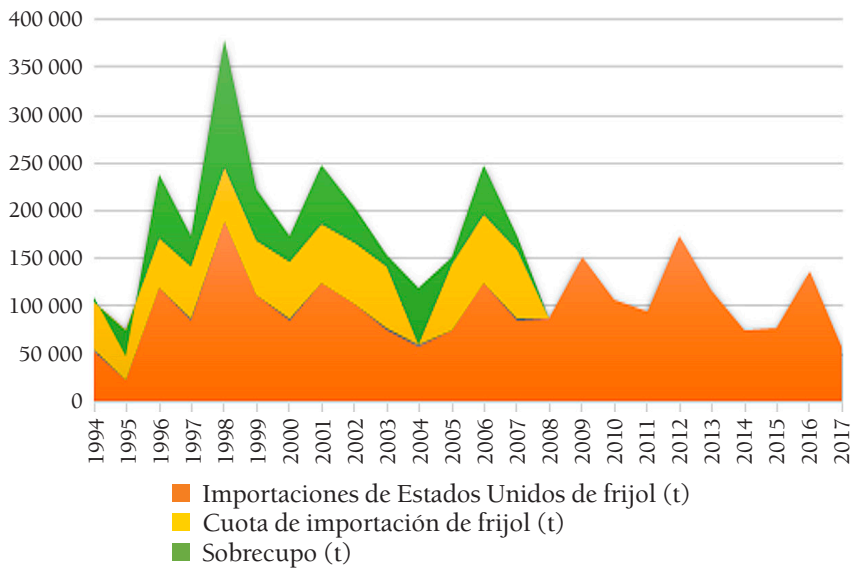
El frijol como producto básico se protegió con un arancel y éste fue disminuyendo de 1994 al año 2008, que es cuando desaparece esta protección comercial. Sin embargo, los aranceles y las cuotas de importación de 1994 al 2008 se pueden analizar en el figura 8. Al igual que el caso del maíz, en la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se cobraron los aranceles de las importaciones fuera de cuota, la pérdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de 157 millones de dólares y nada más de las importaciones provenientes de Estados Unidos.

FIGURA 7
MÉXICO. ÍNDICE DE PRECIOS DE MAÍZ Y FERTILIZANTES



FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, Índices de precios al productor. INEGI, 2017, Índice de precios al productor, Índices de precios genéricos para mercado nacional.

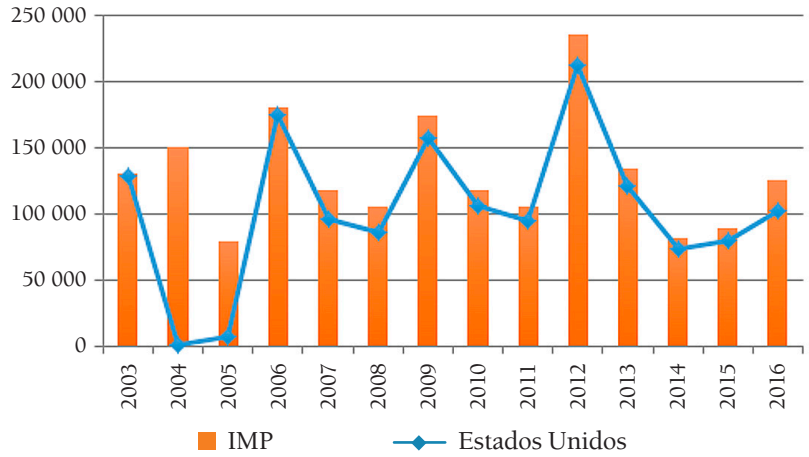
FIGURA 8
ESTADOS UNIDOS, CUOTA Y EXPORTACIÓN REAL DE FRIJOL A MÉXICO
1994-2017 (T)



FUENTE: elaboración propia con información de SIAVI4-SE y CEFP, 2004.

En frijol, México presenta una balanza comercial deficitaria, siendo 2012 el más bajo (figura 9). Las importaciones del grano alcanzaron su nivel máximo en 2012 y se redujeron en los dos años siguientes, para ubicarse en 85 206 toneladas. Para 2014-2015, el 81% de las importaciones de frijol correspondió a frijol negro y el 14.4% a frijol pinto, el 93% del volumen importado provino de Estados Unidos y sólo un 5.6% de Canadá. Por lo que las exportaciones de frijol son un componente clave para los productores en Estados Unidos (Ayala, 2016).

FIGURA 9
MÉXICO. IMPORTACIONES DE FRIJOL TOTAL Y LAS PROVENIENTES DE ESTADOS UNIDOS.

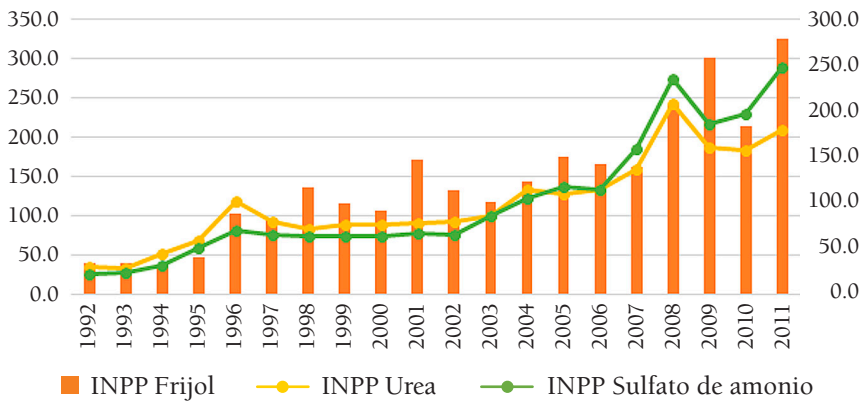


FUENTE: elaboración propia con información de FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/es/#data/TM>, consultado en septiembre de 2017. SIAVI4 (Sistema de Información Arancelaria Vía Internet), Estadísticas anuales, <www.economia-snci.gob.mx>, consultado en mayo de 2017. USDA-ERS (United States Deparment Agricultural-Economic Research Service), The U.S, and Mexican Dry Beans Sectors, VGS-341-01, <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publica tions/39519/8054_vgs34101.pdf?v=41346>, consultado en agosto de 2017. Gain Report, <www.fas.usda.gov/GATS>, consultado en mayo de 2017.

Se puede observar que el comportamiento de los índices de precios del frijol y de los fertilizantes es similar (figura 10) al precio del frijol que el productor recibe al final del ciclo. Los fertilizantes son el insumo dentro del proceso de producción de frijol en el que el productor destina más recursos económicos. Es necesario apoyar al productor con tecnología de producción actualizada, así como en el análisis de suelos regionales que permitan mejorar las dosis de fertilizantes recomendadas, y con esto contribuir a la competitividad del productor de frijol y su colocación en los mercados. Ayala (2008) menciona que los problemas de rentabilidad del frijol son

resultado de factores que influyen en el proceso de producción, como las características agroecológicas de la región, además, también están los aspectos tecnológicos como el empleo inadecuado de fertilizantes, uso de semilla criolla y las numerosas prácticas agrícolas en el proceso de producción que incrementan los costos.

FIGURA 10
COMPORTAMIENTO DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS PARA FRIJOL Y FERTILIZANTES



FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, Índices de precios al productor. INEGI, 2017, Índice de precios al productor, Índices de precios genéricos para mercado nacional, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/Estructura.aspx?idEstructura=1120003000400010&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Productor&ST=%C3%8Dndices% 20de%20precios%20de%20gen%C3%A9ricos%20para%20mercado%20nacional>, consultado en diciembre de 2017.

Con lo visto en maíz y frijol se tiene que México no avanzó debidamente en la definición de normas, lo que permitió importaciones sin pagar el arancel y la falta de control fito y zoosanitario, por ejemplo, en los casos de productos cárnicos. México no instrumentó medidas serias frente al contrabando: casos de frijol y arroz. Por lo que los impactos del TLCAN y su renegociación para el maíz y el frijol son diferentes, ya que cada producto debe renegociarse de manera diferente, dado los sistemas de producción agrícola imperante y sus costos de producción. Además, se debe promover el modificar la composición de los instrumentos de política con la finalidad de impulsar de manera sólida el crecimiento del campo mexicano. Los productores con alta productividad se encuentran dentro del mercado, mientras que los productores de autoconsumo se encuentran fuera. Lo anterior refleja que parte de la problemática del sector agrícola son las políticas públicas que se implementan, sin ver el alcance real de éstas con la diversidad de productores que existen en el campo mexicano, no sólo es el TLCAN (Ayala, 2016).

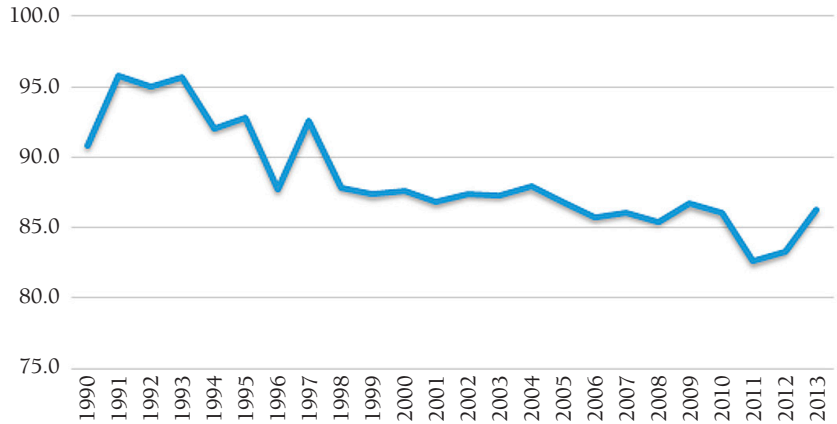
La política pública debe considerar las particularidades socio productivas, ambientales, organizacionales, alimenticias y culturales de los diversos sistemas agroalimentarios del país, además de potenciar las capacidades productivas en el campo, permitirá aumentar la disponibilidad de más y mejores alimentos para lograr la autosuficiencia (Tolentino, 2017). Además, Ornelas (2003) menciona que en el campo mexicano, donde vive la cuarta parte de los habitantes del país, sobrevive buena parte de la población más pobre de México, sin encontrar opción alguna a su condición.

Los datos demuestran que México perdió su soberanía alimentaria (figura 11, véanse también figuras 1A y 2A) por una mayor dependencia de las importaciones, que han generado una gran fuga de divisas. Sólo en granos y oleaginosas, México importó 68 mil millones de dólares entre 1994 y el 2013 (FAO, 2017), y año tras año crece la dependencia alimentaria.

A pesar del TLCAN, que se suponía atraería más inversión extranjera para el campo, generaría más empleo y aumentarían las remuneraciones de los trabajadores, la pobreza se ha incrementado. Según cifras de CONEVAL (2017), en 1994 había en México 19 millones de personas pobres y pasó a 24 millones para el 2016, lo que significó un incremento de 44 por ciento.

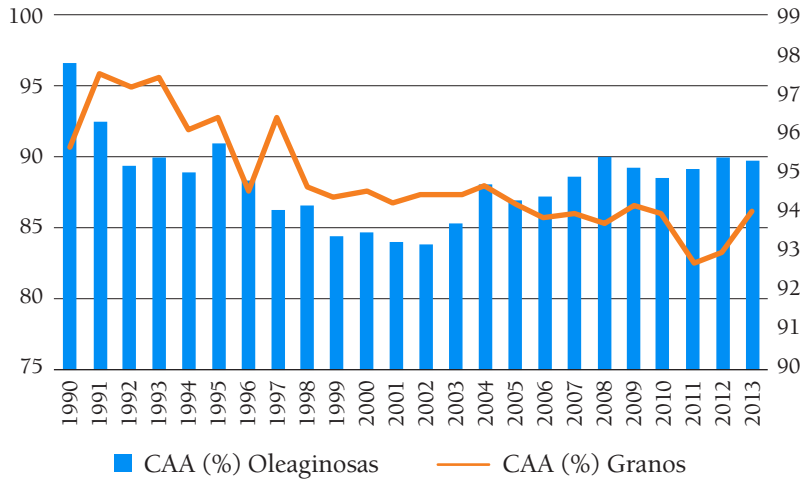
Las supuestas ventajas para los consumidores de tener acceso a alimentos más baratos a partir de las importaciones resulta ser demagogia. De 1994 a 2017, los precios de la canasta básica se han elevado 790%, mientras que los precios al productor agropecuario subieron 681%, según datos de INEGI. O sea, las importaciones masivas han presionado más sobre los precios de

FIGURA 11
MÉXICO. TENDENCIA DE PÉRDIDA DE AUTOSUFICIENCIA EN GRANOS
1990-2013 (% DEL CONSUMO)



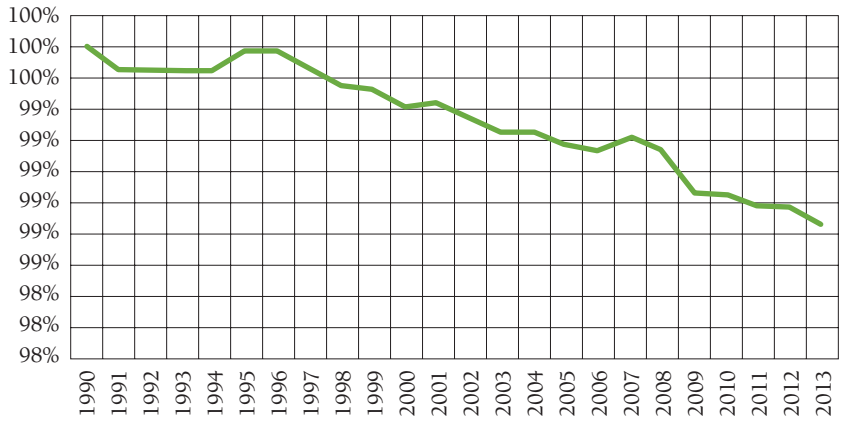
FUENTE: elaboración propia con base en datos de FAO.

FIGURA 1A
PÉRDIDA DE AUTOSUFICIENCIA EN GRANOS Y OLEAGINOSAS: 1990-2013



FUENTE: elaboración propia con información en FAO, varios años.

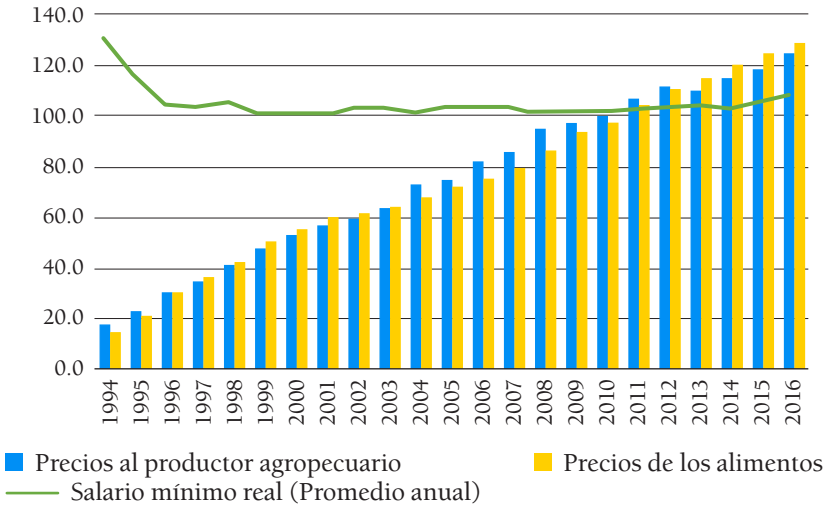
FIGURA 2A
MÉXICO. PÉRDIDA DE LA AUTOSUFICIENCIA EN CÁRNICOS: 1990-2013



FUENTE: elaboración propia con información de FAO, varios años.

los productos agropecuarios primarios que sobre los precios al consumidor, además de que estos últimos continúan incrementándose. Sin embargo, el salario mínimo real se ha mantenido sin variaciones durante todo el periodo del TLCAN, así se observa en la figura 12.

FIGURA 12
MÉXICO. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR AGROPECUARIO: 1994-2016 (2010 =100)



FUENTE: elaboración propia con base en datos INEGI y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México.

El TLCAN ha ocasionado la transformación profunda en la historia de la agricultura mexicana. El presente y futuro de ésta ha sido trastocado, la opción de vida en el campo para la gran mayoría de los miles de productores está puesta en duda. Las organizaciones de productores pequeños, medianos y empresariales maiceros, soyeros, trigueros, frijoleros, arroceros, paperos, algodoneros, manzaneros, porcicultores, ganaderos, etc., que representan la gran mayoría de los agricultores y ganaderos del país, claman por renegociación. Ornelas (2003) señala que si bien el tratado ha permitido un proceso acelerado de integración de la economía mexicana a la estadounidense, esta integración ha sido subordinada y sin crecimiento económico, además con escasos logros en materia de bienestar para los mexicanos.

Puyana y Romero (2008) indican que la estructura de la producción, en valor, se ha modificado a favor de los productos exportables más rentables, los cuales ganan el terreno cedido por lo cereales. Esta evolución se refleja en la desaceleración del volumen de la producción y el consumo per cápita de la mayoría de productos agrícolas, el incremento del contenido importado en el consumo aparente de estos bienes y una mayor dependencia alimentaria de las importaciones.

De acuerdo a Avendaño *et al.* (2009), la integración comercial del TLCAN puede tener efectos positivos y negativos en las economías que la promueven,

dependiendo en gran medida del grado de apertura, el tipo de competencia que se genere y el nivel de desarrollo de los países. De ahí que la apertura comercial a través de la eliminación de barreras (arancelarias y no arancelarias), de forma multilateral o bien regionalmente, formando bloques comerciales, es sólo la fase más simple de la integración económica, por lo que los beneficios esperados de la concurrencia de los mercados y posible integración comercial pareciera que se limitan solamente a la libre competencia. Sin embargo, en un contexto más amplio, los efectos dependen del grado de apertura, el tipo de competencia que se genere dadas las estructuras prevalecientes en el mercado y el nivel de desarrollo de los países (Calvo, 2000).

Perspectiva para el 2018

El TLCAN ha dejado atrás la protección arancelaria para todos los productos agropecuarios de importación.

1) Entre los productos más golpeados a partir de 2003 están: avícolas, porcícolas, papa, grasas animales, cebada, manzana y quesos frescos. Estos sectores contaron hasta el 31 de diciembre de 2002 con una protección de aranceles de 25% a 50% y/o cupos de importación.
2) La inestabilidad del peso ante el dólar incrementa la incertidumbre de los productores mexicanos de tener un proceso de producción competitivo ante Estados Unidos y Canadá.
3) La falta de políticas públicas al sector agropecuario de México donde se incentive su competitividad, lo coloca en desventaja ante políticas de Estados Unidos.
4) La acción de tomar el TLCAN por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá como tema de discusión político, ha generado distractores para enfocarse en lo realmente importante para México. Se señala el hecho de ser economías desarrolladas las de Estados Unidos y Canadá, mientras México sigue siendo un país en desarrollo.
5) La desigualdad salarial en industrias de manufactura y agricultura crea para algunos países del TLCAN oportunidades, mientras que para otros significa pérdida de empleos y competitividad. Los bajos salarios en México han generado una competencia desleal por la inversión entre los países del TLCAN, situación señalada por el canadiense Jerry Díaz, líder de la UNIFOR National (*Expansión*, 2017). Es de vital importancia para México se aborde el tema del salario mínimo o ahora denominado unidad de medida y actualización.

México cuenta con lo fundamental para que el sector agrícola prolifere, agua, tierra y energía, lo que es necesario son políticas públicas correctas que le garanticen seguridad a los productores, que se considere al campo como eje vertebral de desarrollo, un polo para erradicar las crisis por las que atraviesa, el cual puede generar que finalmente la soberanía alimentaria sea una realidad en el país (*La Jornada Zacatecas*, 2017).

Las autoridades mexicanas cuentan con lo necesario para identificar y saber sobre la importancia de reactivar la inversión en el campo sin tener que depender de otras naciones, pero su incapacidad, irresponsabilidad y, sobre todo, la falta de voluntad y sensibilidad para ello, ha provocado la caída de la producción y comercialización de los productos del campo a nivel nacional e internacional. Ahora los mexicanos consumimos productos de la canasta básica producidos en el extranjero (*La Jornada Zacatecas*, 2017).

Tras 23 años de vigencia del TLCAN, sus resultados se manifiestan según sector, subsector y actividad económica involucrada. Además, fuera de los productos hortofrutícolas de alto valor comercial, para la mayoría de los productos agroalimentarios la vigencia del TLCAN ha significado una pérdida de ingreso por reducción de precios, desplazamiento del mercado o desviación de apoyos hacía otros sectores prioritarios. Independientemente de la actual coyuntura de amenaza del gobierno de Estados Unidos por abandonar el TLCAN, los resultados hasta ahora sí justifican la renegociación del capítulo agropecuario.

Propuesta: revisión del capítulo agropecuario del TLCAN

En virtud del papel estratégico de la agricultura como fuente generadora de empleo, productora de alimentos, de importancia para la protección del medio ambiente, por sus implicaciones sociales y culturales, etc., y en virtud de que no existen fondos de compensación para paliar los efectos del TLCAN, de que nunca el presupuesto asignado será suficiente para hacer competitivo al sector frente a la agricultura del país más poderoso del mundo, considerando el artículo 21 de la OMC (sobre la afectación de un tratado) y del artículo 89 constitucional, fracción 10 (desigualdad jurídica), y en virtud de las facultades que la nación le otorga al Poder Legislativo, se propone la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN. México no debe renunciar a su soberanía nacional y puede aprovechar todas las disposiciones previstas en su Constitución Política.

Una revisión y la suspensión parcial del TLCAN en protección de los productos más sensibles, afectarán a algunos intereses particulares, en especial a los importadores e intermediarios de los productos agropecuarios.

Pero, como hemos demostrado, no existe tanto beneficio para el consumidor como se está argumentando desde las esferas oficiales. Por otro lado, no habrá afectación para los exportadores mexicanos, siempre y cuando se aprovechen los márgenes de maniobra que permite la OMC para países en desarrollo.

Finalmente, el Estado mexicano fue quien, sin consultar en forma democrática a la sociedad, instrumentó la política de liberalización de la economía y firmó el TLCAN, es por ello que ellos tienen que responsabilizarse de los daños causados y tiene que instrumentar políticas que beneficien a la sociedad en su conjunto, no puede desligarse de las consecuencias de su política y, sobre todo, siempre debe tener clara su responsabilidad en bienestar de su población.

Por lo antes expuesto, además de una buena renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, es necesario aplicar una nueva política de desarrollo integral del campo mexicano que ponga a la seguridad alimentaria como objetivo central.

Bibliografía

Avendaño R., B., y A.I. Acosta M. (2009), "Midiendo los resultados del comercio agropecuario mexicano en el contexto del TLCAN", en *Estudios Sociales*, Hermosillo, Son., 17(33), pp. 41-81, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext& pid=S0188-45572009000100002&lng=es&tlng=es>.

Avendaño R., B. y R. Schwententesius R. (2004), "Factores de competitividad en la producción y exportación de hortalizas, el caso del Valle de Mexicali, B.C., México", en *Problemas del Desarrollo*, 36, pp. 160-192.

Ayala G., A.V. (2016), "Algunos datos sobre maíz y frijol de México en el TLCAN", Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.

Ayala G., A.V., M. de la O O., y B. Carrera Ch. (2011), "¿Es competitivo el subsector de frutas en México?" *Revista Fuente*, 3, pp. 151-164.

Ayala G., A.V., R. Schwentesius R., M.A. Gómez C., y G. Almaguer V. (2008), "Competitividad del frijol mexicano frente al de Estados Unidos en un contexto de liberalización comercial", *Región y Sociedad*, 42, pp. 37-62.

Banco Mundial (2002), "Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos", Unidad para Colombia – México – Venezuela, Informe No. 23849-

ME, 23 de abril de 2002, pp. 12 y 13, disponible en <http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP_documento_Principal.pdf>, consultado en septiembre de 2012.

Calva, J.L. (2008), "El Consenso de Washington en México y la reforma de las políticas agrícolas: resultados y alternativas", en *Políticas Agrícolas para México*, R. Schwentesius y M.A. Gómez (comps.), Universidad Autónoma Chapingo/Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), México, 1ra. edición, p. 149.

Calvo, A. (2000), *Integración económica y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, p. 210.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2017), "Evolución del salario mínimo real", disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237396/SALARIO_MINIMO_REAL_INPC_Gral_May_2017.pdf>, consultado en octubre de 2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017), "Líneas de bienestar y canasta básica", disponible en <http://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, consultado en octubre de 2017.

Expansión (2017), "TLCAN 2.0 El futuro de Norteamérica, México se defiende en la discusión de salarios del TLCAN", disponible en <http://expansion.mx/econo mía/2017/09/03/mexico-se-defiende-en-la-discusion-de-salarios-del-tlcan>, consultado en octubre de 2017.

Gómez C., M.A. y R. Schwentesius R. (2003), "Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario mexicano, evaluación a 10 años", en *Lecciones del TLCAN, El alto costo del libre comercio, Alianza Social Continental, Red mexicana de acción frente al libre comercio,* México, 1ra. edición, p. 116.

González E., A., y M. Alferes V. (2010), "Competitividad y ventajas comparativas de la producción de maíz en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1, pp. 381-396.

Guzmán S., E.; M. de la Garza C., J.P. González F., J. Hernández M. (2014), "Análisis de los costos de producción de maíz en la Región Bajío de Guanajuato", en *Revista Análisis Económico*, 70, pp. 145-156.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Banco de Información Económica (INEGI-BIE) (2017), disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>, consultado en septiembre de 2017.

La Jornada Zacatecas (2017), "El campo mexicano y la renegociación del TLCAN", C.E. Márquez M., disponible en <http://ljz.mx/2017/05/24/campo-mexicano-la-renegociacion-del-tlcan>, consultado en noviembre de 2017.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017), FAOSTAT, disponible en <http://www.fao.org/faostat/>.
Organizations Economics Cooperation and Development (OCDE) (2015), "Agricultural support, Producer support (PSE), % of gross farm receipts", disponible en <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>, consultado en marzo de 2015.
Ornelas D., J. (2003), "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la crisis del campo mexicano", en *Revista de la Facultad de Economía-BUAP*, 23, pp. 25-48.
Proceso (2017), "El sector agropecuario, ancla del TLCAN", J.C. Cruz V., 12 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.proceso.com.mx/502809/sector-agropecuario-ancla-del-tlcan>, consultado en noviembre de 2017.
Puyana, A. y J. Romero (2008), "El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración", en C. Barba Solano (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina, pp. 187-213.
Robles B., H.M. (2014), "Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013", disponible en <SubsidiosalCampo.org.mx>.
Ruiz F., M. (2014), "Sector agropecuario, 20 años del TLCAN", *El financiero*, pagina 15. disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mariano-ruiz-funes/sector-agropecuario-20-anos-de>.
Sámano R., M.A. (2004),"El movimiento ¡El campo no aguanta más! Y el Acuerdo Nacional para el Campo, situación y perspectiva", en *El Cotidiano*, 19, pp. 64-70.
Sánchez A., A. (2004), "Del movimiento ¡El campo no aguanta más! A las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún, Dependencia o soberanía alimentaria, esa es la cuestión… agraria", en *El Cotidiano*, 19, pp. 41-56.
SECIFO (1994), *Tratado de Libre Comercio, Texto oficial*, Porrúa, México.
Secretaría de Economía (2015), "Comercio exterior/ países con Tratados y Acuerdos firmados con México", disponible en <https:www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>, consultado en septiembre de 2017.
Swanson, A. (2017), "Las amenazas de Trump de acabar con el TLCAN pueden hacerse realidad", *The New York Times*, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/10/12/trump-amenazas-salida-tlcan/?em_pos=large& emc=edit_bn_20171012&nl=boletin&nlid=44741005&ref=headline &te=1>.

Tolentino M., J.M. (2017), "La situación de los granos básicos en México", en F. Torres T. (coord.), *Implicaciones regionales de la seguridad alimentaria en la estructura del desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 315-343.

La exclusión de los productores rurales bajo la égida del TLCAN

Blanca Rubio*

Introducción

La historia de los campesinos desde 1982, año de inicio del neoliberalismo en nuestro país, es la génesis y desarrollo de la exclusión y pauperización más descarnada. Es también la historia del dominio y subordinación de las grandes empresas agroalimentarias transnacionales, cuyos intereses se han impuesto sobre aquéllos correspondientes a la nación, como la soberanía alimentaria y política del país.

El dominio agroalimentario de Estados Unidos —a la par con políticas que privilegian la importación de alimentos sobre el fomento de la producción nacional— ha llevado a la devastación del campo mexicano: la dependencia alimentaria, la desestructuración de las unidades productivas, la migración forzada como única alternativa para sobrevivir, la ruina y pauperización de los pobladores rurales, la violencia sin control, se han convertido en el acontecer cotidiano de la vida rural en nuestro país.

¿Cuál es la razón de que la agricultura (en sentido amplio) haya devenido en una rama marginal y con ella los productores rurales para el mercado interno, fundamentalmente los pequeños y medianos agricultores? ¿Por qué se polarizó el ámbito rural entre grandes productores para la exportación y maíz blanco con elevados subsidios y el resto de los productores abandonados a su suerte?

En este ámbito, el objetivo del presente trabajo consiste en indagar la trayectoria de exclusión de los productores rurales para el mercado interno, como resultado de formas de dominio y subordinación que benefician a las

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. La autora agradece el apoyo brindado por Jorge Tripp en la recopilación y sistematización de la información utilizada.

grandes empresas agroalimentarias transnacionales.[1] En esta historia juega un papel primordial el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), hoy en renegociación y a punto de debilitarse o desaparecer.

Nos interesa demostrar que las transformaciones esenciales del campo no corresponden a políticas públicas "equivocadas" o a errores de la orientación oficial. Desde nuestra perspectiva, se encuentran como causas fundamentales los rasgos estructurales de un régimen de acumulación, en el cual las empresas agroalimentarias han impuesto sus intereses al conjunto de la agricultura, mientras las políticas gubernamentales tienen la lógica de beneficiar al capital de vanguardia (nacional y extranjero), por lo que responden a objetivos muy claros y definidos desde la óptica oficial.

En el primer punto abordaremos la primera exclusión de los productores en el periodo 1982-1994. En el segundo apartado se analizará la exclusión estructural resultado de la imposición del TLCAN en el periodo 1994-2008. En el tercer punto se abordará la exclusión que resultó de la crisis alimentaria mundial y nacional en el periodo 2008-2017; mientras que en el último punto se reflexionará sobre las perspectivas que enfrenta el campo, en relación a la actual renegociación del Tratado de Libre Comercio. Al final plantearemos algunas conclusiones.

El periodo fundacional del neoliberalismo y la exclusión de los productores rurales: 1982-1994

Durante la posguerra (1945-1982), los campesinos y pequeños productores rurales se encontraban integrados al proceso general de reproducción del capital, en tanto eran básicamente los productores de alimentos básicos para el país. Su presencia permitía abaratar dichos bienes, en tanto podían reproducir sus unidades productivas mediante precios que remuneraban los costos de producción y la fuerza de trabajo familiar, sin obtener una ganancia o una renta de la tierra, como lo exigían las empresas de corte capitalista.

En este contexto, los campesinos constituían una pieza clave para el capital, pues a través de los alimentos baratos se garantizaban salarios nominales bajos y salarios reales altos para los obreros, quienes eran importantes consumidores de las empresas de punta de la época.

Los bajos salarios permitían a los empresarios obtener altas tasas de plusvalía, mientras la capacidad de compra del salario permitía a su vez contar con un mercado interno importante para la realización de las mercancías.

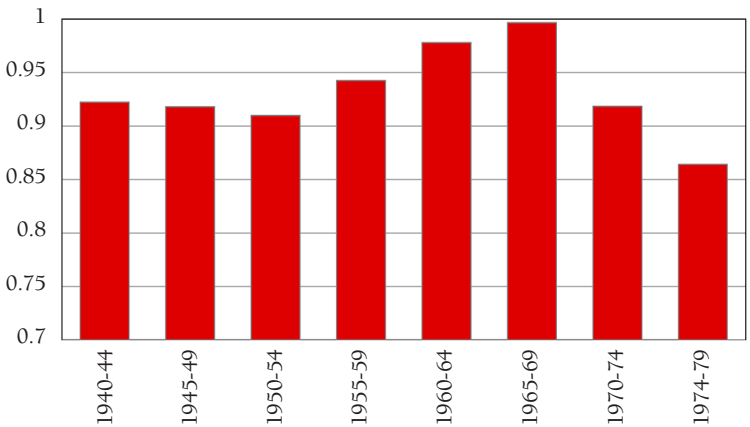
[1] En este artículo analizamos solamente la producción de granos básicos para el mercado interno, ya que corresponde al objetivo planteado.

Por decirlo de otra forma, la manera como se alcanzaba una elevada rentabilidad en la industria era manteniendo bajos los precios de los alimentos para garantizar elevadas cuotas de explotación y de ganancia. En este contexto, los campesinos y medianos productores rurales tenían un rol funcional en la acumulación de capital, y por ello se desplegaron un conjunto de políticas que garantizaban la reproducción de los campesinos como proveedores de alimentos y también como explotados (Rubio, 2012).

La visión, tanto del gobierno como de los empresarios industriales de punta, se orientaba a cubrir la necesidad de impulsar la producción alimentaria nacional, como un pilar clave del proceso de industrialización.

Como puede verse en la gráfica 1, la participación de la producción nacional de granos básicos en el consumo aparente era muy elevada, llegando a registrarse periodos como el de 1965-1969 en que rondaba el 100 por ciento.

GRÁFICA 1
PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL
EN EL CONSUMO APARENTE DE GRANOS BÁSICOS
1940-1979



FUENTE: Rodríguez Vallejo, José, "La producción y la demanda de granos básicos en México. Sus proyecciones hacia el año 2000", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, 1998, pp. 606-623.

En 1982 cambió esta situación debido a la emergencia del régimen de acumulación neoliberal, en el cual, el mecanismo para mantener bajos los salarios se obtuvo mediante la derrota de la clase trabajadora. A partir de 1982 se impusieron los llamados "topes salariales", bajo la concepción de que los salarios reales altos elevaban la inflación y afectaban la cuota de ganancia.

Desde esta óptica se desarticuló el vínculo entre los precios de los alimentos y los salarios, con lo cual la agricultura en general y los pequeños produc-

tores en particular fueron considerados como marginales en el proceso de acumulación.

Toda vez que las industrias de punta se orientaron hacia la exportación o a los sectores de altos ingresos ante la estrechez del mercado interno, no se requirió más la demanda de las clases populares para impulsar a dichas industrias, con lo cual el sistema pudo funcionar con salarios muy bajos.

Sobrevino entonces la primera exclusión de los productores rurales de bienes básicos para el mercado interno, por la vía del retiro del Estado de la gestión productiva y mediante el mecanismo de crear un sector productivo privilegiado con la consecuente marginación del resto de los productores.

Se impuso por tanto, una política centrada en la privatizaron de las empresas que anteriormente regenteaban los gobiernos. Ingenios, torrefactoras, despepitadoras, fueron vendidos al capital nacional o extranjero, mientras desaparecían Inmecafé, Tabamex, Proformex, Cordemex, Proquivemex, Fertimex, Anagsa, Albamex, y Conafrut, principalmente durante el sexenio de Salinas de Gortari, 1988-1994 (Sánchez, 2010:227-270).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, iniciado en 1982, se impulsó el Programa de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), en el cual perduraba la retórica integradora pero ya no contenía una visión de aliento productivo. En el Programa Nacional de Modernización del campo (PRONAMOCA), impulsado durante el gobierno de Salinas de Gortari, se planteó ya con toda claridad la exclusión de los pequeños productores de la banca nacional en el Banrural, mientras que a los empresarios se les envió a la banca privada.

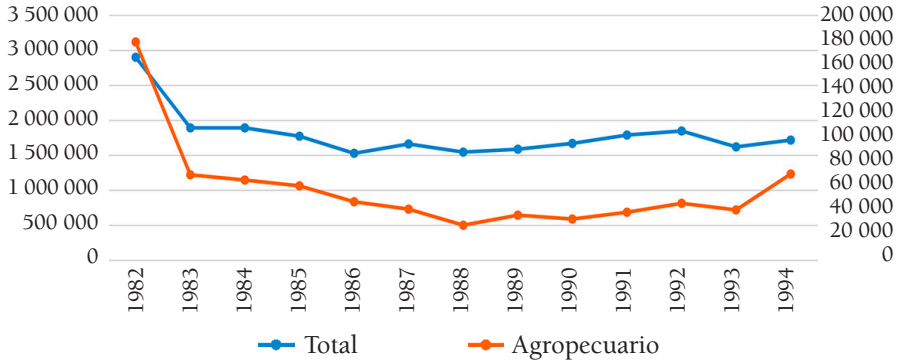
Se redujo claramente el presupuesto hacia el campo, como puede observarse en la gráfica 2, donde se ve la enorme caída a partir de 1982.

Asimismo se observa un declive de los precios reales de los granos básicos, principalmente a partir de 1987, aunque todavía dichos precios se encontraban por encima de los precios nominales. Como puede observarse en las gráficas 3, 4 y 5, el maíz, el arroz y el trigo, presentan el mismo comportamiento.

Cabe hacer notar también que, aunque en 1992 inició el proceso de liquidación de Conasupo, esta entidad desapareció hasta el año 2000 (*DOF*, 1999), con lo cual los productores contaban todavía con el apoyo a la comercialización de sus productos.

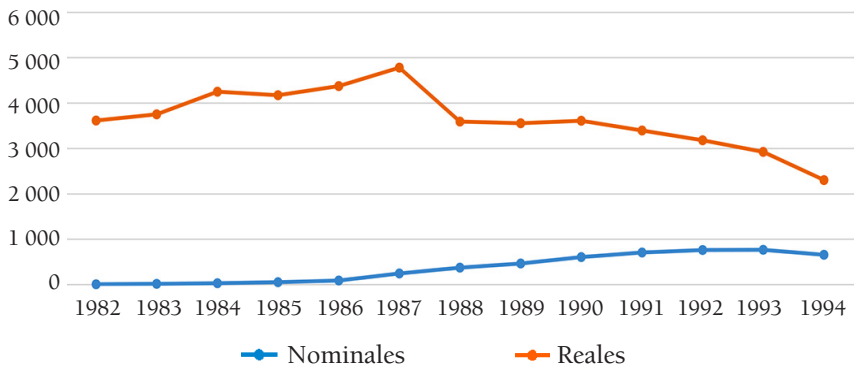
El declive del presupuesto y el retiro del Estado en las funciones sustantivas como el crédito, la capacitación y el aseguramiento, trajeron consigo una fuerte caída de la rentabilidad, pues de los diez principales cultivos que representaban el 42% del valor de la agricultura y ocupaban el 72% de la superficie agrícola del país, perdieron 49% de su valor entre 1981 y 1994, en

GRÁFICA 2
PRESUPUESTO AGROPECUARIO* 1982-1994
(MILLONES DE PESOS, VALORES CONSTANTES 2010)



*Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
FUENTE: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Evolución del Gasto por Ramos (2007).

GRÁFICA 3
PRECIO DEL MAÍZ, 1982-1994
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)

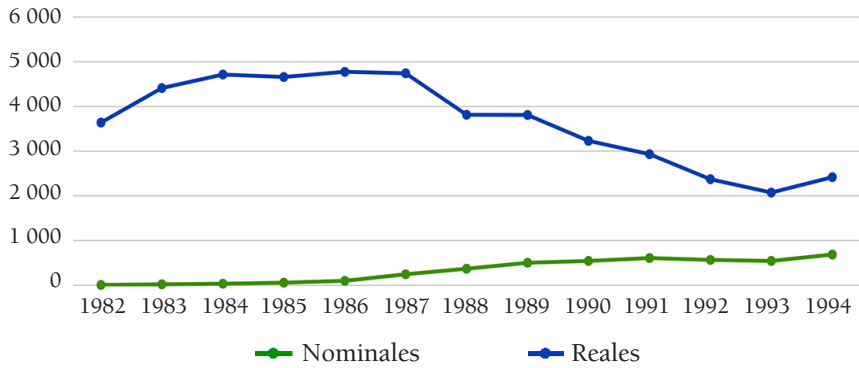


FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
2002 = 100

relación con los precios de las materias primas que tenía que pagar el sector (Calva, 1996:20).

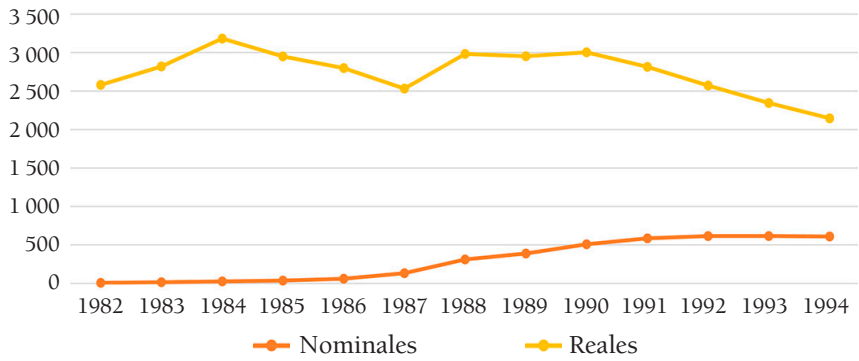
Durante estos años estaba todavía vigente la protección de la agricultura nacional a través de aranceles de importación, por lo que el país se abaste-

GRÁFICA 4
PRECIO DEL ARROZ, 1982-1994
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)



FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
2002 = 100

GRÁFICA 5
PRECIO DEL TRIGO, 1982-1994
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)

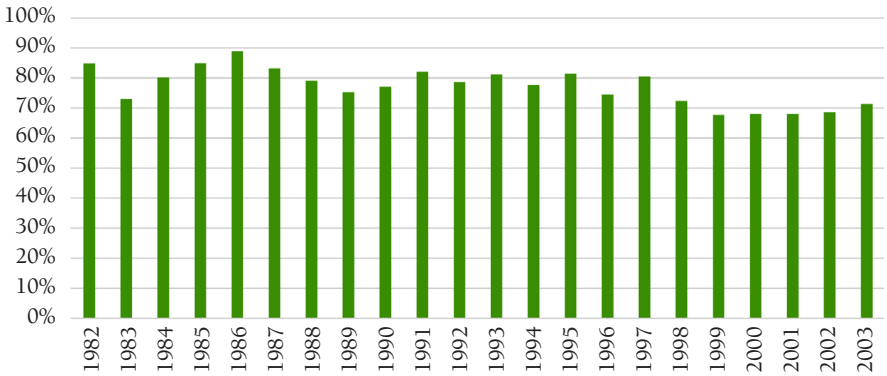


FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
2002 = 100

cía básicamente de la producción nacional. Sin embargo, como puede verse en la gráfica 6, el nivel de autosuficiencia del país empezó a declinar.

En cuanto al otro eje de exclusión que mencionamos, el cual se refiere a la decisión de concentrar la producción de maíz nacional en el sector empresarial de Sinaloa y con ello los recursos públicos, se observa lo siguiente:

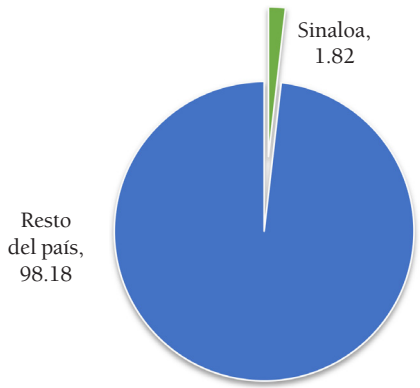
GRÁFICA 6
PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL
EN EL CONSUMO APARENTE DE GRANOS BÁSICOS, 1982-2003



NOTA: datos de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo.
FUENTES: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Anexo Estadístico del 1er Informe de Gobierno de Calderón, 2007; Anexo Estadístico del 5° Informe de Gobierno de Peña, 2017.

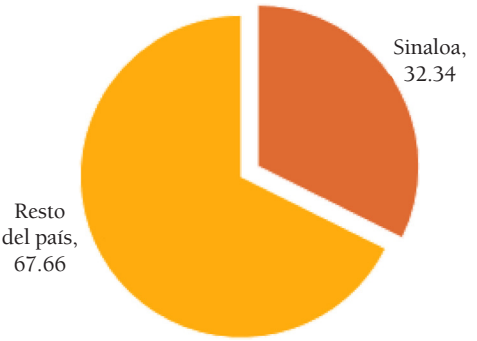
Mientras en 1982 Sinaloa participaba con el 0.63% de la producción total de maíz del país, para 1994 participaba con el 15.15% (SAGARPA-SIACON). En la producción de riego es más clara la tendencia, como puede verse en la gráfica 7 y 8, pues en 1982 participaba con el 1.82%, mientras en 1994 alcanzaba ya el 32.34 por ciento.

GRÁFICA 7
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE SINALOA
EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ EN RIEGO, 1982



FUENTES: SIACON SIAP SAGARPA, consultado el 30 de octubre de 2017.

GRÁFICA 8
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE SINALOA
EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ EN RIEGO, 1994



FUENTES: SIACON. SIAP SAGARPA, consultado el 30 de octubre de 2017.

Se privilegió por tanto un sector empresarial orientado a la producción de maíz blanco al cual se destinaron los recursos públicos, mientras los pequeños productores fueron visualizados como indigentes y receptores del gasto social de corte asistencialista, como Progresa.

Podemos concluir que en la etapa fundacional del neoliberalismo, se inició la exclusión estructural de los campesinos, mediante el retiro del Estado de la función productiva, la reducción de los subsidios y la concentración de los recursos en una élite privilegiada de productores.

Sin embargo, el hecho de que la producción nacional se encontrara aún protegida con aranceles a la importación, aunado a la lucha que impulsó el movimiento campesino por los precios de garantía comandado por la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), impidió que la exclusión de los campesinos fuera más severa.

LA SEGUNDA EXCLUSIÓN DE LOS CAMPESINOS CON EL TLCAN: 1994-2008

El primer periodo: 1994-2003

En enero de 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en lo que se conoció como la negociación *fast track*, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

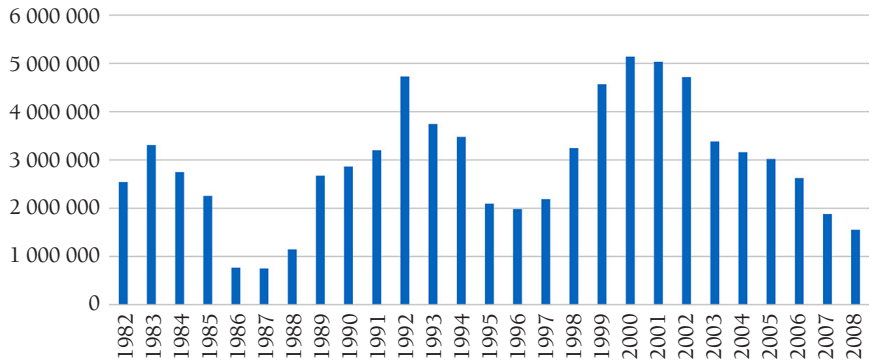
En este primer año del Tratado se liberalizaron el sorgo en grano, el centeno, frutas frescas o secas sin cáscara, ajos, guisantes, ciruelas pasas y jugo de tomate. La liberalización de los principales cereales y alimentos básicos

como el trigo, el arroz y la soya, así como el maíz, el frijol y la leche quedó pendiente para 2003 en los tres primeros productos y para 2008 en los tres siguientes (CEFP, 2007). A pesar de que los principales cereales no fueron desgravados desde el inicio, el impacto de la firma del TLCAN a partir de 1994 fue muy severo, e implicó una segunda vuelta de tuerca en la exclusión de los pequeños productores rurales. Esto se debió en primer lugar a que, a pesar de no haberse desgravado los granos básicos, se permitieron cuotas de importación sin arancel, las cuales eran siempre rebasadas en los montos.

> Durante los primeros seis años del Tratado —1994-1999— México importó 23.6 millones de toneladas de maíz, con un valor de tres mil millones de dólares. De estas, 7 567 millones de toneladas ingresaron al país entre 1996, 1998 y 1999, sin pagar arancel de cuota correspondiente […] por este concepto el país dejó de recibir alrededor de dos mil millones de dólares (DeIta, 2000: 105).

Como puede observarse en la gráfica 9, el volumen de producción importado se incrementó fuertemente en el caso del sorgo de 1998 a 2003, debido a su liberalización inmediata.

GRÁFICA 9
VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DEL SORGO 1982-2008 (TON)

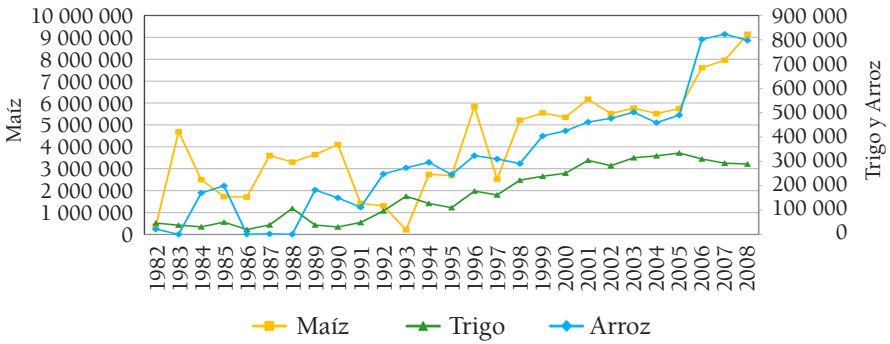


FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 28 de octubre de 2017.

En el maíz, el arroz y el trigo (que no fueron liberalizados), sin embargo, se observa también un incremento en los volúmenes de importación debido a las razones expuestas.

En segundo lugar, durante 1994 se impulsó el programa Procampo en el cual los precios de los productos básicos se vincularon a los precios inter-

GRÁFICA 10
VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DE MAÍZ, ARROZ Y TRIGO
1982-2008 (TON)



FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 28 de octubre de 2017.

nacionales. Esta decisión afectó fuertemente a los productores rurales, ya que los precios internacionales se encuentran fuertemente influenciados por los precios de Estados Unidos, quien fija internamente precios por debajo del costo y compensa a sus productores rurales con elevados subsidios. Sin embargo, estos precios abaratados se imponen en el ámbito exterior, con lo cual el país del norte coloca sus productos ventajosamente.

De esta suerte, los productores nacionales se vieron sometidos a un ciclo de desvalorización de los productos, a la par que se seguía reduciendo el presupuesto y los subsidios para el campo. Como señalamos, en el año 2000 desapareció CONASUPO, con lo cual los pequeños productores se vieron sujetos a mecanismos privados de comercialización.

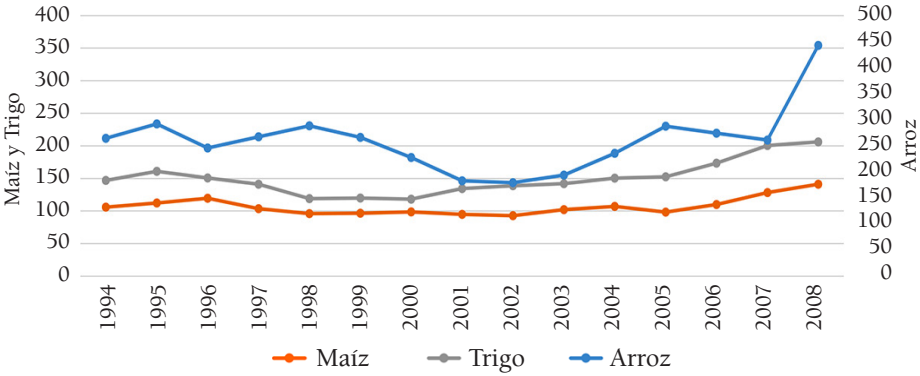
Como puede observarse en la gráfica 11, los precios internacionales reales decrecieron durante los años de 1995 a 2005, arrastrando con ellos a los precios nacionales.

Por esta razón, también los precios reales de los productos nacionales continuaron su tendencia decreciente en estos años, como puede verse en la gráfica 12.

A la par con esta situación se profundizó la estrategia de concentrar la producción de maíz blanco en Sinaloa para abastecer a la población. Mientras que en 1994, como señalamos, Sinaloa concentraba el 32.34% de la producción de maíz en riego, ya para el 2003 aportaba el 40.4 por ciento.[2]

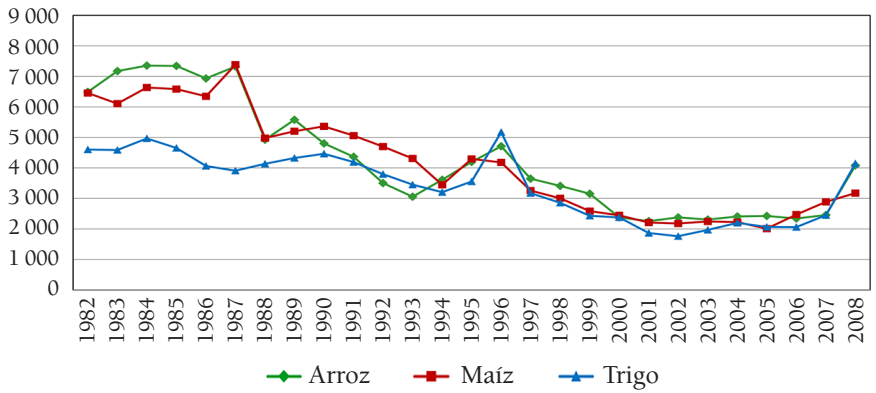
[2] Datos elaborados con base en SIACON. SIAP SAGARP, consultado el 30 de octubre de 2017.

GRÁFICA 11
PRECIOS INTERNACIONALES DE ARROZ, MAÍZ Y TRIGO, 1994-2008
(DÓLARES, VALORES CONSTANTES)



FUENTE: FMI Data, disponible en <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx2005=100>, Banco Mundial.

GRÁFICA 12
PRECIO MEDIO RURAL EN MÉXICO DEL MAÍZ, TRIGO Y ARROZ,
1982-2008
(VALORES CONSTANTES)



FUENTE: PMR, SIAP SIAGARPA SIACON, consultado en noviembre de 2017.
2010 = 100 INPC Banco de México.

El segundo periodo: 2003-2008

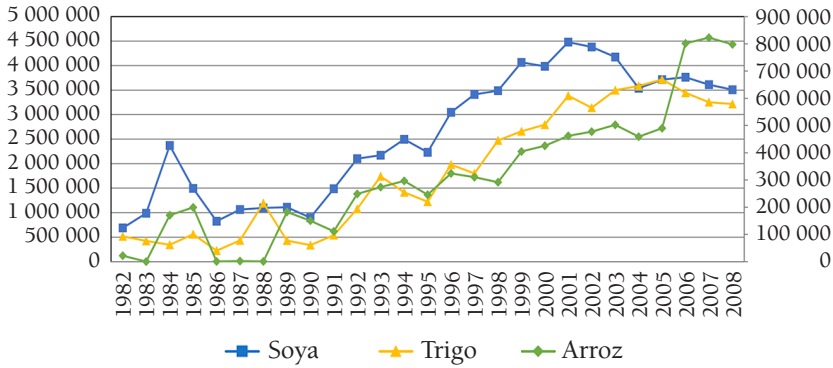
Al cumplirse diez años de la firma del TLCAN, se liberalizó un amplio grupo de productos importantes del campo. Con ello se daba un duro golpe, aunque todavía no definitivo, al campo mexicano. Se liberalizó el trigo, el

arroz, la avena, la soya, la cebada, la papa, la manzana, productos avícolas, porcícolas, jugo de naranja, frutas de clima templado, carne de pollo, carne de cerdo, lácteos, harinas derivadas de granos y oleaginosas, entre otros productos (CEFP, 2002, 2007; Flores, 2010).

Por su amplia gama de bienes, esta liberalización afectó a un gran grupo de productores. Ante el desastre que se avecinaba surgió el movimiento "El campo no aguanta más", que levantó como su demanda principal la renegociación del TLCAN. Sin embargo, lo único que se obtuvo en este rubro, en el Acuerdo Nacional para el Campo firmado entre las organizaciones y el presidente Vicente Fox en 2003, fue la promesa de encargar un estudio sobre el impacto del TLCAN en el campo a un grupo de especialistas de El Colegio de México.

Lo primero que ocurrió después del 2003 fue el fortalecimiento de la sustitución de la producción nacional por la importada, manifiesto en el aumento en el volumen de las importaciones de los bienes básicos, mismo que como señalamos, se había iniciado antes de la liberalización. Tal es el caso del arroz, el trigo y la soya, como puede verse en la gráfica 13.

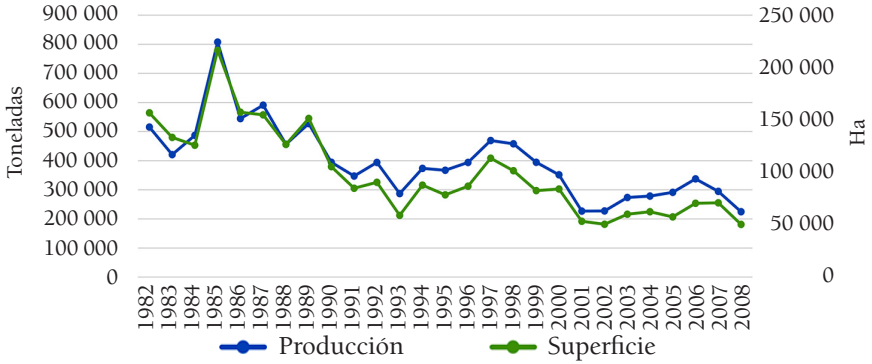
GRÁFICA 13
VOLUMEN DE IMPORTACIONES DE
TRIGO, ARROZ Y SOYA ,1982-2008 (TON)



FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 28 de octubre de 2017.

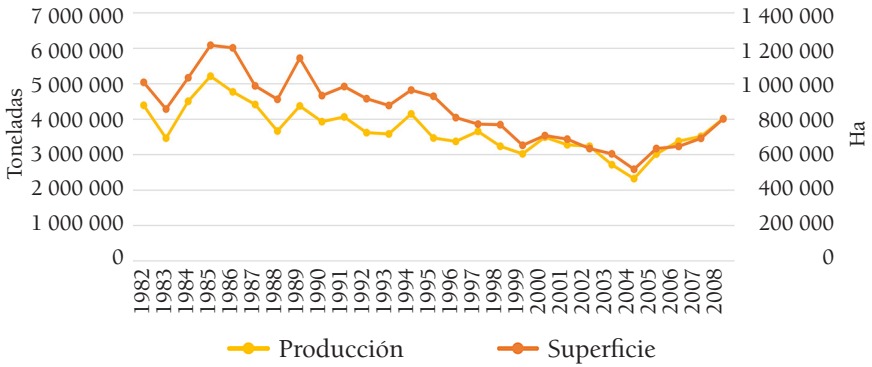
Toda vez que las mercancías importadas entraban a precios por debajo del costo obtenido en Estados Unidos, se generaron cuantiosas pérdidas entre los productores rurales. De 1990 a 2005, los precios de los granos en términos reales cayeron entre 44% y 67% (Wise, 2010:178). El impacto sobre los cultivos lo constituyó el declive de la producción y la superficie cosechada, como puede verse en las gráficas 14, 15 y 16.

GRÁFICA 14
PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE COSECHADA CON ARROZ, 1982-2008
(TON Y HA)



FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 3 de noviembre de 2017.

GRÁFICA 15
PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE COSECHADA CON TRIGO, 1982-2008
(TON Y HA)

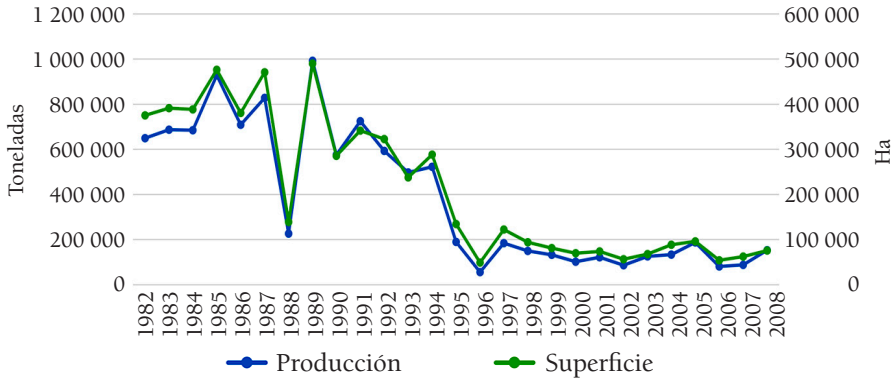


FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 3 de noviembre de 2017.

La apertura comercial trajo consigo la consolidación del dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales, tanto las que se dedicaron a importar los granos básicos (como Cargill, ADM, etc.), como aquellas que se vieron beneficiadas por la importación barata de lo que constituyen insumos para la transformación (como Minsa, Maseca, Bimbo, industrias productoras de alimentos balanceados para animales, etcétera).

De esta suerte, el campo se vio dominado por 20 empresas que controlan el mercado agroalimentario: Maseca, Bimbo, Cargill, Bachoco, Pilgrims Pride, Tysson, Nestlé, Lala, Sigma, Monsanto, Archers Daniels Midland', General

GRÁFICA 16
PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE COSECHADA CON SOYA, 1982-2008
(TON Y HA)



FUENTE: FAOSTATS, disponible en <http://www.fao.org/faostat/es/#data>, consultado el 3 de noviembre de 2017.

Foods, Pepsico, Coca Cola, Grupo Vis, Grupo Modelo, Grupo Cuauhtémoc, WalMart, Kansas Citiy y Minsa.[3]

Dichas empresas establecieron un dominio sobre los productores rurales, merced al Tratado y a los bajos precios, que consistió en imponerles precios de sus productos por debajo del costo, con lo cual no alcanzaron a remunerar los gastos realizados y se vieron orillados a procesos de ruina y pauperización. Fueron sometidos a una forma de explotación por despojo, con lo cual sobrevino la desestructuración de las unidades productivas.

En consecuencia, los productores se vieron obligados a refugiarse en el autoconsumo, emigrar y rentar las parcelas, una vez que las reformas al artículo 27 constitucional tornaron legal esta opción. Por esta razón, la migración a Estados Unidos y las remesas enviadas se incrementaron claramente de 2000 a 2008, como puede verse en la gráfica 17.

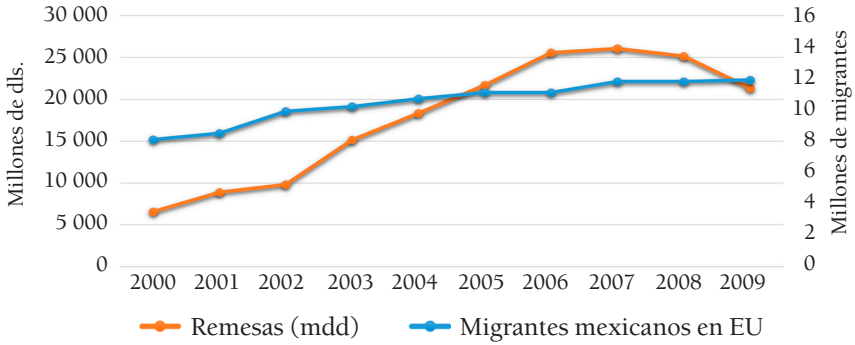
Otra severa consecuencia del dominio agroalimentario lo constituyó la pérdida de la soberanía alimentaria, tanto por el control interno que impusieron las grandes transnacionales, como por las crecientes importaciones de alimentos básicos. Para el 2008 importábamos el 27% del maíz, el 98% de la soya, el 80% del arroz y el 51% del trigo.[4]

Como puede verse en la gráfica 18, la participación de las importaciones en el consumo aparente aumentó claramente en este periodo.

[3] *Imagen Agropecuaria*, "Declaraciones de ANEC", 19 de enero de 2009.

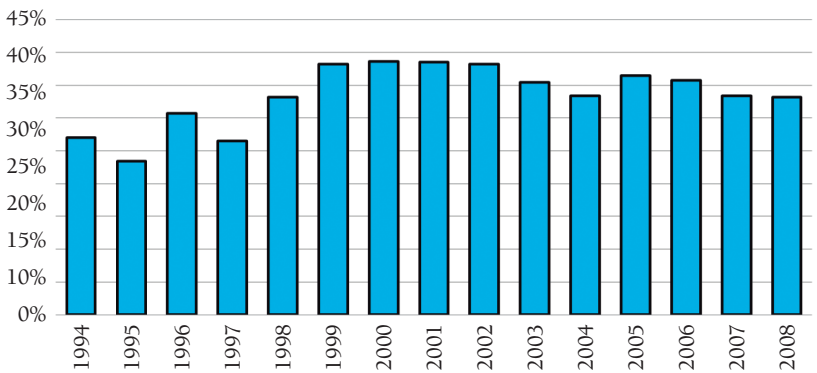
[4] Datos elaborados con base en el Anexo Estadístico del 5º. Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, 2017.

GRÁFICA 17
MIGRACIÓN Y REMESAS, 2000-2009



FUENTE: CONAPO, SEGOB, BBVA y 5° Informe de Gobierno de Peña Nieto, Anexo Estadístico.

GRÁFICA 18
PARTICIPACIÓN DE LA IMPORTACIÓN EN EL CONSUMO APARENTE DE GRANOS BÁSICOS, 1994-2008



FUENTES: FAOSTATS. Datos de producción y comercio, disponible en <http://faostat.fao.org/site/567/DesktopDefault.aspx?PageID=567#ancor>.
El total del porcentaje es el promedio de las importaciones en conjunto de arroz, frijoles, maíz, sorgo, soja y trigo, consultado el 14 de enero de 2015.

Podemos concluir que, mientras en la primera etapa del neoliberalismo el mecanismo de exclusión lo constituyó el retiro del Estado del apoyo a los campesinos, en la segunda etapa la exclusión fue producto del dominio y explotación de las grandes transnacionales a través de despojo de valor por la vía del establecimiento de los precios por debajo del costo de producción. Esta vía de exclusión fue mucho más cruenta que la anterior, y el TLCAN fue un mecanismo fundamental para llevarla a cabo.

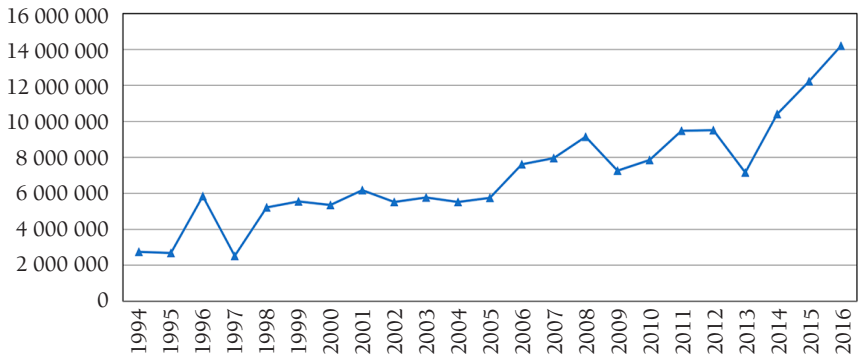
La exclusión de los campesinos durante la crisis alimentaria: 2008-2017

En 2008 se liberalizaron los productos más sensibles que habían quedado protegidos. El maíz, los frijoles, el azúcar, la leche en polvo, las legumbres secas y los jugos de frutas, de legumbres y hortalizas (CEFP, 2002, 2007; Flores, 2010). En este año surgió la campaña "Sin maíz no hay país", que impulsó un conjunto de movilizaciones para impedir la liberalización de los productos básicos; sin embargo, no logró frenar el proceso de culminación de los acuerdos firmados en el Tratado de Libre Comercio.

La apertura total de los bienes agropecuarios trajo consigo un fortalecimiento del proceso de sustitución de la producción nacional por la importada. Aun cuando se había incrementado la importación de maíz desde 1994, como habíamos señalado, esta tendencia se fortaleció a partir del 2008.

Como puede observarse en la gráfica 19, el volumen de importaciones de maíz sube a partir de 2006, pero en particular de 2008, para repuntar de 2013 a 2016.

Gráfica 19
Volumen de importación de maíz, 1994-2016
(ton)

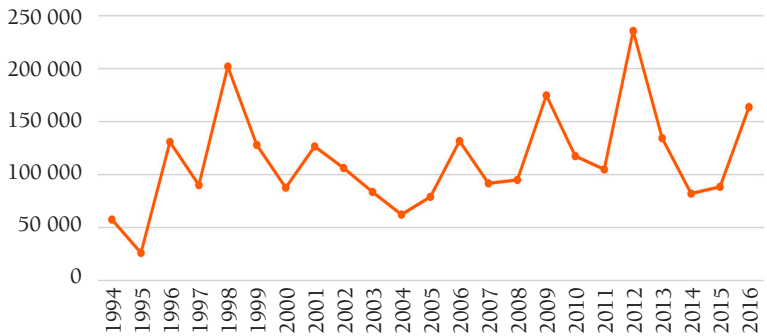


Fuentes: periodo 1980-2013, FAOSTATS. Periodo 2014-2016, Anexo Estadístico del 5° Informe de Gobierno de Peña Nieto, consultado el 28 de octubre de 2017.

Tal fue también el caso del frijol, que aunque con altibajos registra también una tendencia ascendente (gráfica 20).

Durante el 2008 ocurrió el fenómeno mundial conocido como "crisis alimentaria", en el cual se elevaron los precios de los granos básicos y las materias primas como consecuencia de varios factores, entre los cuales destaca: la financiarización de las *commodities*, que trajo consigo la afluencia de fondos especulativos a los mercados de futuros de materias primas, con lo

GRÁFICA 20
VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DE FRIJOL, 1994-2016
(TON)

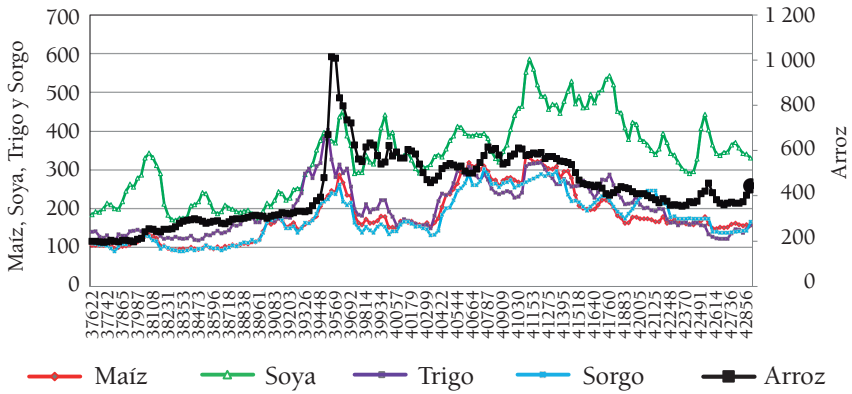


FUENTES: periodo 1980-2013, FAOSTATS. Periodo 2014-2016, Anexo Estadístico del 5° Informe de Gobierno de Peña Nieto, consultado el 28 de octubre de 2017.

cual los precios de los alimentos se vieron sujetos a incrementos que no respondían al declive de la oferta o de las reservas mundiales de alimentos (Rubio, 2014).

Como puede observarse en la gráfica 21, los precios internacionales de granos básicos se incrementaron fuertemente en 2008 y 2010-2011, como resultado de la crisis alimentaria.

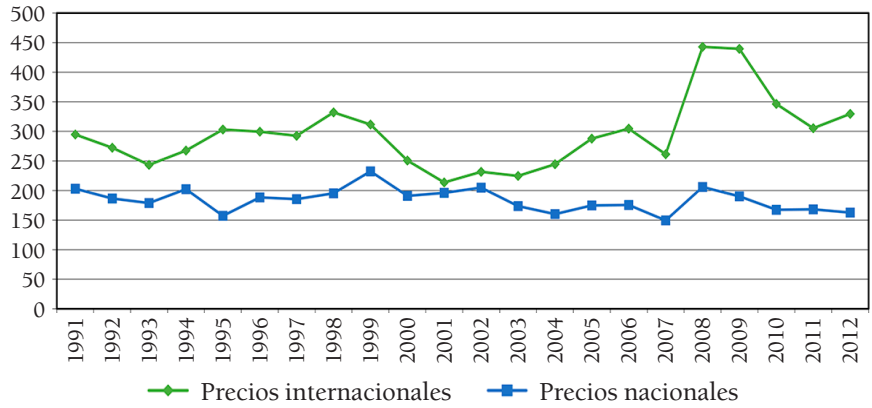
GRÁFICA 21
PRECIOS INTERNACIONALES DE GRANOS BÁSICO, 2003-2017
(PRECIOS MENSUALES EN DÓLARES AMERICANOS)



FUENTES: International Monetary Fund, IMF, disponible en <http://www.imf.org>. Para sorgo se utilizó Indexmundi, disponible en <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=sorgo&meses=360>.
Actualizado el 24 de octubre de 2017.

El aumento en los precios internacionales generó la expectativa de que los productores se verían beneficiados con el alza de los precios; sin embargo, esto no fue así. En primer término, la presencia oligopólica de las empresas comercializadoras trajo consigo que se impusieran precios internos por debajo de los internacionales, con lo cual los productores no pudieron aprovechar el incremento mundial de las cotizaciones. Tal es el caso del arroz, que registró un incremento inusitado en el ámbito mundial; mientras en nuestro país marcó incrementos moderados, como puede verse en la gráfica 22.

GRÁFICA 22
ARROZ, PRECIOS INTERNACIONALES Y PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR EN MÉXICO, 1991-2012
(VALORES REALES 2005, USD)



FUENTES: IMF Primmary Commoitties (precio internacional) y FAOSTATS (precios al productor). Actualizado el 18 de octubre de 2017.

En segundo término, el dominio de las empresas productoras y comercializadoras de insumos y su carácter oligopólico, trajo consigo que los fertilizantes, semillas mejoradas y plaguicidas crecieran relativamente más que los precios de los alimentos, con lo cual los costos se dispararon para los productores.

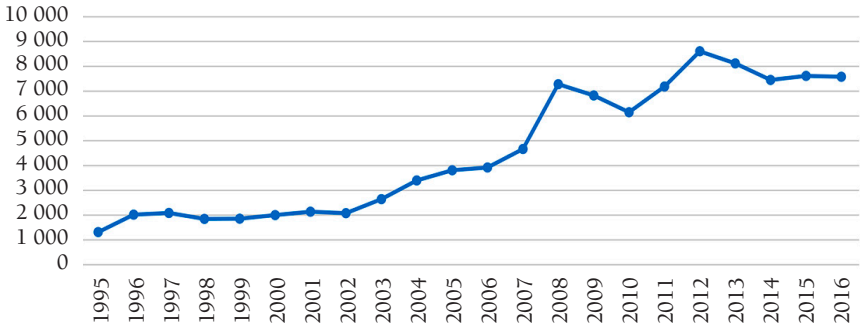
La consecuencia más importante del dominio por la vía de los costos de las empresas transnacionales, lo constituyó el declive en la rentabilidad de los productores, lo cual trajo consigo una tercera vuelta de tuerca de la exclusión para los agricultores, principalmente los pequeños y medianos productores.

Según la estructura agraria de la FAO,[5] existen en el estrato un millón de unidades de autoconsumo a las cuales están vinculadas alrededor de cinco

[5] Declaraciones de la representante de la FAO en México, Nuria Urquía Fernández, con base en un estudio de este organismo sobre la estructura agraria de México (*Imagen Agropecuaria*, 2012).

GRÁFICA 23

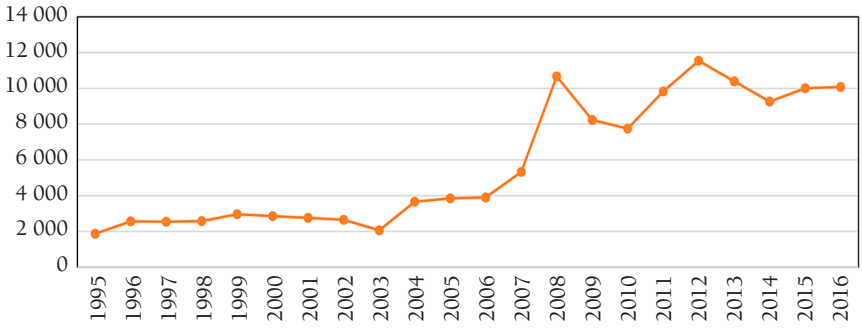
PRECIO DE FERTILIZANTE POR VENTA AL PRODUCTOR FINAL. UREA (PESOS/TON) 1995-2016



FUENTE: Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) de la Secretaría de Economía promedios anuales resultado de los reportes quincenales emitidos por el SNIIIM, consultado el 1 de agosto de 2016.

GRAFICA 24

PRECIOS DE FERTILIZANTE POR VENTA AL PRODUCTOR FINAL. FOSFATO DIAMÓNICO (PESOS/TON) 1995-2016



FUENTE: Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) de la Secretaría de Economía promedios anuales resultado de los reportes quincenales emitidos por el SNIIIM, consultado el 1 de agosto de 2016.

a siete millones de personas; mientras que al estrato 2 pertenecen dos millones de unidades con débil vinculación al mercado, a las cuales se encuentran vinculadas entre diez y doce millones de personas.

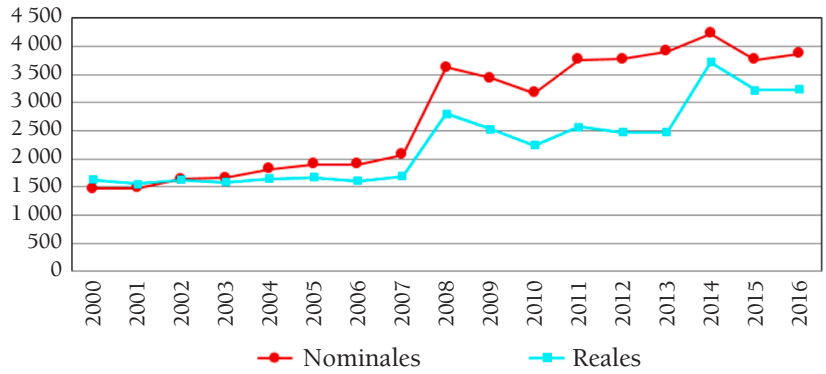
Esto significa que tres millones de unidades y alrededor de 17 millones de personas se vieron fuertemente afectadas por la crisis alimentaria y el dominio por la vía de los costos de las grandes empresas transnacionales, pues aun cuando no venden sus productos utilizan insumos para la producción, con lo cual impulsar la producción para autoconsumo se volvió muy cara. En estos estratos el subsidio estatal es muy bajo, pues sólo asciende a seis

mil pesos al año en el caso del estrato 2, con lo cual no fue suficiente para compensar el alza de los costos.

En el estrato 3 se encuentran dos millones de unidades productivas que subsisten básicamente de la agricultura, de tal manera que comercializan sus productos, principalmente granos básicos.

Este sector es el que se vio más afectado por el incremento de los costos, hecho que se refleja en que los precios reales, que expresan el impacto de la inflación, crecieron menos que los precios nominales a partir de 2008, como puede verse en las gráficas 25, 26 y 27.

GRÁFICA 25
PRECIO DEL ARROZ, 2000-2016
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)



FUENTES: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
Valores reales 1980-2013: base 2002; Valores reales 2014-2016: base 2010.

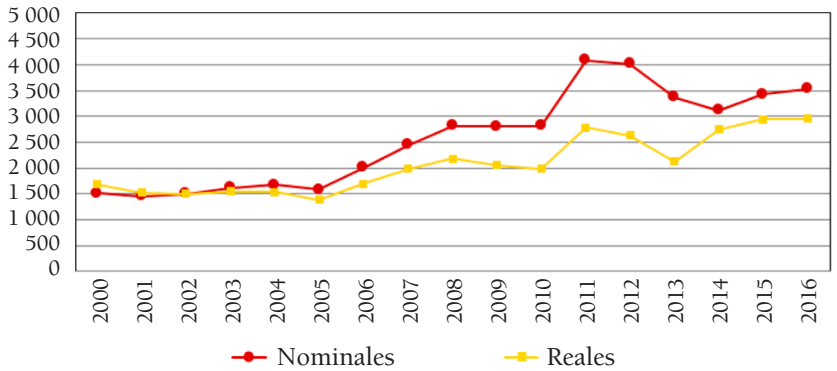
La situación de por sí grave de los productores durante la crisis alimentaria, se vio agudizada a partir de 2014, cuando cayeron los precios de los granos básicos y materias primas en el ámbito internacional, con lo cual los precios internos decayeron, como puede verse en la gráfica 28.

En cuanto a los cultivos en particular, se observa que en el maíz, mientras la tonelada de este grano se vendía en 6 500 pesos en 2010-2011, para 2014-2015 había bajado a 3 300 pesos (*Imagen Agropecuaria*, 2015).

En el caso de la leche en polvo se ha observado una caída acumulada del 66% de 2013 a la fecha, al pasar de cinco mil dólares la tonelada a 1 658 dólares. Mientras el costo de producción es de 5.50 pesos por litro, se ven obligados a venderlo entre dos y cuatro pesos (*Imagen Agropecuaria*, 2016b).

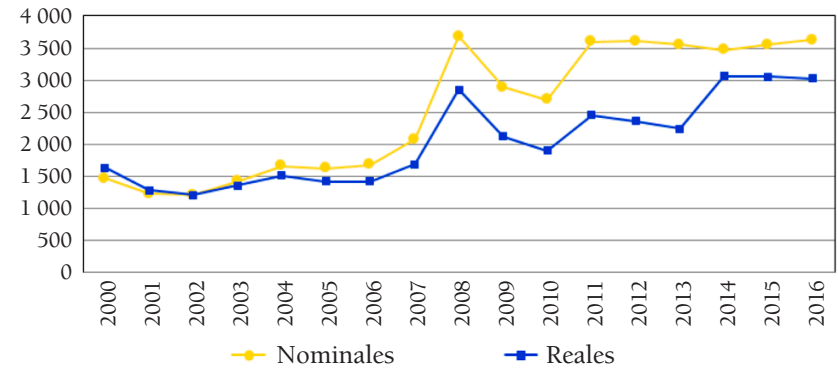
En cuanto al frijol, producir una hectárea en el ciclo primavera-verano cuesta entre 9 500 pesos por hectárea en temporal y 11 500 pesos por hectá-

GRÁFICA 26
PRECIO DEL MAÍZ, 2000-2016
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)



FUENTES: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
Valores reales 1980-2013: base 2002; Valores reales 2014-2016: base 2010.

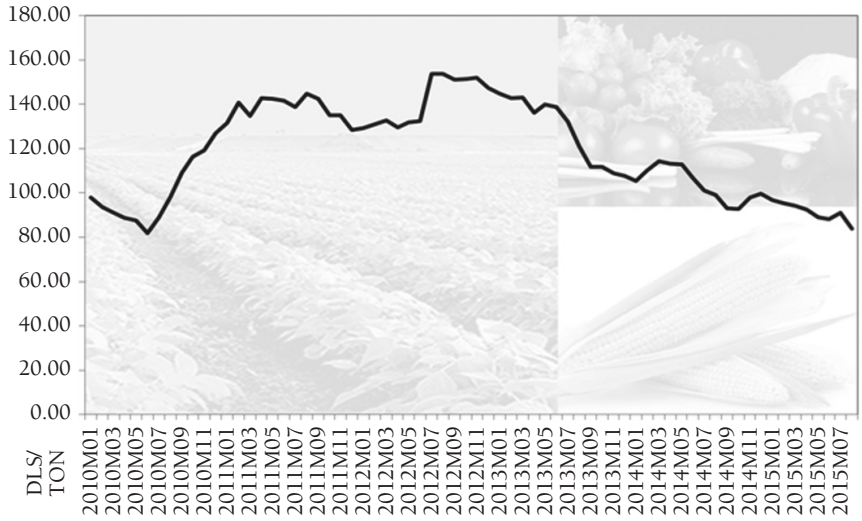
GRÁFICA 27
PRECIO DEL TRIGO, 2000-2016
(PRECIOS NOMINALES Y REALES)



FUENTES: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON - SAGARPA (precios nominales) y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores Macroeconómicos 1980-2003.
Valores reales 1980-2013: base 2002; Valores reales 2014-2016: base 2010. Banco de México.

rea de riego; sin embargo, los acopiadores están comprando en nueve pesos el kilo, con lo cual los productores no recuperan los costos invertidos (*Imagen Agropecuaria*, 2016a).

GRÁFICA 28
2010-2015, PRECIOS DE GRANOS



FUENTE: tomada de Observatorio de precios, con datos del Banco de México, disponible en <http://observatoriodeprecios.com.mx/index.php/costos>.

Ha ocurrido por tanto en esta etapa un dominio desestructurante de las empresas agroalimentarias por la vía de los costos, el cual se ha visto fortalecido por las políticas públicas orientadas a fortalecer al capital corporativo.

En primer término, el presupuesto hacia el campo ha venido disminuyendo. Mientras en 1994 representaba el 4.10% del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya para 2016 había bajado a 2.10%.[6] Por su parte, el presupuesto destinado al campo en 2017 es igual en términos reales al de 2009 (Robles, 2017:10)

La reducción ha afectado principalmente al gasto productivo, pues entre 2009 y 2017 SAGARPA disminuyó su presupuesto en un 33%, mientras que el gasto social, expresado en SEDESOL, ha mantenido su presupuesto en valores reales (Robles, 2017:21).

Además de la reducción del presupuesto se observa, como habíamos señalado, su concentración. Entre los estratos de productores que hemos mencionado, el estrato 4 —formado por 450 mil unidades de producción al que pertenecen grandes productores para el mercado interno— alcanza en subsidios entre cuatro y cinco millones de pesos al año (*Imagen Agropecuaria*, 2012).

[6] FUENTES: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Evolución del gasto por Ramos* (2007a, 2012) y SAT, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los recursos del Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) y de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), se destinan especialmente a los estados del norte y el Bajío, pues Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Michoacán, Guanajuato y Tamaulipas concentran el 52.7% de los recursos, aun cuando sólo registran el 17.7% de las unidades (Robles, 2017:8).

Podemos concluir que, a partir de 2008, ante la liberalización completa de los bienes agropecuarios en el TLCAN, se consolidó el dominio y subordinación de las empresas transnacionales sobre los productores rurales, mediante el incremento de los costos productivos y el establecimiento de precios no redituables. Esta situación se ha visto profundizada por las políticas públicas, con lo cual los pequeños y medianos productores han sido orillados a la ruina y la desestructuración.

Por esta razón, según datos del CONEVAL, la pobreza moderada en el medio rural se incrementó de 10.2 millones de personas a 11.6 millones de 2010 a 2016; mientras la población con al menos una carencia social, pasó de 25.4 millones a 26 en el mismo periodo (CONEVAL, 2017).

Desde el inicio del TLCAN, quienes plantearon la renegociación del acuerdo comercial fueron las organizaciones campesinas, pues percibieron con toda claridad el daño que este Tratado traería a la producción nativa y a la soberanía alimentaria.

Como señalamos, el movimiento "El campo no aguanta más" levantó como demanda principal la renegociación del Tratado en 2002-2003, y en 2008 la campaña "Sin maíz no hay país" trató de impedir que se liberalizaran los productos más sensibles y exigió la moratoria del Tratado.

Sin embargo, para sorpresa de todos, el 18 de mayo de 2017, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, envió al Congreso la notificación oficial de la intención del Ejecutivo de iniciar negociaciones con México y Canadá con el fin de "modernizar" el TLCAN (Morales, 2017).

Nadie hubiera imaginado 20 años atrás, que la iniciativa de renegociación vendría del propio gobierno de Estados Unidos. Naturalmente que las razones de las propuestas son diametralmente opuestas.

Como es sabido, para el gobierno de Estados Unidos la problemática agropecuaria no es la más importante, pues expone como su preocupación el déficit comercial que tiene con México y en particular en relación a la cuestión automotriz.

Sin embargo, en el ámbito agropecuario, ambos gobiernos se han enfocado en la cuestión de las exportaciones mexicanas de hortalizas y frutales, dejando de lado el rubro de las exportaciones estadounidenses a nuestro país de granos básicos, leche y productos básicos. Justamente el tema que ha causado tanto daño a la agricultura mexicana.

Aún en el caso de México, que ha sido el país afectado, el jefe de la negociación técnica del Tratado de Libre Comercio, que representa a nuestro país, Kenneth Smith Ramos, declaró:

> En granos (donde México importa diez millones de toneladas de maíz amarillo cada año) no hay preocupación por parte de México y lo que se busca es que se mantenga un mercado abierto al cien por ciento con Estados Unidos (Perea, 2017).

Quienes han mostrado preocupación desde el lado del norte han sido los productores de la franja cerealera que exportan bienes a México: agricultores de Texas, Iowa, Nebraska, Misisipi y Alabama son quienes han visto peligrar sus ganancias, al igual que las empresas comercializadoras como Cargill, quien advirtió que la terminación del TLCAN podría afectar hasta el 10% de los ingresos anuales de la corporación.[7]

El hecho de que los empresarios y las trasnacionales agroalimentarias presionen al gobierno de Estados Unidos para continuar con sus exportaciones a precios *dumping* a nuestro país, no causa ninguna extrañeza pues están defendiendo sus ganancias, pero resulta a todas luces aberrante que uno de los efectos más nocivos del TLCAN, el cual ha generado el sufrimiento y la pauperización de una gran parte de la población rural, aparezca con tal invisibilidad para el gobierno mexicano en las rondas de renegociación.

Más bien ha sido utilizado como moneda de cambio para presionar al gobierno de Estados Unidos para que desista de su intención de establecer aranceles a las ventanas de oportunidad en las exportaciones de frutas y hortalizas por parte de México.

Queda claro entonces, que la cuestión de la soberanía alimentaria y el futuro del campo en México no constituye un elemento a tomar en cuenta por el gobierno mexicano en la renegociación. Si el Tratado se suspendiera, la política oficial se encaminaría muy seguramente a buscar otros mercados de granos en Brasil, Argentina o Sudáfrica, sin considerar la posibilidad de fortalecer la producción nativa y aprovechar la coyuntura para reducir la dependencia alimentaria.

Sin embargo, esta es la posición de miles de campesinos organizados en la campaña "Sin maíz no hay país": el Consejo Nacional de Organismos Rurales y Pesqueros (CONORP), el Frente Auténtico del Campo (FAC) y convergencia "México mejor sin TLC's", se han movilizado para exigir al gobierno que retire los bienes básicos del Tratado, sea cual sea la posición de Estados Unidos.

[7] *El Economista*. "Destruir el TLCAN sería un error muy grave: Cargill", 1 de septiembre de 2017.

Conclusiones

Podemos concluir que a partir del neoliberalismo, los productores rurales de granos básicos han enfrentado un proceso de exclusión y despojo del valor de sus productos, que ha sido profundizado por el TLCAN y las políticas públicas, quienes apostaron al Tratado el futuro de la agricultura mexicana.

Ahora que dicho Tratado se encuentra en cuestionamiento debido a las posiciones de Estados Unidos, se abre una encrucijada para el gobierno mexicano en el sentido de profundizar la dependencia alimentaria y el debilitamiento productivo del campo con costos muy elevados para el país, o bien aprovechar la coyuntura para robustecer nuestra producción interna.

A pesar de que los productores han estado sujetos a la exclusión por la vía del retiro del Estado de la gestión productiva, la desvalorización de los productos y el incremento de los costos aún constituyen un sector importante pues, según la FAO, aportan el 39% de alimentos básicos al país en 68% de las unidades de producción a nivel nacional (FAO-SAGARPA, 2012, Valor Campesino, 2017).

Constituye por tanto un imperativo esencial modificar las políticas de exclusión y sometimiento a los intereses de las grandes corporaciones para fortalecer la producción nacional. Esta posición, sin embargo, no vendrá por sí misma de los gobiernos, sin una fuerte presión de los sectores del campo y la población en general. Ha llegado, por tanto, la hora de recuperar la soberanía alimentaria, pero sólo se logrará con un cambio de gobierno. Por ello, en las elecciones de 2018 se encuentra la alternativa.

Bibliografía

Ávila, José; Puyana, Alicia y Romero, José (2008), *Presente y futuro del sector agrícola mexicano en el contexto del TLCAN*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Chapingo.

Calderón, Felipe (2007), *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/descargas/index8821.html?contenido=308>.

Calderón, Jorge (2014), *20 años del TLCAN, Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, México, M.A. Porrúa/Cámara de Diputados.

Calva, José Luis (1996), "La Cartera vencida del sector agropecuario, Evolución-causas-soluciones", en *Economía Informa*, núm. 248, junio, México, Facultad de Economía, UNAM, pp. 16-30.

Calva, José Luis (1996a), "La estrategia neoliberal en México y sus efectos en la dinámica agrícola", en Felipe Torres, María del Carmen Valle y Eulalia Peña (coords.), *El reordenamiento agrícola en los países pobre,* México, IIEc-UNAM.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2002), *Impacto de la Desgravación Arancelaria Total en el 2003 y 2008 de algunos Productos Agropecuarios*, México, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2003), *Indicadores macroeconómicos 1980-2003,* México, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2007), *El proceso de desgravación arancelaria del maíz y el frijol en el marco del TLCAN, 1994-2008*, México, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.cefp.gob. mx/intr/edocume>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2007a), *Evolución del Gasto por Ramos, 1980 – 2007,* México, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0102007.pdf>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2012). *Evolución del Gasto por Ramos, 2000-2012.* México. Cámara de Diputados. disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/octubre/cefp0202012.pdf>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2017), *Indicadores de pobreza. Anexo estadístico*, México, disponible en,<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx>.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2016), *Anuario de migración y remesas, México 2016,* México, CONAPO/SEGOB/BBVA, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109457/Anuario_Migracion_y_Remesas_2016.pdf>.

De Ita, Ana (2000), *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, México, Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (1999), Decreto por el que se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, México, SEGOB, 24 de mayo.

El Economista (2017), "Destruir el TLCAN sería un error muy grave, Cargill", 01 de septiembre, disponible en <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2017/09/01/destruir-tlcan-seria-error-muy-grave-cargill>.

Flores, Juan (2010), *Integración Económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México*, México, IIEc-UNAM/Plaza y Valdés.

Food and Agriculture Organization for the United Nations (FAO), *FAOSTATS,* disponible en <http://www.fao.org/faostat/en/#home>.

FAO-SAGARPA (2012), *Agricultura familiar con potencial productivo en México*, México, FAO-SAGARPA, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar_Final.pdf>.

Gómez, Manuel y Schwentesius, Rita (2003), *Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario. Evaluación a 10 años*, disponible en <http://www.rmalc.org/historico/documentos/impacto_agro.pdf>.

Imagen Agropecuaria (2009), *Boletín, Declaraciones de ANEC*, México, 19 de enero de 2009.

Imagen Agropecuaria (2012), "Entrevista exclusiva. Tres millones de unidades económicas rurales en México son pobres, FAO", 20 de febrero, disponible en <http://imagenagropecuaria.com/2012/tres-millones-de-unidades-economicas rurales-en-mexico-son-pobres-fao/>.

Imagen Agropecuaria (2015), "Mantiene maíz nivel de producción y bajo precio", México, 17 de julio, disponible en <imagenagropecuaria.com/2015/mantiene-maiz-nivel-de-produccion-y-bajo-precio>, consultado el 17 de julio de 2016.

Imagen Agropecuaria (2016a), "Mediará Sagarpa ante SE para atender tema de cupos de frijol", México, 13 de marzo. disponible en <http://imagenagropecuaria.com/2016/mediara-sagarpa-en-cupos-de-frijol/>.

Imagen Agropecuaria (2016b), "Piden productores de leche apoyo ante 'emergencia nacional' del sector", México, 25 de mayo, disponible en <http://imagenagropecuaria.com/2016/recortes-al-campo-cerca-27-mil-mdp-en-pef-2017/>.

Indexmundi (s/f), "Precios de materias primas", disponible en <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/>.

International Monetary Fund (IMF) (s/f), "Primary Commodity Prices", <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>, consultado en varias fechas.

Morales, Roberto (2017), "Trump activa proceso para renegociar el TLCAN", *El Economista,* 18 de mayo, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Trump-activa-proceso pararenegociar-TLCAN-20170519-0042.html>.

Observatorio de Precios (2015), "Es necesario reactivar el campo ante los altos costos de los insumos nacionales", México, Observatorio de Precios, disponible en <http://observatoriodeprecios.com.mx>.

Peña, Enrique (2017), "Anexo estadístico del quinto informe de gobierno", México, Presidencia de la República, disponible en <https://www.gob.mx/lobuenocuenta/>.

Perea, Ernesto (2017), "Agro no será marginado en negociación de TLCAN, Kenneth Smith", *Imagen Agropecuaria*, 10 de agosto, disponible en <http://imagenagropecuaria.com/2017/agro-sera-marginado-en-negociacion-tlcan-kenneth-smith/>.

Puyana, Alicia y Romero, José (2008), *Diez años con el TCLAN, las experiencias del sector agropecuario mexicano*, México, El Colegio de México/FLACSO.

Rodríguez Vallejo, José (1998), "La producción y la demanda de granos básicos en México, Sus proyecciones hacia el año 2000", *en Revista Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7, pp. 606-623.

Rubio, Blanca (2012), *Explotados y excluidos, los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora Neoliberal,* México, Plaza y Valdés/Universidad Autónoma Chapingo, 4a. edición.

Rubio, Blanca (2014). *El dominio del hambre, crisis de hegemonía y alimentos*, México, Juan Pablos Editor/Universidad Autónoma Chapingo/COLPOS Puebla/Universidad Autónoma de Zacatecas, 2a. edición.

Robles, Héctor (2017), *Los efectos del presupuesto rural,* México, Subsidios al campo-Fundar, Centro de Análisis e Investigación, disponible en <http://subsidiosalcampo.org.mx/wpcontent/uploads/2013/05/efectosDelPresupuestoSectorRurall.pdf>.

Sánchez, José (2010), *La privatización como retracción estatal*, México, IAPEM.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (s/f), *Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta SIACON*, México, SAGARPA.

Secretaría de Economía (SE) (s/f), *Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados de la Secretaría de Economía* (SNIIM), disponible en <http://www.economia-sniim.gob.mx/nuevo/>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/f), *SAT, Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, varios años, disponible en <http://www.pef.hacienda.gob.mx/>.

Valor al Campesino (2017), *Campaña Valor al campesino, Infografía Las y los pequeños productores a escala*, México, disponible en <http://valoralcampesino.org/2017/02/15/infografia-9/>.

Wise, Tim (2010), "El impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los productores mexicanos", en Jonathan Fox y Libby Haigth, *Subsidios para la desigualdad, Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio*, California, Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/University of California.

Posicionamiento de la Universidad Autónoma Chapingo frente a la renegociación del TLCAN*

Sergio Barrales Domínguez**

Desde el inicio del proceso de negociación para la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) se abrió paso en Chapingo y otras instituciones la reflexión y análisis sobre sus previsibles impactos negativos para la agricultura mexicana. Veinticinco años después, frente al escenario de una eventual renegociación del TLCAN impuesta por el gobierno de Estados Unidos, bajo sus tiempos y necesidades, nuestra universidad honra su compromiso con la sociedad mexicana y especialmente con los hombres y mujeres del campo, mediante un posicionamiento crítico y experto en torno a la compleja coyuntura actual, que resulte útil y oportuno para la reflexión y la acción de los actores políticos, sociales e institucionales que buscan un México con soberanía, equidad, democracia y sustentabilidad, para lo cual es imprescindible la autosuficiencia alimentaria del país. Este documento contempla los siguientes apartados: *1*) la perspectiva metodológica; 2) el reconocimiento de los saldos del TLCAN sobre la agricultura; *3*) la definición principal sobre la eventual renegociación del TLCAN; *4*) la propuesta de la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), y *5*) una agenda de trabajo de corto y mediano plazo. Todos ellos son abordados de manera sintética y cualitativa por la naturaleza de este documento, cuya difusión amplia tiene lugar durante el mes de abril en el marco del aniversario luctuoso del general Emiliano Zapata.

* Documento elaborado por César Adrián Ramírez Miranda, Bernardino Mata García, Rafael Ortega Paczka, Manuel Ángel Gómez Cruz, Tayde Morales Santos, Rita Schwentesius Rindermann y Renato Zárate Baños, bajo la coordinación de José Sergio Barrales Domínguez, José Luis Romo Lozano y Otilio García Munguía.

** Rector de la Universidad Autónoma de Chapingo.

Perspectiva metodológica

1) La aportación de la UACh a la discusión de lo que constituye uno de los principales problemas nacionales parte de reconocer que el conocimiento no es ajeno a las relaciones de poder dentro de la sociedad. Por ello, toma partido legítimamente a favor de la población mayoritaria del campo y asume que en la coyuntura actual se presenta una disputa de intereses no sólo entre Estados Unidos y México, sino al interior de la sociedad mexicana.

2) La perspectiva multidimensional implica que la agricultura mexicana, en su sentido amplio, que contempla la producción agropecuaria y silvícola, debe ser entendida en su interrelación con la naturaleza y con el conjunto de la economía y la sociedad. Ello permite apreciar sus efectos multiplicadores sobre la industria y los servicios, así como sus implicaciones sobre el mundo urbano, al mismo tiempo que destacar su multifuncionalidad como productora de alimentos y materias primas, generadora de empleos y divisas, factor de seguridad y estabilidad social, mecanismo para la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje, además de soporte de la cultura alimentaria y medio de vida para una parte importante de la población que habita en el campo. Todo ello, que se sintetiza en la noción de multifuncionalidad, debe poner en el centro la producción de alimentos, en tanto la soberanía alimentaria constituye una condición indispensable de la soberanía de las naciones.

3) La perspectiva mundial e histórica se traduce en el reconocimiento de que las acciones agresivas del gobierno de Donald Trump corresponden a un proceso de reconfiguración del capitalismo estadounidense y de su posicionamiento en el orden geopolítico mundial que cuestiona las bases de la globalización neoliberal, tal como discurrió en las décadas recientes, para buscar formas de subordinación políticas y económicas más directas. Lo anterior implica entender que Estados Unidos están buscando resolver sus importantes problemas estructurales, al mismo tiempo que reposicionarse en el concierto global para imponer su supremacía frente a China, Rusia y la Unión Europea; pero sobre todo implica aceptar que la apuesta del neoliberalismo mexicano, consistente en la integración económica al bloque de América del Norte mediante una orientación maquiladora exportadora, está en una profunda crisis, si no es que definitivamente cancelada.

4) En síntesis, la UACh dispone de los elementos para pensar por cuenta propia, rompiendo con los dogmas económicos aún dominantes para establecer un posicionamiento con y desde los actores mayoritarios del campo mexicano, donde reside el 35% de la población del país. Un posicionamiento que contemple las articulaciones con la población urbana y que se apegue a las necesidades diferenciadas de la sociedad en cada región, antes

que a los intereses de las grandes corporaciones agroexportadoras y alimentarias, cuyo control de los mercados ha perjudicado a los productores y a los consumidores; y mucho menos a las necesidades de las transnacionales manufactureras que han resultado las principales beneficiarias del TLCAN.

Los saldos del TLCAN en la agricultura mexicana

5) El gobierno salinista concibió al TLCAN como un mecanismo de integración a la economía estadounidense para una mejor inserción al contexto global. El sector agropecuario fue sacrificado para obtener ventajas en la industria manufacturera, a la que corresponden poco más del 80% de las exportaciones, mismas que tienen como destino primordial a Estados Unidos. Los principales productos exportados son: televisores y pantallas, petróleo, automóviles, computadoras, teléfonos celulares, equipo eléctrico, aparatos médicos, tractores, oro y plata. Sin embargo, se estima que por cada dólar que México exporta el 37% del valor agregado corresponde a Estados Unidos y el 23% proviene de Canadá (Díaz Bautista, 2014), lo que confirma la especialización maquiladora-exportadora del país.[1] Destaca que el 83% de las 780 mil personas que trabajan en la industria automotriz en México (que tan sólo en 2015 realizó exportaciones a Estados Unidos por 78 mil millones de dólares) se ubican en la producción de autopartes, altamente especializada en la producción de arneses y asientos, donde el uso de mano de obra es más intensivo y los salarios más bajos (Crossa, 2017).

6) En el ámbito agropecuario, el TLCAN —y antes que él, la incorporación al GATT en 1986— fue concebido como elemento central de una política de Estado dirigida a convertir a México en una potencia agroexportadora bajo el comando de las corporaciones transnacionales, aún a costa de la pérdida de la soberanía alimentaria y de la ruina de la producción campesina, expresada en el aumento de la emigración y la disminución de la superficie cultivada de maíz, aspecto sumamente grave en el contexto de la volatilidad de los precios de este grano en el mercado internacional. Dicha política de Estado incluyó el desmantelamiento del sistema público de apoyos a la producción alimentaria y la reforma del marco jurídico, dando lugar a una caída generalizada de la rentabilidad en el sector, excepto para un grupo reducido de agroexportadores hortofrutícolas, entre los que destacan las corporaciones extranjeras cuyas ganancias salen del país.

[1] Texas, California, Michigan e Illinois, concentran la mayor parte del intercambio con México; los primeros tres estados proveen el 63% de nuestras importaciones

7) Las profundas asimetrías entre los firmantes del TLCAN en lo que se refiere a la producción de granos, tanto en la dotación de recursos naturales, niveles tecnológicos y de capitalización, así como de infraestructura, apoyos y subsidios, explican en buena medida el impacto negativo sobre la agricultura mexicana; a ello se sumó una mala negociación y la posición subordinada de nuestro gobierno frente a los socios comerciales, lo que permitió en su momento importaciones fuera de cuota sin pago de aranceles.

8) La grave dependencia alimentaria, el aumento de la pobreza en el campo y la emigración son las principales consecuencias de la política de Estado que desde hace tres décadas ha buscado hacer a un lado a la agricultura campesina e indígena. Esos tres flagelos abonan al debilitamiento del tejido social e institucional en el campo mexicano y han resultado funcionales para la reproducción de un status quo basado en relaciones clientelares y asistenciales, erosionando la capacidad productiva y autogestiva de ejidos y comunidades. El creciente desempleo en el campo y el hecho de que la agricultura no aparezca como un modo de vida digno a los ojos de los jóvenes rurales, no es ajeno a este proceso y conforma un ambiente favorable para las actividades de la delincuencia organizada a lo largo y ancho del país, cuyas operaciones en divisas se estiman en el orden de los 64 mil millones de dólares.

9) Los perdedores y los ganadores. En 2016, treinta años después de la adhesión al GATT, que inauguró una apertura comercial brusca e indiscriminada que afectó fuertemente a la agricultura mexicana, se celebró en los medios oficiales el hecho de que nuestro país alcanzó por primera vez en muchos años una balanza agropecuaria superavitaria, gracias a las exportaciones de cerveza, tomate fresco, aguacate, tequila, azúcar de caña y frutillas, principalmente. De esta manera, nuestro país aparece como el 12avo productor de alimentos a nivel mundial, capaz de realizar en ese año exportaciones agropecuarias por 29 045 millones de dólares, de las cuales el 78% se dirigieron a Estados Unidos. En suma, México aparece como una potencia alimentaria que, sin embargo, presenta graves niveles de dependencia en granos básicos, oleaginosas, leche en polvo, carnes y frutas de clima templado. Un gigante agroexportador cuyas importaciones agroalimentarias rebasan cada año los 20 mil millones de dólares.

10) Lo anterior significa que frente al éxito logrado por un puñado de agroindustriales de la cerveza y el tequila, productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, importadores de carnes, granos, frutas e insumos, se encuentra la ruina de los pequeños y medianos productores maiceros, soyeros, sorgueros, trigueros, frijoleros, arroceros, paperos, algodoneros, manzaneros, porcicultores y ganaderos, que son la gran mayoría de los productores del país. Ese es el saldo del TLCAN. Entre los

perdedores se ubican también los consumidores urbanos, ya que el maíz importado desde Estados Unidos es de menor calidad para la elaboración de tortillas y la apertura comercial nunca se tradujo en precios más bajos para las familias urbanas y rurales.

La definición principal de la UACh sobre la renegociación

11) La universidad tiene la prerrogativa de reflexionar, proponer y actuar de manera autónoma. Ello indica que no es correcto supeditar su reflexión a los cambiantes escenarios en torno a la renegociación del TLCAN, siempre marcados por el papel preponderante de Estados Unidos con respecto a nuestro país. Por ello, no puede descartarse la posibilidad de que el gobierno de Trump abandone de facto el TLCAN, como lo hizo con el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) cuando consideró que éste podría favorecer la posición de China; también es entendible que el secretario de Comercio de dicho país se manifieste interesado en acelerar la renegociación del TLCAN para que sus términos no resulten afectados por el proceso electoral de 2018. En suma, en lugar de esforzarse en descifrar la coyuntura estadounidense y los escenarios variables que se configuran mediante los juegos de poder más allá de nuestras fronteras, nuestra institución debe centrarse en configurar una propuesta para impulsar el desarrollo rural que exige la situación de la población mayoritaria del campo y la ciudad.

12) Con base en lo expuesto en el apartado anterior, se considera que la definición principal más adecuada es que, en una eventual renegociación, la agricultura y la ganadería queden fuera del TLCAN y se regulen mediante negociaciones bilaterales específicas, en todo caso en el marco regulatorio de la OMC. Ello resultará congruente con los análisis que desde 1992 se realizaron en la UACh y otras instituciones, destacando las desventajas de firmar el acuerdo y con el clamor de las organizaciones de productores por sacar del TLCAN al maíz, frijol, lácteos y carnes. También con el verdadero propósito de fondo que significa la revalorización de la agricultura campesina y el espacio rural como un elemento insoslayable para un proyecto de desarrollo nacional.

13) La defensa del TLCAN en su versión actual ha quedado fuera del contexto histórico debido al proyecto proteccionista de Trump, que busca recuperar empleos manufactureros para consolidarse políticamente y emprender una recomposición conservadora del capitalismo estadounidense que le permita reposicionarse con ventaja en el escenario geopolítico mundial. Correspondería, en todo caso, a la industria maquiladora exportadora

emprender la defensa del TLCAN en alianza con las transnacionales agroexportadoras. Para la mayoría de los productores agropecuarios del país no tiene sentido defender algo que les ha resultado desastroso. En otras circunstancias políticas, internas y externas, con un movimiento campesino fortalecido mediante una alianza con la población urbana, la renegociación del TLCAN tendría sentido para no sólo buscar mejores términos comerciales, sino además incluir disposiciones en materia de derechos laborales y humanos, migración, protección ambiental, inocuidad alimentaria y equidad de género. Sin embargo, ello no corresponde a la coyuntura actual.

14) La renegociación del capítulo agropecuario no constituye una prioridad para el gobierno estadounidense en una eventual renegociación del TLCAN. Más allá del superávit de la balanza agropecuaria mexicana de 2015 y 2016, Estados Unidos ha sido el principal beneficiario del tratado, al desmantelar la producción de granos básicos en México y consolidar un gran mercado para sus excedentes. Sacar a la agricultura del TLCAN puede ofrecer mejores condiciones de negociación para México en el corto plazo. Desde luego, la grave dependencia alimentaria de nuestro país limita la capacidad de imponer en lo inmediato aranceles elevados a las importaciones desde Estados Unidos, pero aranceles en el rango de la OMC pueden ayudar en algo a las finanzas públicas. Por lo pronto, SAGARPA estudia la posibilidad de aumentar sustancialmente las importaciones de maíz amarillo, soya, arroz y lácteos desde Argentina, Brasil, Vietnam, Indonesia y Nueva Zelanda, lo que no significa otra cosa que diversificar nuestra dependencia alimentaria (Calzada, 2017).

15) Los agroexportadores, a decir del presidente del Consejo Nacional Agropecuario, tampoco desean una revisión del TLCAN (Camacho, 2017). Un eventual endurecimiento de las condiciones para exportar hortalizas y frutas a Estados Unidos, puede resolverse mediante la diversificación de los mercados hacia Asia y Europa, tarea en la que el gobierno mexicano ya se está aplicando. El peor escenario para los exportadores de aguacate y hortalizas, consistente en una restricción efectiva a su expansión desmedida, conllevaría la disminución de los graves impactos ambientales de estos monocultivos.

16) Frente al hecho de que el gobierno presidido por Peña Nieto permanece fiel a las líneas implantadas hace tres décadas y se muestra poco interesado por un replanteamiento de las mismas, una eventual renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN inevitablemente se encuadrará en el marco de la subordinación de la agricultura a la industria y del campo a la ciudad, propia de las relaciones sociales capitalistas. En consecuencia, la única salida para el campo mexicano en términos de recuperar la soberanía alimentaria, disminuir la pobreza y afrontar el magno desafío de la emi-

gración, consiste en un replanteamiento de fondo basado en el fortalecimiento de la agricultura campesina. Fortalecer la agricultura campesina para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural.

17) Las organizaciones sociales y las universidades han conformado a lo largo de veinticinco años una sólida justificación sobre la pertinencia de fortalecer la agricultura campesina y el mercado interno. A contracorriente de las políticas de apertura comercial indiscriminada, desregulación y privatización, se ha destacado la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, especialmente en lo que se refiere al sector agropecuario y al desarrollo rural. Estas aportaciones se encuentran condensadas en los documentos elaborados a propósito del Acuerdo Nacional para el Campo (2003), así como en la Ley de Planeación para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional (2006), en ambos casos como producto de procesos de participación amplios y diversos. Posteriormente, en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se realizó en Chapingo, en colaboración con el Senado de la República, el Congreso Nacional de Políticas Públicas para el Campo.

18) Lo anterior indica que existen incontables propuestas puntuales para fortalecer la agricultura mexicana desde una visión alternativa que ponga en el centro a la porción mayoritaria de la población. Dichas propuestas, que no corresponde desglosar en este documento, van desde la creación y recuperación de infraestructura, hasta la creación de una reserva nacional de granos, pasando por temas nodales como la creación de una verdadera banca de desarrollo rural, el rediseño del sistema de extensión y desarrollo de capacidades y la puesta en acción de un enfoque territorial de las políticas públicas, entre otros. Lo importante es que todas esas propuestas implican retomar la responsabilidad del Estado mexicano en torno al desarrollo y al mismo tiempo movilizar el potencial contenido en los territorios y el acervo ya existente para ese fin. En esta perspectiva, el papel de los migrantes de retorno resultará fundamental.

19) El artículo 25 constitucional estipula 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 y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". Por otro lado, en 2011 se realizaron modificaciones a los artículos 4° y 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales se reconoce el derecho a la alimentación. En el artículo 4° se adicionó un párrafo que señala: "Toda persona tiene derecho a la alimentación

nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará". En el artículo 27° se establece que: "El desarrollo rural integral y sustentable […] también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca".

20) En el ámbito tecnoproductivo es sólida la argumentación en torno al potencial de nuestro país para producir de manera sustentable 52 millones de toneladas de maíz, de las cuales 28 millones se pueden lograr en el corto plazo, mediante la tecnología disponible y sin ampliar la superficie sembrada, movilizando los recursos de las instituciones de investigación y de enseñanza agrícola superior. Ello posibilita sustituir las importaciones de maíz en el corto plazo.

21) En el ámbito sociopolítico e institucional existe consenso en que el desarrollo rural debe construirse desde abajo, con la participación de la gente involucrada, incorporando una serie de atributos, tales como su arraigo local, su carácter diversificado, planificado, colectivo, sostenible, democrático y equitativo, integral, autogestivo y participativo, con un fuerte componente educativo y transformador que apunte hacia una agricultura alternativa en su más amplia acepción. También existe consenso en la necesaria participación del Estado mediante políticas verdaderamente públicas, articuladas territorialmente, que canalicen recursos suficientes a los productores directos sin condicionamientos clientelares.

22) Hacer posible lo anterior implica inscribir a la agricultura y a los espacios rurales como un componente central de un proyecto alternativo de nación, con soberanía, democracia, equidad y sustentabilidad. De esta magnitud es el reto de nuestra institución: ratificar la necesidad de un cambio de dirección en las políticas públicas que se centre en el fortalecimiento del mercado interno y la producción nacional para resolver los problemas de pobreza, dependencia alimentaria, malnutrición y debilitamiento productivo que hoy vive el campo mexicano. Toda vez que dicho cambio de rumbo no parece estar en la agenda del gobierno de Peña Nieto, la UACh debe construir y consolidar este planteamiento mediante el diálogo con la sociedad organizada, apostando por la conformación de un sujeto colectivo, mediante una agenda de corto y mediano plazo.

Una agenda universitaria de corto y mediano plazo

El debilitamiento de la agricultura y los espacios rurales es multidimensional y multiescalar, al tiempo que afecta a una multiplicidad de actores. Es consecuencia de treinta años de imposición de un proyecto desnacionalizador y depredador que se planteó el desplazamiento del sujeto campesino

y la liquidación de la propiedad social como condición de la modernización y la inserción agroexportadora a la globalización. Ello conlleva el despojo del patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, destacadamente por el embate comercial y jurídico contra los recursos genéticos para imponer la siembra de transgénicos.

Más recientemente, los nuevos usos no agrícolas del suelo, enmarcados en un proceso extractivista a escala latinoamericana, cuestionan a fondo a la propiedad social y al modo de vida campesino. Y aunque sus vectores más agresivos son la minería a cielo abierto y el fracking, son parte de un mecanismo más general de despojo a los ejidos y comunidades en el que se incluye una gama amplia de megaproyectos para generación de energía eléctrica, turísticos y de infraestructura carretera, entre los que destaca por su irracionalidad ambiental, económica y social el nuevo aeropuerto para la Ciudad de México. Todo ello complejizado por la delincuencia organizada y el desvanecimiento institucional en vastas áreas del país.

En este complejo contexto, es necesario establecer y consensuar una agenda universitaria que permita a la UACh realizar aportaciones sustantivas en el proceso de construcción de una propuesta alternativa para el desarrollo rural en nuestro país, bajo la premisa de que dicho proceso debe descansar en la participación de los actores rurales y de las instituciones públicas. De manera enunciativa, dicha agenda universitaria puede basarse en los siguientes componentes:

- Campaña universitaria por el fortalecimiento de la agricultura campesina. Inicia con la difusión amplia de este documento y su análisis en la comunidad universitaria para dar lugar al posicionamiento de la UACh frente a la eventual renegociación del TLCAN, que se discutió e hizo público el 25 de abril de 2017 en el Auditorio Emiliano Zapata.
- Inventario de las aportaciones universitarias para la innovación y el fortalecimiento de la producción agropecuaria. Se realizará bajo la coordinación de la DGIP y los comités universitarios relacionados con el propósito de configurar un programa especial universitario de fortalecimiento de la agricultura campesina.
- Diagnóstico participativo por región y por cultivo. Constituye la fase inicial del programa especial arriba mencionado; se realizará de manera expedita mediante el diálogo con los actores territoriales y su propósito es puntualizar y actualizar las líneas principales de la propuesta de fortalecimiento de la agricultura campesina para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria.
- Diálogo nacional por el fortalecimiento de la agricultura campesina. Convocará al gobierno federal, el Poder Legislativo y los actores so-

ciales e institucionales relacionados, del campo y la ciudad, para dar a conocer y enriquecer la propuesta arriba citada, así como dar cauce a las acciones que se deriven de la misma. Revertirá también hacia la UACh con propuestas específicas en torno a la formación de profesionales y técnicos para el campo mexicano.

- Elaboración de sistemas territoriales para la gestión de la innovación social y productiva hacia el desarrollo rural. Constituye uno de los mecanismos probables para poner en acción la propuesta mediante la participación de los actores territoriales.

Bibliografía

Calzada, José, 2017, Conferencia de prensa del 16 de marzo de 2017, en *El Financiero*, disponible en <www.elfinanciero.com.mx>.

Camacho, Fernando, 2017, "Debe hacerse con justicia la eventual renegociación comercial, dice el CNA", en *La Jornada*, Ciudad de México, viernes 17 de marzo, p. 16.

Crossa, Mateo, 2017, "La industria automotriz estadounidense en el filo del tiempo", en *Nuestra América XXI*, núm. 5, marzo, CLACSO/Grupo de Trabajo sobre Crisis y Economía Mundial, pp. 8-9.

Díaz-Bautista, Alejandro 2014, "El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) de México con Estados Unidos y Canadá a 20 años de su firma. Análisis de la Zona Libre en el Estado", conferencia, Ensenada, Baja California, 16 de junio.

Las reformas de mercado, el TLCAN y la política agropecuaria y rural: 1988-2017*

George A. Dyer**
Alan Hernández Solano***
Pablo Meza Pale****
Antonio Yúnez Naude****

Introducción

Con la celebración de negociaciones trilaterales que pretenden reformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o derogarlo, el análisis de tres décadas de política agropecuaria en México pareciera abarcar el ciclo completo de una estrategia de desarrollo modernizador del campo. El ciclo habría comenzado con la gradual liberalización del comercio exterior tras la entrada de México al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. A esto siguieron las reformas internas iniciadas a fines de los años ochenta por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a saber, la reducción del involucramiento directo del Estado mexicano en la economía nacional a favor de un mercado libre. Las llamadas reformas estructurales se extendieron por más de una década e incluyeron al sector agropecuario en su totalidad (Yúnez Naude *et al.*, 2004; Appendini, 2010).

Aspecto importante del cambio de rumbo fue el deterioro de las finanzas federales y la incapacidad de cumplir los compromisos de la deuda externa ante la caída del precio internacional del petróleo. La situación condujo en 1982 a una profunda crisis de la economía mexicana, debiendo el gobierno mexicano recurrir al Fondo Monetario Internacional para atender los compromisos del país, con la consecuente instrumentación de políticas de estabilización macroeconómica y austeridad del gasto público. Los preceptos

* Los autores agradecen el apoyo de Héctor Robles Berlanga en el estudio de políticas agropecuarias y rurales de México.

** Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. (DAS A.C.).
*** Universidad Nacional Autónoma de México.
**** Instituto Politécnico Nacional y DAS A.C.

de dichas medidas, basados en la economía convencional, tuvieron eco en el gobierno de Salinas de Gortari. Apoyados en la economía neoclásica tradicional y la llamada teoría pura del comercio internacional, las autoridades dieron por sentado que la liberalización interna y comercial haría más eficiente a la economía nacional, generando grandes ventajas comparativas que atraerían inversión de capital nacional y extranjero. Las reformas obligarían a los agentes económicos a basar sus decisiones en las señales del mercado —es decir, sus precios— con consecuencias muy diversas en el sector agropecuario. Su transformación requeriría de la intervención decisiva, programada y temporal del gobierno.

La administración de Salinas pretendió consolidar la liberalización del sector acompañando la reducción de los subsidios al crédito y los insumos a la producción, así como la gradual abolición de los precios de garantía de granos y oleaginosas, con una nueva reforma agraria (Yúnez, 2003; Appendini, 2010). En su perspectiva, la entrada en vigor del TLCAN haría irreversible la liberalización del sector, mientras que la competencia con productores estadounidenses sería posible gracias a la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Se esperaba que la economía nacional recuperara así el crecimiento observado durante el llamado desarrollo estabilizador, agotado en los años setenta, cuando la agricultura tuvo un impacto decisivo en el desarrollo del país, elevando la calidad de vida de la población, particularmente en el medio rural.

Como documenta este capítulo, a 30 años del inicio de las reformas del sector y 25 de la firma del TLCAN, las estadísticas sectoriales muestran que, en varios aspectos, los objetivos de la estrategia modernizadora no se han cumplido, destacando los relativos al ingreso y la pobreza rural. Para contribuir a su discusión es necesario comenzar por reconocer la dificultad de evaluar las repercusiones de la política comercial fuera del contexto de la política sectorial y viceversa. Sin duda, tanto las reformas como el TLCAN han sido instrumentales en una estrategia que concibió la senda que el desarrollo rural habría de seguir por décadas. No obstante, la liberalización no puso fin a la política agropecuaria que ha seguido ejerciéndose a lo largo de ese lapso con el apoyo de grandes y pequeños presupuestos, salvo que ahora en el contexto del mercado estadounidense.

El capítulo presenta un panorama de la estrategia modernizadora de la agricultura mexicana, como un resumen de los programas y acciones de tres décadas de gobierno en México, y sus implicaciones para el sector agropecuario y la economía rural. Los propósitos específicos son: *1*) describir la política agropecuaria y rural durante los últimos treinta años a partir de los programas y presupuestos sectoriales de cinco administraciones; 2) contrastar las expectativas ahí plasmadas y los resultados documen-

tados; y 3) analizar y evaluar esta política a partir de la documentación y retórica oficial, el ejercicio presupuestal del ramo y las repercusiones conocidas hasta hoy. El capítulo concluye con una reflexión sobre la renegociación del TLCAN, los riesgos para el sector agropecuario y la economía rural, y los retos en materia de política pública.

La política agropecuaria 1988-2017[1]

En la documentación oficial existen pocas referencias a un análisis formal que haya justificado la liberación y apertura comercial del sector agropecuario. Tampoco hay una descripción detallada de las expectativas de dicho programa de liberalización. Ambas pueden encontrarse, sin embargo, en la literatura económica de principios de los años noventa, particularmente la suscrita por Santiago Levy —entonces presidente de la Comisión Nacional de Competencia— y Sweder van Wijnbergen. De forma general, se esperaba que, con el retiro de la participación directa del Estado en la economía, los precios de los productos agrícolas tenderían a igualar a los internacionales, la llamada ley de un solo precio. En específico, se esperaba que bajaran los precios de los granos y oleaginosas, considerados no competitivos en el marco del TLCAN. Levy y Van Wijnbergen (1994) anticiparon que la liberalización total del sector elevaría sustancialmente su eficiencia y equidad, pues la excesiva protección de que había gozado el sector tenía implicaciones regresivas en la distribución del ingreso. Se esperaba, naturalmente, que la ya elevada participación estadounidense en el comercio exterior mexicano se acentuaría. En su opinión, la liberalización bilateral del comercio con Estados Unidos reduciría los problemas asociados a la apertura; los beneficios fiscales de una liberalización acelerada generarían ingresos fiscales en exceso de los necesarios para financiar medidas de ajuste, resarcir a los perjudicados y hacer más progresivo el gasto.

Como se sabe, la desgravación del comercio agropecuario siguió de cerca el calendario establecido (Yúnez Naude, 2012). Una excepción importante fue que, entre 1994 y 2004, el gobierno mexicano elevó unilateralmente las cuotas para la importación de maíz libre de impuestos muy por arriba de las acordadas. La justificación provino de la política pecuaria, que buscaba volver más competitivo al subsector reduciendo anticipadamente los costos de sus insumos.

[1] Las reformas estructurales y la liberalización comercial han sido descritas con algún detalle con anterioridad (véase por ejemplo a Yúnez *et al.*, 2004 y Romero y Puyana, 2004). Esta sección se ocupa particularmente de la evolución de la política productiva y social.

Objetivos de la política sectorial

A través de su Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, la administración de Salinas declaró como objetivo fundamental de la política agropecuaria el "aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores".[2] Su declaración fue acompañada de ocho objetivos generales y quince particulares: entre los primeros se encuentra, por ejemplo, el "eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos"; entre los segundos, "desarrollar un sistema de información estadística, financiera y de mercados". Adicionalmente, todos los objetivos de dicha política fueron parte formal de una estrategia única —modernizar al campo— que, sin embargo, constó de catorce elementos que pretendían informar sendas "medidas de política", incluyendo, por ejemplo, "contar con una participación más activa de los sectores social y privado [en] la producción y distribución" de insumos agropecuarios. Claramente y no obstante su designación, tanto los objetivos particulares como en menor medida los generales, adolecían de plena justificación propia. Por ello, los objetivos sectoriales debieron interpretarse exclusivamente como los medios para alcanzar el objetivo fundamental de la política pública y contribuir así al bienestar de la nación.

El Programa 1990-1994 pretendió, pues, establecer las prioridades de la administración a través de la jerarquización de medidas de política pública, ya fueran acordes a objetivos o estrategias particulares. El fin último de todas sus acciones fue alcanzar un objetivo tanto productivo como social. No obstante, el mismo plan presenta incongruencias importantes que ponen en duda su lógica interna y, ultimadamente, el objetivo fundamental de la política sectorial. Por ejemplo, el plan establece que alcanzar el objetivo fundamental "garantizará el abasto nacional y permitirá al país alcanzar la soberanía alimentaria", lo cual sugiere que estos últimos objetivos fueron tan fundamentales como el así designado. Sin embargo, "asegurar el abasto y la soberanía alimentaria" fue al mismo tiempo uno de los ocho objetivos generales del Programa 1990-1994, gozando de la misma jerarquía que "impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera".

La discusión anterior no debe entenderse como un análisis anodino de la retórica oficial, pues en principio, dicha jerarquización debería resolver los posibles conflictos entre objetivos alternativos surgidos durante la prosecución de distintas prioridades, lo cual necesariamente tiene implicaciones

[2] Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 1991.

en la asignación de recursos públicos escasos. Cabe recordar que sólo algunos objetivos de la política pública son financiados directamente, mientras que de otros se espera resulten ultimadamente de los primeros.

Curiosamente, en los últimos treinta años, la política sectorial de la administración de Salinas ha sido la única con un objetivo único o fundamental, que no obstante puede entenderse fácilmente como dos: uno productivo y otro social. La administración de Ernesto Zedillo, por su parte, declaró cuatro objetivos en su Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, 1995-2000, que presuntamente definirían su "nueva política integral de desarrollo del sector agropecuario".[3] Aunque relacionados, tanto al objetivo fundamental de la administración saliente como a sus generales, los objetivos de Zedillo representaron en conjunto una reorganización de las prioridades de la administración federal. Los cuatro objetivos consistieron en: *1*) "incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural"; 2) "aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico"; 3) "contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano"; y *4*) "coadyuvar a superar el déficit de la balanza comercial". El Programa 1995-2000 simplificó así las prioridades sectoriales, dado que no incluyó objetivos adicionales a los cuatro ya mencionados. La estrategia fue que el sector agropecuario retomara "un proceso auto sostenido de crecimiento recuperando su rentabilidad y competitividad" como "la base en la que se sustentarán mayores ingresos para los campesinos y para conseguir una mejor posición frente al exterior". Esta pudo ser en una propuesta con implicaciones a largo plazo, pero la política del sector dio un nuevo giro con el ciclo sexenal.

La política de la administración de Vicente Fox representó un retroceso en el aspecto programático, lo que naturalmente dificulta su caracterización a partir del Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006.[4] Pues dicho programa identificaba 118 objetivos, todos ellos, ha de suponerse, particulares.[5] Aunque no establecía

[3] Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre de 1997.

[4] Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México, D.F.

[5] La ausencia de un objetivo fundamental, e incluso de objetivos generales, quizá se explica por la declaración de una visión y una misión sectoriales multifacéticas —aunque éstas no la subsanan. Su misión fue "lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario y pesquero con una continua capacitación y superación de sus gentes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas tanto pesqueras, agroalimentarias como de otra naturaleza". Su visión: "un entor-

líneas estratégicas propias, el programa sí hacía 127 referencias a las líneas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La ausencia de objetivos sectoriales generales en la administración de Fox fue parcialmente resuelta en 2001 con la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que a través de su Programa Especial Concurrente (PEC) pretendió ordenar todo el gasto público rural a fin de cumplir los cinco objetivos de la misma ley: *1*) promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural; 2) corregir disparidades de desarrollo regional; *3*) contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación; *4*) fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y 5) valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Con el decreto de la LDRS, la intención fue darle continuidad a la política pública federal para el desarrollo rural, con lo que la administración de Fox preservaría la herencia de los dos gobiernos anteriores y ahora en la oposición. Notablemente, la LDRS sigue hoy en vigor, normando la regulación de toda la política del Ramo 8 a través de sus Reglas de Operación 2018.[6]

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012, de la administración de Felipe Calderón, representó la cúspide de la programación en el sector.[7] El Programa 2007-2012 condensaba los objetivos sectoriales en cinco, acompañándolos de 29 estrategias exclusivas al sector, así como de innumerables líneas de acción y metas de impacto. También publicaba cuadros de resultados esperados con sus respectivos indicadores, todos estos minuciosamente anidados bajo objetivos y estrategias específicas. Sus cinco objetivos fueron: *1*) elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras; 2) abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; *3*) mejorar los ingresos de los productores; *4*) revertir el deterioro de los ecosistemas; y 5) conducir el desarrollo armónico del medio rural.

---

no rural productivo, competitivo y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente basado en la superación integral del factor humano".

[6] El Ramo 8 - Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es uno de 53 ramos administrativos en el gobierno federal. Además de la SAGARPA, el Ramo 8 incluye el presupuesto de diversas empresas de participación estatal mayoritaria, organismos públicos descentralizados, y fondos y fideicomisos asociados a la actividad.

[7] Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México, D.F.

Con el regreso de la oposición a la presidencia, la programación del sector agropecuario experimentó un florecimiento. Comparado a sus cuatro predecesores, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018, de la administración de Enrique Peña Nieto, resultó francamente barroco, y muy pronto, prematuramente obsoleto debido a su falta de previsión de contingencias, como las que inevitablemente surgieron.[8] El Programa 2013-2018 ofreció una visión estratégica —a saber, "elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector alimentario"— acompañada de once "pilares del cambio" que incluyeron, por ejemplo, "la planeación del balance oferta-demanda: Tablero de Control". Todos los anteriores fueron parte de su estrategia sectorial integral, que además contempló estrategias individuadas para cuatro subsectores. Por otra parte, ortogonales a estas estrategias, el programa identificó los cuatro objetivos sectoriales del México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, y uno adicional del México Incluyente. Estos son: *1*) impulsar la productividad en el sector agroalimentario; *2*) impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado; *3*) promover mayor certidumbre a la actividad agroalimentaria; *4*) impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país; y *5*) contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural. A su vez, los objetivos anteriores fueron acompañados por un total de 37 nuevas estrategias y 128 líneas de acción. Adicionalmente, están ahí las estrategias y líneas de acción transversales, que presumiblemente preceden a las propias de cada subsector. Otros son los objetivos "estratégicos" desperdigados entre subsectores, como son los dos del subsector agrícola: *1*) incrementar la producción de granos y oleaginosas; y *2*) garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en el campo. Para el subsector de desarrollo rural se presentan dos más bajo la designación de "retos": *1*) incrementar la productividad para generar alimentos para el consumo masivo demandado por las zonas urbanas; y *2*) equilibrar el desarrollo y bienestar entre la población rural y urbana.

No obstante, la prodigiosa elocuencia organizativa del Programa 2013-2018, lo más evidente es la ausencia de una jerarquización inteligible de sus múltiples objetivos y estrategias, lo que hasta la fecha evidencia la falta de claridad en las prioridades de la administración. Esa ausencia se ha visto acentuada por la continua redefinición de los objetivos nominales del ramo y sus instrumentos, como pone de manifiesto la constante reestructuración programática y el recambio continuo de programas y subprogramas.

[8] Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

Estructura programática y presupuesto sectorial

Aunque es parte integral de la programación sectorial, la estructura programática —es decir, la colección específica de programas financiados a través del decreto anual del presupuesto federal— ha tendido a mostrar un comportamiento inercial a lo largo de las últimas tres décadas, siendo en algunos casos más conservadora que la redefinición de objetivos. De hecho, algunos elementos de la estructura del Ramo 8 —como los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)— se han conservado a lo largo de varias administraciones federales y sus planes sexenales. Al mismo tiempo, y como se discute a continuación, otros elementos de esta estructura han sido reemplazados repetidamente en el transcurso de una misma administración.

Como parte de su estrategia de modernización, la administración de Salinas realizó cambios importantes en la estructura programática del sector, como lo fue la creación de ASERCA. Las múltiples atribuciones originales de este órgano desconcentrado —que continúa operando en 2018 como la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios— incluían el administrar programas "temporales" de apoyo a productores "para hacer fluida la comercialización de sus productos".[9] Otra de éstas consistió en apoyar la constitución de empresas comercializadoras "especializadas", pues significativamente, su decreto de creación excluía explícitamente la facultad para realizar compras de productores agropecuarios por cuenta propia o de terceros. Como se sabe, tras la liquidación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), entre otras empresas estatales, la facultad del Estado para participar directamente en los mercados agropecuarios desapareció casi por completo, siendo Diconsa una notable excepción.

Una segunda adición programática fue la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), en 1993, que comprometía transferencias públicas monetarias no condicionadas, hasta por 15 años, a los titulares de derechos en el programa.[10] No obstante que PROCAMPO se diseñó como un programa transitorio, siguió siendo uno de los programas sustantivos del Ramo 8 hasta 2014, cuando se convirtió en el componente PROAGRO del Programa de Fomento a la Agricultura. Aunque su presupuesto se ha reducido gradualmente, al iniciar la administración de Zedillo, ASERCA y PROCAMPO absorbían más del 50% del presupuesto total del

[9] Decreto de Creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1991.

[10] Decreto de Creación del PROCAMPO, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio de 1994.

ramo. Habiendo heredado ambos programas, esa administración se dispuso a reformar los programas productivos del sector y así promover su rentabilidad y competitividad, todo ello como parte de la estrategia sectorial única. Curiosamente, la reforma resultante no tuvo justificación en el Programa 1995-2000, sino en el discurso con que el presidente Zedillo instaló la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. El primer logro de la Comisión fue la creación del programa Alianza para el Campo, que constituyó el eje de la política productiva del ramo por más de una década.

Alianza etiquetó recursos para los subsectores agricultura, ganadería y desarrollo rural, que aumentaron gradualmente durante el resto de la administración. Al cabo de la misma, los tres rubros programáticos —Alianza, ASERCA y PROCAMPO— representaban 65% del presupuesto del ramo. Su peso continuó aumentando durante la administración de Fox. En particular, los recursos de Alianza crecieron 250% en términos reales en sus primeros ocho años (Yúnez-Naude y Dyer, 2006). De forma más general, el gasto público total para el desarrollo rural (a través del Programa Especial Concurrente o PEC) creció considerablemente durante la administración de Fox, lo que ultimadamente redundó en la proliferación de programas públicos, muchos de ellos superfluos y con un creciente costo administrativo: en 2005, el PEC financiaba 267 programas federales y múltiples subprogramas adicionales (Caballero, 2006). Ineficaz como mecanismo para integrar la política nacional de desarrollo rural, la utilidad del PEC se redujo a proporcionar una herramienta de contabilidad del presupuesto federal (Caballero, 2006; World Bank, 2009).

Aunque infructífera, la búsqueda de continuidad programática en el sector agropecuario terminó tras la administración de Fox. Desde el primer año de la administración de Calderón a la fecha —en el espacio de una década—, la estructura del Ramo 8 ha sido reformada en cuatro ocasiones. La primera reforma, en 2008, consistió en la "simplificación programática de gran envergadura" promovida por la administración de Calderón, que de esta forma rompió con la inercia presupuestaria acumulada durante las tres administraciones previas. De los más de veinte rubros financiados a través del decreto del presupuesto federal en 2007, la estructura del sector se redujo a ocho en 2008, conservando al PROCAMPO como el de mayor importancia. En 2009, el Programa Ganadero (PROGAN) se convirtió en el noveno programa sustantivo del ramo.

Sin embargo y ante la necesidad de lograr mayor eficiencia administrativa, "mejorar la rendición de cuentas" y evitar "posibles duplicidades y contraposición entre programas de los tres órdenes de gobierno", la administración de Calderón realizó una nueva "reestructuración" del sector en 2011. También aprovechó la oportunidad para "replantear" las prioridades

e instrumentar la primera reducción presupuestal del Ramo 8 en una década, no obstante que el presupuesto total de desarrollo rural continuó creciendo por dos años. En ese contexto de austeridad autoimpuesta, los cambios sintetizaron la estructura del sector en cinco programas y un rubro adicional denominado "Proyectos Transversales". A partir de entonces, las prioridades del Ramo 8 se enfocaron, al menos oficialmente, en el combate a la pobreza, la agricultura de autoconsumo, la seguridad alimentaria, la oferta de bienes públicos y la respuesta federal al cambio climático.

A finales de 2013, la administración de Peña Nieto prefirió abandonar la austeridad al anunciar una "nueva reforma estructural" agropecuaria que, se dijo, convertiría al sector en un "pilar de desarrollo y crecimiento nacional". Se le llamó la Reforma del Campo y fue acompañada de una nueva estructura programática y reglas de operación, "para detonar la productividad en el campo". Su estructura consistió en nueve programas sustantivos, incluyendo el Programa Integral de Desarrollo Rural. Para llevar a cabo la reforma, la administración presupuestó recursos crecientes, cuyo monto habría alcanzado un máximo histórico en 2015. Para 2014 se anunciaron recursos frescos que favorecerían a la ganadería y la agricultura familiar, no obstante que a este último rubro se le dedicó menos del 1% del presupuesto del ramo ese año. Al cabo del primer trimestre de 2014, sin embargo, la falta de recursos fiscales obligó a la administración a modificar a la baja su gasto para ese año, y a reducir progresivamente su presupuesto cada año, hasta el final del sexenio. Tanto la programación del programa sectorial 2013-2018 como su reestructuración con la Reforma del Campo demostraron muy pronto su falta de utilidad, pues no preveían la posibilidad de un deterioro continuo de las finanzas públicas. En dos ocasiones adicionales, los recortes presupuestales forzaron a la SAGARPA a realizar sendas reestructuraciones del Ramo 8. En cada caso, se aseguró, el objetivo fue dar mayor eficiencia al gasto público sin menoscabo del apoyo a los pequeños productores.

Cambios y constantes en la política sectorial

Como puede apreciarse, la política agropecuaria y rural aparentemente ha estado marcada por una reforma continua: cambios de forma constantes en sus objetivos, estrategias y estructura programática, presuntamente justificados en la búsqueda de una elusiva eficiencia que, entre otros, redundaría en la seguridad alimentaria de los mexicanos. Esta transformación continua se refleja en las frecuentes referencias, en la retórica oficial, a una "nueva visión", "nueva política", "nueva estrategia y programas" para el sector agropecuario. Irónicamente, las únicas constantes en la estructura sectorial

han sido los programas "temporales", concebidos con el objeto de facilitar la transición comercial: los apoyos a la comercialización y el PROCAMPO/PROAGRO. Sin embargo, la evaluación del efecto acumulado de la política sectorial a lo largo de tres décadas presupone la existencia de elementos comunes. Y en efecto, es posible discernir elementos que apoyan la presunción de una estrategia transexenal de desarrollo modernizador del campo, instrumentada por cinco administraciones federales.

Un elemento común ha sido la intención expresa de asegurar el bienestar de segmentos específicos de la población. Este objetivo social ha sido explícito en todos los programas sectoriales de los últimos treinta años. En segundo lugar es evidente la preocupación del Estado por promover la producción y la productividad del sector. Esta fue precisamente parte integral del objetivo fundamental de la administración de Salinas, y lo mismo aplica a las de Zedillo y Peña Nieto. Incluso, la omisión de su mención explícita entre las prioridades de las administraciones de Fox y Calderón no implicó la ausencia de un objetivo productivo en las acciones de esos gobiernos.[11] Un tercer elemento común a la estrategia del desarrollo modernizador ha sido la insistencia en alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria de la nación. Asegurar el abasto de alimentos era ya un objetivo general de la administración de Salinas, que goza de la misma prioridad en la de Peña Nieto. En comparación a los tres anteriores, otros objetivos sectoriales pueden considerarse coyunturales, o se han convertido en prioritarios sólo en años recientes.[12] Pero no obstante que esos tres elementos han estado siempre presentes en la política sectorial, lo que es particular de la estrategia del desarrollo modernizador es la forma en que se pretendió alcanzarlos en un contexto libre de intervención pública en los mercados.

En resumen, a partir de la documentación oficial puede colegirse que, a lo largo de tres décadas, el Estado ha buscado promover la productividad agropecuaria como vía para generar un mayor ingreso al productor y combatir la pobreza rural.[13] De forma similar, elevar la producción ha constituido la principal herramienta en la búsqueda de una balanza sectorial de pagos favorable y, simultáneamente, de la soberanía alimentaria. La misma soberanía ha sido considerada el pilar de la seguridad alimentaria del pueblo mexicano. En suma, puede afirmarse que el único vínculo ausente en

[11] Así lo demuestra, por ejemplo, el gasto en la vertiente productividad/competitividad del Programa Especial Concurrente, el PEC, a lo largo de ambas administraciones (Robles Berlanga, 2013).

[12] La preocupación por preservar la biodiversidad y los recursos naturales, por ejemplo, no constituyó una prioridad explícita del sector sino hasta la promulgación de la LDRS en 2001.

[13] Nótese que el Programa 2013-2018 afirma, sin ironía, que "la nueva estrategia para combatir la pobreza es la productividad".

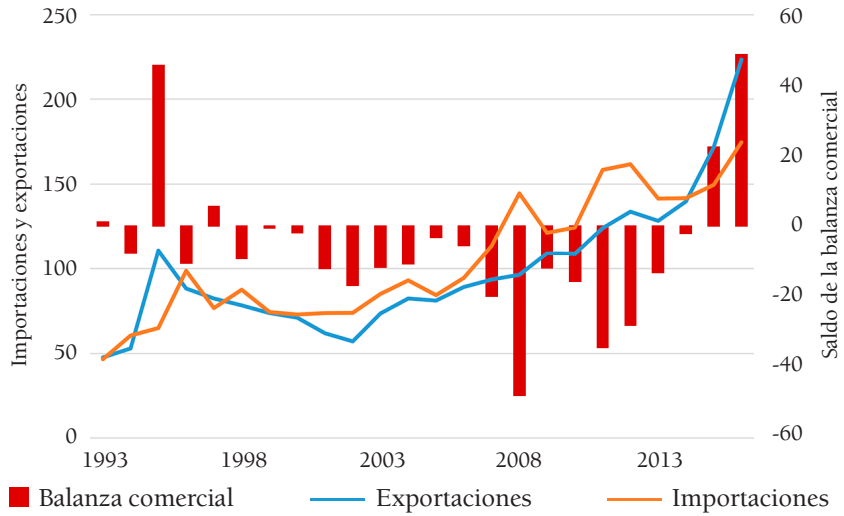
el entramado oficial de estrategias y líneas de acción ha sido la noción de que la seguridad alimentaria es indispensable para elevar la productividad de la población rural en el sector agrícola o fuera de él. Una forma alternativa de conocer las prioridades del Estado para el sector —dada la incongruencia y duplicidad de la documentación y retórica oficial— es remitirse a la estrategia implícita en el gasto público y a sus resultados.

Evolución del sector agropecuario

El comercio y los precios

El mayor obstáculo para valorar cabalmente la evolución del comercio exterior agropecuario es la inconsistencia temporal en la información oficial.[14] Los datos disponibles muestran, sin embargo, que entre 1993 y 2016 las exportaciones e importaciones totales han crecido 370 y 276%, respectivamente (gráfica 1). Aun así, la tendencia no ha tenido un comportamien-

Gráfica 1
Valor de las importaciones, exportaciones y saldo comercial agropecuario en México (miles de millones de pesos constantes, 2016)



Fuente: Banco de Información Económica, BEI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

[14] Por ejemplo, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA ofrece información para el periodo de 1999 a 2015, mientras que la información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) se restringe al periodo de 1993 a 2016.

to monotónico: las exportaciones experimentaron un aumento sustancial entre 1993 y 1995, las importaciones entre 1993 y 1996; en ambos casos la tendencia cambió después de estas fechas, con una disminución gradual del comercio exterior hasta 2002. A partir de ese año, tanto importaciones como exportaciones han aumentado de manera creciente.

Salvo el sorgo, las importaciones de granos, oleaginosas y forrajes —los cultivos considerados no competitivos dentro del TLCAN— han aumentado sustancialmente, lo mismo que las de frijol (gráfica 2). También han crecido con notoriedad las exportaciones de frutas y hortalizas, particularmente en la última década. Destacan las de jitomate y aguacate, estas últimas impulsadas por la tardía eliminación de restricciones para su ingreso a Estados Unidos. Algunas frutas, como la manzana y la uva, por el contrario, se han importado de forma creciente. En el sector pecuario, la importación de ganado vacuno ha disminuido al tiempo que su exportación creció notoriamente; en la misma medida han aumentado las importaciones de leche.

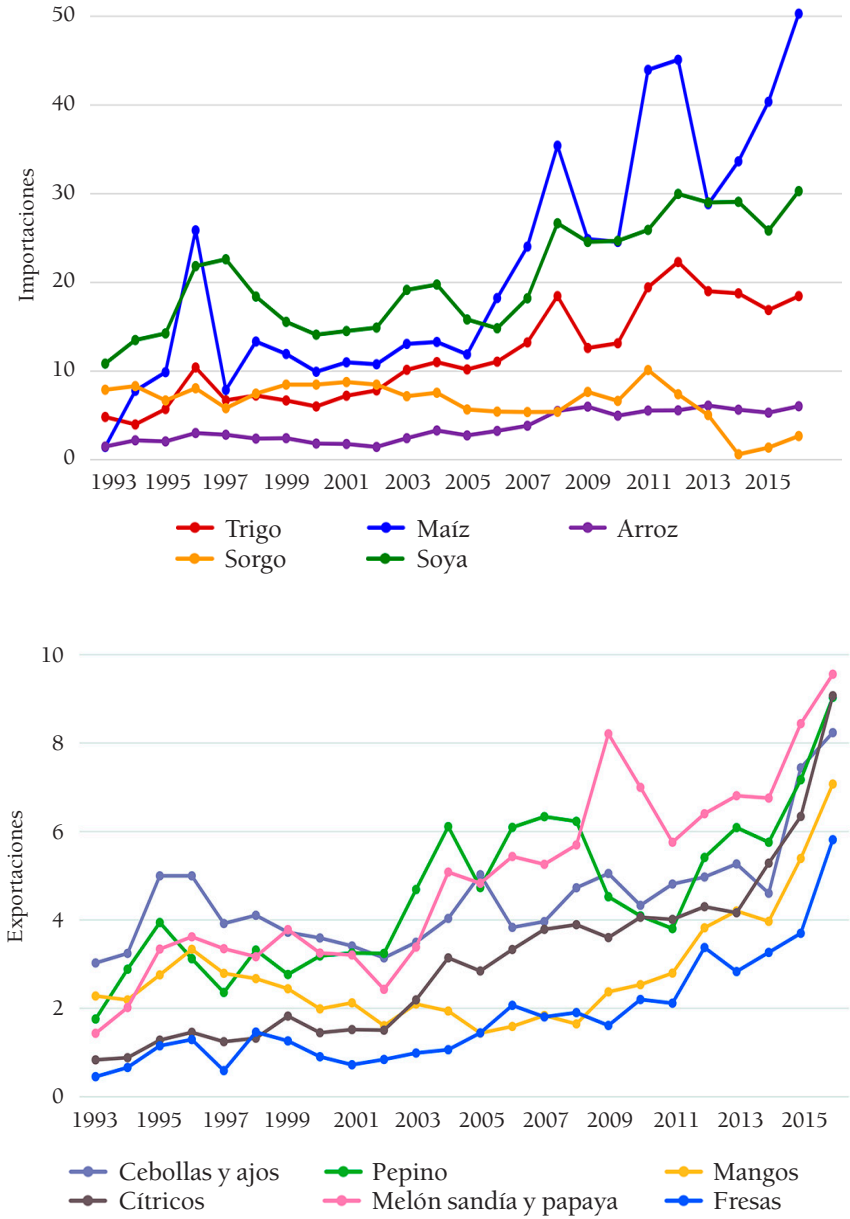
En suma, el saldo de la balanza comercial agropecuaria ha tenido altibajos durante la vigencia del TLCAN (gráfica 1). Salvo 1995, este saldo fue crecientemente desfavorable hasta que, a partir de 2011, la tendencia se revirtió: el déficit decreció continuamente hasta 2014, lográndose saldos superavitarios desde entonces.

Como ha de suponerse, los precios han tenido un efecto en las tendencias anteriores. No obstante que la cointegración de los precios del maíz en México y Estados Unidos precede al TLCAN (Fiess y Lederman, 2004; Yúnez *et al.*, 2004), hay evidencias de que el precio interno y de importación de los principales granos ha convergido a raíz del acuerdo comercial estadounidense (Jaramillo *et al.*, 2015). En general, los precios en México disminuyeron de forma constante, en términos reales, entre 1989 y 2005 (gráfica 3). La excepción fueron los años de la crisis macroeconómica —1995 y 1996— cuando éstos repuntaron con ascensos de hasta 73% para el algodón y 66% para la soya, entre otros.

Sin embargo, estos mismos precios registraron nuevos y constantes mínimos durante la década siguiente. Por el contrario, a partir de 2006, los de granos y oleaginosas (a diferencia de los de forrajes) han experimentado una nueva escalada. Sin haber alcanzado dichos precios sus niveles de 1995 y 1996, tampoco han descendido nuevamente a los de hace una década. Finalmente, los precios de forrajes y pastos, incluyendo al maíz forrajero, así como la caña de azúcar, han mostrado una tendencia persistente a la baja durante los últimos veinte años.

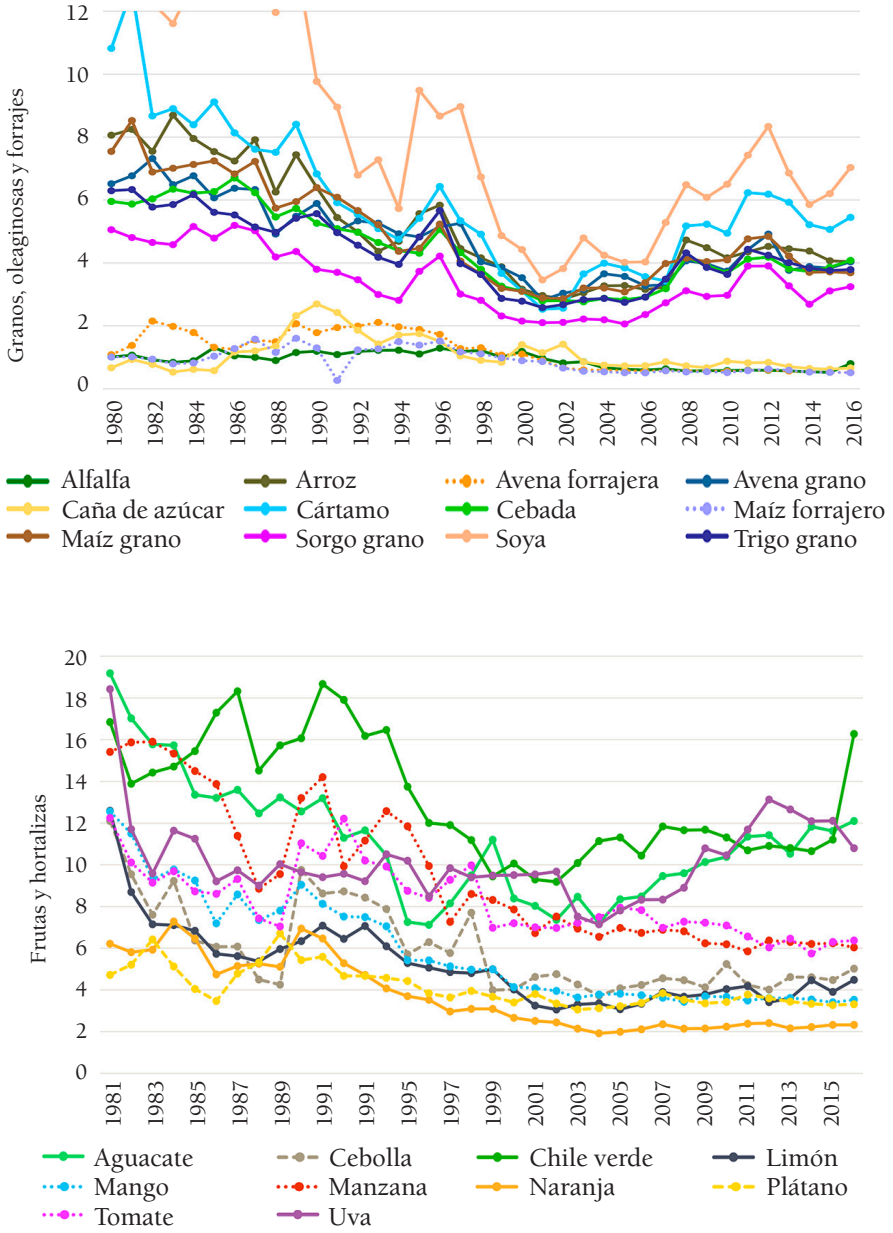
Por su parte, los precios de múltiples frutas y hortalizas también han disminuido constantemente desde principios de los años noventa (gráfica

GRÁFICA 2
VALOR DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES MEXICANAS DE CULTIVOS SELECTOS
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES, 2016)



FUENTE: Banco de Información Económica, BEI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

GRÁFICA 3
PRECIOS DE CULTIVOS SELECTOS EN MÉXICO
(MILES DE PESOS CONSTANTES POR TONELADA, 2016)



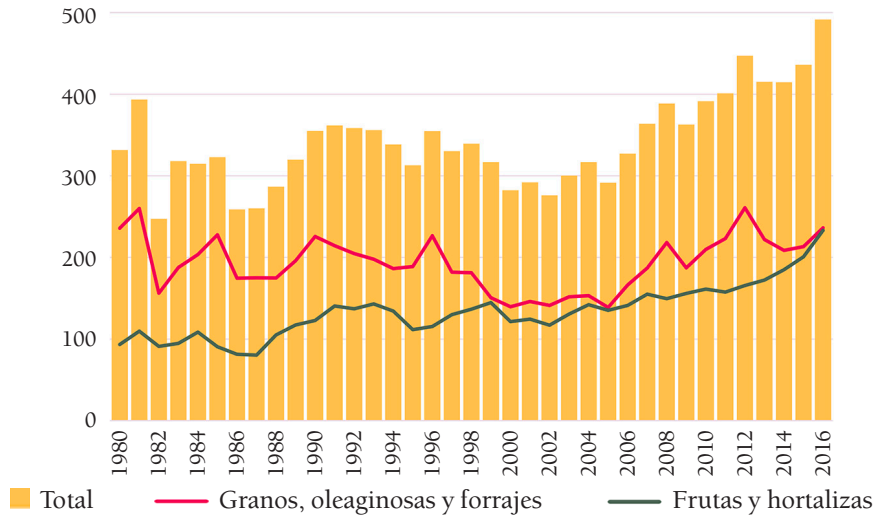
FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

3). Tal es el caso tanto de la naranja, limón, manzana, plátano, mango y fresa, así como del tomate, chile, cebolla y papa. Por el contrario, los precios de la uva, aguacate y zarzamora han visto aumentos en la última década.

El volumen y valor de la producción

En términos generales, tras la entrada en vigor del TLCAN, el valor bruto de la producción agrícola disminuyó considerablemente (gráfica 4). Si éste osciló alrededor de $358 mil millones (a pesos constantes de 2016) entre 1990 y 1993, para 2002 había descendido a $276 mil millones, es decir, 23% menos que durante el periodo inmediatamente anterior al TLCAN. Patrones similares se registraron tanto en el subsector granos y oleaginosas como en el de frutas y hortalizas. Entre 1999 y 2005, el valor bruto del primero registró un mínimo persistente, 34% menor al observado durante el periodo 1990-1993. Por su parte, en 1995, el valor agregado de frutas y hortalizas alcanzó un mínimo 18% inferior a su valor antes del TLCAN.

GRÁFICA 4
VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN MÉXICO
(MILES DE MILLONES DE PRECIOS CONSTANTES, 2016)



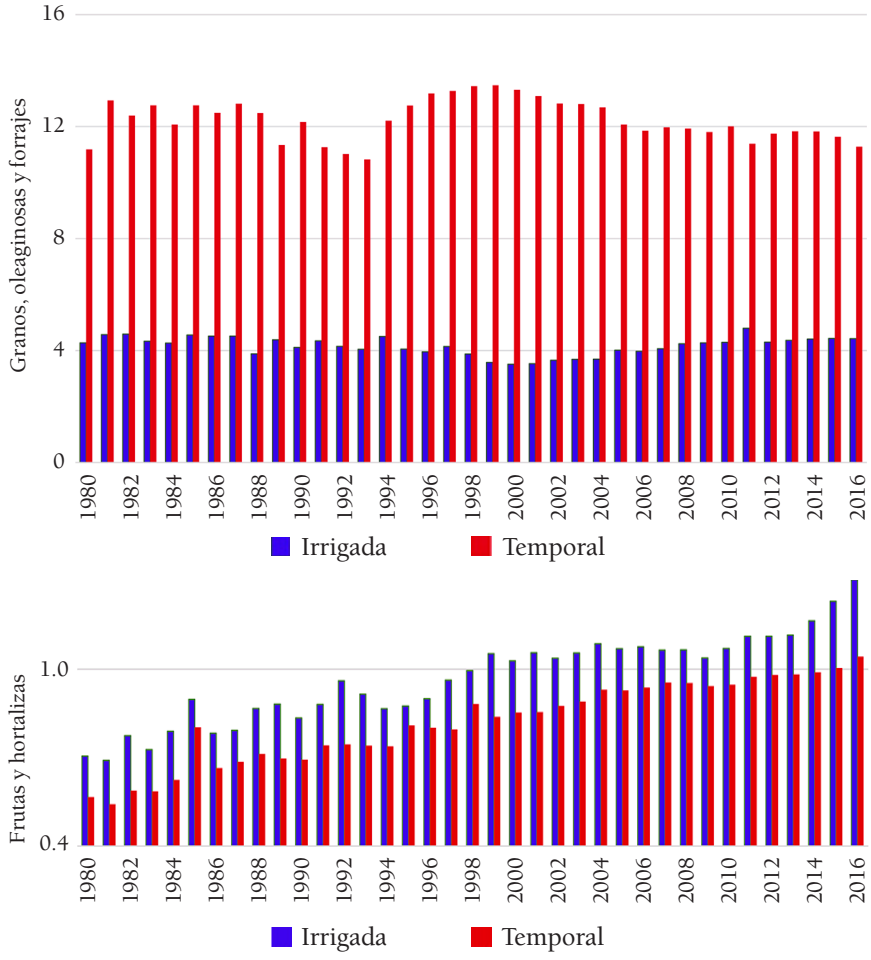
FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

El desempeño del sector dio un giro favorable en 2003. A partir de ese año, el valor bruto agregado de frutas y hortalizas ha aumentado continuamente, superando en 2006 al registrado durante el periodo inmediato anterior al TLCAN (gráfica 4). Por su parte, el valor de la producción de granos

y oleaginosas aumentó rápidamente después de 2005, alcanzando $368 mil millones en 2007 y $492 mil millones en 2016. Este desempeño ha sido resultado de una combinación peculiar de cambios incrementales en la producción y fluctuaciones de mediano plazo en los precios de los cultivos.

A saber, para 1997, la superficie cultivada en granos y oleaginosas había aumentado 12.5% con respecto a su nivel promedio entre 1990-1993 (gráfica 5). Dicha expansión ocurrió exclusivamente en zonas de tempo-

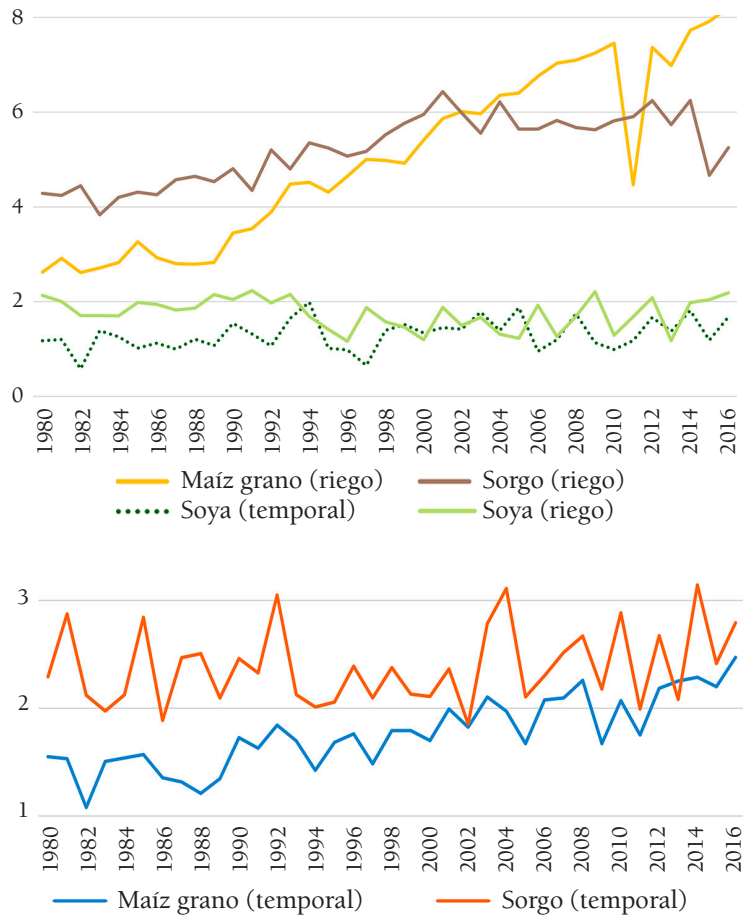
GRÁFICA 5
SUPERFICIE SEMBRADA EN LOS SUBSECTORES DE BÁSICOS Y FRUTAS Y HORTALIZAS EN MÉXICO (MILLONES DE HECTÁREAS)



FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

ral, mientras que la superficie irrigada se contrajo. Entre 1997 y 2016, por el contrario, la superficie total del subsector disminuyó 9.8% a raíz de su contracción en zonas de temporal y a pesar de la creciente extensión en zonas irrigadas. En estas últimas, el maíz ha mostrado aumentos constantes en rendimientos (gráfica 6). Por el contrario, a pesar de grandes variaciones, el rendimiento promedio de la soya bajo riego ha disminuido desde 1990-1993. El del frijol, arroz, sorgo, trigo, cebada y maíz forrajero en riego se ha estancado, en algunos casos desde comienzos del presente siglo.

GRÁFICA 6
RENDIMIENTO DE GRANOS, OLEAGINOSAS Y FORRAJES SELECTOS EN MÉXICO (TONELADAS POR HECTÁREA)



FUENTE: Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta, SIACON. 2017, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP.

También los rendimientos en zonas de temporal han sido muy variables; sin embargo, han aumentado para el maíz en grano, trigo, cebada y soya, mientras que los del sorgo no muestran una tendencia definitiva y los del maíz forrajero han descendido.

Aunque distintos cultivos muestran patrones muy contrastantes, la producción agregada de granos, oleaginosas y forrajes ha aumentado como resultado de las tendencias anteriores. Por una parte, están cultivos como el maíz, alfalfa, caña y avena forrajera, cuya producción ha aumentado considerablemente y, en menor medida, también la de sorgo y cebada. Para 2016, el aumento en volumen del maíz en grano fue de 77% y de 295% el del forrajero. Por otra parte, se encuentran el trigo, frijol, algodón, ajonjolí y cártamo, cuya producción ha oscilado en torno a su nivel previo al TLCAN. Finalmente están cultivos como la soya y el arroz, cuya producción había declinado 15 y 29% en 2016 respecto al periodo 1990-1993.

Por su parte, la superficie sembrada en frutas y hortalizas ha aumentado de forma relativamente constante desde 1993, con un incremento acumulado de 44% para 2016 (gráfica 5). Su expansión también ha sido relativamente homogénea: 45% en zonas irrigadas y 43% en temporal. La producción de varios de estos cultivos ha aumentado considerablemente desde 1993. Los productos en esta situación incluyen al tomate, chile y aguacate —con aumentos de 102, 157 y 161%, respectivamente—, así como la naranja, limón y papa. La producción de otros cultivos, aunque menores, ha aumentado sensiblemente; son los casos de la zarzamora (2 300%), espárrago (508%) y fresa (411%). Cultivos cuya producción ha oscilado en torno a su nivel previo al TLCAN incluyen la manzana y el plátano, mientras que la producción de uva ha disminuido 28 por ciento.

Dependencia comercial y soberanía alimentaria

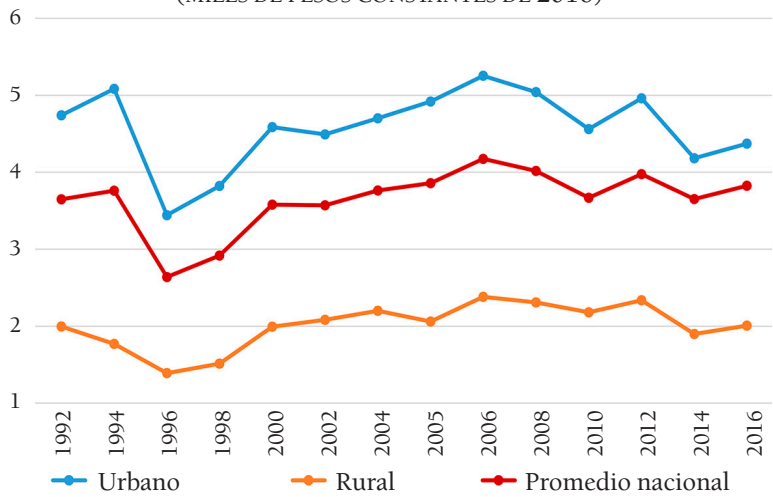
Como se esperaba, para el periodo de 1993 a 2015, el grueso de las importaciones de los principales granos y forrajes proviene de América del Norte. El volumen de las de Estados Unidos, en particular, ha representado entre 71% del total para el trigo y 97% para el maíz; su peso en valor a pesos constantes ha representado entre el 71% para el trigo y cebada, y el 96% para el sorgo, mientras que para el maíz fue de 95%. Una situación similar aplica a las exportaciones de carnes y leche a EU, que con la excepción de las carnes de caprino y ovino, superan al 80% del total. A esta situación se le suma la dependencia respecto a Estados Unidos como principal comprador extranjero de frutas y hortalizas mexicanas: 65% del aguacate, 75% de la cebolla, 93% de los cítricos y casi la totalidad del tomate, chile, papaya y piña exportados, entre otros, se destina a ese país.

Por otra parte, la dependencia de México en importaciones para satisfacer la demanda interna de los principales granos, oleaginosas y forrajes ha crecido en los últimos veinte años, a excepción del sorgo, cebada y soya. Las importaciones de este último cultivo, sin embargo, aun representaron el 91% del consumo interno en 2014. Ese año también: 79% del arroz, 50% del trigo y 22% del maíz consumido en México provino del exterior.

El ingreso y la pobreza rural

En contraste con las expectativas y tendencias recientes en la producción agropecuaria nacional, el ingreso mensual per cápita de la población mexicana ha permanecido estancado, a precios constantes, desde 1992: el ingreso medio rural fue de $1 995 ese año y de $2 006 en 2016 (gráfica 7). Lo mismo ha sucedido con el urbano, ya que en esos mismos años pasó de $4 741 a $4 371. Además, la incidencia de la pobreza alimentaria fue la misma en 1992 que en 2016, mientras que el número de mexicanos en esta situación pasó, en ese periodo, de 18.6 millones de personas a 21.5.[15]

GRÁFICA 7
INGRESO MENSUAL PROMEDIO DE LA POBLACIÓN MEXICANA
(MILES DE PESOS CONSTANTES DE 2016)



FUENTE: Cálculos propios con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

[15] Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Síntesis y evaluación de la política sectorial

La estrategia implícita y sus resultados

Aquí se propone que la estrategia implícita en la "modernización del campo" mexicano ha sido depender del comercio exterior como motor del crecimiento sectorial, utilizando el gasto público para apuntalar la rentabilidad de la producción empresarial y promover un saldo favorable en la balanza de pagos. Otros objetivos sectoriales deben considerarse meramente nominales o, en el mejor de los casos, condicionados al cumplimiento de los dos anteriores. La estrategia persigue ambos objetivos simultáneamente —incluso a costa de la eficiencia y productividad del sector— a través de subsidios a los costos de producción, comercialización y transporte, a la inversión privada, y al ingreso de productores empresariales. Sus resultados han sido los siguientes:

Como puede observarse, la expectativa de un comercio exterior creciente se ha cumplido en lo general (gráfica 1). No obstante los constantes retrocesos en la primera década del TLCAN, el monto del intercambio comercial se ha potenciado en los últimos diez años. Sin embargo, el saldo en la balanza del comercio sectorial ha resultado tan volátil como impredecible: la magnitud del comercio ha redundado en amplios superávits en años recientes, así como grandes déficits en el periodo anterior. Y si estos últimos han estado asociados a la volatilidad del precio de las importaciones, los primeros podrían deberse a la constante caída del peso frente al dólar, lo cual se esperaría fuera también un fenómeno pasajero.

Contrario a lo que se anticipaba, el comercio exterior no siempre ha estado ligado al crecimiento sostenido del sector agropecuario. A saber, el valor bruto sectorial sufrió una mengua sustancial después de entrar en vigor el TLCAN, y no recuperó su nivel original sino hasta 2007 (gráfica 4). Al mismo tiempo y no obstante la retórica oficial, no es posible concluir que el rápido crecimiento de la última década sea una tendencia inducida ni perdurable. Lo anterior porque esta trayectoria no se debe al aumento de la producción exclusivamente, sino también al alza inesperada en los precios de granos y oleaginosas, lo que está fuera del control de las autoridades gubernamentales. El mismo aumento en la producción de estos cultivos debe atribuirse principalmente a la extensión de la superficie cultivada, particularmente en zonas irrigadas del norte del país, y no a incrementos en su productividad por hectárea: salvo el maíz en grano (más no el forrajero), ninguno de los principales granos y forrajes bajo riego, ni el frijol, han mostrado aumentos significativos en rendimientos en la última década (gráfica 6).

Elevar la productividad ha sido un objetivo condicionado de la estrategia modernizadora, que se ha procurado a través de la distribución de subsidios entre productores. A pesar de que dicha intervención contraviene los principios de la política liberal, basada en los mercados, la presunción ha sido que ésta sería eficaz al concentrarse en productores empresariales y organizados, no obstante que la evidencia empírica al respecto es escaza.[16] Sobre sus resultados, puede decirse que no hay evidencia contundente de que el gasto haya redituado. Lo que puede aducirse, por un lado, es el estancamiento del rendimiento de granos, oleaginosas y forrajes en zonas irrigadas, donde se ha concentrado el gasto público. En algunos casos, los rendimientos han visto tendencias más favorables en zonas de temporal (gráfica 6), no obstante lo escaso del apoyo oficial.[17] Por otro lado, debe notarse la ausencia de evaluaciones de impacto por parte del gobierno, o incluso en la academia, que constaten los beneficios de la política agropecuaria. Lo anterior se debe, en parte, a la imposibilidad de evaluar programas en constante recambio y a la preocupante escasez de información que haga posible estudios detallados del sector. Esta situación incluye el levantamiento de un solo censo agropecuario desde que entrara en vigor el TLCAN, en 2007, además de que la SAGARPA no cuenta con una base de datos para evaluar o determinar la población objetivo de sus programas.[18]

En todo caso, el efecto del gasto agropecuario ha sido patente en la superficie cultivada en granos y forrajes, particularmente maíz y sorgo (Rosenzweig *et al.*, 2000), lo cual contradice la expectativa de una reconversión eficiente del suelo tras el célebre retiro de la intervención gubernamental. Como se dijo, dicha superficie aumentó en zonas de temporal entre 1993 y 1997, y en las irrigadas a partir de 2001. La primera expansión atribuible a la introducción de PROCAMPO, no fue deliberada pues, como se sabe, éste nunca fue uno de los objetivos de un programa que, se decía, no tendría efectos en la producción. La expansión fue resultado de quebrantar la elegibilidad del programa por motivos clientelares, incorporando tardíamente superficies que no eran sembradas en maíz (u otros cultivos elegibles) antes de la introducción del PROCAMPO. La segunda expansión, por el

[16] Sobre la eficacia que tienen los productores agropecuarios comerciales con tierras irrigadas para obtener subsidios, a partir de su poder y organizaciones, véase Orrantia Bustos (2006).

[17] Los rendimientos entre los productores rurales están inversamente relacionados con el tamaño del predio, lo que sugiere el uso intensivo de mano de obra entre pequeños propietarios (Yúnez *et al.*, 2017).

[18] La llamada Línea de Base 2008, usada por la SAGARPA para definir la población objetivo de varios de sus programas no es representativa de las unidades económicas rurales de México. Lo es únicamente del padrón de beneficiarios, hasta 2008, de la misma secretaría (SAGARPA, 2009). Esta base de datos excluye, pues, a gran número de productores agropecuarios; es decir, a la población que no ha recibido apoyos, lo cual sólo puede exacerbar su continua exclusión.

contrario, fue el resultado deliberado de los programas de Apoyos a la Comercialización, incluyendo el Ingreso Objetivo.

Como se dijo, ambos programas pretendieron acotar temporalmente el apoyo a la transformación del sector tras su liberalización, para lo cual agotaron aproximadamente la mitad del presupuesto sectorial entre 1995 y 2005. Sin embargo, ambos han perdurado hasta la actualidad, lo que ha de colegirse es debido a los intereses privados que crearon, más que al interés público. Es decir, a principios de siglo, cuando el precio de los granos y forrajes alcanzó mínimos históricos, el Ingreso Objetivo pudo justificarse bajo la necesidad de asegurar la rentabilidad del subsector de básicos ante el daño de importaciones fuertemente subsidiadas (Rosenzweig *et al.*, 2000; Wise, 2009). Pero es difícil explicar las persistentes y cuantiosas transferencias al subsector, siendo que los precios de dichos cultivos repuntaron hace más de una década. En la administración de Peña Nieto, su justificación parece radicar exclusivamente en un "objetivo estratégico", enteramente desvinculado de sus objetivos generales; éste es, sencillamente, incrementar la producción de granos y oleaginosas.

Otro elemento común de la estrategia modernizadora, como se recordará, ha sido garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria a través de la oferta interna de alimentos baratos, particularmente granos y forrajes. Que este es un objetivo nominal —y que carece de lógica en el contexto de una economía abierta con mínima intervención del Estado— lo demuestran los hechos y sus repercusiones. Por una parte está la creciente dependencia en importaciones para satisfacer la demanda interna de alimentos básicos, que ha redundado en una balanza comercial notoriamente volátil (gráfica 1); por la otra, la ausencia de mecanismos de estabilización de precios al consumidor. También es notoria la renuencia del gobierno a participar en la importación de granos o, alternativamente, evitar el ejercicio del poder de mercado de que gozan grandes importadores y distribuidores privados (Araujo-Enciso, 2011). Las contradicciones y arbitrariedad son claras: siendo México un tomador de precios internacionales, el gobierno encuentra justificación para garantizar de forma selectiva un ingreso mínimo al productor empresarial cuando los precios son bajos. Al mismo tiempo, cuando éstos son altos, el gobierno no reconoce su responsabilidad profesa de garantizar la oferta de alimentos baratos (Dyer y Taylor, 2011).

En conjunto, la ausencia de subsidios al consumo y el pírrico apoyo a la pequeña agricultura y la de autoconsumo sugieren que garantizar la seguridad alimentaria de la creciente población rural que vive en la pobreza es también un objetivo marginal de la política sectorial. En efecto y no obstante la retórica oficial, el consenso a través de varias administraciones parece ser que tal objetivo es responsabilidad de la política social, a la que la SAGARPA

se reúsa a asignar recursos del Ramo 8. Su participación en este supuesto objetivo "transversal" de la política federal es notoriamente escasa. Por ejemplo, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) de la administración de Peña Nieto, donde su principal programa de seguridad alimentaria, el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), está presente en sólo 6.9% de los municipios identificados por la CNCH como prioritarios (CONEVAL, s/f), y representa menos del 4% del gasto sectorial.

Sobre otros presuntos objetivos del ramo, como corregir las disparidades del desarrollo regional, puede afirmarse que en la mayoría de los casos no se han perseguido o, incluso cuando se ha ejercido un gasto, no se han logrado.[19] Es pertinente llamar la atención a la carencia de proyecciones formales oficiales del sector agropecuario, posteriores al análisis de Levy y van Wijnbergen (1994), como se realizan rutinariamente en Estados Unidos, tanto en el gobierno como la academia.[20] La SAGARPA no mantiene modelos que hagan posible el diseño y evaluación sistemática de su política ante inevitables contingencias, dependiendo por consiguiente de las proyecciones oficiales estadounidenses, que suponen un sector agrícola homogéneo en México. Las implicaciones son múltiples. Análisis comisionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tras la primera década del TLCAN, mostraron que lejos de funcionar como compensación a los productores de subsistencia por la liberación comercial, como se aducía, el PROCAMPO difícilmente logra compensarlos por los efectos indirectos y perniciosos de los subsidios a productores empresariales en el norte del país (Sumner y Balagtas, 2007; Dyer, 2007).

De los posibles efectos de la política sectorial en la economía y el ingreso rural, el análisis formal de escenarios está completamente ausente, omisión que podría catalogarse como negligencia por parte de la SAGARPA, quien preside la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), responsable de la planeación y armonización de la política rural federal a través del PEC. La estrategia ha sido, pues, suponer que el efecto indirecto (o multiplicador) del sector agropecuario sobre la economía y el ingreso rural sería fortuitamente suficiente para lograr un "desarrollo rural integral". Como puede apreciarse, no lo ha sido. Tal estrategia es reflejo

[19] Estos objetivos incluyen: *i*) conducir el desarrollo armónico del medio rural; *ii*) fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales; *iii*) revertir el deterioro de los ecosistemas, y *iv*) valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

[20] La excepción son los dos estudios comisionados por la SAGARPA al programa académico Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) de la Universidad de Misuri y a la agencia de Servicios de Investigación Económica (ERS) del Departamento de Agricultura (USDA).

de una visión ingenua y obsoleta del sector, pues desde los años setenta, en México se denomina oficialmente desarrollo rural a la actividad agropecuaria de pequeños productores en zonas de temporal y baja productividad, en menosprecio de otros sectores de importancia creciente en la población y economía rural del país. Por consiguiente, la política de desarrollo rural se reduce, con magros resultados, a etiquetar recursos escasos para los agricultores más desfavorecidos y los excluidos de apoyos más sustanciales (Caballero, 2006; OECD, 2006; World Bank, 2009; Scott, 2010; Robles Berlanga *et al.*, 2017).

Sobre este último punto, la SAGARPA se ha caracterizado por eludir sus propios lineamientos, obstaculizando los presuntos esfuerzos por hacer más progresiva la distribución de sus apoyos que siguen siendo altamente regresivos.[21] Siendo difícil inferir la motivación de esta conducta a partir exclusivamente de sus resultados, aún es posible solventar la incertidumbre recurriendo para ello a las palabras de Francisco Mayorga —titular de la SAGARPA— en las administraciones de Fox y Calderón. En entrevista de prensa, el funcionario declaró: "Si damos el subsidio a un productor de Puebla que tiene 1.25 hectáreas no lo sacaremos de pobreza aun pagándole al triple su maíz, y si lo comparamos con un productor de tierras de riego de Sinaloa o Sonora, con mayor superficie y productividad, tiene un subsidio con el que hace un doble o triple negocio".[22] Desde luego que este importante objetivo distributivo del gasto no es explícito en la documentación y retórica oficial.

Otro punto álgido en la política estatal es la conservación de la biodiversidad, particularmente la agrodiversidad. Quizás el caso más relevante es el del maíz —principal cultivo en México—, cuyas variedades nativas han sido amenazadas tanto por la contaminación de secuencias transgénicas como por la pérdida de su diversidad. Sobra decir que la SAGARPA no ha jugado un papel proactivo en ninguno de estos casos, pero incluso la participación de agencias federales del sector ambiental ha sido de escaza utilidad y, en ocasiones, contraproducente, por ejemplo, la del Instituto Nacional de Ecología (INE, ahora Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático o INECC) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). En ninguno de estos casos, dichas agencias han logrado identificar una problemática persistente, publicando en su lugar evaluaciones conservadoras de la situación nacional (Ortiz-García *et*

[21] No tiene justificación, por ejemplo, que la estratificación de que depende la Secretaría para identificar a los productores en desventaja no sea capaz de distinguirlos en categorías de ingreso (véase SAGARPA-FAO, 2014).

[22] Entrevista a Francisco Mayorga Castañeda, titular de la SAGARPA, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.

al., 2005a; CONABIO, 2011). En ambos casos, sus conclusiones han sido refutadas por académicos nacionales y extranjeros (Cleveland *et al.*, 2005; Piñeyro *et al.*, 2009a; Dyer *et al.*, 2009, 2014).[23]

Hasta la fecha, ninguna agencia del gobierno mexicano reconoce oficialmente la pérdida de agrodiversidad en México, documentada este siglo para el maíz criollo (Dyer *et al.*, 2014, 2018), o su importancia creciente, ante el cambio climático, en un centro de origen y diversidad de cultivos como es el país (Bellon y Van Etten, 2014). Es de notar también que el INECC aún carece de una línea base para evaluar la política de adaptación al cambio climático en el medio rural, o incluso para definir un "*business-as-usual*" de emisiones sectoriales de gases con un efecto invernadero. Por su parte, los presuntos esfuerzos por prevenir la difusión sistemática y a gran escala de transgenes al maíz nativo, que pretenden eliminar el flujo de genes por decreto, pueden caracterizarse con confianza como carentes de fundamentos en las ciencias naturales o sociales.[24]

Reflexiones finales

La decisión unilateral del gobierno estadounidense de renegociar el TLCAN es preocupante. Pues la estrategia modernizadora ha acentuado la dependencia del sector en el comercio con Estados Unidos como componente importante del crecimiento, coaccionando al gobierno mexicano a renegociar el acuerdo. El TLCAN ha traído beneficios a un conjunto importante de productores e industriales del sector agroalimentario en ambos lados de la frontera, entre quienes existe una oposición elocuente y organizada a su cancelación. Aún con un nuevo acuerdo, sin embargo, la renegociación trae incertidumbre al sector, particularmente en México.

Incluso como presidente electo, las declaraciones del ahora jefe de la administración federal en Estados Unidos han tenido un efecto continuo en las perspectivas de la economía mexicana, forzando repetidamente al Departamento de Agricultura (USDA) a revisar a la baja sus proyecciones para la agricultura mexicana y la del país vecino (USDA, 2016). Aunque éstas han mejorado (USDA, 2017), la interrupción del libre comercio con Estados Unidos aún podría accionar una contracción acelerada y pronunciada del sector agropecuario hasta el mediano plazo. Paradójicamen-

[23] Véanse, sin embargo, posturas diferentes a las aquí expuestas (Ortiz-García *et al.*, 2005b; Brush *et al.*, 2015; Perales y Golicher, 2014; Fenzi *et al.*, 2017) y su discusión (Soleri *et al.*, 2006; Piñeyro *et al.*, 2009b; Dyer *et al.*, 2015, 2018).

[24] Acuerdo por el que se determinan centros de origen y centros de diversidad genética del maíz. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de noviembre, 2012.

te, este resultado podría propiciar condiciones favorables para la agricultura en pequeña escala y de autoconsumo, en un caso peculiar de crecimiento con empobrecimiento (Barrett, 1998; Dyer *et al.*, 2006, 2017). El mayor riesgo es para quienes se han beneficiado del acuerdo comercial, destacando los exportadores de frutas y hortalizas y, en menor grado, los compradores de insumos importados, particularmente los de alimento pecuario.[25] Otros beneficiarios del estatus quo son los productores y empresas que reciben subsidios del gobierno mexicano, ahora en riesgo. A lo anterior debe añadirse que, después de cinco años de una reducción presupuestal continua, los márgenes de acción para la política interna del gobierno mexicano son reducidos.

Por ello es también preocupante la posibilidad de que, ante la amenaza de cancelación del acuerdo, el gobierno acepte condiciones con escaso beneficio para el desarrollo agropecuario y rural del país. Si hace 25 años se esperaba que la liberación trilateral generaría beneficios a los tres socios comerciales, hoy no existe tal expectativa. La intención expresa de la renegociación es crear condiciones más favorables para Estados Unidos a expensas de sus contrapartes comerciales, y específicamente reducir el supuesto superávit sectorial mexicano. Concesiones que reviertan la actual balanza comercial agropecuaria —favorable a México por razones circunstanciales— podrían generar grandes déficits para el país, al menos en el corto plazo.[26] La preocupación es mayor por la incapacidad demostrada del Estado mexicano para alcanzar los objetivos que justificarían la estrategia de modernización agropecuaria.

En 1994 esa estrategia preveía que el gobierno mexicano tendría la capacidad para compensar transitoriamente a los perdedores en la negociación comercial (Levy y Van Wijnbergen, 2004) y así se procedió a financiar el gasto de ASERCA, incluyendo el PROCAMPO. Ciertamente, el efecto de la crisis macroeconómica de 1995 en el ingreso de la población mexicana, fue menos pernicioso en la rural que en la urbana, pero ninguna de ellas ha visto crecer su ingreso en los últimos 25 años. A diferencia de 1994, hoy no existe la expectativa de mayores ventajas comparativas o ingresos fiscales a través de un acuerdo renovado. Sin recursos adicionales para compensar a los directamente afectados por nuevas reglas comerciales, la vía obligada será reducir el apoyo a otros segmentos de la población. Así quizás se cierra el ciclo de la estrategia modernizadora, en un contexto de obligada austeridad —como en los años ochenta— y en las condiciones de ineficiencia y

[25] Recuérdese que el gobierno mexicano ha encontrado justificación, en el pasado, para reducir unilateralmente las barreras a la importación de maíz norteamericano.

[26] Se espera que el precio de los principales granos y oleaginosas crezca moderadamente durante la próxima década (FAPRI-AMAP, 2017).

regresividad en el gasto que entonces justificaron una nueva estrategia de desarrollo (Levy y Van Wijnbergen, 1994).

Sin menoscabo de la importancia del comercio exterior, el mayor escollo en el desarrollo agropecuario y rural de México reside en el ámbito de la política interna. Se requiere, en primera instancia, que sus objetivos sean atendidos explícita y cabalmente. Para ello será necesario, a su vez, que la intervención del Estado no profundice la enorme inequidad que caracteriza al país; que los apoyos productivos sean plenamente extensivos a los hogares rurales, particularmente aquellos en situación de pobreza; y que se privilegie la inversión estatal en la provisión de bienes y servicios públicos —no los privados—, como ha ocurrido desde hace décadas.

No hay garantía de que la administración pública esté facultada para efectuar una reforma de esta naturaleza, mientras persistan los conflictos de interés que inciden desde hace décadas, en la conducción simultánea de la política agropecuaria y de desarrollo rural que ejerce la SAGARPA. Sobre estos conflictos, en el panorama actual de la renegociación del TLCAN, por ejemplo, se esperaría que con la contracción de las exportaciones disminuyera la producción y el precio de frutas y hortalizas en México, así como el empleo y el jornal agropecuario. La SAGARPA reconoce una responsabilidad nominal tanto con los trabajadores agrícolas como con los productores. Para aliviar las repercusiones en el ingreso de la población desempleada en el campo, la SAGARPA podría recurrir a programas de empleo temporal en proyectos de inversión pública, después de todo, la "generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural" es parte integral de su misión. Sin duda, la adaptación al cambio climático requiere de tal inversión. Y sin embargo, el gasto del PEC no está orientado al fomento del empleo (Robles, 2013). No sorprende, por ello, que después de décadas de modernización del campo, el valor del trabajo de los pequeños productores mexicanos siga deprimido y, debido al subempleo rural, sea incluso inferior a su ya bajo precio en el mercado laboral (Hernández, 2017).

Apuntalar el valor del jornal es elevar el costo de la mano de obra y antitético a la noción de mantener la rentabilidad del sector agropecuario empresarial, sea cual sean las circunstancias. Incluso sostener directamente el ingreso rural a través de transferencias sociales a los hogares —como el programa Progresa/Oportunidades/Prospera— tiende a reducir la oferta de trabajo rural no calificado, elevando el salario agrícola. La SAGARPA ha procurado que no sea este el caso del PROCAMPO, al que ha insistido sin éxito en convertir en un programa "productivo". En el Ramo 8, el fiel de la balanza siempre se ha inclinado a favor del interés comercial del campo, convirtiéndose en un obstáculo al desarrollo rural. El mismo concepto de "el campo mexicano" como entidad discernible y cohesiva en la documen-

tación y retórica oficial —p.ej. en la Alianza para el Campo— ha servido para disimular los subsidios a grandes productores y empresas agroalimentarias como parte de los esfuerzos en pos del desarrollo rural.

Siendo que los recursos del PEC son muy superiores al presupuesto del ramo agropecuario, y que la participación de este último en el PEC es ahora minoritaria, hay pocas razones para mantener a la Subsecretaría de Desarrollo Rural dentro de la estructura programática de la SAGARPA, o a esta última como titular de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable. Las posibilidades son amplias y favorablemente diversas. Aprovecharlas requiere de voluntad política, información y un renovado impulso a la investigación agropecuaria, de la economía rural y la del sector público de México.

Bibliografía

Appendini, K. (2010), "La regularización de la tierra después de 1992, la 'apropiación' campesina de Procede", en A. Yúnez Naude (coord.), *Economía rural. Los grandes problemas de México*, vol. 11, El Colegio de México, México, pp. 63, 94.

Araujo-Enciso, R. (2011), "Análisis de transmisión de precios entre los mercados de maíz mexicanos y el mercado estadounidense, métodos lineales y no lineales", en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 229, pp. 39-78.

Barrett, C.B. (1998), "Immiserized Growth in Liberalized Agriculture", en *World Development*, 26(5), pp. 743-753.

Bellon, M.R. y J. van Etten (2014), "Climate Change and On-Farm Conservation of Crop Landraces in Centres of Diversity", en M. Jackson, B. Ford-Lloyd, M.L. Parry (eds.), *Plant Genetic Resources and Climate Change*, NY, CABI Publishing, pp. 137-150.

Brush, S.B. *et al.* (2015), "Assessing Maize Genetic Erosion", en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 112, E1.

Caballero, J.M. (2006), "Mexico, Decentralization of Rural Development Programs", en *Decentralized Service Delivery for the Poor*, Mexico, vol. II, Report No. 35692, Washington, D.C., The World Bank.

Cleveland, D.A. *et al.* (2005), "Detecting (Trans) Gene Flow to Landraces in Centers of Crop Origin, Lessons from the Case of Maize in Mexico", en *Environmental Biosafety Research*, 4(4), pp. 197-208.

CONABIO (2011), *Recopilación, generación, actualización y análisis de información acerca de la diversidad genética de maíces y sus parientes silvestres en México*, México, CONABIO.

CONEVAL (s/f), *Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dyer, G.A. (2007), "Análisis cuantitativo de los efectos de transferencias al sector rural, ingreso objetivo, PROCAMPO y Oportunidades", en *Reporte Final al Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México.

Dyer, G.A. (2009), "Dispersal of Transgenes Through Maize Seed Systems in Mexico", en *PLoS ONE*, 4(5), e5734.

Dyer, G.A. (2014), "Genetic Erosion in Maize's Center of Origin", en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 111, pp. 14094-14099.

Dyer, G.A. (2015), "Reply to Brush *et al.*, Wake-Up Call for Crop Conservation Science", en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 112(1), E2-E2.

Dyer, G.A. y J.E. Taylor (2011), "The Corn Price Surge, Impacts on Rural Mexico", en *World Development*, 39(10), pp. 1878-1887.

Dyer, G.A.; A. López-Feldman y A. Yúnez-Naude (2018), "Maize (Zea Mays L.) Management in Yaxcaba, Yucatan, During the Twentyfirst Century's First Decade is Consistent with an Overall Loss of Landrace Diversity in Southeast Mexico", en *Genetic Resources and Crop Evolution*, 65(1), pp. 29-54.

FAPRI-AMAP (2017), "U.S. Baseline Briefing Book, Projections for Agricultural and Biofuel Markets", en *FAPRI-MU Report #01-17, Food and Agricultural Policy Research Institute*, E.U.A., Universidad de Misuri.

Fenzi, M. *et al.* (2015), "Longitudinal Analysis of Maize Diversity in Yucatan, Mexico, Influence of Agro-Ecological Factors on Landraces Conservation and Modern Variety Introduction", en *Plant Genetic Resources*, doi <10.1017/S1479262115000374>.

Fiess, N. y D. Lederman (2004), "Mexican Corn. The Effects of NAFTA", Washington, D.C., en *The World Bank–International Trade Department*, Informe Comercial, 18.

Hernández-Solano, A. (2017), "Estimación de precios sombra en economías con múltiples fallas de mercado", en Documento presentado en el Coloquio Posdoctorantes del Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 28 de noviembre.

Jaramillo, J.L., A. Yunez Naude y V. Serrano Cote (2015), "Spatial Integration of Mexico-US Grain Markets, The Case of Maize, Wheat and Sorghum", en *EconoQuantum*, 12(1).

Levy, S. y S. Van Wijnbergen (1994), "Labor Markets, Migration and Welfare, Agriculture in the North-American Free Trade Agreement", en *Journal of Development Economics*, 43, pp. 263-278.

OECD (2006), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico, Recent Achievemnts, Continuing the Reform Agenda*, París, Francia, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Orrantia Bustos, M. (2006), "Grupos de presión y los subsidios agropecuarios en México", tesis de maestría, Ciudad de México, CEE-COLMEX.

Ortiz-García, S. *et al.* (2005a), "Absence of Detectable Transgenes in Local Landraces of Maize in Oaxaca, Mexico", en *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 102, pp. 12338-12343.

Ortiz-García, S. *et al.* (2005b), Reply to Cleveland *et al.*, "Detecting (Trans) Gene Flow to Landraces in Centers of Crop Origin, Lessons from the Case of Maize in Mexico", en *Environmental Biosafety Research*, 4(4), pp. 209-215.

Perales, H. y D. Golicher (2014), "Mapping the Diversity of Maize Races in Mexico", en *PLoS ONE* 9, e114657.

Piñeyro-Nelson, A. *et al.* (2009a) "Transgenes in Mexican Maize, Molecular Evidence and Methodological Considerations for GMO Detection in Landrace Populations", en *Molecular Ecology*, 18(4), pp. 750-761.

Piñeyro-Nelson, A. *et al.* (2009b), "Resolution of the Mexican Transgene Detection Controversy, Error Sources and Scientific Practice in Commercial and Ecological Contexts", en *Molecular Ecology*, 18(20), pp. 4145-4150.

Robles Berlanga, H. (2013), *El presupuesto especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013*, disponible en <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>.

Robles Berlanga, H. (2017), "Características que distinguen a los Programas de Apoyo a la Producción en términos de su pertinencia y coherencia", en G. Rodríguez González (coord.), *Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016*, Ciudad de México, CONEVAL.

Romero, J. y A. Puyana (2004), *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*, México, Secretaría de Economía, Documento maestro.

Rosenzweig Pichardo, A.; M. Sosa Uribe y G. Aguilar Antuñano (2000), "La política de comercialización de granos y oleaginosas en México y propuestas de mediano plazo", en A. Casco y A. Rosenzweig (comps.), *La política sectorial agropecuaria en México. Balance de una década*, México, IICA, pp. 135-138.

SAGARPA (2009), *Sistematización del levantamiento de la línea de base 2008*, Zacatecas, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

SAGARPA, FAO (2014), *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, México, Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Ali-

mentación y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Scott, J. (2010), "Pobreza rural, principales características, determinantes y desafíos para las familias rurales", en *Paper Presented at the Experts' Meeting, Analysis of Rural Development Problems of Mexico*, México, Intermanagerial Development Group, July 6th.

Soleri, D., D.A. Cleveland y F.A. Cuevas (2006), "Response from Soleri and Colleagues", en *BioScience*, 56(9), pp. 709-710.

Sumner, D.A. y J.V. Balagtas (2007), "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico", en *Inter-American Development Bank, Final Report for the Project, Public Policies and Expenditure for the Rural Sector of Mexico*.

USDA (2016), *Outlook for the U.S. Agricultural Trade, AES-97*, United States Department of Agriculture.

USDA (2017) *Outlook for the U.S. Agricultural Trade, AES-99*, United States Department of Agriculture.

Wise, T. (2009), "Agricultural Dumping Under NAFTA, Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers", en *Working Paper num. 09-08*, Medford, E.U.A. Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts.

World Bank (2009), "Mexico, Agriculture and Rural Development Public" *Expenditure Review*, Report No. 51902-MX.

Yúnez Naude, A. (2003), "The Dismantling of CONASUPO, a Mexican State Trader in Agriculture", en *The World Economy*, 26(1), pp. 97-122.

Yúnez Naude, A. (2012), "The Effects of Agricultural Domestic and Trade Liberalization on Food Security, Lessons from Mexico", en Purushottam Mudbhary (comp.), *Regional Trade Agreements and Food Security in Asia*, Organización para la Alimentación y la Agricultura, Oficina Regional del Sureste de Asia, pp. 277-324.

Yúnez Naude, A. (2017), "Diagnóstico de los productores rurales", en G. Rodríguez González (coord.), *Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016*, Ciudad de México, CONEVAL.

Yúnez Naude, A.; F. Barceinas Paredes y G. Soto Ruiz (2004), "El campo mexicano en los albores del siglo XXI", en P. García Alba, G. Torres *et al.* (coords.), *El nuevo milenio mexicano, tomo 4, Los retos sociales*, UAM/ Ediciones Eón.

Yúnez Naude, A. y G. Dyer (2006), "La integración económica y el sector agropecuario mexicano. Evaluación y opciones de política", en *Informe al Banco Interamericano de Desarrollo*, México.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sostenibilidad en la producción de caña y su aprovechamiento

Luis Ramiro García Chávez*

El desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, tomando en cuenta los aspectos sociales, económicos y ecológicos. La producción de caña de azúcar y su aprovechamiento deben realizarse teniendo en cuenta el cuidado del ambiente y los recursos naturales. Al mismo tiempo su transformación debe aportar productos y coproductos para satisfacer las necesidades de la población, bajo sistemas productivos económicamente viables y contribuir a mejorar la calidad de vida de los agricultores y trabajadores de la agroindustria cañera.

Una forma de evaluar el impacto del TLCAN en la agroindustria de la caña de azúcar desde su puesta en marcha hasta el inicio de la renegociación, consiste en calcular los indicadores de sostenibilidad sugeridos por el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA, 2017).

Lo indicadores aportan una referencia sobre la adopción de buenas prácticas que propician la sostenibilidad de la agroindustria y miden variables relacionadas con los siguientes aspectos:

- *Producción primaria*: superficie sembrada, sistema de labranza, método de siembra, régimen de humedad, fertilización, manejo integrado de plagas, campo limpio, cosecha y costos de producción.
- *Transformación*: procesamiento de la caña de azúcar, ahorro de energía, uso de bagazo, cogeneración de electricidad, manejo de efluentes, emisión a la atmósfera, comercialización de productos y subproductos.

* Profesor-investigador del Centro Regional Universitario Occidente de la Universidad Autónoma Chapingo.

De manera general la sostenibilidad de la producción de caña y su transformación se podría evaluar en cuatro dimensiones: dimensión productiva, dimensión ambiental, dimensión económica y dimensión social.

El Sistema de Indicadores de Sustentabilidad propuesto por el CONADESUCA puede ser de utilidad para evaluar de manera general si la agroindustria que procesa la caña de azúcar mejoró o empeoró su situación con TLCAN.

Los indicadores de sostenibilidad para la agroindustria se dividen en dos grupos: campo y fábrica. Se establece una escala (del 1 al 5) para cuantificar cada variable, el valor de 1 se asigna a la peor condición del indicador y el 5 a la mejor. Por ejemplo, en el tema de labranza de conservación se califica con un valor de 1 cuando la práctica agronómica de labranza de conservación es menor o igual a 10% en la superficie cultivada con caña; de manera similar se asigna un valor de 5 cuando la labranza de conservación se aplica en el 61% o más de la superficie cultivada con caña.

Los valores de referencia y la determinación de los índices de sostenibilidad de los ingenios azucareros (las fábricas) se miden de manera similar. Por ejemplo, la eficiencia en fábrica, es decir, la cantidad de azúcar que se logra recuperar de la caña, se mide como un porcentaje del total contenido en la materia prima que llega al ingenio. Así se asigna el valor de 1 cuando la eficiencia en fábrica es menor o igual que 70% (muy bajo), y se otorga el valor de 5 cuando este parámetro es mayor o igual a 86 por ciento.

Cada indicador de campo y fábrica se pondera de tal manera que en conjunto los indicadores de sostenibilidad de campo comprenden el 60% del peso relativo total, mientras que los indicadores de fábrica suman el 40% restante. Esto podría estar relacionado con el peso relativo del valor de la producción de cada kilogramo de azúcar para la producción de primaria (60%) y su transformación (60%). De hecho, el sistema de pago de la caña de azúcar en México establece que el 57% del precio de referencia del azúcar base estándar será para el pago de la caña según los kilogramos de azúcar recuperable (KARBE) que se determine para cada ingenio, en particular en cada zafra. El 43% restante es para el ingenio.

El conjunto de indicadores que se van a emplear para medir la condición de sostenibilidad de la agroindustria de la caña de azúcar en el periodo de análisis de vigencia del TLCAN (1994-2017) se muestran en el cuadro 1.

Los indicadores de sostenibilidad señalados en el cuadro 1 representan una parte de los elementos que es necesario analizar a la luz de la experiencia de 23 años de operación del TLCAN en el sector azucarero; sin embargo, cada uno de ellos tiene impactos en el sector económico del país, en la población, en el ambiente, en la productividad y competitividad de la agroindus-

CUADRO 1
INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA AGROINDUSTRIA DE LA CAÑA DE AZÚCAR

Campo	*Fábrica*
• Superficie sembrada con labranza de conservación. • Superficie sembrada con el sistema piña. • Superficie sembrada con riego tecnificado. • Superficie fertilizada con base en recomendaciones técnicas. • Superficie con aplicación de abonos orgánicos. • Superficie con aplicación de biofertilizantes. • Superficie atendida con manejo integral de plagas. • Superficie atendida con control biológico. • Superficie atendida con el programa de Campo Limpio. • Superficie cosechada en verde. • Rendimiento promedio de caña de azúcar. • Costo de producción por tonelada.	• Cumplimiento de normatividad. • Eficiencia de fábrica. • Relación KABE/KARBE. • Vapor generado con bagazo de caña. • Cachaza destinada a elaboración de composta. • Pérdidas de sacarosa en fábrica. • Tiempo perdido en fábrica. • Emisión de contaminantes a la atmósfera. NOM-085-SEMARNAT-1994. • Emisión de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. NOM-001-SEMARNAT-1996

FUENTE: Sistema de Indicadores de Sustentabilidad. CONADESUCA, 2017.

tria. En efecto, las prácticas agronómicas inciden en los rendimientos en campo y en el impacto al medio ambiente, pero también afectan la competitividad de sector frente a otros edulcorantes y con relación a los sectores azucareros de otros países.

DIMENSIÓN PRODUCTIVA AMBIENTAL

Identificar todos los parámetros requeridos para el cálculo de los indicadores de sostenibilidad no es tarea fácil dada la cantidad de ingenios que existen en México y las grandes diferencias en las condiciones de operación de los mismos. Por otra parte, hay parámetros que se registran cada zafra y que podrían ser usados para dimensionar de manera general el nivel de sostenibilidad que tiene la agroindustria cañera respecto al periodo de arranque del Tratado de Libre Comercio.

Así se definen dos periodos para el análisis: el arranque del TLCAN (zafras 1994-1998) y el periodo previo a la renegociación del TLCAN (zafras 2012-2016). En el cuadro 2 se presentan los indicadores de sostenibilidad seleccionados para el contraste entre los dos periodos.

CUADRO 2
ALGUNOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR

Indicador	*Parámetro identificado en las zafras 1994-1998*	*Parámetro identificado en las zafras 2012-2016*	*Fuente del parámetro*
Superficie cosechada en verde	Muy bajo (<10%)	Muy bajo 7.712%	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR
Superficie con control biológico	Muy alto (>61%)	Muy alto (>61%)	
Superficie con aplicación de biofertilizantes	Muy bajo (10%)	Muy alto (>61%)	CONADESUCA Indicadores de sustentabilidad
Superficie con riego tecnificado	Muy bajo (<20%)	Bajo (21-40%)	CONADESUCA Indicadores de sustentabilidad
Caña con cosecha mecánica	Bajo (<20%)	Bajo (<20%)	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR
Rendimiento promedio de caña de azúcar (t/ha)	Medio 72.510 t/ha	Medio 70.259 t/ha	SAGARPA CONADESUCA
Costo de producción por tonelada ($/t)	100.321 $/t	521.095 $/t	SAGARPA CONADESUCA
Precio por tonelada de caña neta ($/t)	168.200 $/t	582.376 $/t	SAGARPA CONADESUCA
Margen de utilidad	67.879 $/t	61.281 $/t	Calculado

FUENTE: elaboración propia con datos de SAGARPA-CONADESUCA, 2016, UNC-CNPR, 2017, disponible en <www.conadesuca.gob.mx>, consultado en noviembre de 2017.

De acuerdo con los indicadores anotados en el cuadro 2, en 22 años de vigencia del TLCAN no se aprecian mejoras en la sostenibilidad de la actividad agroindustrial en el subsistema campo. Para el subsistema fábrica los indicadores de sostenibilidad se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3
ALGUNOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD
EN LOS INGENIOS AZUCAREROS

Indicador	*Parámetro identificado en las zafras 1994-1998*	*Parámetro identificado en las zafras 2012-2016*	*Fuente del parámetro*
Eficiencia en fábrica. Rendimiento en fábrica	10.89%	11.16%	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR CONADESUCA
Relación KABE/KARBE.	0.998	0.993	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR CONADESUCA
Consumo de petróleo por tonelada de caña.	17.97 litros	19.03 litros	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR CONADESUCA
Cachaza destinada a elaboración de composta	Dato no disponible	45.49%	CONADESUCA
Pérdidas de sacarosa totales	2.56%	2.30%	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR
Tiempo perdido en fabrica	11.90%	8.59%	Unión Nacional de Cañeros A.C CNPR
Emisión de contaminantes a la atmósfera. NOM-085-SEMARNAT-1994.	Dato no disponible	8/50 ingenios que cumplen con la norma	CONADESUCA
Emisión de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. NOM-001-SEMARNAT-1996	Dato no disponible	9/50 ingenios que cumplen con la norma	CONADESUCA

FUENTE: elaboración propia con datos de SAGARPA-CONADESUCA, 2016, UNC-CNPR, 2017, disponible en <www.conadesuca.gob.mx>, consultado en noviembre de 2017.

De acuerdo con los indicadores mostrados en el cuadro 3, se aprecia que en los ingenios azucareros ha habido pocas mejoras para elevar la sostenibilidad de la actividad de extracción de azúcar en los ingenios. Es preocupante que muy pocos ingenios cumplan con las normas de la SEMARNAT en materia de contaminantes a la atmósfera y descargas de aguas residuales.

Sostenibilidad en la agroindustria de la caña de azúcar. Dimensión social y económica

La dimensión económica y social de la agroindustria que procesa la caña de azúcar está relacionada con la política pública que se ha definido para el sector azucarero, en especial está estrechamente vinculada a la política comercial. En efecto, desde la puesta en marcha del TLCAN e incluso desde el inicio de la apertura comercial a mediados de los años ochenta, la industria azucarera sufrió cambios importantes en su estructura productiva, en la relación con los productores de caña, en el comercio de azúcar y en toda la estructura de apoyo para el sector como el financiamiento y la investigación. Cada uno de esos cambios ha tenido repercusiones en todo el sector que se aprecian cuando se contrastan los principales indicadores de la agroindustria en un periodo antes del inicio del TLCAN (1988-1993) y el último periodo antes del inicio de la renegociación del mismo (2012-2017).[1] El cuadro 4 muestra los indicadores en los dos periodos especificados.

Se observa en el cuadro 4 que los parámetros técnicos en general mejoraron desde el inicio del TLCAN, no obstante, los parámetros económicos y sociales empeoraron en el periodo analizado. Técnicamente la agroindustria de la caña de azúcar trabaja mejor, pero socialmente tiene menor impacto que hace 22 años. Así, se produce más azúcar y se exporta, pero se consumen grades cantidades de jarabe de maíz de alta fructosa importado desde Estados Unidos. La producción del alcohol prácticamente ha desaparecido, los precios pagados por la caña a los productores son menores en términos reales (2010=100) que lo que recibían por la caña hace 22 años. Bajo este escenario de contraste, conviene analizar si el TLCAN ha sido favorable para la agroindustria que procesa la caña de azúcar y cuál de los subsistemas ha salido beneficiado: el campo o la fábrica. Todo indica que, si hay algún beneficio en el sector azucarero con el TLCAN, éste se ha quedado en el sector industrial. Las industriales que usan azúcar, como los refresqueros, aseguran el suministro de su principal materia prima, el azúcar, dado que están incorporados en la industria como productores, pero también se be-

[1] Se anotan los valores promedio de seis zafras debido a que el ciclo productivo de la caña en general dura seis años y las políticas aplicadas al sector se pueden observar mejor en ese periodo.

CUADRO 4
INDICADORES QUE CARACTERIZAN A LA AGROINDUSTRIA AZUCARERA DE MÉXICO

Indicador	*Promedio 1988-1993*	*Promedio 2012-2017*
Número de ingenios operando (año 1989 y 2017)	61.00	50.00
Número de productores caña (1989) y (zafra 2011/2012)	136 052	193 374
Superficie cosechada de caña	523 120	769 000
Rendimiento en el campo	70.66	69.96
Rendimiento agroindustrial	6.79	7.81
Capacidad instalada de production de azúcar (t)	5 272 788	6 500 000
Sacarosa en caña	12.19	13.43
Fibra en caña	14.23	13.18
Pureza del jugo mezclado	81.20	82.87
Número de obreros (1989) y (2011)	38 825	42 230
Rendimiento en fábrica	9.68	11.16
Pérdidas totales de sacarosa (%)	2.63	2.30
Pérdidas totales de tiempo en fábrica (%)	11.41	8.52
Consumo de petróleo por tonelada de azúcar (I).	21.87	0.84
Producción de azúcar (t)	3 570 236	6 017 290
Consumo de azúcar (t)	3 852 971	4 225 957
Consumo per cápita de azúcar (kg)	46.00	36.00
Consumo de edulcorantes no calóricos (t)	ND	322 304
Consumo per cápita de azúcar más JMAF	46.00	48.60
Exportaciones de azúcar (t)	296 098	1 198 464
Importaciones de azúcar (t)	686 463	48 390
Consumo de JMAF (t)	16.93	1 512.03
Importaciones de JMAF (t)	16.93	1 043 104
Precio de la caña de azúcar (2010=100)	844	644
Precio de referencia del azúcar base estándar	13 331	10 626
Producción de alcohol (000 L)	67 640	13 980

FUENTE: elaboración propia con datos de CNIAA, COAZUCAR, CONADESUCA, varios años.

nefician del TLCAN al adquirir jarabes fructosados para mezclarlos con el azúcar y endulzar las bebidas embotellas.

Con el sector cañero es diferente, se han incrementado los insumos para la producción de caña en términos reales desde 1994, y los precios pagados por la materia prima en los ingenios no se ha mejorado desde esa fecha a precios constantes de 2010, más bien ha habido una contracción del precio pagada por la caña entre 1994 y 2016.

Propuesta de política pública para la agroindustria de la caña de azúcar, para un escenario posnegociación del TLCAN en materia de edulcorantes

Con la entrada en vigor del TLCAN se estableció un periodo de transición para algunos productos agropecuarios, entre ellos el azúcar. Ese periodo comprendió los primeros ocho años de vigencia del mismo, y sin que tuviese el reconocimiento formal del Senado de la República se aplicaron una serie de restricciones que limitaron la exportación de azúcar a Estados Unidos.

Las modificaciones incorporadas al texto original del TLCAN en materia azucarera y su aplicación para definir el intercambio de edulcorantes entre México y Estados Unidos —de acuerdo con el texto de las "Cartas Paralelas"— significó pérdidas por el orden de 800 millones de dólares, como resultado de la asignación de cuotas de importación de azúcar mexicana a Estados Unidos por debajo de la cantidad que correspondería si se hubiera aplicado el texto original del TLCAN.

Los subsidios aplicados a la producción de maíz en Estados Unidos distorsionan el mercado de los edulcorantes al ofertar una materia prima a la industria de los jarabes de maíz de alta fructosa de bajo costo (por el subsidio), y en consecuencia esta industria obtiene un producto que compite de manera desleal contra el azúcar.

En la práctica, la liberalización del mercado de los edulcorantes entre México y Estados Unidos ocurre hasta el año 2008, a partir de este año las exportaciones de azúcar al mercado estadounidense se incrementan, y como reacción el sector azucarero de ese país activa una serie de mecanismos para proteger su industria y su mercado. En 2014 se iniciaron investigaciones sobre las supuestas subvenciones y apoyos recibidos por la industria azucarera mexicana, sujetas a medidas compensatorias. Las determinaciones finales de las investigaciones se dieron a conocer el 17 de septiembre y el 20 de octubre de 2015, y la conclusión fue que "la industria estadounidense se ve gravemente herida por las importaciones de azúcar de México y determinaron que los productores/exportadores mexica-

nos son subvencionados y venden azúcar a los Estados Unidos a un valor inferior al valor razonable" (A New Outlook for the U.S.-Mexico Sugar and Sweetener Market, SSSM-335-01 Economic Research Service/USAD).

Antes de que se aplicaran las medidas compensatorias, en diciembre de 2014, Estados Unidos y México finalizaron un par de acuerdos para suspender las investigaciones *antidumping* (DC) y de derechos compensatorios de Estados Unidos que estaban en curso sobre las importaciones estadounidenses de azúcar crudo y refinado de México. Estos acuerdos marcan el comienzo de un nuevo periodo para el comercio del azúcar entre Estados Unidos y México, porque restringen el precio y la cantidad de las exportaciones mexicanas de azúcar a Estados Unidos. Previo a los acuerdos, el comercio bilateral de azúcar había estado libre de tales restricciones desde enero de 2008, cuando Estados Unidos y México instituyeron un comercio libre de aranceles y cuotas para el azúcar de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los acuerdos que suspendieron estas investigaciones establecen nuevas restricciones en el volumen y precio de las exportaciones azucareras mexicanas a Estados Unidos. Los acuerdos crean controles sobre el suministro de azúcar mexicano al mercado estadounidense, aunque todavía brindan a los exportadores mexicanos de azúcar un acceso mucho mayor al mercado estadounidense que el existente antes del TLCAN, las nuevas restricciones comerciales son vinculantes y los miembros de la industria de Estados Unidos —que dependen más de las importaciones de azúcar de México— probablemente se verán afectados negativamente.

En efecto, con posterioridad a la implementación de los acuerdos de suspensión, algunos refinadores estadounidenses se quejaron de que las restricciones establecidas por los acuerdos no permiten el ingreso de cantidades suficientes de azúcar en bruto de México, y el Departamento de Comercio de Estados Unidos aumentó el límite de exportación para el año fiscal 2016, en respuesta a notificación escrita del USDA.

Si los acuerdos de suspensión continúan vigentes, es probable que disminuya la integración de los sectores edulcorantes de Estados Unidos y México, y se tengan efectos en el mercado que vayan más allá de las exportaciones mexicanas de azúcar a Estados Unidos, esto es la afectación a otros sectores productivos de ambos países.

Al limitar el precio y la cantidad de estas exportaciones, los acuerdos de suspensión tienen el potencial de reforzar la competitividad de los precios del JMAF para los compradores estadounidenses de endulzantes y aumentar la disponibilidad de azúcar para los compradores mexicanos, incluidos los clientes tradicionales en los sectores de alimentos y bebidas. Situación que para México podría traer algunos beneficios si se toman las medidas de

política adecuada en matera del mercado de los edulcorantes para los próximos años.

Si los acuerdos de suspensión se cancelan, se aplicarán las recomendaciones finales de la investigación antidumping; estos impuestos son potencialmente prohibitivos para la importación de azúcar mexicano. En virtud de la legislación de Estados Unidos, todo acuerdo de suspensión que rija una investigación antidumping o en materia de derechos compensatorios debe revisarse periódicamente, por lo menos cada cinco años, para determinar si la terminación de la investigación suspendida podría dar lugar a la continuación del dumping. Esta es la situación que prevalece en el comercio bilateral en materia de edulcorantes entre México y EU en el proceso de renegociación que se lleva cabo en las mesas que se han desarrollado en los últimos meses de 2017, y que seguramente seguirán en el 2018.

Entre tanto, es indispensable desarrollar una estrategia de transición hacia el 2018-2020 que contemple al menos los siguientes elementos:

1. El reordenamiento del mercado de los edulcorantes de México. Se deberá elaborar un programa de producción de azúcar por ingenio y por estado de la República mexicana para evitar excedentes de producción de azúcar que tengan que exportarse al mercado internacional a precios desfavorables. En el programa de producción es necesario considerar los costos de producción de cada uno de los ingenios, con el propósito de estimular a aquellos que tienen bajos costos para que aumenten su producción y apoyar a los que tienen potencial para ser más competitivos, así como buscar la reconversión productiva en aquellos casos que no existan posibilidades de mejorar su productividad y competitividad en el período de transición. La reorganización de la comercialización de azúcar debe garantizar el abasto nacional del edulcorante y evitar la guerra entre los diferentes grupos azucareros, como sucedió en épocas pasadas.
2. Restringir las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa proveniente de Estados Unidos, de acuerdo con el balance del mercado de edulcorantes.
3. La regulación de las importaciones de maíz que tengan como destino la producción de JMAF, con la finalidad de evitar el crecimiento de la capacidad de producción de dichos jarabes fructosados en México. La industria de la fructosa en México depende directamente de las importaciones de maíz de Estados Unidos y la producción de esta materia prima está subsidiada en ese país, creando distorsiones en los precios de venta de sus derivados, entre ellos la fructosa.

4. El estímulo al potencial productivo de las diferentes áreas cañeras y sus ingenios azucareros, procurando condiciones de producción rentables, competitivas y con tecnología limpia.
5. Promover la creación de infraestructura de apoyo a la producción para mejorar los indicadores de sostenibilidad, tanto en el campo como en la fábrica.
6. El apoyo para la reconversión productiva de áreas cañeras que no son rentables y competitivas, pero que también no tienen posibilidades de serlo en el mediano y largo plazo.
7. La definición de las necesidades financieras de la agroindustria para su operación y modernización, así como para la reconversión productiva de algunas áreas cañeras que podrían salir del mercado.
8. El fortalecimiento del Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Caña de Azúcar (CIDCA), con la participación activa y soporte económico de las organizaciones cañeras para la producción y aprovechamiento de la caña de azúcar de manera integral, que dé soporte técnico y de investigación a cada uno de los eslabones que integran la agroindustria cañera de México, que permita garantizar la permanencia de esta actividad en los niveles productivos y competitivos que exige el mercado internacional y que promueva la diversificación del uso de la caña de azúcar.

Para alcanzar cada uno de los elementos descritos con anterioridad, se requiere de la participación y coordinación de todos los sectores involucrados en la agroindustria (cañeros, industriales, proveedores de servicios y gobierno federal), de tal suerte que las políticas que se definan para impulsar la estrategia de transición hacia el 2018-2020, cuente con el apoyo y el compromiso de todos. Porque hoy la agroindustria necesita más que nunca estar bien integrada, conformando un solo frente para defender su existencia y seguir participando en el contexto de la economía nacional.

Bibliografía

CONADESUCA, disponible en <https://www.gob.mx/conadesuca/acciones-y-programas/si-sustentabilidad>, consultado en noviembre 2017.

García Chávez, L.R. (1997), *La agroindustria azucarera de México frente a la apertura comercial*, México, UACh.

SAGARPA (2007-2012), *Programa Nacional de la Agroindustria de la Caña de Azúcar* , México, SAGARPA.

Zahniser, Steven *et al.* (2016), *A New Outlook for the U.S.-Mexico Sugar and Sweetener Market*, agosto, USDA-ERS Outlook SSSM-335-01, 25 p.

Octava sección

El sector energético de México frente al TLCAN

La renegociación del TLCAN en materia de energía

Rosío Vargas*

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la propuesta en materia energética del "bloque energético" de América del Norte para la renegociación del TLCAN en 2017, así como explorar la posibilidad de una propuesta alternativa en el caso de México.

Después de negociado y puesto en marcha el TLCAN en 1994, predominaba la imagen de que el sector energético de México había quedado cerrado, a la luz de las expectativas de la contraparte estadounidense. Cuando se dio a conocer en México, se exhibieron los cinco "no" a las demandas de apertura, mientras Carla Hills lo anunció en su país como el gran éxito para Estados Unidos, destacando la importancia de la gradual apertura que se daría a licitaciones para las compras gubernamentales de México (Vargas, 1994:42-46).

Lo que "ganamos" en ese entonces fue mantener en zona de exclusión las actividades de la industria petrolera consideradas estratégicas con base en la Constitución. Las joyas de la corona fueron las reservas del Estado mexicano relativas a la exploración y explotación de crudo y gas natural, petroquímicos básicos, ductos, comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución hasta su venta de primera mano en el caso del petróleo, el gas natural y los petroquímicos básicos. La estrategia de Estados Unidos fue no presionar sobre sus demandas, se optó por dejar a México a su ritmo y bajo sus propias modalidades para efectuar los cambios "necesarios" (Vargas, 1992).

La declaración de los tres países firmantes del TLCAN comprometía a que ningún marco legal podía estar por encima de las constituciones de los países miembros. Sin embargo, desde que se puso en vigencia, se han dado

* Investigadora del CISAN-UNAM.

pasos en México para distanciarse de este compromiso (Vargas, 2006:451). Jurídicamente y hasta 2013, con la reforma energética de Enrique Peña Nieto, esto ha sido a partir de "darle la vuelta a la Constitución", es decir, con leyes secundarias, reglamentos, normas y hechos, sin cambiar la Carta Magna.

Desde su inicio, el TLCAN tuvo impactos en el ámbito regional y doméstico. En el primero ha favorecido la gradual institucionalización, la relación con sus dos contrapartes para ir conformando lo que hoy conocemos como el mercado energético de América del Norte, construido a través de la integración energética. En el interno han sentado las bases con la implementación de reformas estructurales y en general del modelo neoliberal para quitar las trabas a la privatización, desregulación y extranjerización del sector, y después de la reforma energética de 2013, dando un giro total respecto de lo que fue, en 1938, la nacionalización petrolera.

En general, se podría decir que el TLCAN ha cumplido el objetivo de establecer en México el modelo de mercado a través del gradual aniquilamiento de sus empresas públicas, imponiendo en las decisiones oficiales una perspectiva de corto plazo y de ganancias inmediatas. El tratado coadyuvó a la modificación del marco legal vigente y su interpretación. Quizá no sea exagerado decir que desde 1994 se establecieron los cimientos para la gradual privatización y desmantelamiento de las empresas públicas del sector (Pemex y CFE) con acciones dentro y fuera de la ley; así se constata el tránsito de Pemex de una empresa pública verticalmente integrada a una agencia gubernamental que reparte contratos dejando de ser un organismo público descentralizado, para convertirse en una empresa pública del Estado.

De igual forma sucede con la Comisión Federal de Electricidad, misma que se fracciona en subsidiarias y filiales, y es obligada a abrir sus redes para favorecer el "acceso a terceros".

La reforma energética de 2013 representó un giro de ciento ochenta grados al modificar la Constitución para abrir el sector al capital extranjero en las áreas reservadas (actividades estratégicas), llevando a la empresa a perder capacidad operativa, reservas petroleras, activos, infraestructura crítica y mercados. El impacto del TLCAN a 23 años de distancia ha sido el cambio de un modelo económico con preminencia del Estado a imponer el modelo de mercado y con ello el cada vez mayor control del capital transnacional. La reforma energética de 2013 significa:

- Un giro al contenido de la "reserva" al capítulo de energía y petroquímica: Estados Unidos logra el "acceso" a los recursos y a las actividades estratégicas a partir de modificaciones constitucionales.

- El desmantelamiento del Estado: éste es desplazado y, prácticamente, todas las actividades estratégicas de la industria petrolera y eléctrica son transferidas a empresarios privados.
- Modificación de los derechos de propiedad a partir del régimen de contratos petroleros, las ocupaciones temporales y la construcción de servidumbres administrativas.
- El cambio jurídico de organismos públicos descentralizados a Empresas Productivas del Estado (EPE's), modificando su carácter público al adoptar la organización, los objetivos y valores de una corporación privada; si bien aún con demandas propias de una empresa pública por parte de la Hacienda Pública.
- En un proceso de privatización y extranjerización que es al 100%. Se quita todo límite al capital extranjero.

Con ello y a 23 años del TLCAN "celebramos" la culminación de la visión liberal de Estados Unidos impuesta a México.

A esto ha contribuido el colocar al tratado internacional por encima de la Constitución. Ocurrió con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar a los tratados internacionales como jerárquicamente superiores a las normas federales, lo que aumentó la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos (Cuestiones Constitucionales, 1999).[1]

De suma importancia fueron también los cambios suscitados a partir de la reforma energética de 2008, durante la administración de Felipe Calderón, entre los que estuvo la renuncia a la cláusula Calvo, consagrada en el artículo 27 constitucional, en la que se recoge el postulado de la soberanía jurisdiccional. Otras de las consecuencias de esta reforma energética de 2008 en materia internacional han sido (Jiménez, 201:356):

- Se renunció a la reserva de mercado nacional reconocida por las contrapartes del TLCAN. Se alteró un tratado internacional sin la previa intervención del Senado de la República, violentándose el artículo 133 constitucional.
- En el capítulo XI, "Inversión", se establece que los contratos equivalen a una inversión y no podrán ser trastocados ni siquiera aduciendo

[1] El 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, resolvió el amparo en revisión 1475/98 del Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo. De esa resolución deriva la tesis 192 867 cuyo título es el siguiente: "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal", en *Semanario Judicial de la Federación*, P. LXXVII/99, tesis 192 867, pleno, México, 1999, t. X, p. 46.

causas de interés general, excepto en los supuestos limitativos y bajo los procedimientos excepcionales previstos en el tratado. En caso de controversias, éstas serán ventiladas en paneles internacionales.

- Capítulo XV, "Política en materia de libre competencia, monopolios y empresas del Estado", señala que si un Estado renuncia, privatiza o transfiere a particulares un área económica sujeta a su control, ésta ya no podrá ser reasumida libremente, a menos que se abra una ronda de negociaciones. En caso de afectación a los intereses internacionales, éstos pueden buscar la protección y apoyo jurídico de las agencias internacionales de protección a las inversiones privadas, a la legislación estadounidense y, en general, a la protección de sus gobiernos apelando a los compromisos de México en tratados de libre comercio y a los acuerdos de protección recíproca de las inversiones suscritos por México.

En 2017 intentamos "modernizar" el TLCAN a partir de su renegociación. En el contexto histórico abordado, proponemos la tesis de que la renegociación constituye un paso más en el avance del capital transnacional, quienes turnan sus demandas a los negociadores de cada uno de los tres países para avanzar el libre comercio en la región de América del Norte. Hoy es más claro que en el pasado, que los actores que toman parte en este proceso son las elites, junto con los gobiernos, dejando de lado otros actores sociales y/o la consulta popular que pudiera privilegiar el interés nacional y otros objetivos sociales. La resultante será, sin duda, en beneficio para las corporaciones petroleras y energéticas, particularmente las de Estados Unidos y Canadá, así como para las oligarquías mexicanas.[2]

Entre los principales beneficiarios estarán los grupos de interés relacionados con la explotación y comercialización de los combustibles no convencionales (shale gas o el gas y petróleo de lutitas/esquistos), quienes han establecido la dinámica para incorporar a sus vecinos a través del mercado energético de América del Norte, con base en sus intereses y los del proyecto geoestratégico de Estados Unidos.

Los ceo's (Chief Executive Officer) de América del Norte y la modernización del tlcan

La administración del presidente Donald Trump dejó ver, en diversas ocasiones, su decisión de retirarse del acuerdo por considerar que era un desastre

[2] Considerando el número de compañías internacionales sólo de petróleo y gas en Estados Unidos, Canadá y México que cabildean en favor de la renegociación del TLCAN su número asciende a más de 750. Este podría ser mayor de incluir otras formas de energía y combustibles.

para su país y, por lo tanto, injusto para la sociedad estadounidense, prometió durante su campaña presidencial que sacaría a su país del TLCAN. No fue sino hasta que tomó el cargo como presidente que moderó su discurso, al señalar que el acuerdo sí sería renegociado. Pero dejó en claro que si no le gustaba el resultado simplemente sacaría a Estados Unidos del TLCAN. Robert Lighthizer, representante comercial de Estados Unidos, respaldó dicho discurso, por lo que pese al cambio de disposición si el resultado no es de su agrado, no lo van a aceptar. Al respecto señaló: "El presidente Trump ha sido claro desde el inicio, de que si una renegociación del TLCAN no es exitosa, él saldrá del acuerdo". Un punto de partida extremo que sin duda obliga a las partes (México y Canadá) a plegarse desde el inicio a fin de lograr su aprobación.

Si bien esta es la postura del Jefe del Ejecutivo de Estados Unidos, al interior del gobierno de este país hay personeros y entidades que se han pronunciado en favor del tatado. Tal es el caso de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, la que en un documento para la renegociación del TLCAN fechado el 17 de julio, reiteró la importancia de apoyar la seguridad e independencia energética de América del Norte. Los empresarios también apoyan el TLCAN. Su postura desde siempre ha sido en favor de la renegociación del acuerdo y, sobre todo, en materia de energía. En general consideran que desde 1994, el TLCAN ha traído beneficios a Estados Unidos, como oportunidades de crecimiento comercial y creación de empleo (son puntos de convergencia con el discurso del Jefe del Ejecutivo estadounidense). En general coinciden en que:

- Ha fortalecido la seguridad energética (SE) de Estados Unidos.
- Significa energía barata para Estados Unidos.
- Fortalece la SE de los aliados de Estados Unidos.
- Mejora la posición de las compañías estadounidenses en los procesos de licitación de contratos petroleros en México.
- En general, ha permitido la liberalización del comercio en la región, acceder a los mercados de Canadá y México.
- También ha significado cero aranceles y protección a las inversiones.
- Ven la oportunidad de asegurar la reforma energética (2013) mexicana al insertar a la energía en el TLCAN.

Un cambio importante surge en Estados Unidos a partir de la decisión de hacer de la energía uno de sus principales elementos de competitividad internacional, a medida que aumenta la producción de hidrocarburos no convencionales en Estados Unidos, evento comúnmente conocido como la "revolución energética" o la "revolución del shale", que convierte a ese país

en el mayor productor en el nivel mundial. Con ello, Estados Unidos reconfigura mercados para sus importaciones/exportaciones, redefine rutas comerciales y trabaja por desplazar competidores del mercado, es decir, define su proyecto geoestratégico. Bajo la gestión de Barack Obama esta propuesta se conoció como "independencia energética" (Tertzakian, 2017) o "Proyecto Independencia", cuya base fue la revolución energética de Estados Unidos, que dio la pauta para las nuevas estrategias relacionadas a la seguridad energética de los tres países que integran América del Norte. Se trata de hacer de esta región una potencia energética (*powerhouse*), con la que busca fortalecer la SE estadounidense con la participación de la oferta y los mercados canadiense y mexicano. Se apoya en la revolución del shale para alcanzar la autosuficiencia en la producción de combustibles en América del Norte y busca, incluso, ir más allá al tener como objetivo alcanzar los volúmenes de producción de los principales productores en el mundo y emular el papel de Arabia Saudita como *swing producer* (para influir en los precios) y aislar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Históricamente en materia petrolera, Estados Unidos ha sido un importador neto de petróleo en donde sus dos vecinos geográficos han jugado un papel importante como abastecedores. Ante este patrón comercial, conocido de México y Canadá como proveedores netos de energía, hay cambios importantes, como los arriba mencionados y se esperan mayores en 2020, en la medida en que "Norteamérica" se vuelva superavitaria en materia de combustibles líquidos, al significar mayores excedentes para exportar (U.S.DOE/EIA, 2017:17), logrando así la autosuficiencia para el 2020.

La integración energética de América del Norte

El proyecto económico de integración no es nuevo en su origen, fue en la administración de Ronald Reagan, pero su implementación ha sido un proceso que está en marcha. La integración es parte de la estrategia de la competitividad de Estados Unidos para fortalecer su influencia en el extranjero. La energía entra como parte de la estrategia regional de Estados Unidos para el control de la infraestructura energética del continente, del comercio transfronterizo Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México (si bien la dirección del comercio es multidireccional), para expandir las exportaciones de energía de Estados Unidos, buscar el acceso a recursos, mercados, terrenos y territorios y la explotación de "bienes comunes" en América del Norte.

Se trata ahora de crear un "sistema energético en Norteamérica" en donde cobra particular importancia un mayor comercio de crudo, refinados, gas

natural, petroquímicos y otros bienes manufacturados intensivos en energía. México se vuelve importante para expandir el espacio para sus productores, para sus negocios por la sobreoferta temporal (del shale) que necesita mercados al extenderlos. Estados Unidos puede crear economías de escala en producción y comercio y así rentabilizar su costosa producción doméstica.

Otra de las ventajas geográficas para Estados Unidos es que los exportadores estadounidenses tienen la posibilidad de una liberalización automática a partir del "U.S. Natural Gas Act" para exportar a México y a Canadá, ya que ambos son parte del TLCAN, por lo que sus exportaciones son prácticamente automáticas. Por ello los productores de shale gas pueden colocar un mayor volumen de exportaciones de gas en el mercado mexicano, mismo que piensan duplicar en volumen para 2019, con la aspiración de alcanzar un mayor volumen (de 8 mmmpcd de gas) para el 2022. Con ello, el mercado mexicano coadyuva a que no siga cayendo el precio del gas en Estados Unidos; si bien el precio también ha sido un factor que justifica las importaciones de gas natural por parte de México.

Asociado a lo anterior, está la construcción de infraestructura de gasoductos que se extiende desde Estados Unidos a México y en donde están las grandes transnacionales de la energía en Estados Unidos y Canadá como Kinder Morgan, Transcanada, Energy Transfer Partners, entre otras, si bien también están involucradas corporaciones financieras internacionales como Black Rock y First Reserve. También la banca con el Bank of America y Merryl Lynch, que dan cuenta del poder que tienen estos grupos de interés y de la vulnerabilidad de la infraestructura crítica del transporte de este combustible que representa para México la posibilidad de especulación financiera y los procesos de financiamiento a la que ha quedado asociada.

Esta infraestructura crítica, que controlan junto con el comercio de la molécula de gas, consiste de 17 gasoductos que se convertirán en 21 en los próximos dos años, y otros en planeación que conectarán los gasoductos procedentes de Estados Unidos con otros que abastecen el norte y centro de nuestro país. Lo anterior explica no sólo porque se desalienta la opción de producir el gas natural en el país, incluso en su modalidad de no convencional en México, sino también de la urgencia del traspaso de los gasoductos de Pemex a la iniciativa privada.[3]

[3] La Comisión Reguladora de Energía (CRE) sometió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) un acuerdo de su órgano de gobierno para que sin "temporadas abiertas" (en las cuales Pemex cede parte de su capacidad de almacenamiento y transporte), Pemex ceda capacidad a los privados con contratos de primera mano; deberá ceder sin licitación la capacidad que necesiten sus competidores.

Al facilitar a las compañías estadounidenses el acceso al nuevo mercado después de la reforma energética de 2013 en México, la industria de la refinación en Estados Unidos ha tomado ventaja, en particular de las gasolinas al abastecer cerca de 50% del consumo nacional. Después del petróleo y el gas es el otro combustible que abona para mantener el libre comercio y el tratado.

Las desinversiones por parte del gobierno mexicano en estas actividades, la legislación y los argumentos técnicos, han llevado a una gran dependencia de derivados, gas natural y de petróleo ligero por parte de México, cuya razón de fondo es que estas actividades son un gran negocio para los grupos económicos involucrados. Por ello, es que la propuesta actual es ampliar capacidades de producción haciendo partícipes a los corporativos de Estados Unidos, Canadá y México.

Racionalidades y propuestas para la renegociación de la industria energética en el TLCAN

Gracias al TLCAN, las corporaciones de Estados Unidos están ciertas de haber conseguido ventajas respecto de otros inversionistas internacionales. Las empresas estadounidenses se ven, a sí mismas, como los próximos modernizadores del sector energético mexicano por considerar tener el *expertise*, la tecnología y el capital de los que "México carece". Por ello, es que la industria de Estados Unidos a través de la organización de su industria petrolera y gasera, junto con la industria petrolera canadiense y la mexicana, decidieron formar la Alianza Energética en favor del Tratado. El 1 de agosto de 2017, la Asociación de la Industria Petrolera (API), la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo (CAPP) y la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos, Amexhi (Brooke, 2017), expusieron sus posiciones políticas en un documento conjunto, destacando su apoyo a las políticas orientadas al mercado y las oportunidades para el crecimiento comercial y la creación de empleo. API, Amexhi y CAPP también apoyan un comercio totalmente liberalizado para todos los bienes utilizados en la industria energética, que califican como esenciales para las cadenas de suministro integradas de la industria del petróleo y el gas natural en América del Norte. El documento esboza las posiciones de la industria estadounidense de petróleo y gas natural en áreas de políticas específicas del TLCAN. En este documento conjunto, sin duda, van a dominar las demandas estadounidenses elaboradas por la API en la renegociación, por ello las detallamos a continuación.

Demanda de la Asociación de la Industria Petrolera de Estados Unidos

La Asociación de la Industria Petrolera de Estados Unidos (API, por sus siglas en inglés) cuenta con más de 625 miembros que son de todos los tamaños, incluyendo la industria de la fracturación hidráulica, y de actividades como exploración, producción, refinación, comercialización, oleoductos, empresas marinas, empresas de servicios y suministros (Isakower, 2017). La síntesis de sus demandas en diversas fuentes de información frente a la negociación son:[4]

- Liberalización total del comercio energético a lo largo de las fronteras.
- Acceso al mercado. Aunque el mercado de hidrocarburos de México no fue parte del TLCAN original, las reformas energéticas posteriores (2013) hacen posible que el TLC proporcione un trato nacional con el acceso a los inversionistas estadounidenses a los sectores estratégicos en el sector energético de México, semejante al que lograron con el mercado canadiense de petróleo y gas natural. Esta medida otorga a las empresas estadounidenses ventaja. Por ello, la API apoya el acceso de los inversores a los mercados extranjeros.
- Productores e inversionistas de Estados Unidos buscan que se les otorgue "trato nacional "con carácter obligatorio, más que simplemente permisivo.
- Protección a sus inversiones. El actual TLCAN contiene disposiciones sustantivas sobre inversiones respaldadas por un "Mecanismo de solución de controversias" (ISDS, por sus siglas en inglés). Estas disposiciones incluyen normas como el pago de una indemnización rápida, adecuada y efectiva por la expropiación de las inversiones. Buscan mantener el mecanismo de disputa por inversiones a través del cual las compañías puedan llevar a la corte a los gobiernos por supuestas prácticas discriminatorias. En caso de modernizar estas disposiciones, la API recomienda que incorporen las disposiciones del Tratado Modelo de Inversión Bilateral de Estados Unidos de 2012 (BIT). Un TLCAN modernizado debe incorporar las actuales protecciones sustantivas del TLCAN y el ISDS (Mecanismo de Solución de Controversias) para proteger las inversiones de Canadá y México. También proponen un foro neutral para la solución de las controversias entre los inversores y los gobiernos anfitriones.

[4] Traducción libre de la autora.

- Libre flujo de información a lo largo de las dos fronteras con el apoyo de la Asociación de la Industria Petrolera.
- Unificación de estándares y subsidios para las energías renovables.[5]
- Proponen incorporar los acuerdos paralelos: medio ambiente y laboral como parte de los mecanismos de disputa.
- Tarifa cero o reducida. La API apoya los mercados energéticos integrados que prosperan en la industria del petróleo y gas natural a través de Estados Unidos con Canadá y México. La API también solicita que cualquier tarifa bajo el actual TLCAN sea reducida o eliminada con cualquier nuevo acuerdo comercial.
- El TLCAN liberaliza el comercio de energía entre Estados Unidos, Canadá y México, incluyendo la Ley de Gas Natural de los Estados Unidos para exportaciones de gas, en virtud de que el TLCAN es un tratado de libre comercio entre las partes. Esto beneficia directamente a empresas estadounidenses y crea oportunidades de inversión. La API apoya la liberalización de todo el comercio de petróleo crudo, gas, gas natural licuado (GNL) y productos refinados, petroquímicos, gas natural y otros productos manufacturados intensivos en energía, entre los tres países.

Propuestas adicionales de la API

- ✓ Cláusulas de coexistencia. La API apoya cláusulas de coexistencia en un TLCAN modernizado que preserve las protecciones más fuertes a las inversiones y las disposiciones de libre coincidencia entre las partes. Considera que estas cláusulas garantizan la estabilidad y seguridad.
- ✓ Salvaguardar la propiedad intelectual. La API apoya las reglas de propiedad intelectual que respeten las normas establecidas.
- ✓ Movilidad laboral. La API recomienda que el TLCAN modernizado incluya disposiciones que permitan la movilidad del personal de la industria del petróleo y del gas natural, a través de las fronteras entre México y Estados Unidos, como respuesta de emergencia.
- ✓ Medidas comerciales. La API apoya medidas comerciales consistentes con el Artículo VI del GATT, que prohíbe el *dumping* de productos que causen o amenacen causar un daño importante a una industria

[5] Andrew Shoyer, copresidente de la práctica del comercio internacional en Sidley Austin LLP, quien también ayudó a negociar el acuerdo inicial del TLCAN, señaló en un evento del CSIS que las partes ambientales y laborales del TLCAN se finalizaron como acuerdos paralelos cuando se firmó el acuerdo comercial, debido a la necesidad política de empujar el TLCAN. Eso hizo que esos acuerdos paralelos quedaran exentos del arreglo de disputas.

establecida en el territorio de una parte contratante o retrase materialmente el establecimiento de una rama de producción nacional.

- ✓ Devolución de impuestos. Las disposiciones de devolución completa de impuestos ayuda a poner a las compañías estadounidenses en el nivel de otras empresas extranjeras, pero existen restricciones en el actual TLCAN. Por ello, la API y sus miembros proponen un nuevo lenguaje que permita el acceso total a todas las disposiciones para la devolución de impuestos.
- ✓ Reglas de origen y diluyentes. La API y sus miembros de la industria quisieran ver un lenguaje más flexible para las normas de origen. En lo que concierne al diluyente, éste actúa como una especie de lubricante y se aplica principalmente al crudo pesado canadiense importado por refinerías estadounidenses.[6]
- ✓ Cooperación y coherencia regulatoria. Las empresas miembros de la API solicitan un nuevo TLCAN para incluir un capítulo sobre coherencia regulatoria que preserve la autonomía reguladora para las partes, incluido el reconocimiento mutuo de los reglamentos mexicanos, regímenes de petróleo y gas natural. Apoyan un capítulo de coherencia regulatoria del TLCAN que establezca o fortalezca un proceso de cooperación reguladora, con fuertes mecanismos para promover reglamentos que se basen en el riesgo; usen la ciencia y datos duros; incorporen el análisis costo-beneficio; y sean producto de una mayor transparencia, de rendición de cuentas, para mejora de la calidad de la información y consulta oportuna de las partes interesadas.

Posibles implicaciones para México

Con la renegociación, México estaría siguiendo la historia de Canadá en materia energética, ya que en el primer tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1989, Estados Unidos logró el acceso a las actividades de producción de Canadá y este último consiguió el acceso al mercado estadounidense para las provincias productoras. Hoy, con la reforma energética de México, es posible el acceso a los sectores estratégicos de la industria del petróleo y gas, que habían quedado cerrados en el TLCAN de 1994, habiendo desechado la exclusividad del Estado en las actividades del sector y, gracias al TLCAN, es posible cualquier trato preferencial para sus nacionales (de Estados Unidos y Canadá). Se proporcionaría a los inversio-

[6] La industria tiene propuestas ante los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México para liberalizar las reglas de origen y permitir una mayor mezcla de diluyentes.

nistas estadounidenses un trato nacional, al igual que sucede en Canadá respecto de las empresas de Estados Unidos.

Al respecto, un especialista, Scott Miller, del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington, comentó que Estados Unidos y Canadá deberían recibir el "estatus de nación más favorecida" cuando se trate de la exploración de petróleo y gas en México, ya que los dos países la tienen sobre otras cuestiones. Hablando en una mesa redonda, Miller dijo que esas políticas "harían obligatorio que el sector se abra, en lugar de ser simplemente permisivo". Como se puede deducir, las implicaciones de lo anterior son enormes. No sólo significarían condiciones preferenciales respecto de cualquier corporativo en el nivel mundial en las licitaciones petroleras y, en general en las diferentes industrias de la energía, representan un foco rojo para la soberanía nacional y un riesgo para cualquier ciudadano mexicano, ante la posibilidad de que exista la obligatoriedad de un "trato nacional"[7] a un inversionista extranjero, habida cuenta el marco legal vigente y la proclividad de los funcionarios mexicanos para favorecer a los extranjeros en un contexto de políticas que evitan dar preferencia a los nacionales, como si se partiera de iguales condiciones económicas y de poder.

Desde una perspectiva histórica, ha sido claro el proceso de desnacionalización y de gradual transferencia de recursos, activos, infraestructura crítica y mercados al capital transnacional y, ahora preferentemente, a los corporativos estadounidenses y canadienses, que tiene todas las condiciones para avanzar. Existe la posibilidad de modificar los derechos de propiedad de los recursos mineros, como ha sucedido con Canadá, hasta la condición de un régimen no propietal (Mommer, 2003), es una posibilidad bajo el actual régimen de contratos y de explotación petrolera en aguas profundas, principalmente. El único cambio formal que ello requeriría sería cambiar u omitir la declaratoria de que los recursos del subsuelo son de la nación, porque bajo los contratos a nivel del suelo tales recursos ya son privados (contratos de licencia).

Mayor control sobre las EPE's para que garanticen la rentabilidad de los corporativos que invierten en México bajo el objetivo de garantizar que "los antiguos monopolios CFE (energía) y Pemex (hidrocarburos) actúen de acuerdo con los principios del mercado". Además, bajo la presunción de

[7] Esto se debe a la "cláusula de nación más favorecida" que se instrumentó con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de tal forma que en el artículo 1 se afirma que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes, o a ellos destinado".

prácticas discriminatorias, las corporaciones transnacionales pueden llevar a los gobiernos a cortes internacionales.

Los corporativos de la energía en América del Norte proponen preservar la "autonomía regulatoria" a la par de la coherencia regulatoria que en realidad son mecanismos de homologación de normas (compartidas) y protocolos, la armonización de los estándares de la industria y una mayor alineación entre las políticas energéticas de Canadá, México y Estados Unidos, particularmente en comercio y energías renovables. Si bien esto facilitará la operatividad de las industrias de la energía en la región, en vista de las asimetrías, sobre todo con México, será una imposición de disposiciones jurídicas por parte del país hegemónico. Si la integración fuera entre iguales (países y actores), serían válidos los términos armonización, homologación, alineación, pero en el caso de México su aplicación ha llevado a la profundización de una integración subordinada en el diseño de su política energética.

Finalmente, interesa a los empresarios extranjeros incorporar la letra de la reforma energética al TLCAN. Esto añade certidumbre a sus inversiones en disposiciones legales, en las que consideran existen indefiniciones jurídicas. Ven la renegociación del tratado como la oportunidad para incorporar de facto dicha reforma al TLCAN modernizado, logrando mayor certeza para el acceso a los sectores estratégicos, mercados nacionales de energía y garantía para sus inversiones, cerrando cualquier posibilidad de revertir la reforma energética en México. De incorporar esta reforma al TLCAN, habrá que considerar que para México el acuerdo tiene un estatus cuasi constitucional, por lo que con ello los intereses corporativos garantizarían la no reversión de la reforma energética.

Hoy que los vientos mundiales que empujan a opciones nacionalistas y en algunos casos reaccionarias y xenófobas, resultantes de las contradicciones y límites a que ha llegado la globalización y el liberalismo, cabría preguntarse si es posible pensar en una opción, una propuesta alternativa en México, sobre todo considerando la vecindad con Estados Unidos, la ausencia de democracia en las políticas de integración que han terminado por ser una prerrogativa de las elites que ya nadie cuestiona cuando los arreglos son inconstitucionales.

El problema es tomar una dimensión correcta para cualquier posible respuesta. Ya que habría que ir más allá de una visión doméstica y partir de un análisis regional considerando los estrechos márgenes de acción con que contamos, habida cuenta de las asimetrías económicas, de poder y la mentalidad colonializada de nuestros gobernantes. También existe una falta de visibilidad de enfoques alternativos internos, resultante del dominio del consenso hegemónico en torno a la propuesta integracionista de América

del Norte. Entre estos enfoques alternativos debe destacarse la propuesta del partido Morena, quien propone revertir la reforma energética a la que atribuye el haber dejado de producir petróleo; importar gasolina; una severa dependencia energética. La coordinadora de dicho partido en la Cámara de Diputados propone el regreso a una visión nacionalista para explotar nuestros recursos naturales, con una visión de crecimiento y con el fin de conseguir la seguridad energética para el país. En concreto, construir dos refinerías y aprovechar las energías renovables con este fin (Román, 2017). Un punto de partida sobre el que habría que trabajar para darle fuerza política y mediática.

Conclusiones

La negociación del TLCAN ha quedado en manos de las corporaciones privadas y, sobre todo en materia energética, se ha convertido en un arreglo en el nivel de elites en donde no ha tenido lugar una consulta nacional, y sólo se encuentran en la mesa de negociaciones sus intereses y demandas. En éstas no hay un verdadero espacio para otros sectores económicos, y en el caso del empleo y el salario, estas variables sólo están siendo consideradas por parte de la administración del presidente Trump y en alguna medida por los canadienses. México ha mostrado reticencia a mejorar las condiciones salariales de sus trabajadores apelando a una retórica sin fundamento que atribuye a las bondades del libre comercio internacional y al libre juego del mercado en el plano nacional cualquier posibilidad de mejora salarial. Esto deja en claro que el empresariado mexicano, más que el de sus contrapartes, ha excluido el interés nacional y sólo trabaja para sus propios negocios.

Si bien es claro quiénes serán los mayores beneficiarios del negocio de la energía, las narrativas que se construyen en torno al proyecto integracionista destacan en su favor que "México necesita ayuda", que no va a poder cubrir por sí solo su creciente demanda, junto a los históricos argumentos de la falta de capital para inversiones, de tecnología y de expertos capaces de manejar el negocio. Esto es importante porque con estos argumentos se anula cualquier posibilidad de una opción nacional, de un rumbo distinto al TLCAN, a la integración y al neoliberalismo para la energía.

Es pertinente saber en México que la integración de América del Norte no es sólo económica, viene con todo el paquete de temas y arreglos para la competitividad de Estados Unidos, incluso militares. La integración también tiene implicaciones en el diseño de la política internacional de México que ha devenido en una política exterior subordinada, de alineamiento, por parte de México, a una potencia agresiva, carente de sensibilidad y sabiduría

diplomática, hoy más que nunca con el presidente Trump. México forma parte, al igual que Canadá, del perímetro de seguridad de Estados Unidos y de un aparato militar subordinado al de Estados Unidos, por lo que se podría convertir en el blanco de las venganzas o agresiones dirigidas a Estados Unidos. Por ello, es necesario reevaluar la sabiduría de la Doctrina Estrada como mecanismo de prevención de conflictos futuros y acciones de venganza a través del terrorismo, como ocurre en otros espacios geográficos. Es necesario cuestionar el simple argumento de la modernidad como justificación de estos giros doctrinarios y de la integración como única opción.

Finalmente, deseamos enfatizar que cualquier proyecto alternativo tendría que tomar en cuenta este contexto regional y los márgenes de acción en el diseño de una política interna, sobre todo de corte nacionalista. No creo que sea suficiente ver el giro nacionalista de ciertos países como Estados Unidos (Trump), Reino Unido (Brexit) y ahora Alemania (Bundestag), ya que su condición de potencias económicas les da mayor capacidad para decidir políticas. México tiene una condición de país integrado y tendríamos que trabajar para modificar esta condición. Esto requiere de una estrategia de largo aliento con objetivos bien definidos que partan de la oportunidad de un cambio de gobierno en el nivel nacional. Esperamos que esto pueda iniciar en 2018.

Bibliografía

Brooke, Sammon (2017), "La alianza del comercio energético bajo el TLC, americana, canadiense y mexicana se comprometen con API", 2 de agosto, Washington, API, disponible en <http://www.api.org/news-policy-and-issues/news/2017/08/02/north-am-gas-oil-commit-to-nafta-trade>; ver también "Amexhi, API y CAPP presentan postura sobre las políticas para fortalecer la alianza energética de América del Norte", disponible en <http://www.amexhi.org/wp-content/uploads/2017/08/Press-Release-API-AMEXHI-CAPP-Joint-Paper-V1.0-SPA-02Aug2017-1342hrs.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2017.

Cuestiones Constitucionales, citado por Becerra Ramírez, Manuel, "Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)", en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5601/7287>, consultado el 26 de septiembre de 2017.

Isakower, Kyler (s/f), "Carta al honorable Robert E. Lighthizer", disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RgqxZU6_qOY&t=1605s>, consultado el 30 de septiembre de 2017.

Jiménez, Raúl (2011), "Conformación histórica de los principios constitucionales en materia de hidrocarburos y los efectos desnacionalizantes de la reforma energética", en Sarahí Ángeles (coord.), *Reforma energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, México, Cosmos.

Mommer, Bernard (2003), *Petróleo global y Estado nacional*, Caracas, s.e.

Román, José Antonio (2017), "México dejará de importar petróleo. López Obrador esboza en redes sociales plan de rescate para el sector energético", en *La Jornada*, 19 de septiembre, México, p. 26.

Tertzakian, Peter (2017), "An Energy Independent North America Needs NAFTA", en *Oil Price.com*, 31 de agosto, disponible en <http://oilprice.com/Geopolitics/International/An-Energy-Independent-North-America-Needs-NAFTA.html>, consultado el 29 de septiembre de 2017.

Vargas, Rosío (1992), "Los energéticos en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos", en Bárbara Driscoll y Mónica Gambrill (eds.), *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*, México, CISEUA/UNAM.

Vargas, Rosío (1994), "¿Ganamos o perdimos en las negociaciones sobre energéticos?", en *El Cotidiano*, núm. 60, enero-febrero, pp. 42-46.

Vargas, Rosío (2006), "Los energéticos y el TLCAN o el cuestionable respeto a la Constitución mexicana", en Mónica Gambrill (ed.), *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/UNAM, pp. 451-467.

U.S.DOE/EIA (2017), *Annual Energy Outlook 2017 with Projections to 2050*, Washington, 5 de enero, disponible en <www.eia.gov/aeo>.

El bloque energético de América del Norte: geoeconomía y geopolítica imperial del despojo energético*

John Saxe-Fernández**
César Augusto Díaz Olin***

Colonialidad energética neoliberal y asimetría en la relación bilateral México-Estados Unidos

El comunicado a la opinión pública de México sobre la creación de "un Bloque Energético de la América del Norte" (BEAN) vino directamente de la potencia norteña en voz de Rick Perry —un político texano vinculado al clan Bush—, ex gobernador de Texas, a cargo del Departamento de Energía del gobierno del magnate Donald Trump. Perry es un ex negociador del rubro agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), que con Luis Tello (de México) asestó —y asesta— miseria, despojo de tierra, agua, forestas y agresión policial/militar a indígenas, campesinos, ejidatarios, pequeños y medianos agricultores y normalistas rurales.

Perry anunció desde Los Pinos, en presencia del presidente Enrique Peña Nieto y el secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, la instauración de un "Bloque Energético" entre Estados Unidos de América (EUA) y sus dos vecinos México y Canadá. En aquella oportunidad, Perry señaló que

> México es un socio crucial muy importante para EUA en nuestros esfuerzos por promover una seguridad energética integral y una seguridad económica para Norteamérica. Es por eso que, es una prioridad absoluta seguir una

* Avance de investigación del proyecto DGAPA IN-301415 "Crisis, geopolítica y geoeconomía del capital. Hacia una sociología política del cambio climático y de la explotación de los fósiles no convencionales en EUA: lecciones para América Latina".

** Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM; y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

*** Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

> Estrategia Energética Norteamericana (EEN) que garantice la seguridad, la estabilidad y el crecimiento económico para EUA, México y Canadá".[1]

Perry fue más allá en su mensaje en Los Pinos y detalló los lineamientos del plan de trabajo de la EEN, los cuales se concentrarán en tres ejes principales: "primero, acelerar el desarrollo de nuestros enormes recursos energéticos no explotados, segundo, promover el comercio energético y el desarrollo económico y, tercero, mejorar la seguridad, fiabilidad y resiliencia de los sistemas energéticos de Norteamérica".[2]

La adhesión *de facto* de México al BEAN se inserta, además, en el marco de un proyecto geopolítico de mayor escala, que para su proyección internacional requiere del acceso ilimitado a los recursos energéticos de los socios comerciales de EU en el TLCAN. Tal proyecto es conocido como la política de la Supremacía Energética (SE), dada a conocer apenas dos semanas antes de la visita de Perry a México. Esta nueva estrategia es una de las prioridades de la agenda del presidente Trump. Para la actual cúpula política en Washington, el dominio de los mercados energéticos es central, para ellos;

> Una América (EUA) dominante en energía significa una nación autosuficiente y segura, libre de la agitación geopolítica de otras naciones que buscan usar la energía como arma económica. Una América dominante en energía exportará a los mercados alrededor del mundo, incrementando nuestro liderazgo e influencia global. Convertirse en dominante energético significa que estamos sacando al gobierno del camino para que podamos compartir nuestra riqueza energética con los países en desarrollo. Durante años, Washington se interpuso en el camino de nuestro dominio energético. Eso cambia ahora.[3]

Estados Unidos sabe que por sí mismo, este proyecto geopolítico es prácticamente imposible de realizarse por las dimensiones de sus reservas, sus restricciones geológicas y financieras, pero al integrar a México y Canadá al BEAN el objetivo de la SE resultaría plausible. Por esta razón, es crucial la incorporación de México al BEAN para garantizar el acceso y el libre flujo de

[1] US Embassy and Consulates in Mexico, *Secretary Perry Remarks at Press Event with Sener,* 13 de julio de 2017, disponible en <https://mx.usembassy.gov/secretary-perry-remarks-press-event-sener/>.

[2] *Ibidem*.

[3] Rick Perry, Ryan Zinke, Scott Pruitt, "Paving the Path to US Energy Dominance: Energy Week Highlights the Role of American Resources in Security Prosperity", en *The Washington Times*, 26 de junio de 2017, disponible en <https://www.washingtontimes.com/news/2017/jun/26/us-energy-dominance-is-achievable/>.

energía a través de "Norteamérica" en caso de que los arrebatos de Trump dieran por terminado el TLCAN. De esta manera, el BEAN sería el proyecto que le daría continuidad a la EEN diseñada desde los centros de poder en Washington.

Ahora bien, dados los inmensos niveles de asimetría tanto económica como policial-militar, es procedente la imagen del ex presidente guatemalteco Juan José Arévalo en relación con el BEAN, pues se trata de una componenda entre el tiburón y las dos sardinas del TLCAN, para la mayor seguridad y riqueza petrolera del sagaz 1% que caracteriza al capitalismo de cuates de allá y acá. En estos términos, el BEAN profundizará la integración subordinada de México basada en la facilitación de la inversión a través del Consejo de Negocios de Energía México-EU, con miras a "aprovechar de mejor manera las oportunidades de negocios y del entorno competitivo que emanan de las Reformas Estructurales, así como fortalecer la integración y la competitividad energética en la región de América del Norte para beneficio de nuestras sociedades".[4]

La colonialidad energética de los gobiernos neoliberales de México y las abismales asimetrías han sido abordadas desde distintos ángulos y publicaciones.[5] La economía estadounidense, caracterizada por una estrecha relación —una virtual simbiosis— entre su aparato empresarial de corte monopólico y su sector estatal, se ha distinguido (desde la Segunda Guerra Mundial) por la permanente movilización bélica-industrial. Su PNB registrado en 2016 fue de 18.57 billones (*trillions*) de dólares y su gasto público de 2017, solicitado por Obama en 2016, ascendió a los cuatro billones (*trillions*) 147 mil millones de dólares, con un déficit estimado en dólares de 503 mil millones. Ese déficit es casi la mitad del PNB mexicano. La cifra del expendio militar de EU es superior a la de los siete países con mayor gasto bélico juntos.[6]

Durante el limitado debate que se suscitó en México antes de la formalización en 1994 del TLCAN, un empresario llamaba la atención a quienes minimizaban la percepción de la asimetría entre las dos economías utilizando parámetros como el PNB, y arguyendo que la mexicana sólo era 20 o 30 veces menor que la estadounidense. El empresario señalaba que la dis-

[4] Secretaría de Energía, *Primera reunión del consejo de negocios de energía México – EUA*, 16 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sener/prensa/primera-reunion-del-consejo-de-negocios-de-energia-mexico-estados-unidos?idiom=es-MX>.

[5] Véase John Saxe-Fernández, "Importance Strategique du Petrole Mexicain", *Les Temps Modernes*, año 39, núm. 391, París, febrero 1979, pp. 1268-1291; J. Saxe-Fernández, *Petróleo y estrategia*, México, Siglo XXI, 1980.

[6] Con esto enfatizo la asimetría. No se infiera que el gasto militar coadyuva de manera positiva al desenvolvimiento económico de EUA. Véase Seymour Melman, *Profits Without Production*, University of Pennsylvania Press, 1987.

tancia es mucho mayor: basar la diferencia en el PNB equivaldría a medir la riqueza comparativa de dos personas de acuerdo con los pagos de intereses que perciben anualmente, en lugar de comparar la riqueza real acumulada por cada una de ellas. Sería mejor —en cambio— comparar la riqueza de los dos países, que incluye el valor monetario de carreteras, puertos, aeropuertos, edificios, plantas industriales, sectores habitacionales, flota vehicular y otros bienes. Con esta medición[7] se estima, entonces, que la riqueza acumulada por EU era 200 a 300 veces mayor que la mexicana. El empresario preguntaba: ¿se asociaría usted con alguien 250 veces más rico? De hacerlo, ¿sería usted realmente su socio o su empleado?"[8]

Esta puntual observación naufragó bajo el pesado fardo de la ofensiva mediática a favor del TLCAN impregnada del "globalismo pop" y de la "colonialidad energética" que se observa en los regímenes "neoliberales" mexicanos. Una condición capturada por las expresiones de un director de Pemex, quien ante las exigencias del cargo indicó que para él el reto mayor era "cómo esta riqueza (el petróleo) debe orientarse hacia el fortalecimiento de la seguridad energética nacional de nuestros principales socios comerciales".[9] Esta expresión, además de hermanarse con las codicias geoestratégicas y negocios a la sombra de la EEN y el BEAN, es icónica de la colonialidad energética que guía la política exterior y de seguridad que acompañó desde 1994 al TLCAN, como bien lo sintetizó John D. Negroponte, el embajador de EU en México durante las negociaciones del Tratado, para quien el TLCAN "sería piedra angular para modificar los fundamentos de la política exterior y de seguridad de México bajo principios estadounidenses".

El BEAN obedece, justamente, a principios y procedimientos que histórica y documentalmente emanan del *big oil*. La conjunción del dominio comercial con el geoestratégico se centra tanto en los fósiles convencionales y no convencionales de México como en los de Venezuela, tratándose de un asunto cuya percepción se capta de manera nítida en palabras de Melvin Conant, vicepresidente de Operaciones Internacionales de Exxon —previo a su fusión con Mobil—, planteadas ante la Comisión de Asuntos Insulares del Interior del Senado de EU. En aquella oportunidad (1977) dijo que Washington "debía mostrar más habilidad en sus tratos con América Latina y sugirió una política exterior que le permita controlar la producción petrolera de México y Venezuela", para negociar con fuerza ante la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). "Y en el caso de México

[7] Metodología elaborada por Seymour Melman.

[8] John Saxe-Fernández, "México-EUA: Seguridad y Colonialidad Energética", *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto, 2006.

[9] Director de Pemex, en Rafael Decelis, *Misivas sin Respuesta,* II Costa-Amic Editores, México, 2004, p. 3.

y Venezuela", agregó, "los EUA deben lograr que ambos países traten de alcanzar una relación especial con el mercado estadounidense".[10]

Ese interés geoeconómico de controlar los recursos energéticos de México a través del BEAN y de Venezuela mediante el patrocinio de instrumentos de desestabilización estratégica, intenta ser diluido a nivel propagandístico difundiendo la idea de la autosuficiencia energética, a la que supuestamente Estados Unidos ha llegado gracias a las explotaciones de combustibles fósiles "no convencionales".

Sin embargo, la brecha entre el consumo y la producción de petróleo, aunque mejoró notablemente en la última década, ha comenzado a crecer de nueva cuenta toda vez que la revolución *shale* se enfrenta a sus realidades geológicas, económicas y ambientales, haciendo necesaria la incorporación de las reservas canadienses, mexicanas y venezolanas para enfrentar su dependencia energética y la pretendida proyección hacia Europa y América Latina. Esta absorción de energía no sería posible sin el despliegue de proyectos geopolíticos como el BEAN y la Operación Venezuela Freedom I y II[11] como instrumentos de colonialidad energética, ambos operando en el perímetro de seguridad del "Comando Norte" y el "Comando Sur" del Pentágono.

Trauma estratégico y el *peak oil*: diagnosis y prognosis

Las urgencias por el control directo de los combustibles fósiles de México y Venezuela planteados por Conant no eran exclusivas de Exxon. Eran

[10] Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. Senate, *"Geopolitics of Energy"*, Energy Publication, Nª 95-1, Washington D.C., Melvin Conant, en John Saxe-Fernández, "Dependencia Estratégica e Irresponsabilidad Organizada en las Relaciones México-EUA", *Petróleo y Estrategia, op. cit.*, p. 160.

[11] La Operación Venezuela Freedom-2 fue ejecutada por el Comando Sur del DoD bajo el liderazgo, primero del General John Kelly (actual Jefe del Staff de la Casa Blanca) y en la Fase II, del comandante Kurt W. Tidd. La Operación Venezuela Freedom-2 es un estrategia de desestabilización y cambio de régimen como se detalla en su Fase 1 que incluye: *a*) Poner en evidencia el carácter autoritario y violador de los derechos humanos del gobierno de Maduro, *b*) Empleo del mecanismo de la Orden Ejecutiva como parte de una estrategia que puede justificar el desarrollo de nuestra política, teniendo como justificativo legal la Constitución y las leyes de EU […] donde se declara una emergencia nacional con respecto a la amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de EU, representada por la situación en Venezuela, *c*) Aislamiento internacional y descalificación como sistema democrático, ya que no respeta la autonomía y la separación de poderes, *d*) Generación de un clima propicio para la aplicación de la Carta Democrática de la OEA, *e*) Colocar en la agenda la premisa de la crisis humanitaria para que permita una intervención con apoyo de organismos multilaterales, incluyendo la ONU. Véase Operación Venezuela Freedom 2, Red Voltaire, 25 de febrero, 2016, disponible en <www.voltairenet.org/article191879.html>.

compartidas por las grandes, pequeñas y medianas empresas del ramo, mientras en el sector público —desde el Departamento de Defensa (DoD por sus siglas en inglés) hasta el Departamento de Estado (DoS, por sus siglas en inglés)— todavía se sentían los efectos del trauma estratégico ocasionado por el embargo petrolero impuesto a EU por la OPEP a raíz de su alineamiento con Israel en la Guerra del Yom Kippur en octubre de 1973.

Al trauma por el embargo pronto se agregó una manifestación entonces de alta alarma en el mundo petrolero: la caída en la producción de países exportadores de petróleo no integrantes de la OPEP. El arribo del *peak oil* a los productores "No-OPEP" de combustibles fósiles convencionales significó —como indica Alfred Cavallo—[12] la apertura de una ventana de oportunidad para que la OPEP, que cuenta con capacidad ociosa, impactara de manera acentuada en la producción mundial, modulándola y reduciéndola junto a un aumento de los precios en un factor de 4 desde 2002 hasta el colapso en 2014.

El declive de la producción convencional a tasas promedio entre el 4 y 6% de la producción anual de petróleo, impone serios desafíos estratégicos para el abasto de los mega consumidores de petróleo en un contexto de retracción de los descubrimientos y expansión de la demanda,[13] tal impacto es profundo y deja huella en la geopolítica mundial, ya que hay un recrudecimiento de las estrategias de seguridad energética para garantizar el abasto, en las cuales los países con reservas remanentes están en la órbita imperial de la seguridad nacional estadounidense. Al respecto, el propio Cavallo es contundente al caracterizar nítidamente las implicaciones del *peak oil* en los siguientes términos;

> Para apreciar el significado profundo de un *peak oil* en el crudo es necesario un sentido general de cómo funciona la industria petrolera. El crudo es la base de la industria petrolera; otros combustibles líquidos como el etanol, el biodiesel y los líquidos derivados del gas natural en las estadísticas mundiales del petróleo tienen un contenido energético mucho menor y/o una base disminuida del recurso por lo que no serán capaces de reemplazar al petróleo crudo. El aceite de fuente no-convencional, derivado de las arenas bituminosas, de los depósitos de petróleo pesado, o el petróleo shale, (usando técnicas recién desarrolladas) es mucho más difícil de extraer y cuenta con

[12] Alfred Cavallo, "Elephant in the Room: How OPEC Sets Oil Prices and Limits Carbon Emissions", *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 69, núm. 4, julio 1, 2013, disponible en <https://thebulletin.org/2013/julyaugust/elephant-room-how-opec-sets-oil-prices-and-limits-carbon-emissions>.

[13] Véase International Energy Agency, *Global Oil Discoveries and New Projects Fell to Historic Lows in 2016,* 27 de abril de 2017, disponible en <https://www.iea.org/newsroom/news/2017/april/global-oil-discoveries-and-new-projects-fell-to-historic-lows-in-2016.html>.

> una base del recurso más pequeña y sólo marginalmente podrá afectar la producción mundial de petróleo. Éstas y otras fuentes probablemente prolongarán la meseta en la producción de líquidos, pero no será en reemplazo del petróleo crudo convencional.[14]

Lo planteado anteriormente por Cavallo es pertinente en el contexto de la euforia desatada por la "revolución *shale*", que ha hecho olvidar el trauma estratégico propinado por la OPEP y el *peak oil* en la producción estadounidense iniciado en 1971.[15] Tras la explotación masiva de las formaciones no convencionales en EU se creó un halo de abundancia energética en el discurso político y mediático que no considera las tasas de retorno energético, ni las condicionantes económico-geológicas de esta nueva riqueza.

En adición, es importante destacar que el aumento del precio del crudo en un factor de 4 abrió el ingreso de los no-convencionales al mercado petrolero gracias a medidas de urgencia mayor aplicadas por la Reserva Federal (una suerte de "banco central" semiprivado/estatal de Estados Unidos) bajo el mandato de Alan Greenspan. Éstas consistieron en un vasto programa de préstamos con tasas de interés entre 0% y 0.25% en exclusiva para la extracción de combustibles fósiles (convencionales y no-convencionales). Esto explica, además del sistema monetario-financiero internacional regido por los petro-dólares, por qué EU —a diferencia de otras naciones— ha podido sostener los altos costes, riesgos y el ruinoso ritmo de perforaciones exigidos por la explotación para sostener los niveles de producción, ante las altas tasas de declinación de los pozos de este tipo de gas y petróleo.

A pesar del puntual diagnóstico y prognosis sintetizada arriba por Cavallo,[16] se soslaya en EU el hecho de que la explotación de los no convencionales está sujeta a limites estructurales, los cuales son diluidos en una narrativa oficial que apunta a su consolidación como proyecto geopolítico que, aunque en ausencia de sustento geológico, se impone para intentar revertir —infructuosamente— los traumas estratégicos materializados; por

[14] Cavallo, *op. cit*.

[15] En 1956, en el marco de una reunión del American Petroleum Institute, Marion King Hubbert, un ex geofísico de Shell predijo que el pico de la producción de petróleo en EUA sería alcanzado a finales de la década de 1960 o a principios de la década de 1970. El estudio de Hubbert se realizó a partir de la tasa de descubrimientos y los niveles de extracción representados, ambos, en una curva, la cual, ha sido la base para el estudio del pico del petróleo en importantes trabajos como el desarrollado por Kenneth S. Deffeyes en *Beyond Oil: The View from Hubbert's Peak,* Hill & Wang, EUA, 2010, 176 pp., del mismo autor, *Hubbet's Peak: The Impeding World Oil Shortage*, Princeton University Press, EUA, 2008, 232 pp.

[16] Las cuales han recibido creciente respaldo científico desde 2013, cuando el *Bulletin of Atomic Scientists* (*BAS*) publicó su evaluación y el Post-Carbon Institute de California comenzó a circular una pionera investigación de J. David Hughes, seguido de una serie de estudios posteriores realizados por diversos equipos de investigación, en especial, de la Universidad de Texas.

un lado, en la obsesión por la exportación de la "revolución *shale*" y, por el otro, manifestado en la necesidad de controlar los recursos energéticos de países como México y Venezuela que están en la mira de los EU ante la inminente debacle de los no-convencionales.

Nótese que en el caso de Venezuela, es el país con la mayor reserva petrolera del mundo con recursos probados por 292 mil millones de barriles, esto es casi 8.5 veces las reservas probadas de Estados Unidos calculadas en 36 mil millones de barriles. De ahí el interés de EU en el cambio de régimen en Venezuela, ante la expectativa de controlar esta basta riqueza energética frente a los limites geológicos de la "revolución *shale*". Además, se incrementa el acoso a ese país debido a que el gobierno venezolano decidió comercializar sus exportaciones en rublos, yuanes y euros como mecanismo para escapar a las sanciones estadounidenses, en una situación similar se encuentran Rusia e Irán.

El actual despliegue militar de EU en el Amazonas está vinculado directamente con el escenario castrense que se desarrolla desde la Operación Venezuela Freedom I y II, y que además se da en el contexto de las limitaciones geológicas de la "revolución *shale*" con miras a conformar el cerco sobre los recursos estratégicos de Venezuela en particular y de la región en general, lo que confirma que la vía para la supremacía energética por la que se inclina la diplomacia petrolera estadounidense —como en el Medio Oriente— sigue siendo la militar y no la de las libres fuerzas del mercado.[17]

Narrativa "geopolítica" oficial de la "revolución *shale*"

Si bien el desarrollo y la explotación de los combustibles fósiles no convencionales ha representado, sin duda, una de las mayores transformaciones geopolíticas en los mercados internacionales de la energía, se sobredimensiona su potencial con la intención implícita de avanzar en los imperativos estratégicos y comerciales de Estados Unidos.

La abundancia energética: los recursos técnicamente recuperables

Desde que Barack Obama —en su informe anual de 2012 al Congreso— asentó que "tenemos un suministro de gas natural que puede abastecernos por

[17] Al respecto consúltese: *The US Southern Command's Silent Occupation of Amazon*, disponible en <http://www.truth-out.org/news/item/42542-the-us-southern-command-s-silent-occupation-of-the-amazon> y *Operación Venezuela Freedom II*, disponible en <http://www.voltairenet.org/article191879.html>.

cerca de 100 años",[18] la idea de la "revolución *shale*" permeó en todas las esferas del *establishment,* viendo en ella una oportunidad para reposicionarse a nivel internacional. La abundancia mencionada por Obama provenía de la innovación tecnológica en la producción de hidrocarburos fósiles no convencionales. Gracias a la perforación horizontal, vertical y a la fractura hidráulica, Estados Unidos sería poseedor de recursos de gas natural en formaciones no convencionales durante décadas por venir.[19]

Este planteo que proviene de las entrañas de las big majors, ha recibido fuerte celebración e impulso en el actual gobierno de Donald Trump, que se expresa tanto en la Executive Order on Promoting Energy Independencie and Economic Growth, como en la política de la Supremacía Energética.[20] Las aspiraciones del gobierno estadounidense de alcanzar la independencia y el dominio de los mercados energéticos son respaldadas por el Atlantic Council,[21] el American Petroleum Institute —el cabildo de cabildos petroleros—,[22] el Woodrow Wilson Center, el Council on Foreign Affairs, el Cato Institute, IHS-Cambridge Energy Research Asociation (CERA)[23] y Wood Mackenzie pasando por Citigroup hasta los diarios *The New York Times, Forbes*, *The Wall Street Journal, The Washington Post* y —por supuesto— las petroleras desde las *big majors*[24] hasta las independientes.

A cinco años del informe de Obama, la perspectiva del sector energético estadounidense cambió radicalmente del miedo a la escasez a la expectativa del dominio energético derivado de la nueva disponibilidad de recursos. Empero, esta incorporación de cuantiosos recursos energéticos al inventario de "reservas" está más vinculado con una aproximación meramente tecnológica sobre sus posibilidades, es decir, los volúmenes de petróleo y

[18] Barak Obama, "State of the Union Address 2012", en *The New York Times*, 25 enero, 2012, disponible en <https://www.washingtonpost.com/politics/state-of-the-union-2012-obama-speech-full-text/2012/01/24/gIQA9>. <D3QOQ_story.html?utm_term=.3c24448bd1f8>.

[19] *Ibidem*.

[20] Ambas políticas se basan en la eliminación de toda carga a las compañías energéticas, las cuales son aquellas que obstaculicen, retrasen, restrinjan o impongan innecesariamente costos significativos a la localización, permiso, producción, utilización, transmisión o entrega de recursos energéticos. Es decir, están sustentadas en la desregulación del sector en todas sus esferas. Véase The White House, "Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth", 28 de marzo de 2017, disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economi-1>.

[21] Véase Robert A. Manning, *Shale Revolution and the New Geopolitics of Energy*, Atlantic Council, Washington, 2014, 12 pp.

[22] Véase API, *Hydraulic Fracturing: Unlocking America's Natural Gas Resources*, API, 2014, 18 pp.

[23] Véase IHS-CERA, *Fueling the Future with Natural Gas: Bringing It Home*, HIS-CERA, 2014, 252 pp.

[24] Véase ExxonMobil, *The Outlook for Energy: A View to 20140*, ExxonMobil, Texas, 2015, 72 pp.

gas *in situ* son estimados a partir de la existencia de la técnica para extraerlos. De esta manera, el Departamento de Energía (DoE por sus siglas en inglés) asocia la extracción de los hidrocarburos con el uso de la perforación horizontal, vertical y la fractura hidráulica en lugar de sustentarla en sus condicionantes geológicas (concentración y dispersión de los recursos) y económico-financieras (estructura de costos de producción y volatilidad del precio de los hidrocarburos). Al integrar tecnología, geología y economía es posible contar con una aproximación más real a las cantidades de hidrocarburos que pueden ser recuperados.

Pese a estas consideraciones, la propagación de la narrativa de la abundancia, a través de la tecnología, hizo eco rápidamente fuera de EU. A partir de la publicación del *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States* de 2011[25] y del *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United State* en 2013,[26] el DoE estimó que en formaciones de lutitas se encuentran 345 mil millones de barriles de petróleo y 7 795 billones (millones de millones) de pies cúbicos de gas natural.

Estos volúmenes son cuantiosos en sí mismos; sin embargo, debido a sus restricciones geológicas y económicas, sólo podrán ser extraídos menos del 10%. La situación empeora si se consideran los factores de recuperación en los yacimientos de *shale oil*, los cuales se sitúan entre el 3% y 7% identificados.[27] Aun así, el DoE logró posicionar en la agenda energética global la discusión sobre el potencial de los hidrocarburos no convencionales. Al tiempo que identificó a las naciones que serían clave para la estrategia de política exterior vinculada con la transformación del escenario energético mundial.

Para ello, el DoS, por conducto de su Coordinación de Asuntos Energéticos Internacionales, estructuró la estrategia de diplomacia energética para exportar la revolución *shale* aprovechando las publicaciones del DoE. Así, el gobierno de EU comenzó con la implementación tanto de sus objetivos estratégicos, como comerciales en aquellos países con potencial no convencional a través de la Global Shale Gas Initiative y de la Energy Governance

[25] US. Energy Information Administration, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, Washington, abril, 2011.

[26] US. Energy Information Administration, *Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, Washington, 2013, disponible en <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/archive/2013/pdf/fullreport_2013.pdf>.

[27] US. Energy Information Administration, *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: United Kingdom*, DOE-EIA, Washington, 2015, p. 6, disponible en <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/UK_2013.pdf>.

and Capacity Initiative. Estas iniciativas recogen las demandas de las empresas energéticas cuyo objetivo es *facilitar* sus operaciones fuera de EU.

Adicionalmente, la bonanza energética inducida por la tecnología sirvió también para apuntalar los negocios financieros, pues sobre los recursos descubiertos se canalizaron importantes flujos de capital desde Wall Street destinados a los activos de lutitas, inflando —a su vez— una nueva burbuja especulativa, la cual comenzó a desinflarse debido a que gradualmente se ha ido confirmado la sobreestimación de las lutitas a lo largo de todas las cuencas en Estados Unidos.

El caso más paradigmático de esta situación lo representa la cuenca Monterey en California, donde una empresa independiente contratada por el DoE estimó —inicialmente— la existencia de un potencial de 13.7 mil millones de barriles de petróleo, de los cuales sólo 600 millones de barriles podrían ser extraídos con la actual tecnología, esto es, una reducción del 96%,[28] ese brutal ajuste fue realizado por el propio DoE en una segunda evaluación.

Estos reajustes se repiten en todo el mundo, por ejemplo, en Polonia y México, después de conducir sus propias evaluaciones para identificar sus potenciales de lutitas, encontraron que sus recursos *prospectivos* están muy por debajo de lo estimado por el DoE. Lo anterior confirma la especulación asociada a la cuantificación de los "recursos técnicamente recuperables", debido a los intereses comerciales y geopolíticos subyacentes a ella.

En suma, se trata del uso de los instrumentos de Estado para al avance de su geoestrategia energética basada en la maximización de la producción de hidrocarburos, en el posicionamiento internacional de sus empresas y en la búsqueda del debilitamiento de la OPEP y otros productores importantes de energía como Rusia, a partir de una bonanza energética más política que sustentada en la materialidad geológica.

La narrativa geopolítica de la revolución *shale* no sólo es dominante en EU, sino también en México. Uno de los autores de este capítulo fue invitado a una reunión de articulistas de *La Jornada* con el secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell y su equipo, el 22 de agosto de 2013,[29] cuando se promovía la "reforma energética". Coldwell inició su presentación argumentando que ésta era conveniente tanto por los altos costos de la explotación no convencional (mencionó la perforación marítima profunda) y que ante la revolución tecnológica, EU estaba en vías de transformarse en potencia petrolera "como Arabia Saudita".

[28] Véase Louis Sahagun, *U.S. Officials Cut Estimate of Recoverable Monterey Shale Oil by 96%*, disponible en <http://www.latimes.com/business/la-fi-oil-20140521-story.html>.

[29] Pedro Joaquín Coldwell "Sobre petróleo debe hablar la sociedad", *La Jornada*, 23 de agosto, 2013, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/23/economia/027n1eco>.

Tales observaciones fueron sorprendentes porque desde febrero de ese año ya se conocía una investigación de J. David Hughes, que mostraba las altas tasas de descenso en la producción de 60 mil pozos en 32 cuencas *shale* de EU.[30] Esto contrastaba con los argumentos esgrimidos por los promotores de la "reforma energética", que van desde la Secretaría de Energía[31] y la SEMARNAT hasta el IMCO y el Consejo Coordinador Empresarial, quienes replican los beneficios que la revolución *shale* ha producido en EU para hacer posible la producción de hidrocarburos no convencionales en nuestro país. Empero, la narrativa de la revolución *shale* está sustentada en supuestos metodológicos, conceptuales y de medición que no corresponden a las realidades geológicas y económicas.

La autosuficiencia energética y el potencial exportador

El constante incremento en la producción de hidrocarburos desde el inicio de la "revolución *shale*", en complemento con la abundancia energética, es empleado para argumentar que Estados Unidos está en camino de alcanzar su independencia energética, objetivo estratégico perseguido afanosamente desde la década de 1970. Según las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés), de la Administración de Información Energética (EIA) del DoE y de empresas como ExxonMobil y Chevron, de continuar con la actual tendencia de producción de hidrocarburos, EU será exportador neto de energía en 2020.[32]

Sin embargo, lo que se observa en la realidad es una ajustada relación entre la producción y el consumo de hidrocarburos. Al respecto, la EIA del DoE (EIA por sus siglas en inglés) destaca que si bien la producción de gas natural en EU aumentó de 55 mil millones de pies cúbicos en 2008 a 72 mil millones en 2016, la mayor parte de ésta es consumida internamente (96% del total),[33] el resto se dirigió a México y hacia Europa (con exportaciones marginales).

[30] J. David Hughes, *Drill Baby Drill, Can Unconventional Fuels Usher a New Era of Energy Abundance?*, Post Carbon Institue, Santa Rosa, California, febrero, 2013, disponible en <http://assets-production-webvanta-com.s3-us-west-2.amazonaws.com/000000/03/97/original/reports/DBD-report-FINAL.pdf>.

[31] Véase Secretatría de Energia, *Con la ampliación de ductos y exploración y explotación de gas no convencional, México podría abastecerse de gas más barato y limpio: PJC*, Sener, México, 2013, disponible en <https://www.gob.mx/sener/prensa/con-la-ampliacion-de-ductos-y-exploracion-y-explotacion-de-gas-no-convencional-mexico-podria-abastecerse-de-gas-mas-barato-y-limpio-pjc>.

[32] De acuerdo con la EPA, en 2015 la perforación horizontal y la fractura hidráulica contribuyeron con más del 50% de la producción de petróleo y cerca del 70% del gas natural.

[33] Energy Information Admnisttation, *US Expected to Become a Net Exporter of Natural Gas this Year,* Department of Energy, 9 de agosto de 2017, disponible en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32412>.

En materia petrolera, la producción pasó de 5.1 millones de barriles diarios en 2005 a 9.5 millones en 2017[34] mientras su consumo se mantiene, en promedio, en 19.6 millones de barriles diarios. A pesar de esta mejora notable en la balanza energética, las importaciones permanecen altas con lo que la idea de la independencia y el dominio energético comienza a presentar problemas estructurales.

Luego está la persistencia de los bajos precios internacionales del petróleo, así como la consecuente reducción del conteo de plataformas de perforación y el agotamiento de los *sweets spots* (lugares de gran producción de hidrocarburos), que influirán en conjunto para que la producción de hidrocarburos no pueda siquiera sostenerse en los niveles actuales, ni qué decir incrementarla para obtener un excedente.

Empero, se insiste en que EU es autosuficiente y que su producción es tan sólida que será capaz de conducirlos al dominio de los mercados energéticos. Consistente con este objetivo, a finales de 2015, Barack Obama levantó la prohibición de exportar petróleo (vigente desde la década de 1970) y se comenzaron a reconfigurar las instalaciones que recibirían gas natural licuado importado.

Las expectativas de incrementar las exportaciones energéticas son crecientes, al respecto, Meghan O'Sullivan —del Council on Foregin Relations, cabildo de cabildos que reúne la *crème de la crème* de Wall Street, y ex vice asesora de Seguridad Nacional para Irak y Afganistán—, en su más reciente libro *The Windfall: How the new energy abundance upends global politics and strengthens America's power*,[35] argumenta que la revolución *shale* y las exportaciones de energía tienen implicaciones estratégicas globales que trastocarán la política en Rusia, Europa, China y el Medio Oriente. Para O'Sullivan, la supremacía energética a través de las exportaciones es posible y necesaria para el reposicionamiento global de EU, como aduce la cúpula gobernante en Washington desde Rick Perry, Ryan Zinke y Scott Pruitt, el negacionista climático colocado por Trump como jefe de la EPA.

Según O'Sullivan, las exportaciones energéticas abren importantes oportunidades estratégicas que Estados Unidos debe explotar, en particular des-

[34] Véase Energy Information Admnistration, *Petroleum & Other Liquids,* US Department of Enegy, noviembre de 2017, disponible en <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_sum_sndw_a_epc0_IM0_mbblpd_4.htm>.

[35] El libro de Meghan O'Sullivan es considerado, actualmente, el trabajo más influyente en el escenario político y energético estadounidense desde la publicación de la obra *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World* en 2011 por Daniel Yergin, fundador de la influyente consultora Cambridge Energy Research Associates. Véase: Meghan O'Sullivan, *Windfall: How the New Energy Abundance Upends Global Politics and Strengthens America's Power,* Simon & Schuster, Nueva York, 2017, 466 pp.

taca la relación con China. Desde su perspectiva, canalizar energía al gigante asiático podría contribuir a mantenerlo en el actual orden internacional bajo la égida de EU, evitando que estreche vínculos con países en Latinoamérica, África y, particularmente, en Medio Oriente. De esta manera, EU no sólo buscaría conservar intacto el orden internacional, sino también pretendería "apaciguar" los potenciales conflictos con China.[36]

Aunque tal entusiasmo geopolítico pierde de vista, por un lado, que EU deberá competir por los mercados internacionales con países con costos de producción mucho más bajo que los de ellos y con mayores reservas de hidrocarburos, a lo que deben adicionarse las limitaciones financieras y geológicas de la "revolución *shale*", lo que hace del dominio energético una política poco realista para Estados Unidos.

Pero lo que es importante destacar es que no ha sido impedimento para que el sector energético se esté convirtiendo, cada vez más, en el soporte de la política exterior estadounidense, sea liderando guerras de agresión (Irak, Libia, Siria u operativos clandestinos tipo Operación Venezuela Freedom 2, en curso desde el Comando Sur) para capturar los recursos energéticos, sea promoviendo la "revolución *shale*", la energía está en el centro de la formulación de la política exterior de un país como EU, sediento de energía. De hecho, no es posible analizar sus imperativos estratégicos sin el vínculo existente entre energía y política exterior, cuyo impacto en el terreno estratégico modifica el escenario de la geopolítica internacional.

El jugador clave del mercado petrolero

Otras de las consecuencias geopolíticas de la "revolución *shale*", desde el punto de vista de sus promotores, ha sido la ruptura de la capacidad de la OPEP de influir determinantemente en la formación del precio del petróleo. Este supuesto implicaría aceptar que Estados Unidos se convirtiera en el jugador clave del mercado del petróleo en los siguientes términos explicados por Joseph Nye, ex presidente del Consejo Nacional de Inteligencia y ex secretario adjunto del Departamento de Defensa para Asuntos de Seguridad Nacional:

> La menor escala de los pozos de esquisto los hace más flexibles a fluctuaciones de los precios de mercado. Una inversión multimillonaria por varios años en un pozo gaspetrolero tradicional no se puede detener y reiniciar fácilmente; pero los pozos de esquisto son más pequeños, más baratos y más

[36] Véase Sarah Ladislaw, *Windfall: A Discusión with Meghan O'Sullivan*, CSIS, 2 de octubre de 2017, disponible en <https://www.csis.org/podcasts/energy-360>.

> fáciles de activar por lo que ahora EUA es el "productor bisagra", capaz de equilibrar la oferta y la demanda de los mercados globales de hidrocarburos.[37]

Lo que escapa al análisis del Nye, es que los *frackers* no cuentan con el volumen de reservas y de producción, y mucho menos con capacidad ociosa para, en efecto, balancear los mercados. Aún más, debido a las aceleradas tasas de declinación y a su estructura financiera, éstos están obligados a extraer a máxima capacidad. Todo lo contrario sucede con Arabia Saudita, que puede incorporar o retirar rápidamente del mercado entre 1.5 y 2 millones de barriles de petróleo diarios para estabilizar el precio.[38] Ésa ha sido la importancia de Arabia Saudita en el mercado del petróleo, incluso el Reino fue una pieza clave en la absorción de la producción de Irán perdida tras la imposición de sanciones derivadas de su Programa Nuclear. Esta capacidad de influir en el mercado cuando el abasto es ajustado o abundante, simplemente está fuera de todo alcance para los operadores de Estados Unidos.

La superioridad tecnológica y el espíritu empresarial

Como se señaló anteriormente, el desarrollo tecnológico es central en la narrativa de la "revolución *shale*", es común que se afirme que "la verdadera revolución tecnológica es la del esquisto". En consecuencia, se enfatiza que las nuevas tecnologías contribuyeron al nuevo escenario de abundancia. Al respecto Nye afirma que;

> La revolución de esquisto lo cambió todo y puso de manifiesto la combinación de espíritu emprendedor, protección de la propiedad privada y mercados de capitales que constituye la fortaleza implícita del país. En ese sentido la revolución del esquisto también reforzó el poder blando estadounidense.[39]

De nueva cuenta, Nye magnifica los efectos de la revolución *shale* y no señala que esa revolución tiene más que ver con el manejo de los instrumentos de Estado que con el espíritu emprendedor. Bajo el mandato del DoE, se llevó a cabo en 1976 el Eastern Gas Shale Project, que tuvo por objetivo:

[37] Joseph Nye, "La nueva geopolítica de la energía", en *World Economic Forum*, 3 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/11/la-nueva-geopolitica-de-la-energia?utm_content=buffer03568&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer>.

[38] Energy Information Admnistration, *What Drives Crude Oil Prices?*, disponible en <https://www.eia.gov/finance/markets/crudeoil/supply-opec.php>.

[39] Joseph Nye, *op. cit.*

> Desarrollar y mejorar las tecnologías de extracción hasta el punto de preparación técnica para desarrollo comercial, por ejemplo, incrementar el atractivo económico de los recursos de gas no convencionales para la industria privada [y] Reducir la incertidumbre que rodea a la magnitud potencial de las reservas de los recursos de gas no convencional y las condiciones bajo las cuales serán producidos.[40]

La innovación tecnológica que hizo posible la revolución shale es esfuerzo conjunto entre el gobierno de EU y las empresas con la finalidad de incrementar la base disponible de recursos energéticos. Este vínculo simbiótico se estrechó cada vez más tras el trauma estratégico sufrido por el embargo impuesto por la OPEP y el arribo del *peak oil* a principios de la década de 1970.

En consecuencia, una de las claves para comprender el éxito de la "revolución *shale*" es la política científico-industrial de EU, en la cual el gobierno asume la inversión inicial de desarrollo y, una vez que se prueba su factibilidad económica, las empresas retoman los avances tecnológicos generados para después implementarlos comercialmente, al tiempo que reciben beneficios fiscales y regulatorios.[41]

El gas natural: combustible de la transición energética

El último componente de la narrativa *shale* es el papel que se le asigna al gas natural como combustible de la transición energética. Es reiterada su defensa y presentación como combustible fósil limpio y eficiente, incluso, desde las altas esferas de la EPA en EU y de la SEMARNAT en México. Con un análisis parcial, contrastante con la evidencia científica acumulada, se insiste que el gas no convencional emite menores cantidades de dióxido de carbono (CO_2) en comparación con el carbón mineral y el petróleo.

Pero al estudiar el ciclo de vida de la producción no convencional, se descubre que las emisiones de metano, un gas con mayor potencial de efecto invernadero que el CO_2, son iguales o superiores a las generadas en la extracción de carbón mineral como destacó la IEA en su estudio *Golden rules for a Golden Age of Gas: Special Report on Unconventional Gas*.[42] Posteriormente, Anthony Ingraffea, de la Cornell University, confirmaría que las

[40] US. Department of Energy, *Unconventional Gas Resources Program,* Department of Energy, Morgantown Energy Technology Center, West Virginia, 1980.

[41] Lo mismo ocurre en el caso desarrollo de las tecnológicas de captura y secuestro de carbono por medio de proyectos de la Oficina de Energía Fósil la producción de combustibles fósiles limpios para lograr la "aceptación social" de la nueva producción intensiva de hidrocarburos y como forma de "cumplir" con su política ambiental para no avanzar en un plan climático serio.

[42] Véase International Energy Agency, *Golden Rules for a Golden Age of Gas: Special Report on Unconventional Gas*, París, IEA, 2012, 143 pp.

cantidades de fuga y venteo de metano en los pozos no convencionales son superiores entre dos y tres veces a lo estimado en 2011 por la EPA (calculado en 3% de la producción de gas natural no-convencional).[43]

Aún con todo y el incremento en las emisiones de metano, la administración Trump eliminó los requerimientos que obligaban a las empresas a reportar sus emisiones de metano.[44] Con todo esto, los supuestos beneficios ambientales del gas natural no-convencional se diluyen. Así, para tratar de "limpiar" tecnológicamente a los hidrocarburos, el gobierno de EU impulsa el desarrollo e implementación de la captura y secuestro de carbono. Sin embargo, resulta ser una apuesta muy costosa, por ejemplo, las plantas de carbón equipadas con captura y secuestro de carbono son casi tres veces más caras que las eólicas en tierra y más de dos veces tan caras como la solar-fotovoltaica. Aunque si bien los costos pueden reducirse con investigación y desarrollo, el potencial para la mejora de costos es limitado.[45]

En síntesis, la narrativa geopolítica de la "revolución *shale*" no escatima en señalar que ésta impulsó a la economía, mejoró la balanza comercial, disminuyó las emisiones de gases de efecto invernadero y fortaleció la competitividad estadounidense. Pero, en la práctica ésta empoderó más al cabildo fósil y ralentizó la transición energética, mientras EU sigue desplegando su aparato militar y paramilitar en dirección de "guerras de agresión" y de "diplomacia de fuerza" por los recursos estratégicos remanentes del planeta.

A tal extremo ha llegado esta narrativa que Estados Unidos promueve la agenda fósil y nuclear como su "respuesta" al calentamiento global en la COP23 que se celebró en Bonn, Alemania, del 6 al 17 de noviembre de 2017. EU fue el anfitrión de una presentación titulada "The Role of Cleaner and More Efficient Fossil Fueles and Nuclear Power in Climate Mitigation",[46] en la que participaron como oradores representantes de las empresas *Nu-*

[43] Cfr. R.W. Howarth, *A Bridge to Nowhere: Methane Emissions and the Greenhouse Gas Footprint of Natural Gas*, Energy Sci Eng, 2014, pp. 47-60, disponible en <https://www.eeb.cornell.edu/howarth/publications/Howarth_2014_ESE_methane_emissions.pdf>.

[44] Aunque finalmente la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia decidió, en junio de 2017, que la EPA deberá continuar implementando la disposición del reporte de emisiones de metano en el sector petróleo y gas. Lo que supondría, según la ley aprobada durante el último año de la administración del presidente Obama que, las compañías deberán de llevar a cabo un estudio preliminar sobre sus fugas de metano a partir de junio de 2017. Ésta es la ley por la que el propio Scott Pruitt en su calidad de abogado general por el Estado de Oklahoma, demandó a la EPA en defensa de la industria fósil.

[45] Jeffrey Rissman y Robbie Orvis, "Carbon Capture and Storage: An Expensive Option for Reducing US CO_2 Emissions", en *Forbes*, 3 de mayo de 2017, disponible en <https://www.forbes.com/sites/energyinnovation/2017/05/03/carbon-capture-and-storage-an-expensive-option-for-reducing-u-s-co2-emissions/>.

[46] Véase Lisa Friedman, "Trump Team to Promote Fossil Fuels and Nuclear Power at Bonn Climate Talks", en *The New York Times*, 2 de noviembre de 2017, disponible en <https://mobile.

Scale Power (nuclear), *Tullurian* (exportadora de gas natural licuado) *y Peabody Energy* (carbonífera).[47]

En su intervención señalaron que los combustibles fósiles continuarán desempeñando un papel central en la mezcla energética, y que EU tiene los recursos suficientes para contribuir con la satisfacción de la demanda de manera más "limpia" de base nuclear y fósil. Postura a todas luces irracional en momentos en que el IPCC afirma que dos terceras partes de las reservas de hidrocarburos deben de permanecer en el subsuelo para alcanzar el objetivo de limitar la temperatura a no más de 2º centígrados para cumplir con las disposiciones del Acuerdo de París, del cual Donald Trump decretó su retiro por considerar que es un "acuerdo que castiga a los EUA".

El futuro de la humanidad parece no importar cuando los *business* dictan la política, esto es expresado fielmente por Rick Perry, al que al cuestionársele si el retiro del Acuerdo de París dañaría las relaciones internacionales de EU, respondió que, por el contrario, que las exportaciones energéticas reforzarán sus alianzas internacionales con socios estratégicos. Además, Perry enfatizó que EU está en posición de crear más "amigos", siendo capaz de entregarles energía y no manteniéndolos como rehenes como lo hacen algunos países.[48]

Finalmente, pese a las profundas implicaciones estratégicas, económicas, financieras y, particularmente, ambientales y sociales, en México se replica esta visión tanto en el escenario previo (de promoción) como posterior (de implementación) a la "reforma energética". Es común en el discurso oficial escuchar que el gas natural es un combustible limpio o que la caída de la producción de hidrocarburos será revertida con los abundantes recursos no convencionales. Insistiéndose que estos beneficios sólo son posibles dentro de un modelo basado en la libre competencia fuera de toda discusión ideológica.[49] Desde la perspectiva de la administración de Enrique Peña Nieto, la

---

nytimes.com/2017/11/02/climate/trump-coal-cop23-bonn.html?_r=0&referer=https%3A%2F%2Ft.co%2F2MDUFm80Co%3Famp%3D1>.

[47] Resulta irónico que Peabody Energy participe en una presentación organizada por el gobierno de EUA y, aún más, ante la reunión anual de la Conferencia de las partes después que fue demanda en 2015, por el abogado general de Nueva York, por ocultar los riesgos a sus inversionistas sobre el calentamiento global. Ahora, las carboníferas han recibido un nuevo impulso por la administración de Donald Trump tras dar por terminada la guerra contra el carbón iniciada por Barack Obama.

[48] Timothy Gardner, "Trump Seeks to Protect Global Power Through Energy Exports", en *Reuters*, 29 de junio de 2017, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-energy/trump-seeks-to-project-global-power-through-energy-exports-idUSKBN19K2VY>.

[49] Atlantic Council, *The Future of the US-Mexico Energy Relationship,* disponible en <http://www.atlanticcouncil.org/events/webcasts/the-future-of-the-us-mexico-energy-relationship.> Diálogo entre David Goldwyn, ex coordinador de asuntos energéticos internacionales del Departamento de Estado y jefe de grupo asesor de asuntos energéticos del Atlantic Council y

apertura del sector energético es "un cambio cultural porque la Reforma va a desarrollar una nueva relación de los mexicanos con la energía, menos ideológica, menos estatista, con más racionalidad económica y con más pragmatismo".[50]

Esta postura oficial implícita y explícitamente acepta y adopta, por un lado, la ideología de la regulación neoliberal que desnacionaliza el sector y, por el otro, la de los combustibles fósiles no convencionales que guían el diseño de la política energética del país.

El BEAN: explotación y control de los combustibles fósiles de México. Las realidades geológicas de la "revolución *shale*"

En los términos planteados por Rick Perry, el objetivo del BEAN consiste en convertir a Norteamérica en un *hub* energético con la capacidad de : *1*) satisfacer la demanda de sus integrantes; *2*) reducir los precios de los combustibles; *3*) mejorar de la seguridad energética, y *4*) fortalecer la competitividad regional, todo basado tanto en el libre acceso a los recursos energéticos, como mediante una acelerada producción de hidrocaburos.

El BEAN plantea nuevos desafíos a la de por sí vulnerable seguridad energética nacional, por ejemplo, si Estados Unidos señala que la estrategia de la supremacía energética está sustentada en el uso de las exportaciones como arma geopolítica, entonces es de esperarse que en el marco del BEAN se compartan los recursos energéticos, primero, para balancear las demandas regionales y, después, destinar el excedente a los mercados internacionales. En este sentido, ¿quién decidirá con quién se "comparten" las exportaciones?, ¿quién dirigirá la política energética regional? Desde esta perspectiva, el BEAN representa la pérdida de control de la política energética e, incluso, de los recursos energéticos de México, toda vez que la "reforma energética" amplificó estos riesgos. El BEAN implicaría también la cuantificación de los recursos energéticos de América del Norte como un todo, con lo que supuestamente se fortalecería la seguridad energética y la competitividad regional, pero en concreto, se trataría del aseguramiento de la dependencia estratégica estadounidense, ahora con pleno control

---

Lourdes Melgar ex Subsecretaria de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía de la actual administración, durante su intervención ésta afirmó que la Reforma Energética no está sustentada en ideología, sino en las mejores prácticas internacionales.

[50] Pedro Joaquín Coldwell en su mensaje de clausura del evento Oil and Gas Forum organizado por Siemens y *El Financiero*, celebrado el 6 de julio de 2017 en el Hotel St. Regis en la Ciudad de México.

de los recursos de "Norteamérica", abriendo paso del America First al America Only.

Pero, ¿qué efectos tendría la adopción de la revolución *shale* en México? Según la EIA, en el norte del país se perforarían 60 mil pozos en pocas décadas y aunque son formaciones geológicas distintas a las de EU, es posible estimar las astronómicas cifras de miles de millones de litros de agua y de kilos de tóxicos: se utilizaría un billón (millón de millones) 800 mil millones de litros de agua en un norte de México con crónico *stress* hídrico.[51] En materia de kilos de sustancias tóxicas, enlazadas con esa magna cantidad de agua a lo largo de varias décadas, la cifra ascendería a los 25 440 millones de kilos. Esa temible masa de agua, sustraída del consumo humano, agrícola e industrial-no fósil, y la enorme utilización de sustancias tóxicas (más de 500) representan gran amenaza a la salud pública, en particular a territorios y bienes comunes de nuestras comunidades indígenas, ejidales y de pequeña y mediana agricultura[52] con efectos de enorme alcance como los que ya se han registrado sobre la población estadounidense. En ese caso, entre 2000 y 2013, 3 900 sistemas de agua públicos en EU tenían, al menos, un pozo hidrofracturado dentro de una milla de su fuente de suministro con la que se abastecieron a 8.6 millones de personas. Mientras, otros 3.6 millones de habitantes la obtuvieron de sistemas no públicos en condados con al menos un pozo hidrofracturado.[53] Por lo que, derivado de los datos anteriores, al menos 12.2 millones de personas en EU han sido expuestas a la contaminación de sus fuentes de agua potable.

Lo anterior permite dimensionar el riesgo a la salud pública por la exposición de los habitantes al fluido de perforación. Esto es así debido a la cercanía del pozos *shale* con los cuerpos de agua potable, al respecto, la propia EPA concluye que —en algunos casos— no hay separación entre la parte superior del pozo fracturado y la parte inferior de un cuerpo de agua potable. De tal manera que, "cuando la producción de pozos de petróleo y gas hidráulicamente fracturados está localizada cerca o dentro de los recursos de agua potable, hay un mayor potencial en el ciclo del agua de la fracturación

[51] Con alta probabilidad se sobreexplotarán los recursos hídricos subterráneos en regiones áridas para abastecer de agua a los operadores e incluso, el desvío de afluentes desde otros estados para enfrentar el déficit hídrico lo que supone mayor presión a la disponibilidad de agua. Sin contar los efectos del calentamiento global en la precipitación en el país.

[52] Véase Francisco López Bárcenas, "La Segunda Etapa de la Revolución de los Ricos, la Reforma Energética y los derechos de los Pueblos indígenas", en Jaime Cárdenas Gracia (coord.), *La Reforma Energética. Análisis y consecuencias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Tirant lo Bllanch, México, 2015, pp. 253-271.

[53] EPA, *Hydraulic Fracturing for Oil and Gas: Impacts from the Hydraulic Fracturing Water Cycle on Drinking Water Resources in the United States*, EPA Office of Research and Development, Washington, 2017, p. 4.

hidráulica de impactar en esos recursos".[54] De esta precariedad y vulnerabilidad hídrica que tales proyectos generan, no mencionan ni una palabra, ni acá, ni allá, debido a la potente narrativa oficial a favor del *fracking* en ambos lados de la frontera, a pesar de la evidencia generada en EU de amplia solidez científica como ahora se conoce, gracias a estudios pioneros publicados, entre otros, por Anthony Ingraffea de la Universidad Cornell y Seth Shonkoff, director de PSE Healthy Energy.[55]

Desde finales de 2011, Robert W. Howart, Anthony Ingraffea y Terry Engelder desde *Nature*[56] habían advertido sobre los "altos riesgos" del *fracking* "a la salud y medio ambiente". En lo referido a las emisiones detectadas en el ciclo de vida de los pozos, resalta la investigación (también de 2011) sobre "Metano y la huella de efecto invernadero del gas natural de las formaciones *shale*" de Robert W. Howarth, Renee Santoro y Anthony Ingraffea.[57] Esas emisiones de metano son, al menos, de 30% y quizá más del doble de las emitidas por el gas convencional. Los autores indican además que las mayores emisiones se observan cuando ocurre la fracturación hidráulica y durante la perforación después de la fractura. Notan que el metano es un gas de efecto invernadero poderoso con un potencial de calentamiento climático mucho mayor que el dióxido de carbono, particularmente en las primeras décadas del inicio del vertido de emisiones a la atmósfera. Por tanto, la huella del gas *shale* en un horizonte temporal de 20 años es mayor a la del gas convencional o del petróleo. Comparada con la huella del carbón, los autores encontraron sólida evidencia de que la del gas shale es "al menos 20% mayor y quizá mucho más".

[54] *Ibid.*, p. 6.

[55] Véase Anthony Ingraffea, Robert W. Howarth y Terry Engelder, "Natural Gas: Should Fracking Stop?", en *Nature*, 477, 15 de septiembre, 2011, pp. 271-275, disponible en <http://www.nature.com/nature/journal/v477/n7364/full/477271a.html>.

S. Shonkoff, P. Jordan, A. Brandt, K. Ferrar, R.L. Maddalena, B.K. Greenfield, M. Jerrett, M. Heberger, T.E. McKone. *"A Case Study of the Petroleum Geological Potential and Potential Public Health Risks Associated with Hydraulic Fracturing and Oil and Gas Development in The Los Angeles Basin"*, en California Council on Science and Technology. An Independent Scientific Assessment of Well Stimulation in California, CCST, Sacramento, 2015, disponible en <http://ccst.us/publications/2015/vol-III-chapter-4.pdf>, y Seth B.C. Shonkoff, Jake Hays y Madelon L. Finkel, "Environmental Public Health Dimensions of Shale and Tight Gas Development", en *Environ Health Perspect*, vol. 122, núm. 8, agosto, 2014, disponible en <https://ehp.niehs.nih.gov/1307866/#tab2>.

[56] Robert Howart, Anthony Ingraffea y Terry Engelder, "Natural Gas: Should Fracking Stop?", *Nature*, 477, 15 de septiembre, 2011, pp. 271-275, DOI: 10.1038/477271a, disponible en <http://www.nature.com/nature/journal/v477/n7364/full/477271a.html>.

[57] R.W. Howarth, R. Santoro & A. Ingraffea, "Methane and the Greenhouse-Gas Footprint from Natural Gas Shale Formations", *Climatic Change* (2011) 106: 679. DOI: 10.1007/s10584-011-0061-5, disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-011-0061-5>.

Estas cifras, además deben contextualizarse con el ritmo de perforación y de abandono que imponen las lutitas para dimensionar el grave problema de las emisiones de metano. Se estima que cerca de un millón de pozos fueron hidrofracturados desde finales de la década de 1940 y, al menos, una tercera parte de éstos emplearon el *fracking* entre 2000 y 2014, sólo entre 2011 y 2014, la EPA estimó que se perforaron entre 25 mil y 30 mil pozos al año.[58] Esta información permite tener una justa proporción de la demanda de agua y territorio, así como de las emisiones que emanan de la perforación intensiva en lutitas.

Así, estudios posteriores confirmaron estas estimaciones que desde entonces desautorizaban la noción repetida por los funcionarios y medios de EU y sus contrapartes mexicanas, de que el gas *shale* sería "un puente dorado" hacia otro patrón energético. Ello porque olvidan también tomar en consideración las emisiones generadas en la producción de energía secundaría, en este caso de electricidad.

Por ejemplo, la IEA estima que las centrales eléctricas basadas en carbón generan alrededor de una tonelada de CO_2 por mega watt/hora. Las centrales más eficientes a carbón logran reducirlas a 800 kg; mientras una basada en gas natural alcanza los 350 kg por mega watt/hora. Frente a esta comparación, es evidente que la combustión del gas natural produce menores cantidades de CO_2 en comparación con el carbón e, incluso, con el petróleo. Sin embargo, la propia IEA señala que para alinearse con el objetivo de 2º centígrados, la intensidad de emisiones en el sector eléctrico debe caer aceleradamente y mantenerse en niveles mínimos en alrededor de 80 kg de CO_2 por mega watt/hora. Aun empleando tecnologías de captura y secuestro de carbono, una planta de carbón podría reducir su intensidad de emisiones a 150 kg de CO_2 por mega watt/hora.[59] Es decir, que ni el gas natural, ni la tecnología de captura y secuestro que lo acompañan contribuirían al cumplimiento de los objetivos climáticos como frecuentemente se aduce.

En materia de las implicaciones para la salud pública del uso del *fracking*, las advertencias científicas ya eran cuantiosas años antes del arribo de la "revolución *shale*" a México.[60] Ha sido una avalancha de investigaciones en esa dirección, así como de una amplia masa de organizaciones y comuni-

[58] EPA, *op. cit.*, p. 4.

[59] Cfr. Fatih Bironl, "Five Ways to Take Action on Climate Change", en *The Guardian*, 3 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/dec/03/five-ways-to-take-action-on-climate-change>, La IEA estima el promedio de intensidad global de emisiones en el sector eléctrico en 500 kg de CO_2 por mega watt/hora.

[60] Véase Seth Shonkoff, *Public Health Dimensions of Horizontal Hydraulic Fracturing: Knowledge, Obstacles, Tactics and Opportunities*. Report for the 11th Hour Project, University of California, Berkeley, abril de 2012, disponible en <catskillcitizens.org/learnmore/shonkoff.pdf>.

dades opuestas a ese tipo de explotación fósil después de experimentar los efectos a la salud que la proximidad a los pozos *shale* produce. Al respecto cabe mencionar el compendio realizado por el Dr. Seth Shonkoff con J. Hays[61] sobre la literatura científica disponible, tanto en relación con los impactos a la salud humana detectados por la práctica del *fracking* como de las emanaciones de metano a la atmósfera,[62] además de los peligros mencionados para los acuíferos y otras aguas subterráneas de importancia para la salud de familias y comunidades.[63] De relevancia mayor fue el compendio de estudios sobre los efectos sobre la niñez,[64] así como la toxicidad detectada en estudios comparativos entre la explotación no-convencional y la convencional presentando ambos índices semejantes.[65]

Pese a este cúmulo de estudios y advertencias, el secretario de Energía mexicano, Pedro Joaquín Coldwell, afirmó que las lutitas "requieren un trabajo de convencimiento social, de sembrar conciencia de los beneficios que trae, sobre todo si se hace conforme a buenas prácticas, con buena regulación y buena supervisión pues no causa los daños que se le atribuyen luego".[66] Mientras Coldwell defiende la implantación de la revolución shale en México, esas "buenas prácticas" a las que refiere están proporcionando

[61] J. Hay and S.B.C. Shonkoff (2015, June 16) *Toward an Understanding of the Environmental and Public Health Impacts of Shale Gas Development: An Analysis of the Peer Reviewed Scientific Literature, 2009-2015,* (POSE Healthy Energy working paper, University of California, Berkeley, 2015, disponible en <http://www.psehealthyenergy.org/data/Database_Analysis_2015.6_.16_.pdf>.

[62] Sobre fugas de metano y por qué el gas natural no sirve de "transición limpia según la literatura científica con dictaminación de pares", véase <http://www.psehealthyenergy.org/data/SS_Methane_02.pdf>.

[63] Respecto a la contaminación de tóxicos del *fracking* sobre acuíferos y otras aguas subterráneas que representan riesgo a la salud humana, animal y vegetal véase <http://www.psehealthyenergy.org/data/Water_Studies_Science_Summary_Oct20141.pdf>.

[64] Los estudios sobre la vulnerabilidad de la niñez a este tipo de explotación no convencional de combustibles fósiles, se destaca en <http://www.psehealthyenergy.org/data/SS_Vulnerable_Pop_3.7_.pdf>.

[65] Para un compendio de este tipo de literatura científica, además de la disponible en los medios de comunicación, revistas, radio etc., referida a la extracción no convencional de gas y petróleo, consultar de la Heinrich Böll Stiftung, *Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del Fracking*, México, Centroamérica y el Caribe, 3a. edición, octubre, 2015, disponible en <https://mx.boell.org/es/compendio-fracking>.

Para la cuarta edición, 17 de Noviembre de 2016, véase <http://www.psr.org/assets/pdfs/fracking-compendium-4.pd>. En Google: Compendium of Scientific Medical and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking (Unconventional gas and oil extraction), Fourth Edition November 17, 2016.

[66] Marco A. Mares, *Entrevista a Pedro Joaquín Coldwell: ronda petrolera de campos no convencionales a la espera de regulación,* 10 de octubre de 2017, disponible en <https://marcomares.com.mx/ronda-petrolera-campos-no-convencionales-la-espera-regulacion/>.

evidencias irrefutables sobre la irracionalidad económica, social y ambiental que implica la explotación de hidrocarburos no convencionales.

Tan sólo en el caso del agua, cada pozo —téngase presente— requiere entre 5.5 y 29.5 millones de litros del vital líquido, transformando en fluido para cada evento de fractura. Como el agua es el principal fluido en esta operación —y generalmente no está disponible directamente de pozos— debe transportarse por medio de pipas a diésel, con una capacidad aproximada de 11 300 litros cada una. Como cada evento *frack* requiere de 18.9 millones de litros, en promedio (excluyendo la arena y otros químicos), se necesitan más 1 660 viajes de pipas excluyendo los camiones para transportar la arena y las sustancias químicas. Cada pozo usualmente se fractura entre una y diez veces durante su ciclo de vida y con miles de pozos concentrados en regiones de alta extracción, entonces ocurren niveles sin precedentes de contaminación del aire por las emanaciones de motores diésel de las pipas, que llega a la población de estas áreas rurales, a las que se añade una enorme contaminación auditiva y destrozo de caminos o carreteras. Ni qué decir de la transformación del territorio en su conjunto para la instalación de la infraestructura energética.

La anterior es otra entre muchas dimensiones ausentes en la narrativa oficial. En EU, además, con el shale se rompe la zonificación de lo urbano, suburbano y rural y en especial entre lo residencial, áreas de educación y recreo y lo industrial. Si a eso se agrega la contaminación de acuíferos por fugas de metano, la práctica ilegal de algunos transportistas que vierten el agua de reflujo en la primera cañada que encuentran en el camino, se empezará a comprender por qué a lo largo y ancho de EU poco más de 400 ciudades, poblaciones, condados, distritos y estados han intentado o han logrado prohibir el *fracking* o prácticas asociadas a esa tecnología.[67]

Es otra notable ausencia en una narrativa orientada a la extracción de riqueza pública, de tierras comunales o terrenos, de naturaleza, ríos, forestas, montañas, aire de campesinos, indígenas[68] y pequeños/medianos agricultores, hacia privados y grandes monopolios que ya cuentan con cobertura legal bajo leyes paralelas a la "reforma" energética, lo cual se verá reforzado con el BEAN. Con la "reforma" petrolera y energética,

> […] los pueblos indígenas, […] serán afectados […] de manera subrepticia, se les pretende seguir despojando, como actualmente sucede con sus territorios

[67] Mary Grant, *Local Resolutions Against Fracking 03.20.17,* Ingreso al sitio Food and Water Watch con mapa y localización de condados, distritos, ciudades y resoluciones o leyes para moratoria o prohibicion del fracking, disponible en <https://www.foodandwaterwatch.org/insight/local-resolutions-against-fracking, consúltese también <http://localprogress.org/wp-content/uploads/2013/09/Fracking.pdf>.

[68] Véase Francisco López Bárcenas, *op. cit.*

> y algunos recursos naturales la tierra, el agua, la minas, los bosques vía explotación y servicios ambientales entre otros proyectos. Sería bueno que los pueblos reaccionaran ante esta situación y exigieran se les consultara antes de discutir y aprobar o desechar la propuesta presidencial. Sería bueno también que los políticos no olvidaran a los pueblos a la hora de tomar sus decisiones, pues al final esto generaría más problemas de los que ya se viven actualmente entre el estado y los pueblos indígenas por razones similares.[69]

Al final, los tomadores de decisión en México olvidaron a los habitantes de los territorios sociales, comunidades e indígenas aprobando una "reforma" que legaliza el despojo e institucionaliza las asimetrías de poder entre las petroleras y la propiedad social en México.

Mientras en México, en el escenario pre y post "reforma", la euforia por los combustibles no convencionales permanece intacta, este hecho es un indicador de que los tomadores de decisión en México se apartan de la producción científica para sustentar la planeación energética y aceptan (mecánicamente) la línea energética trazada desde Washington. Por ejemplo, el estudio de Hughes, al que se hizo mención más arriba en este capítulo, un geofísico que por cuatro décadas trabajó como científico y director de investigación para el Geological Survey of Canada, fue un parteaguas ya que cuestionó, con dato sólido derivado del análisis de los registros diarios de 65 mil pozos en 32 cuencas *shale* de Estados Unidos, la narrativa del gas y aceite (*tight oil)* muy dada a la hipérbole: de que es una "revolución energética" llevada a elaboraciones geopolíticas, de seguridad y de abundancia energéticas, con cálculos y proyecciones de la EIA de alto optimismo y probada desmesura.[70]

Hughes indica que el inesperado aumento del 40 por ciento de la producción de gas shale en EU llegó a una meseta a finales de 2011, Hughes apunta que el 80 por ciento del gas shale viene de cinco cuencas, varias de ellas en declive".[71] Por las altas tasas de declinación que muestran los registros diarios de los pozos shale, en 2012 se perforaron más de siete mil pozos con una inversión de 42 mil millones de dólares (mmdd), sólo para mantener el mismo nivel de producción valorada ese año en 32 mmdd.

La investigación indica que la producción del *tight oil* también creció mucho representando cerca de 20 por ciento de la producción total de EU, revirtiendo años de descenso. Entre los datos más significativos se consigna que más de 80 por ciento proviene de dos cuencas: Bakken en Dakota del

[69] *Ibid.*, p. 271.

[70] John Saxe-Fernández, *Periferias*, 2013, *op. cit.,* disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fisyp/20131009120021/Periferias21.pdf>.

[71] *Ibid*.

Norte y Montana e Eagle Ford al sur de Texas. Otras fuentes representan menos de 20 por ciento. Por su alta tasa de declinación en 2012 se perforaron más de seis mil pozos con un costo de 35 mmd anuales para mantener la producción al mismo nivel. El autor estima que el techo shale llegará a los 2.3 millones de barriles diarios (mbd), declinando a 0.7 mbd ocho años después, en 2025. Entonces, ¿en base a qué cálculos, firmas y gobiernos siguen promoviendo el negocio *shale*? En gran medida es por las altas expectativas que suscitan las cifras de la EIA para países como México, Polonia y Argentina.

Hughes indiqua que esas estimaciones de la EIA son altas y "muy optimistas" porque centran la atención en la cantidad estimada de recursos *in situ,* asumiendo una fracción recuperable y procediendo luego a dividir esas "reservas técnicamente recuperables" por la tasa de consumo, resultando "en décadas" si no es que siglos de consumo futuro. Así se infla la burbuja shale, dejando a un lado dos rubros esenciales para determinar la viabilidad de cualquier fuente energética: *1*) la tasa de suministro de energía, es decir, aquella en que el recurso puede producirse. "Una gran cantidad de recurso *in situ* no dice nada si no puede producirse de manera consistente y en las cantidades necesarias, características que", dice Hughes, "son afectadas por factores geológicos, geotérmicos y geográficos (que luego se expresan en costos económicos)", y *2*) la tasa de producción neta (TPN) de energía, que es la diferencia entre la cantidad de energía usada en la producción del recurso y la energía contenida en el producto final.

Así, para Hughes no es tanto "un problema de recursos sino de tasas de suministro". Hughes y Cavallo coinciden en que la TPN de los combustibles fósiles (CF) no-convencionales es muy inferior a la de los CF convencionales, su declinación es exponencial y su explotación (fractura hidráulica), como muestra la literatura científica analizada, se asocia a enormes costos en salud humana y medio ambiental por lo devastador y tóxico de esa técnica.

La coincidencia del desplome del precio del gas en EU y el furor por ampliar el mercado de capitales *shale* —que ya en 2012 había arrasado con inversiones de miles de pequeños, medianos y aún grandes inversionistas— llamó la atención de Deborah Rogers, analista financiera de Wall Street, cuyo estudio *Shale and Wall Street*[72] detecta que las grandes firmas bancarias y de inversión de Wall Street se beneficiaron de ese colapso: en 2012 ganaron más de 45 mil millones de dólares por servicios, honorarios y otros rubros vinculados a procesos de fusión y compra (*merger & acquisition*). Por

[72] Deborah Rogers, *Shale and Wall Street*, Energy Policy Forum 2013, disponible en <http://shalebubble.org/wall-street/>.

lo que en más de un sentido son cruciales las mencionadas investigaciones geopetroleras elaboradas por Hughes, para determinar si el shale puede gestar o no una era de bonanza energética, o si se trata de otro frenesí especulativo alentado por información cargada de optimismos.

A ese estudio siguieron otros también por Hughes y el *Post Carbon Institute: Drilling Deeper: a Reality Check on U.S. Government Forecasts for a Lasting Tight Oil & Shale Gas Boom* (*Perforando más profundo: verificación de la realidad de las proyecciones gubernamentales de EUA de una bonanza de largo alcance del petróleo y gas de lutitas*),[73] que revisan y cotejan las realidades geológicas de las proyecciones gubernamentales de la EIA sobre una bonanza de largo plazo en la producción de gas y petróleo en lutitas. Las siete cuencas de petróleo de lutitas y las otras siete de gas representan el 82% y el 88%, respectivamente, de la producción nacional proyectada a 2040, según la Perspectiva Anual de la EIA.[74]

El estudio mostró:

> *1*) Que la producción de las cuencas mayores llegarán a su techo en 2020. A menos que hayan nuevos descubrimientos en la escala de Bakken o Eagle Ford, la producción será bastante inferior a la proyección para 2040 de la EIA; *a*) la producción de petróleo de las dos principales cuentas (Bakken e Eagle Ford) llegará a niveles por debajo de lo previsto en un 28% entre 2013 y 2020, y la mayoría de esta producción se realizará antes de lo esperado por la EIA; *b*) en 2040 las tasas de producción de Bakken e Eagle Ford serán menores a un décimo de lo proyectado por la EIA; *c*) los anticipos en la producción de otras cuentas (que no sean Bakken e Eagle Ford) son muy optimistas (*highly optimistic*) y no es probable que alcancen las tasas proyectadas.
> *2)* La producción de gas de lutitas de las siete principales llegarán a su techo antes de 2020, a menos que haya nuevos descubrimientos de la escala de la cuenca Marcellus, y la producción será bastante menos a la proyección de la EIA en 2040.

También se concluye que la producción de gas en las siete principales cuencas estarán por debajo de la proyección de la EIA al 39% entre 2014 y 2040, mucha de ella será producción anticipada. En 2040, dice el analista, "las tasas de producción de estas cuencas serán un tercio de lo previsto por la EIA". Además, que en el corto plazo la producción de estas cuencas se proyectan como "robustas", pero "que serán insostenibles en el largo plazo".

[73] J. David Hughes, *Drilling Deeper, Post Carbon Institute*, disponible en <http://www.postcarbon.org/wp-content/uploads/2014/10/Drilling-Deeper_FULL.pdf>.

[74] Energy Information Administration, *Annual Energy Outlook 2014*, US Department of Energy, Washington, 2014, disponible en <http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>.

Por lo que Hughes advierte que "estos hallazgos tienen claras implicaciones para la discusión actual sobre política doméstica e internacional, que generalmente asume décadas de abundancia de petróleo y gas".

El autor observa la existencia

> […] de otros factores que podrían limitar la producción como la reacción pública ante los resultados en salud y medio ambiente, y las restricciones de capital que podrían resultar de precios más bajos o tasas de interés más altos. Como esos factores no han sido incluidos en este análisis, los hallazgos de este informe representan un escenario *best case* en relación al mercado de capitales y a las condiciones políticas.[75]

Estos pronósticos impactan profundamente en la seguridad energética no sólo estadounidense, sino también en la mexicana. Por ejemplo, las importaciones masivas de gas *shale* provenientes de EU muy probablemente no llegarán en el volumen esperado por la Secretaría de Energía.[76] Si bien la EIA pronostica que a finales de 2017 EU será exportador neto de gas natural, no significa —por un lado— que lo harán en grandes volúmenes y —por el otro—que tendrá la capacidad para mantener esa masa exportable por las condicionantes analizadas por Hughes. En consecuencia, hasta la propia EIA advierte que si bien las exportaciones de gas natural a México aumentarán, éstas se mantendrán muy por debajo de la capacidad disponible por ducto[77] con todo y la expansión del sistema nacional de ductos.

Tan sólo en materia de gas natural, el gobierno mexicano duplicará la capacidad de importación de 50 mil millones de metros cúbicos a 100 mil millones hacia finales de 2018, para la que se invertieron 12 mil millones de dólares en 22 contratos con 11 empresas entre las que destacan TransCanada, Ienova, Fermaca y Carso Electric.[78] Sin embargo, estas cuantiosas inversiones —a las que deben sumarse las destinadas al almacenamiento del gas— están dirigidas a importar un recurso que lejos de aumentar comenzará a contraerse y, por consecuencia, en lugar de importaciones "baratas", México tendrá que buscar proveedores de gas natural licuado fuera de

[75] Hughes, *Drilling Deeper*, *op. cit*., p. 6.

[76] La Secretaría de Energía estima que 2017 y 2020, la demanda de gas natural aumentará en 50%. Por su parte, la Agencia Internacional de Energía estima que la demanda de gas natural pasará de 32% en 2014 a 38% en 2040. Véase International Energy Agency, *Mexico Energy Outlook Special Report,* IEA, París, 2016, 125 pp.

[77] Energy Information Admnistration, *United States Expected to Become a Net Exporter of Natural Gas this Year,* US Department of Energy, 9th August 2017, disponible en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32412>.

[78] Es importante destacar que entre los cambios introducidos por la reforma energética la libre importación de gas natural se ha abierto lo que significa que, cualquier empresa podrá internar el hidrocarburo y no solamente Pemex y la Comisión Federal de Electricidad.

Estados Unidos, lo que puede fácilmente cuadruplicar o quintuplicar el precio del gas de Estados Unidos.

Por lo que se espera que a mediano plazo, más que transportar hidrocarburos de EU a México, el flujo sea el inverso toda vez que comience la explotación no convencional en nuestro país —según la IEA— a finales de la década de 2020[79] y que las realidades geológicas en EU se impongan sobre la propaganda de la "Saudi América", como llegó a calificar un conocido semanario neoyorquino a la nueva "superpotencia energética" gracias a la "revolución *shale*".

Esto supondrá un serio riesgo para la seguridad energética nacional a medida que la dependencia a las importaciones de gas natural aumentan. Según la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la dependencia a las importaciones de gas alcanza el 88% del consumo nacional. Entonces, la vulnerabilidad energética es triple: la primera relacionada con la capacidad exportadora de EU; la segunda se construye en función de los intereses comerciales de los operadores en México, que como dueños de los hidrocarburos extraídos en suelo nacional, podrán decidir el mercado al que dirigirán sus recursos, sea exportando a EU, Europa o Asia, y no necesariamente sea comercializado en México. Lo cual es plausible si se considera que de los 72 contratos de exploración y producción firmados por la CNH, 49.5% son con empresas mexicanas, 17.5% con empresas localizadas en Canadá y EU, 17% en Europa (Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido y Rusia), 7% en América del Sur (Colombia y Argentina), 6% en Asia (Malasia, Japón y China), 1.5% en África (Egipto) y 1.5% en Oceanía (Australia).

Si bien el número de empresas mexicanas en proporción al número de contratos es alto, se debe de considerar que algunas de ellas participan en consorcios con empresas internacionales como el caso de Sierra Oil que se alió con la estadounidense Talos Energy y la británica Premier Oil, e incluso Pemex se asoció con la estadounidense Chevron y la japonesa Inpex.

Finalmente, la tercera vulnerabilidad se relaciona con las restricciones que se impodrían a la política energética nacional si el país es incorporado al capítulo de energía de un TLCAN renegociado o si Trump manda al NAFTA al baúl de los olvidos, la colonialidad energética se formalizaría a través el BEAN. Esto supondría limitaciones para reducir las exportaciones, particularmente de petróleo a EU.[80] Lo anterior en un contexto en el que

[79] International Energy Agency, *Mexico Energy Outlook Special Report,* IEA, París, 2016, p. 69.

[80] En momentos en que, en el marco de la renegociación del TLCAN, Canadá impulsa la eliminación de la proporcionalidad contemplada en el capítulo VI sobre energía. En este se establece que no deben existir restricciones a la producción de energía que pueda afectar a las exportaciones, de ser el caso, estas deberán de ser proporcionales a nivel nacional y en materia

se profundiza la declinación de la producción de petroleo[81] y gas natural[82] en nuestro país, al tiempo que la demanda interna de energía aumenta. Estos escenarios permiten dimensionar la gravedad de la vulnerabilidad energética en México que supone tanto la apertura del sector como la incorporación de México al BEAN, cuyo resultado, en cualquier caso, es la profunización de la colonialidad energética.

Por estas razones, son relevantes los estudios del Post Carbon Institute y David Hughes, ya que bien vale la pena desmontar la narrativa *shale* y denunciar los intereses del cabildo petrolero en México; además, la información que proporciona es de alto valor para la evaluación de políticas energéticas que, como en el caso de México, partió de las proyecciones optimistas de la EIA y adoptó una abundancia energética sin fundamento.

En 2013, cuando aquí se promovía el *shale*, Adam Sieminski, entones director de la EIA, afirmaba que "en relación al gas natural la EIA no tiene dudas de que toda esa producción continuará creciendo *all the way* hasta el 2040". Pero tanto los estudios de Hughes, como otros, llegan a conclusiones distintas luego de revisar los supuestos metodológicos detrás de tan optimistas augurios. Conforme se acentúa la atención sobre los presupuestos de las investigaciones, más estudiosos llegan a visiones más conservadoras, o a lo que en realidad son "malas noticias" como afirma Tad Patzed, jefe del Departamento de Petróleo e Ingeniería de Geosistemas de la Universidad de Texas (UTexas) en Austin y miembro de un equipo que realiza análisis más detallados: "Con empresas tratando de extraer gas shale tan rápido como sea posible para exportar grandes cantidades, estamos colocándonos en la vía de un gran fiasco".[83]

---

de comercio exterior. Eso implica una profunda limitación para la política energética y constituye uno de los candados que los negociadores estadounidenses impusieron para asegurar que los Estados dejen de intervenir en los mercados. Véase Adam Sieminski, *México and Nafta: Energy and Geopolitics*, CSIS, 14 de agosto de 2017, disponible en <https://www.csis.org/podcasts/energy-360/mexico-and-nafta-energy-geopolitics>.

[81] La producción de petróleo en el país está en declive desde 2003 al alcanzar una extracción de 3.4 millones de barriles diarios, desde entonces, la plataforma de producción cae aceleradamente impulsada por el agotamiento del mega yacimiento Cantarell. Actualmente la producción nacional de petróleo se encuentra en su nivel más bajo desde la década de 1980, promediando, 1.7 millones de barriles diarios, es decir, 50% menos que su punto más alto. Lejos se encuentra el objetivo del gobierno federal de alcanzar, de nueva cuenta, al umbral de los tres millones de barriles diarios como se expresó en la exposición de motivos de la reforma energética.

[82] La producción nacional de gas natural se encuentra en declive desde 2010 cuando fue alcanzado el pico de producción. Este declive está asociado con el comportamiento de la producción de petróleo ya que, al menos, tres cuartas partes de la extracción de gas natural está asociada a la extracción de petróleo.

[83] Citado en Mason Inman, "Natural Gas: The Fracking Fallacy", *Nature International Weekly Journal of Science, News & Comment*, 3 de diciembre, 2014, disponible en <http://www.beg.

De hecho, este fracaso será más grande impulsado, paradójicamente, por la mejora en las tasas de producción de los pozos shale, ésta ha sido posible gracias al mayor alcance de la perforación horizontal. Esta eficiencia productiva permitió acelerar e incrementar la producción por pozo *shale*, por ejemplo, en la Cuenca *Permian* se extrarían menos de una veintena de barriles de petróleo diarios por pozo en 2007, en 2015 en la misma región se recuperaban poco más de 230 barriles diarios por pozo; una situación similar ocurre en la Cuenca *Eagle Ford* al pasar de menos de 10 barriles en 2007 a poco más de 400 en 2015.[84] Este incremento en la productividad de los pozos construyó enormemente a la expansión de la producción y a enfrentar la caída del precio del petróleo.[85]

Sin embargo, el dato asociado a este incremento se vincula con el perfil de producción de los pozos, el cual se reduce concomitantemente a aquél, es decir, la eficiencia productiva incide direcatmente en el aumento de la tasa de declinación, ahora los pozos caen más rápido, es decir, su vida productiva se sitúa entre uno y dos años después del inicio de operación. Como resultado se impone mayor presión sobre el ritmo de perforación para compensar las pérdidas aceleradas de producción, aumentando paralelamente los costos financieros de los activos de lutitas. Por lo que

> […] no hay suficientes pozos para superar la disminución del legado de los pozos. La producción de *tight oil* en tres de las cuatro regiones más productivas (Eagle Ford, Bakken y Niobrara) comenzó a disminuir durante 2015 debido a que el conteo de las plataformas ha caído cerca o por debajo de los niveles relativamente bajos durante 2009.[86]

---

utexas.edu/files/content/beg/research/shale/Natural%20gas_%20The%20fracking%20fallacy%20_%20Nature%20News%20and%20Comment.pd>.

[84] US. Energy Information Admnistration, *Initial Production Rates in Tight Oil Formations Continue to Rise,* US. Departmen of Energy, 11 February 2016, disponible en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=24932#tab_1>.

[85] La resiliencia de la producción no convencional en EUA se debe *1*) a la mejora en las tasas de recuperación de hidrocarburos, *2*) a la reducción del tiempo del terminado de los pozos, *3*) a la reducción de las tarifas que los prestadores de servicios asociados al *fracking* realizan a los operadores para continuar en el mercado, *4*) a las reducciones al impuesto corporativo, *5*) a la reestructura de los pasivos de los operadores bajo el amparo de la Ley de Quiebras que permitió que continuaran perforando y extrayendo hidrocarburos para cubrir sus obligaciones financieras. Es decir, todavía una parte significativa de las empresas con activos de lutitas, aún con mejoras en su estructura de costos entre 40 y 45 dólares, continúan operando con números rojos aún se hayan retirado de Cuencas de altos costos como Marcellus reubicándose en Permian, la Cuenca con los costos de extracción relativamente más bajos. Con todo, un periodo prolongado de precios del petróleo por debajo de los 50 dólares por barril es muy probable que los conduzca a la quiebra.

[86] US. Energy Information Admnistration, *Initial Production…*, *op. cit.*

Dicha disminución está intimamente vinculada con: *1)* la persistencia de precios bajos del petróleo; 2*)* el incremento en la tasa de declinación de los pozos; *3)* las fuertes presiones financieras a las que están expuestas las empresas, y *4)* el agotamiento progresivo de los *sweets spots*. De esta manera —según la EIA—, apesar del incremento en la productividad, tanto el terminado de pozos como el conteo de plataformas se redujeron drásticamente, en el caso de este último se pasó de 1 309 equipos de perforación en octubre de 2014 a 475 en diciembre de 2015, es decir, un decremento del 64%. Esta reducción tiene un impacto directo sobre la caída de la producción que actualmente se encuentra por debajo del nivel más alto alcanzado en marzo de 2015. Así como señala la EPA, la perforación de nuevos pozos en 2015 descendió a cerca de 20 mil y continúa cayendo. Con lo que la revolución shale da señales, cada vez más contundentes, de agotamiento.

En este sentido, desde el *Nature Internacional Weekly Journal of Science*, Mason Inman ofrece importante información y evaluaciones de estas repercusiones que van mucho más allá de EU, porque "si la producción de gas natural de EUA falla, los proyectos para exportar grandes cantidades a ultramar se desvanecerían. Y los gobiernos como el de México y las empresas que se precipitan a apostarlo todo a las cuencas shale, mejor que lo piensen dos veces". Como advierte Paul Stevens del Instituto Chatham House de Londres, "(T)odo indica que en EUA todo esto acabará en lágrimas, afectando al entusiasmo por el shale en el mundo", y esta es una preocupación tan real que la propia IEA se pregunta, ¿por cuánto tiempo puede un aumento en el suministro de esquisto estadounidense compensar el lento ritmo de crecimiento en la producción de petróleo en otros países?.[87] Este es un cuestionamiento central dada la estrepitosa caída en la inversión mundial desde 2014 en proyectos de exploración y desarrollo de hidrocarburos que entregaría nueva producción en los próximos años.

Pero para Guy Caruso, economista del Center for Strategic and International Studies, "la perspectiva de la EIA (del DoE) representa el consenso". Y desde ese "consenso" que repiten los funcionarios mexicanos y los asesores de grandes petroleras, es difícil que revisen los supuestos de los modelos e hipótesis de la EIA. Así lo argumenta Ruud Weijermars, un geocientífico de la Universidad Texas A&M, mencionado por Inman, quien recuerda que para elaborar proyecciones más rigurosas y transparentes sobre la producción de gas en lutitas, "un equipo integrado por una docena de geocietíficos,

[87] International Energy Agency, *Global Oil Discoveries and New Projects Fell to Historic Lows*, 26 de abril de 2017, disponible en <https://www.iea.org/newsroom/news/2017/april/global-oil-discoveries-and-new-projects-fell-to-historic-lows-in-2016.html>.

ingenieros petroleros y economistas de la UTexas Austin, dedicó más de tres años a estudios sistemáticos sobre las principales cuencas *shale*". Ése, según Weijermars, es el esfuerzo "con más autoridad" científica.

Revisando los resultados aparece que "aún los escenarios más conservadores de la agencia (EIA), parecen más altos que las proyecciones del equipo de UTexas". A lo que Patzek agrega: "Obviamente las proyecciones del equipo no concuerdan muy bien con los resultados de la EIA".[88] La principal diferencia entre las proyecciones de UTexas y las de la EIA proviene de la especificación de cada estimación. La EIA analiza cada cuenca calculando la producción promedio de los pozos localizados en cada condado, dividen la cuenca por los condados que contiene. Pero los condados pueden cubrir áreas mayores a los mil kilómetros cuadrados, siendo entonces bloques que pueden contener miles de pozos con fractura horizontal. En cambio y en contraste, el equipo de UTexas divide cada cuenca en bloques de 2.6 kilómetros cuadrados, con una resolución por lo menos unas 20 veces más fina que la de la EIA. Esta diferencia es de gran importancia porque como sintetiza Inman, "[…] cada cuenca tiene *sweet spots*, y grandes áreas con pozos menos productivos. Las compañías primero van por los *sweet spots*, así que los pozos que serán perforados en el futuro tienen más probabilidad de ser menos productivos que los que están en producción.

El modelo de la EIA hasta ahora, asume que los pozos futuros serán tan productivos como los del pasado en el mismo condado. Pero como exclamó Patzek, "esto conduce a resultados que son muy pero muy optimistas". Queda claro entonces que la metodología UTexas (como la de Hughes y otros estudios sometidos a dictamen de pares y no a presiones de ex altos integrantes del "Deep State" de EUA) permite diferenciar entre los pozos en *sweet spots* de los que están en áreas de producción marginal, por lo que como nota Scott Tinker —un geocientífico en la UTexas Austin, citado por Inman—, "hemos sido capaces de decir mejor que en el pasado, cómo lucirá un pozo dado en el futuro".

Finalmente para Patzek, "la metodología de la EIA es una adivinanza educada", y es sobre esa "adivinanza educada" que en México ya se han tomado decisiones literalmente desastrosas para nuestra población, el territorio y el medio ambiente, contribuyendo poco a la mejora de vida y la salud de la ciudadanía. La explotación de fósiles convencionales y no convencionales, en verdad, agravan y aceleran el colapso climático antropogénico en curso.[89] Es un calentamiento, hasta el día de hoy, sin control de emisiones

[88] En Inman, *op. cit.*, p. 3.

[89] John Saxe-Fernández, "¿Hacia un colapso climático antropogénico?, *La Jornada*, 3 de septiembre, 2015, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/03/opinion/028a1eco>;

de gases de efecto invernadero. Ello, vale recordarlo, por la institucionalización de la posposición a toda regulación de emisiones, alentada por la oficina presidencial de EU, nación que encabeza la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera desde la Revolución industrial.[90] Más vale que México comience a reflejarse en el espejo estadounidense antes de que el desastre energético, social y ambiental se profundice.

9 de septiembre, 2015, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/17/opinion/026a1eco>; 1 de octubre, 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/01/opinion/022a1eco>.

[90] Richard Heede, "Tracing Anthropogenic Carbon Dioxide and Methane Emissions to Fossil Fuel and Cement Producers", *Climatic Change*, vol. 122, núm. 1-2, enero, 2014, pp. 229-241, disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-013-0986-y>.

Reconfiguración geoeconómica y geopolítica mundial. Las disyuntivas de México

Jaime Antonio Preciado Coronado*

Introducción

Prevalecen interpretaciones diversas sobre el impacto, alcances y profundidad de la crisis global y sistémica de 2008, pero entre 2012 y 2017 constatamos una vez más que el mapa mundial es a la vez geoeconómico y geopolítico. Diversas facetas de la crisis financiera mostraron que la brecha entre la economía real productiva y la especulativa se amplió de manera caótica. Frente al acortamiento de las crisis cíclicas y ante la necesidad de contar con nuevos arreglos en la arquitectura financiera internacional, la economía mundial se *rematerializó,* y así la acumulación capitalista generó una guerra económica por las materias primas sin procesar; ello reproduce la colonialidad del poder. Durante los últimos diez años se acentúan las desigualdades sociales y regionales, se endurecen y verticalizan las jerarquías que dividen a los países centrales de los periféricos, no hay contrapesos intergubernamentales a las injusticias e inequidades del sistema mundo moderno.

El control de la innovación tecnológica y productiva que ejercen los países centrales, les permiten transformar esas materias primas en productos industriales, que se exportan mediante acuerdos y tratados comerciales sustentados en la financiarización de la economía. Se impone a los países del sur, de la periferia, una estrategia neoextractiva que acelera la producción de commodities, a la par que bajan los precios de las materias primas. El efecto de esta reorientación productiva en la periferia del sistema mundo moderno, es la mayor dependencia del centro en la organización de las cadenas de valor industrial, la aceleración de la acumulación por despose-

* Profesor-investigador y coordinador del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Guadalajara.

sión o por despojo, ante la búsqueda por el aumento de la renta implicada a su vez en la exportación de mayores volúmenes de materias primas y, no menos importante, el tope al aumento salarial como condición para mantener la "competitividad" de las economías exportadoras, como lo muestra el caso mexicano.

La expansión de las economías orientadas a la exportación en el marco del libre comercio ha tomado un giro geopolítico, ya que la geoeconomía se vincula estrictamente con la lucha por el poder mundial. Así lo deja ver la cancelación hecha por el gobierno de Trump, de dos iniciativas del gobierno de Barack Obama: la Alianza Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés), planteada como medio para contener la influencia geopolítica de China, y el establecimiento de un Tratado Transatlántico (TTIP, por sus siglas en inglés), como una operación en conjunto con la Unión Europea, con la finalidad de impedir la creciente influencia euroasiática de Rusia.

Hay una lucha heterogénea encarnizada en torno de las respuestas, hegemónicas o alternativas, frente al manejo de la crisis. De un lado, el bloque liberal global y corporativo que intentó combinar la estrategia comercial con el poder de contención militar en el TPP y el TTIP. De otro lado, las prácticas nacionalistas neoproteccionistas de Trump que tienden a constituir una hegemonía anglosajona y, en otra lógica contrapuesta, surgen las demandas por un mundo multipolar desde las potencias del sur. En este capítulo se considera que la reconfiguración de la geoeconomía mundial se acompaña de la reorganización del poder político, militar y del sentido cultural de la dominación, de la hegemonía, lo cual acentúa las relaciones asimétricas y verticalistas entre centro y periferia. En ese marco, analizamos el impacto de esa reconfiguración geoeconómica mundial sobre México y su reestructuración geopolítica interna, influida por el regreso del enfoque Estado céntrico en las relaciones internacionales. Un panorama donde la globalización neoliberal está agotando sus recursos discursivos, el nacionalismo neoproteccionista endurece las relaciones bilaterales asimétricas con México, y donde la emergencia de un orden mundial multipolar no ofrece una salida viable para la crisis del sistema mundo moderno.

El aparato interpretativo que inspira este trabajo es el de la crítica a la colonialidad del poder del sistema mundo moderno, desde un enfoque que vincula geoeconomía y geopolítica crítica, con las escalas desde donde el poder se ejerce: lo global, lo supranacional, lo nacional y lo local. Se destaca el sistema de actores del ámbito público estatal y de la esfera pública social —los movimientos sociales—, incluyendo la disputa material y cultural por los términos del desarrollo social sustentable.

Este capítulo se organiza en tres partes: *1*) el entrelazamiento entre geoeconomía y geopolítica ante la persistente aunque cuestionada globaliza-

ción; 2) la reconfiguración geoeconómica del sistema mundo moderno, que acentúa la desigualdad social y la violencia en todas las escalas de la geografía política; 3) la proyección geopolítica del gobierno mexicano y su apuesta por reformas de mercado ortodoxas, a la cual se opone una geopolítica crítica desde los movimientos sociales, que amplían la esfera pública social y comunitaria, y cuestiona la legitimidad política pública estatal.

Entre geoeconomía y geopolítica: la crisis sistémica de la globalización neoliberal

El proyecto del bloque liberal corporativo global, sustentado en la hegemonía unipolar de Estados Unidos, con alianzas selectivas con la Unión Europea, Japón y algunos países del Pacífico asiático, se ve truncado por sus propios efectos excluyentes y por el ascenso del nacionalismo proteccionista conservador que ahora busca recomponer la hegemonía estadounidense. La emergencia de reivindicaciones contrahegemónicas de potencias del sur, que se proponen construir un orden mundial posliberal multipolar, ofrecen un escenario que tampoco concuerda del todo con la globalización neoliberal. China y Rusia, en menor medida India, encabezan esta sublevación "liberal" de los "revisionistas" del orden mundial liberal.

Álvaro García Linera (2016), vicepresidente de la República Plurinacional de Bolivia, planteó una tesis polémica: la muerte de la globalización. Se refiere al BREXIT y la victoria electoral de Trump, quien se propone el regreso al proteccionismo económico nacionalista. Ambos casos conspiran contra el protagonismo de los tratados de libre comercio y cuestionan la "más exitosa ilusión liberal de nuestros tiempos". Sin embargo, a diferencia del planteamiento de García Linera, la globalización sigue siendo un proyecto geopolítico y geoeconómico en disputa.

El bloque liberal corporativo global, que perdió la dirección política del gobierno estadounidense, mantiene viva la apuesta por las instituciones internacionales que sustentan el libre comercio y las reformas de mercado. Gracias al metarrelato del libre comercio las reformas de mercado siguen operando como eje de la privatización, de la apertura indiscriminada al mercado mundial de las economías nacionales, de la liberalización a ultranza de la esfera pública estatal con la miniaturización del Estado, además de la flexibilización laboral y la desregulación normativa. El horizonte político ideológico de la democracia elitista empoderó a una coalición política tecnocrática, que fue capaz de llevar a cabo una suerte de pacto social no escrito entre las elites gobernantes y las expectativas de "progreso" en amplios sec-

tores de la población, en la inmensa mayoría de Estados nacionales que siguen abrazando el modelo orientado a la exportación industrial.

La gira del ex presidente Barack Obama por Argentina y Brasil, en octubre de 2017, apostó por la globalización del bloque liberal corporativo. Romano y García (2017) señalaron que:

> El ex presidente estadounidense, quien salvó de la quiebra a las financieras de Wall Street en 2008, y llegó al gobierno con una campaña financiada por grandes empresas y millonarios […] visitó el Cono Sur. En medio de las dudas e incertidumbres en América Latina, generadas por un discurso contradictorio de la gestión Trump respecto al modo en que concibe la relación proteccionismo-librecambio. Barack Obama dio conferencias en Brasil y Argentina […] promocionando su nueva fundación y exaltando los valores del neoliberalismo.

Contra su muerte, la proyección geopolítica de la globalización liberal, alienta una red de promoción del neoliberalismo, como lo documentan Romano y García (2017):

> La fundación de Bill y Melinda Gates financia a la Fundación Obama, al igual que Grosvenor Capital Management […], Center Bridge Partners (empresa de inversión de capital privado y crédito), Impact Assets (promueve inversiones con impacto social, ambiental y financiero), De Shaw & Co. (de Davis Shaw, quien invierte en fondos de cobertura).

La globalización neoliberal así promovida, sigue comprometida con la acumulación capitalista basada sobre la desposesión de tierras y bienes públicos y comunes, la imposición de producciones de plantación especializada para producir etanol o cultivos de exportación, minería depredadora y construcción de infraestructuras tecnológicas y de comunicación que terminan por empobrecer y por expulsar sistemáticamente a comunidades originarias y campesinas de sus lugares de vida. Pero lo que impulsa la Fundación Obama, no es muy distinto de lo que en la práctica hace el gobierno de Trump. La gira del vicepresidente Pence, durante la segunda semana de agosto de 2017, acompañado por una enorme comitiva empresarial, promueve el libre comercio en América latina, aunque ahora en tratados bilaterales asimétricos. La gira incluyó a Panamá, Chile y Colombia. Viajaron directivos de Boeing, Lockheed Martin, Citigroup, HSBC, Clorox, Monsanto y Metlife, acompañados por el vicepresidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Myron Brilliant. Todos ellos defensores del libre comercio y las reformas de mercado, aunque ahora sean conducidos desde la orientación bilateral asimétrica que propone Trump.

Por su parte, las tendencias nacionalistas y neoproteccionistas conservadoras siguen ganando espacios dentro del espectro político gubernamental en Europa. No obstante su auge en el mundo anglosajón: Estados Unidos y el Reino Unido, no hay otro gobierno que impulse ese proyecto geopolítico y geoeconómico. En Francia, Emmanuel Macron gana el gobierno con un programa 'social liberal', en clave de alianza con la Unión Europea; en Alemania se reelige la opción conservadora que lidera Angela Merkel en 2017, y en Austria también gana una propuesta pro Europa aunque conservadora, que no entra en coalición con la extrema derecha, que logra la segunda posición en las elecciones del 15 de octubre de 2017.[1]

En suma, se pueden registrar matices sobre esa globalización "agonizante": las fuerzas que se reclaman liberales en el mundo y los conservadores pro europeos, apuestan por las reformas de mercado y se distancian de la narrativa nacionalista y neoproteccionista. La proyección geopolítica y geoeconómica que difunde el polo anglosajón, busca preservar una hegemonía compartida entre Estados Unidos y el Reino Unido, y eliminar toda forma de multilateralismo y de estructura multipolar del "orden mundial".

En todo caso, esa geopolítica del neoconservadurismo intenta recomponer la hegemonía estadounidense, sobre la base de la "grandeza nacional" y el privilegio de relaciones bilaterales asimétricas siempre favorables. Sin embargo, el neoconservadurismo se sustenta sobre el miedo, la ira xenofóbica contra las y los otros, el nativismo como idea patriarcal fundadora de un pueblo escogido y el encerramiento de las fronteras, como lo muestra el faraónico intento por terminar de construir el muro fronterizo entre México y Estados Unidos, o la clausura del TLCAN-NAFTA. Sus objetivos son mostrar el músculo gubernamental actual y, además, satisfacer a su electorado, entre quienes se encuentran los 'perdedores' de la globalización. Desde tal perspectiva, opuesta a liberales y conservadores abiertos a la globalización, se busca el reconocimiento como potencia mundial hegemónica.

Cierto, decrece el comercio mundial. De acuerdo con García Linera (2016), hay una ralentización de la economía mundial,

> […] pero en particular del comercio de exportaciones. Durante los últimos 20 años, este crece al doble del Producto Interno Bruto (PIB) anual mundial, pero a partir del 2012 apenas alcanza a igualar el crecimiento de este último, y ya en 2015 es incluso menor, con lo que la liberalización de los mercados

[1] "El carismático [Sebastián] Kurz se impuso con el 30.2% de los votos, mientras que la fuerza neonazi Partido de la Libertad (FPO) quedó segunda con un 26,8%, técnicamente empatado con el oficialismo socialdemócrata SPO", disponible en <https://www.cronista.com/internacionales/Triunfo-conservador-en-Austria-encabezado-por-el-lider-mas-joven-de-Europa-20171015-0012.html>.

> ya no se constituye más en el motor de la economía planetaria ni en la 'prueba' de la irresistibilidad de la utopía neoliberal.

Es aquí donde interviene el complejo industrial militar estadounidense y global como fuente dinamizadora de la acumulación capitalista. Aumentar el poderío militar es otra de las artes de gobierno trumpista, una manifiesta nostalgia imperial. El presidente Trump aumentó en 54 mil millones de dólares el presupuesto militar;[2] el mayor del mundo en 2018. Destaca el armamento nuclear, se estima que Rusia y Estados Unidos son los países que cuentan con más cabezas nucleares; sólo Estados Unidos en el despliegue de las mismas cuentan con cerca de 1 700 misiles, distribuidos en 1 590 bases dentro de Estados Unidos (CEPRID, 2017).

Lo novedoso del poderío militar, es que se mantiene la aspiración a la supremacía militar y la hegemonía política mundial, desde una geopolítica que privilegia la centralidad del Estado nacional, frente al orden mundial liberal que luego de la Segunda Guerra Mundial se había instaurado bajo diversas instituciones y regímenes internacionales multilaterales impulsados por la política exterior estadounidense.

Vale recordar con Wolin (2008), que el anti terrorismo, base de la ofensiva militar mundial de Estados Unidos, es "la base de una teología política, una comunión en torno del cuerpo místico de una república belicosa, una advertencia contra la apostasía política, una santificación del líder de la nación". Hacer América Grande Otra Vez (*Make America Great Again*), o Primero América (*America First*), embonan con el populismo autoritario que representa Trump, que crece en Europa occidental.

Paralelamente al fortalecimiento global del complejo industrial militar, la modernidad únicamente significa progreso para una cada vez más reducida minoría. Escobar (2007) señala los límites de esas reformas o aperturas a la internacionalización económica que no puede ser negada, pero donde

> […] las llamadas "aperturas" en América Latina no exhiben ninguna imaginación; son en general una adaptación pobre a las recetas neoliberales ideadas en otras latitudes; benefician a capitalistas y sectores dominantes del mundo y perjudican a los trabajadores, al ambiente, a los subalternos y a las culturas diferentes.

[2] Trump propone grandes recortes en el Departamento de Estado (28.7%) y la Agencia de Protección Ambiental (31.4%), así como en el Departamento de Salud (16.2%), Trabajo (20.7%), Agricultura (20.7%), Comercio (15.7%) y Educación (13.5%), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2017/03/16/58ca13d0468aeb3e678b45f9.html>, consultado el 16 de marzo de 2017.

Persiste, sin embargo, una lucha por actualizar el orden mundial que construyó la modernidad liberal en el periodo de postguerra, a pesar de su actual crisis global y sistémica. Pero, tanto la versión del bloque liberal corporativo global como la del liberalismo social,[3] comparten planteamientos y ambas tratan afanosamente de reorganizar las instituciones globales que dieron sentido al predominio del mercado desde los años cincuenta. En su versión antagónica, el nacionalismo proteccionista neoconservador[4] plantea una recomposición del *Siglo Americano*, en la que la hegemonía es un asunto de las potencias anglosajonas, sin interferencia de cualquier organismo nacional o internacional que sea regulador del mercado.

Los principios fundadores del Consenso de Washington, sintetizados en privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones autoritarias de las variables macroeconómicas, relativas al control del déficit fiscal público y el control férreo del trabajo y su salario, están sufriendo los efectos de las luchas internas y externas por actualizar la globalización neoliberal. La oposición a las reformas de mercado, sean ortodoxas o eclécticas, provienen de quienes reivindican un orden mundial multipolar que no aceptan ni los liberales corporativos globales, ni los nacionalistas proteccionistas conservadores.

Para el socioeconomista Enrique Valencia (2016), "La narrativa de mercado trata de deslegitimar a los opositores de las reformas". Dice que la persistencia de una narrativa que lleva más de 30 años de reformas orientadas por políticas neoliberales, implica un desgaste frente a un panorama de escaso desarrollo social, lo cual se expresa en la pobreza sostenida desde hace 30 años en América Latina y una muy alta desigualdad social y geográfica. Para Valencia, la narrativa de mercado se repite y es efectiva. Persiste un pensamiento único que se orienta a legitimar una sola idea democrática, la liberal representativa, un solo ideal de gobierno, de gobernanza,

[3] Para la politóloga greco francesa, Speranta Dumitru (2017), con la elección del gobierno de Emmanuel Macron surgió una propuesta de liberalismo igualitario donde el programa del presidente de Francia, está inspirado por los pensadores John Rawls y Amartya Sen. Sin embargo, el popularmente conocido como social liberalismo, o liberalismo social, en el fondo de esta propuesta están las bases que constituyen la esquizofrenia del neoliberalismo, entre el libre comercio en lo económico y el autoritarismo político, como se puede apreciar en el gobierno mexicano y en otros programas de gobierno como el de Macri en Argentina, el de Juan Manuel Santos en Colombia, o el de Pedro Pablo Kuczinsky en Perú.

[4] Para Eugenio Rodríguez Balari (2017): "Otros analistas consideran que las estructuras están cambiando, que el fenómeno de la llamada globalización neoliberal fatigó a las democracias y las puso en crisis, resultado de la extendida diapasón y profundidad de las crisis sociales y eso los hace pensar, que nos hallamos en el preludio de la des-globalización neoliberal; anticipándose incluso a pronosticar, que las tendencias económicas mundiales se orientarán hacia los regionalismos, valorando que desaparecerán los paradigmas político/económicos mundiales y serán sustituidos por los que a sus juicios se encuentran en marcha".

de gobernabilidad, que ha acentuado el enfoque Estado-céntrico, donde las políticas sociales están subordinadas a la política económica dominante.

Ante esta geopolítica capitalista sin alternativas, el pensamiento social crítico elabora nuevas referencias. Maristella Svampa y Enrique Viale (2015) proponen el concepto de *maldesarrollo*, para sintetizar la vocación perversa de las políticas económicas y sociales vinculadas con el desarrollo. Donde las reformas de mercado, torpedean sistemáticamente los esfuerzos de cooperación, unidad e integración que emergen desde diversas experiencias de construcción social. Sin embargo, frente a la beligerancia de las reformas de mercado, Latinoamérica y el Caribe muestran que hay opciones incluyentes más allá del predominio del mercado. Experiencias cuya caracterización no es unánime, pues algunos hablan de posdesarrollo, mientras otros ubican estas experiencias como posneoliberales.

En Latinoamérica se constata que las reformas de mercado incrementan una violencia multidimensional y multi escala excluyente frente al otro y la otra, frente al diferente, trátese del migrante, del indígena victimado por el capitalismo depredador y del despojo, impactado por la minería o por mega proyectos destructores, o trátese de las culturas no occidentales, o de la agresión contra los sistemas internacionales y nacionales que inciden en la injusticia, la inequidad y la sumisión. El Observatorio de los Conflictos Mineros en América Latina, registra unas 334 comunidades afectadas por esa actividad, en su inmensa mayoría pueblos indígenas.[5]

El papel de la migración internacional, incluidas las migraciones internas y los desplazamientos forzosos de población, está vinculado con la geopolítica de la crisis del sistema-mundo moderno/colonial. Como lo señala César Germaná (2005), con

> […] la creciente identidad étnica que van asumiendo las poblaciones migrantes en los países centrales por el hecho de ser segregados y excluidos en todos los ámbitos de la vida social por una población rica, con poder y sobre todo autodefinida como 'blanca'. En estas circunstancias, los enfrentamientos con los grupos de radicales nacionalistas y racistas, que buscan una imaginaria limpieza étnica, llevarán a que "todos los países [ricos] tendrán su propio polvorín [y] cualquier brote de hostilidades podría extenderse fácilmente más allá de sus fronteras, como un incendio forestal sin control" [cita a Wallerstein, 1998:58].

Podríamos hablar de una contra geopolítica, en la que irrumpen actores no estatales en la disputa por lo público estatal y lo público social desde accio-

[5] Véase Observatorio de los Conflictos Mineros en América Latina, disponible en <http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/>.

nes colectivas no convencionales ni acotadas por los Estados y sus regímenes políticos. Ante una cuestionada geopolítica mundial, que exhibe el papel central del poderío militar y el protagonismo renovado de los Estados nacionales en la configuración del orden mundial liberal, la emergencia de estos nuevos actores se fundan sobre prácticas que están transformando el ideario democrático y del desarrollo, los valores de la cooperación, la unidad y la integración supranacional.

Ahí están varios testimonios colectivos: el movimiento antiglobalización de Seattle en 1999, cuyas premisas se sostuvieron contra las cumbres del G20 o de las instituciones financieras internacionales; la emergencia del Foro Social Mundial en 2000 y luego otros movimientos de base local, pero de alcances globales, mostraron que el "cortafuegos" antineoliberal estaba vigente (la Primavera Árabe, entre 2010 y 2013; los Indignados, que surgieron en España y se extendieron por varios países luego de 2013, como fue el caso de Occupy Wall Street, el movimiento Passe Livre en Brasil, #Yosoy132 en México, o La Nuit Debout en Francia en 2016, expresan una resistencia contrahegemónica).

También el Estado Islámico (ISIS) o el crimen organizado, comparten estrategias de contrapoder, pues reclaman su legitimidad en la esfera social pública; en el primer caso la religión, subsumida en un régimen teocrático, se publica como la garante de la legitimidad social; mientras que en el segundo caso, el poder del dinero otorga la base de legitimidad social que busca el crimen organizado, aunque se constituya en la ilegalidad. Por eso se habla de las semejanzas entre el neoliberalismo y el crimen organizado, ya que ambos consideran la eliminación de la potencia reguladora pública estatal, con el predominio del poder fáctico del dinero.

Reconfiguración geoeconómica mundial, reestructuración geopolítica del poder en el Sistema Mundo Moderno: desigualdad social y violencia

Esa economía mundial, que ha sido buena para las transnacionales, ofrece además nuevos datos que complican el entendimiento de la geoeconomía. La primera tentación es pensar que las promesas populistas de Trump de corte nacionalista y proteccionista, serán las que encaminen el nuevo orden mundial. Pero los primeros 100 días de su gobierno son esquizofrénicos entre lo que ofreció en su campaña y lo que las corporaciones transnacionales demandan del gobierno estadounidense. Está lejos de su crítica a las elites de Wall Street, pues en su gabinete destacan algunos integrantes de esa élite. Además, como lo observa Joseph Stiglitz (2017), como grupo, los

líderes e inversionistas corporativos estadounidenses se han convertido en los facilitadores de Trump. Y, en la ritual ceremonia anual del Foro de Davos, Suiza (2017),

> […] muchos ya empezaron a salivar al sólo pensar en las promesas de recortes de impuestos y desregulación, mientras afanadamente ignoraban el fanatismo de Trump [sin mencionarlo ni siquiera en una sola de las reuniones a las que asistió Stiglitz] así como ignorando también su proteccionismo.

Lejos de disminuir su poderío militar y de "suavizar" la guerra económica, la potencia mundial hegemónica: Estados Unidos, escaló la guerra hacia nuevos focos de atención, como Afganistán y Pakistán, endureció su relación con Irán, intervino en los más agudos conflictos en el área euroasiática con el redoblado apoyo de la OTAN, y reforzó su presencia militar en el Pacífico asiático. Conjunto de acciones militares que fueron acompañadas por una guerra económica de contención contra China en el caso del TPP y contra Rusia, mediante el tratado comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP). Dos caras de Jano: el regreso de la geopolítica clásica como eje de disputa militar geoestratégico y la rearticulación de los Estados nacionales bajo la dinámica del libre comercio como puntal de la expansión del mercado.

En este contexto, la revista *Foreign Affairs*, ha relanzado la discusión de origen geopolítico en torno del papel de Rusia, Irán y China, como "revisionistas" del orden mundial liberal y, por lo tanto, como amenaza. Walter Russell Mead (2014), ve que la expansión de la influencia Rusa sobre Crimea y Ucrania, el incremento del poder marítimo chino al ampliar sus territorios costeros o la influencia de Irán en Siria, junto con Rusia, retrotraen las viejas-nuevas preocupaciones de la geopolítica clásica. Para Estados Unidos y la Unión Europea se están removiendo las cuestiones de territorio y de poder militar, por encima de los "verdaderos" temas de interés: como el orden mundial global, la gobernanza, la liberalización comercial, la no proliferación de armas nucleares, los derechos humanos, el Estado de derecho y sobre todo el cambio climático; todos puntos torales del orden mundial que los "revisionistas" cuestionan.

Cierto, las potencias occidentales no admiten cuestionamientos a la Realpolitik, sino que trasladan la agenda mundial a temas que se tratan como si la guerra no existiese. Sin embargo, la cooperación, la integración y la unidad, temas del poder suave, también están atorados porque la cruda geopolítica de antaño se combina con la guerra económica que tiene una agenda oculta. Se trata de una estrategia para (re)articular el entramado de los Estados nacionales en el marco del poder estatal mundial, asociado con

poderes dominantes locales, de carácter corporativo y con orientación al mercado. Lo cual lleva a una lucha permanente por establecer la jerarquía entre centro y periferia, desde una matriz interestatal que discute el rol de las potencias hegemónicas, sus áreas de influencia geopolítica: mundial, continental, regional; y la temporalidad o relativa novedad de su poderío, lo que algunos autores nombran como potencias emergentes. Notablemente el bloque BRICS. Expresiones tales como primer y tercer mundo, en el pasado, las divisiones geopolíticas entre norte y sur, entre centro y periferia, cuya existencia está ligada a la producción de diferencias, subjetividades y órdenes sociales, siguen preocupando, "A pesar de los cambios recientes en esta geopolítica, el descentramiento del mundo, la desaparición del segundo mundo, la aparición de una red de ciudades mundiales, y la globalización de la producción cultural", ella continúa influenciando al imaginario (Escobar, 2007).

El optimismo despertado por la aparición de la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas, CELAC (2010), como un espacio interestatal de corte autonómico, enfrenta nuevos hechos que la ponen en entredicho. En parte por la llegada de Trump a la Casa Blanca, en parte por el derrotero que han tomado las crisis de gobierno en Brasil y Venezuela, en parte a causa de las políticas exteriores de sometimiento de la mayoría de gobiernos latinoamericanos, se está apagando el potencial autonómico con el que nació la CELAC.

En contraste, renace un panamericanismo autoritario, que a pesar del desconocimiento del gobierno de Trump de instancias multilaterales, está unificando las tendencias autoritarias dentro y fuera de Estados Unidos. La OEA o el retroceso de las relaciones entre Cuba y la Unión Americana, así como la injerencia que alienta ese organismo panamericano sobre el conflicto de Venezuela, muestran un éxito relativo, esperemos que coyuntural, del neoconservadurismo en nuestro continente. Los principios más preciados de la unión latinoamericana, cifrados en el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención extranjera en conflictos internos, la resolución pacífica de las controversias con base en negociaciones y la cooperación internacional, se encuentran vulnerados en esta coyuntura.

La CELAC es un esfuerzo intergubernamental inédito, que ha fructificado en el reconocimiento de este espacio como un interlocutor legítimo y válido ante los centros de poder regional y mundial. Las Cumbres Eurolatinoamericanas, ahora son las Cumbres entre la Unión Europea y la CELAC. Asimismo, en otro espacio de relación entre China y nuestra región se reconoce a la CELAC como interlocutor privilegiado. Entre el panamericanismo comandado por Estados Unidos y el latinoamericanismo que expresaba la CELAC, avanzaba la autonomía estatal de corte interguberna-

mental. Sin embargo, hay dos factores que actualmente torpedean esa autonomía regional: la belicosidad del gobierno de Trump frente a cualquier instancia que implique negociaciones multilaterales, como es el caso de la CELAC o del TLCAN y, en igual medida, la prestancia de la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos para someterse a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, aunque éstas sean asimétricas y jueguen a favor de la hegemonía estadounidense.

El gobierno de Trump tiene el desafío de ir por encima de un supuesto multilateralismo, que actualmente organiza las relaciones económicas comerciales y simultáneamente necesita mantener la hegemonía del sistema financiero internacional. Para lograr ese bilateralismo asimétrico, la política económica y comercial del gobierno estadounidense se ve obligada a disminuir la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo, lo cual desemboca en una geopolítica con trato muy desigual a los países latinoamericanos y caribeños. Ello repercute también en el abandono del potencial de la Agenda 2030 de la ONU, sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del Acuerdo de París en materia del cambio climático.

Tanto el multilateralismo como el proteccionismo se aprovechan de que la "democracia de pocos para pocos" no esté en cuestión. Por ello, que no se hayan firmado el TPP o el TTIP, o que no avance el TISA, no significa que decaigan las pretensiones de una globalización liberal corporativa, como lo muestran las transformaciones negativas del Mercosur y de la UNASUR, con la llegada de los gobiernos de Macri en Argentina y de Temer en Brasil, o con los afanes de Perú y Colombia por reorientar la Comunidad Andina bajo los presupuestos del libre comercio. Se buscan políticas comerciales sin los obstáculos heredados del embrión de una integración comunitaria con cierta agenda social, que representan Mercosur y UNASUR. Por ello, la Alianza del Pacífico, impulsada por México, Colombia y Perú, está atrayendo la atención de los países del Cono Sur.

Otra medida neoproteccionista, la finalización del TLCAN (NAFTA), no ha encontrado el eco esperado por su gobierno para desmantelar, según Trump: "el peor acuerdo comercial en la historia de Estados Unidos". Luego de intensas negociaciones entre los tres países del TLCAN son inciertos los resultados, pues la salida de Estados Unidos de ese Tratado es una posibilidad real. De cualquier manera, los objetivos de la política comercial trumpista desembocarán en un endurecimiento de las reglas comerciales favorables a la economía estadounidense.

Lo que sí apunta hacia un fuerte deterioro de la cooperación internacional es la baja en la ayuda oficial al desarrollo, que conduce la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Romano y García (2017A) señalan que

> En marzo [de 2017], Trump firmó una Orden Ejecutiva en la que se establece la reorganización de varias instituciones, entre ellas la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), para lograr "una mayor eficiencia, eficacia y responsabilidad". El 1° de octubre de 2017, entró en vigor el año fiscal 2018 en EEUU (octubre 2017 septiembre 2018) y se prevé que la USAID dispondrá en 2018 únicamente del 60% del presupuesto que tuvo en el año fiscal 2017.

Contrastará el mantenimiento de las prioridades de la USAID (en orden de importancia) en Haití, Colombia, Honduras, Guatemala, Perú, El Salvador y México, con la reducción del presupuesto o su eliminación total en los casos de Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

No obstante que aún no se cuenta con los detalles financieros del programa de la USAID para América Latina, es previsible que con relativamente menos recursos se mantengan las prioridades geopolíticas por país, destinadas al fomento de la democracia liberal, a retener la hegemonía geoestratégica en asuntos relativos al combate al crimen organizado, la lucha contra el 'terrorismo' y la ampliación de la injerencia estadounidense en los asuntos domésticos en la región. Romano y García (2017) apuntan que

> […] junto con el recorte, Trump propone que las prioridades de la USAID sean política exterior y geoestrategia, dejando a un lado la asistencia para el desarrollo —a menos que esté orientada a la política de seguridad nacional estadounidense […] la USAID, desde su creación opera muy vinculada a cuestiones de seguridad como parte de la estrategia de asistencia "para el desarrollo".

El análisis que ofrecen Romano y García (2017) concluye que

> […] el recorte a la asistencia bilateral, más que el desinterés o la retirada de EEUU de América Latina, podría indicar que los recursos seguirán fluyendo, pero con mayor protagonismo del sector privado (empresas, fundaciones, corporaciones empresariales e incluso ONGs) así como a través de instituciones financieras internacionales y regionales (tercerización de la asistencia).

Esto tampoco implica la ausencia del gobierno estadounidense, como mediador, pues es el Estado el que opera como "garante" de los negocios de sus grupos privados en el exterior.

La persistencia de la integración comunitaria —interestatal— de la Unión Europea, compartida por el G-20, cuenta como resistencia frente al neoproteccionismo. Paradójicamente, la defensa del libre comercio por parte de China y Rusia también oxigenan una perspectiva neoliberal del comer-

cio y las finanzas mundiales. En este marco, la expresión más dinámica en nuestra región la representa la Alianza del Pacífico, que parece seducir a la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo a los nuevos y cuestionados gobiernos de Brasil y Paraguay, así como Argentina y varios países centroamericanos.

Esta época de oxigenación neoliberal no puede dejar de lado los problemas de consolidación del bloque BRICS. Las diferencias entre Rusia, India y China sobre el liderazgo del bloque no cesan de aparecer. Mientras Rusia construye un liderazgo regional en el área euroasiática —con proyectos como la Unión Económica Euroasiática,[6] además del Banco de Desarrollo Euroasiático—, India disputa el poder asiático con una proyección geopolítica[7] que valoriza su papel como la democracia liberal más grande del mundo y, China, proyecta su potencia mundial en términos económicos y geoestratégicos, mediante megaproyectos que sustentan ese poderío: el "collar de perlas" y la "ruta de la seda", combinan proyectos de infraestructura terrestre y marítima en unos 60 países asiáticos, que son enmarcados en una estrategia de desarrollo y cooperación entre los países más ricos y los más pobres.

Dentro del bloque BRICS hay que sumar dos áreas de integración regional que se muestran como disputas, en ocasiones como convergencias, entre China y Rusia. En 2012 inicia sus trabajos la Alianza Económica Regional Comprehensiva (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP),[8] orientada al libre comercio, y en 2001 se crea la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS),[9] que se proyecta sobre la seguridad y la cooperación regional en Asia y Eurasia.

[6] A partir del 1 de enero de 2015 entró en vigor el tratado de creación de la Unión Económica Euroasiática, que actualmente está compuesta por cinco países: Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán.

[7] Desde 2012, India es protagonista del South Asia Free Trade Agreement (SAFTA) que incluye a Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

[8] La RCEP es un tratado de libre comercio, entre diez países que son miembros de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar [Birmania], Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam) y seis estados que tienen tratados dentro de la ASEAN (Australia, China, India, Japón, Corea del Sur, y Nueva Zelanda).

[9] Con la entrada de India y Pakistán en 2017, la OCS dejará de ser un foro que sólo agrupa a Rusia, China y cuatro antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central —Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán— para convertirse en una organización de ámbito continental que cada vez adquiere más competencias. Casi todos los países de la OCS también forman parte del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), siendo China, India y Rusia, en este orden, sus principales accionistas, disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/ 2017/06/08/el-emerger-de-asia-dos-paises-decisivos-entran-en-la-organizacion-de-cooperacion-de-shanghai/#.WdlBQoXTQdQ>.

El papel de Brasil en el bloque BRICS ha venido a menos luego del desafuero de la presidenta Dilma Roussef. El gobierno de Temer bajó el perfil de la participación brasileña en el Mercosur y la UNASUR, instancias de integración regional que le daban fuerza a Brasil dentro de ese bloque. Desde la llegada de ese gobierno, se ha buscado un mayor acercamiento con Estados Unidos y en particular se ha privilegiado la opción por la Alianza del Pacífico, junto con Argentina. Además, Brasil no apoya más la creación y financiamiento del Banco del Sur, con lo cual ha caído su perfil en los BRICS.

América Latina está sometida a la dinámica internacional en dos pistas que corren simultáneamente; por un lado, crece su interlocución autónoma con el Pacífico asiático y Eurasia (Foro CELAC-China), así como con la Unión Europea (Foro CELAC-UE) pero, por otro lado, las relaciones interamericanas siguen bajo un nuevo patrón de alianzas del gobierno de Trump con las fuerzas conservadoras en nuestra región, y se fortalece la OEA como instancia para la intervención política en Latinoamérica.

Dentro de la Unión Americana, el nuevo gobierno ha tenido que remodelar sus aspiraciones de desmantelar el Obamacare,[10] ha matizado sus distancias con la OTAN y ha bajado el perfil privilegiado que se daba a la relación con Rusia, luego de las denuncias sobre la intervención de este país durante el proceso electoral. A raíz de ello, este nuevo gobierno ha bajado el tono de confrontación con China, país al que se ve como aliado "táctico" en algunos asuntos de interés mundial. Todo ello significa también el deterioro de la autonomía latinoamericana y, como consecuencia, la disminución de posibilidades para alcanzar un desarrollo sustentable.

Proyección geopolítica mexicana, reformas de mercado y geopolítica crítica desde los movimientos sociales

A pesar del retroceso implicado en el protagonismo neoconservador y de la persistente tozudez del bloque liberal corporativo, la acumulación capitalista sigue haciendo estragos al norte y al sur. No hay escenarios que ofrezcan una salida para la crisis global y sistémica capitalista. El proceso de financiarización del desarrollo impacta sobre la creciente brecha entre la economía productiva y la especulación; se sigue impulsando la proliferación de acuerdos y tratados comerciales, a pesar de la resistencia que se mo-

[10] Terminar con la reforma sanitaria del ex presidente Barack Obama fue una de las promesas de campaña de Trump y ha sido uno de sus principales objetivos en la Casa Blanca. Sin embargo, la oposición del Congreso, de mayoría republicana [frenó el 13 de octubre de 2017] los diversos intentos por derogar la Ley de Salud Asequible, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41605560>.

viliza en contra de esos esquemas del libre comercio; sigue aumentando la deuda externa y los altos pagos que están atados a esos préstamos de la banca internacional y mundial. Aunque los precios de las materias primas siguen a la baja, la economía de los países centrales se beneficia de la intensidad con la que se explotan aquellas materias primas que son revalorizadas para la producción industrial, pues el "modelo" neoextractivo se extiende por todo el Sur Global.

Para la actualidad mexicana, geopolítica y geoeconomía, significan confrontación entre el nacionalismo neoproteccionista de Trump, los intentos por reavivar las reformas de mercado impulsadas por el bloque liberal global corporativo, el ascenso multipolar desde el sur y la irrupción de movimientos sociales que cuestionan los efectos perversos de la globalización en cualquiera de sus versiones. En esta coyuntura destaca la negociación del TLCAN/NAFTA, dentro de la cual se concentran las agendas relacionadas con la inserción mexicana al mercado mundial, particularmente en la fase de acumulación neoextractiva, la financiarización y su impacto sobre las desigualdades sociales.

El enfoque de Trump respecto del TLCAN/NAFTA corresponde con su posición frente a la OMC (Kucik, 2017). En la primavera de 2017, la Casa Blanca cuestionó la autoridad legal de esa Organización señalando que no respetará las decisiones que violen la soberanía estadounidense. Vienen malos tiempos para Estados Unidos. Un Trump impredecible está motivando a sus principales socios comerciales a buscar mercados alternativos. Canadá firmó recientemente un nuevo acuerdo comercial con la Unión Europea. México está en pláticas bilaterales con China. Y 11 de los socios de lo que fue el TPP, abandonado por Trump el primer día de su gestión presidencial, buscan adelantar negociaciones comerciales. Ninguna de ellas involucra a Estados Unidos.[11]

Ugarteche y Negrete (2017A) se preguntan si la discusión en torno al TLCAN

> […] le ofrece a México, y en adelante a las demás naciones, la oportunidad de reconstruir sus cadenas productivas al interior del país, generar ventajas comparativas dinámicas más que aprovechar las estáticas (geografía, recursos naturales, mano de obra) y recuperar el crecimiento de la producción y del ingreso nacionales a partir de mercados internos y más simétricos.

[11] El TPP, se reconfigura como el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés). Toshimitsu Motegi, ministro de Economía de Japón y Justin Trudeau, primer ministro de Canadá, se plantearon impulsar un nuevo acuerdo comercial expansivo al que ya se adhieren 11 países, durante el Foro Económico de Davos, Suiza, en enero de 2018.

¿Podrían surgir burguesías dedicadas a la producción, la innovación y el desarrollo de la producción real?

Si se reivindica la OMC, esta época no sería un desastre, sino la apertura de oportunidades. Hay fuerzas dentro de Estados Unidos que defienden al TLCAN:

> […] las corporaciones frente al estancamiento económico y la promesa política del redespliegue. Las corporaciones, las agroindustrias sobre-subsidiadas y las automotrices deslocalizadas, representadas en la Cámara de Comercio de Estados Unidos (USCC), se han posicionado rotundamente a favor de conservar el TLCAN, bajo el cual han recibido protección que no tendrían con la OMC. [En contra está la propuesta trumpiana por] reactivar la economía doméstica, disminuir desempleo y aumentar la productividad a partir de la nueva industria automotriz eléctrica y robotizada (Ugarteche y Negrete, 2017a).

México, como el máximo beneficiario del TLCAN, es el blanco de la ideología proteccionista soportada por crecientes sectores sociales, sindicatos y empresarios al norte del Río Bravo.

Si bien el TLCAN ha sido favorable para ciertos sectores económicos, no ha sido así para el crecimiento del PIB per cápita. Es fuertemente negativo el contraste entre el periodo previo a ese Tratado y la era del TLCAN.

Canadá es abiertamente librecambista neoliberal, su comercio exterior con América del Norte es inferior a un tercio de su PIB y opera "con una amplia diversificación productiva y comercial, está estructurada transnacionalmente, y posee una composición técnica avanzada". En México, sus sectores empresariales están divididos, su clase trabajadora cuenta con salarios diez veces inferiores a los de Estados Unidos. En su ortodoxia neoliberal transnacional "[…] Pocos son los empresarios interesados en defender condiciones de producción y comercio autónomas (como las de la OMC), pues la mayoría empresarial está enganchada a cadenas de valor estadounidenses (82% de las exportaciones) articuladas a través del TLCAN".

Elites rentistas conformadas por grandes grupos financieros, monopolios tecnológicos, gobernantes desreguladores del mercado, acosan al capital productivo, creen que el incremento en las exportaciones —así sea exportación de mano de obra— genera, de manera natural, crecimiento de la producción. Ugarteche y Negrete (2017A) insisten en que para burguesías compradoras y rentistas, "el comercio internacional se convirtió en un sistema de eslabonamiento deslocalizado de la producción. […] repentinamente, han reaparecido dentro del TLCAN las voces defensoras del neoliberalismo y del libre mercado extremo".

Noyola (2017) nos ofrece el trasfondo macroeconómico:

> Al cierre del cuarto año de gobierno de Enrique Peña Nieto, la deuda pública de México alcanzó un máximo histórico de 9.38 billones de pesos, monto equivalente a 50.5% del Producto Interno Bruto (PIB). Además, las finanzas públicas sufrieron por la caída del precio del petróleo y la baja de producción de Petróleos Mexicanos; su aporte fiscal al gasto público descendió de 40 a 13% entre 2008 y 2016.[12]

Vale registrar el impacto geoeconómico sobre la geopolítica interna en México, pues las entidades estatales con un mayor nivel de endeudamiento público también tuvieron gobiernos con altos índices de corrupción (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Veracruz).

De acuerdo con Noyola (2017),

> El desarrollo de las negociaciones sobre el TLCAN podría resultar grave para la economía mexicana, puesto que la proyección de crecimiento del PIB se encuentra actualmente en 1.9% para el próximo año, mientras que un caso adverso de las negociaciones podría suscitar una caída de 2.7% del PIB en 2017, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tras el triunfo electoral de Donald Trump y sus evidentes estragos para las finanzas públicas de México, se mostró "la vulnerabilidad de la economía nacional derivada de la desarticulación del sistema productivo, la corrupción y nuestra extrema dependencia de la economía de Estados Unidos".

En otro análisis, Noyola (2017A) considera que las negociaciones sobre el TLCAN abordan asuntos clave que incluyen, entre otros, los estándares laborales, las reglas de origen y la permanencia del capítulo diecinueve. En cuanto a los estándares laborales, "la posición estadounidense sostiene que los salarios bajos de México atraen la inversión norteamericana, lo que socava la creación de empleos en Estados Unidos". En esas negociaciones no se incluyó un aumento del salario mínimo de México, sino que "solamente plantearon respetar los derechos laborales presentes en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dichos derechos involucran la libertad de asociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso e infantil y la abolición de la discriminación laboral." Según Noyola (2017A), el poder adquisitivo del salario mínimo se redujo 70% en los últimos cuarenta

[12] Hubo una reducción del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2017 por unos 240 mil millones de pesos, cantidad cercana a los 12 mil millones de dólares.

años, situándose como el salario más minúsculo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En otro tema, las reglas de origen,

> […] la propuesta norteamericana insiste en incrementar la participación de Estados Unidos en el valor del comercio intrarregional del TLCAN a través del aumento del contenido regional a 85% en el sector automotriz y la creación de un nivel mínimo de contenido estadounidense, pero sin crear un contenido aceptable para la participación de México.

Aquí, Noyola (2017A) resalta que "la mayor pérdida de valor en el comercio intrarregional corresponde a la participación de Estados Unidos como resultado de la irrupción de China en el mercado estadounidense".

Otro tema conflictivo en las negociaciones del TLCAN, tratado por Noyola (2017A), es el capítulo diecinueve, el cual aborda la solución de los conflictos comerciales entre los países miembros del TLCAN. La pugna se da en torno de los tribunales independientes, ante los cuales, el gobierno de Donald Trump busca que las controversias comerciales sean tratadas en tribunales estadounidenses, a fin de "defender la soberanía de Estados Unidos".

Está en juego la geoeconomía de la diversificación para México y las negociaciones del TLCAN sólo ofrecen discursos ambiguos. No hay certeza en que se incrementen las exportaciones agropecuarias mexicanas hacia Latinoamérica; la supresión del TPP disminuye la posible diversificación, la perspectiva comercial del Tratado con la Unión Europea tampoco ofrece una ampliación y diversificación consistente. Y, de acuerdo con Noyola (2017A), "la estrategia de utilizar a China como un contrapeso es improbable en el corto plazo, [pues] un acuerdo de libre comercio con el gigante asiático desencadenaría un considerable aumento del déficit comercial".

En un análisis sobre las relaciones entre México y Estados Unidos, Gustavo Verduzco (notas y estadísticas de 2017, no impresas) se manifiesta contra las declaraciones de Donald Trump a lo largo de su campaña presidencial y luego como Jefe de Estado, quien afirma mentirosamente que México se ha aprovechado de Estados Unidos y que es el causante de su déficit comercial. Sin embargo, México es el segundo receptor de las exportaciones de Estados Unidos, pues la potencia del norte exporta a México el 16% de todos sus intercambios comerciales; a China exporta sólo el 8% y a Canadá (1er lugar) exporta el 18 por ciento.

Ugarteche y Negrete (2017) ubican el corazón del debate sobre la "culpa" de México en el déficit comercial de Estados Unidos en los salarios automotrices, pues "en México son una fracción de los mismos en Canadá,

con la misma tecnología y calidad de bien final. Debería ser cierto que a iguales productos, iguales salarios, pero es igualmente cierto que bajar los salarios es la madre del crecimiento exportador." Para estos autores, Trump pretende sustituir la mano de obra por "nuevos esquemas robotizados en la industria automotriz que fabricará automóviles eléctricos sin chofer. Este podría ser el regreso de EEUU como líder tecnológico y la base del redespliegue económico global".

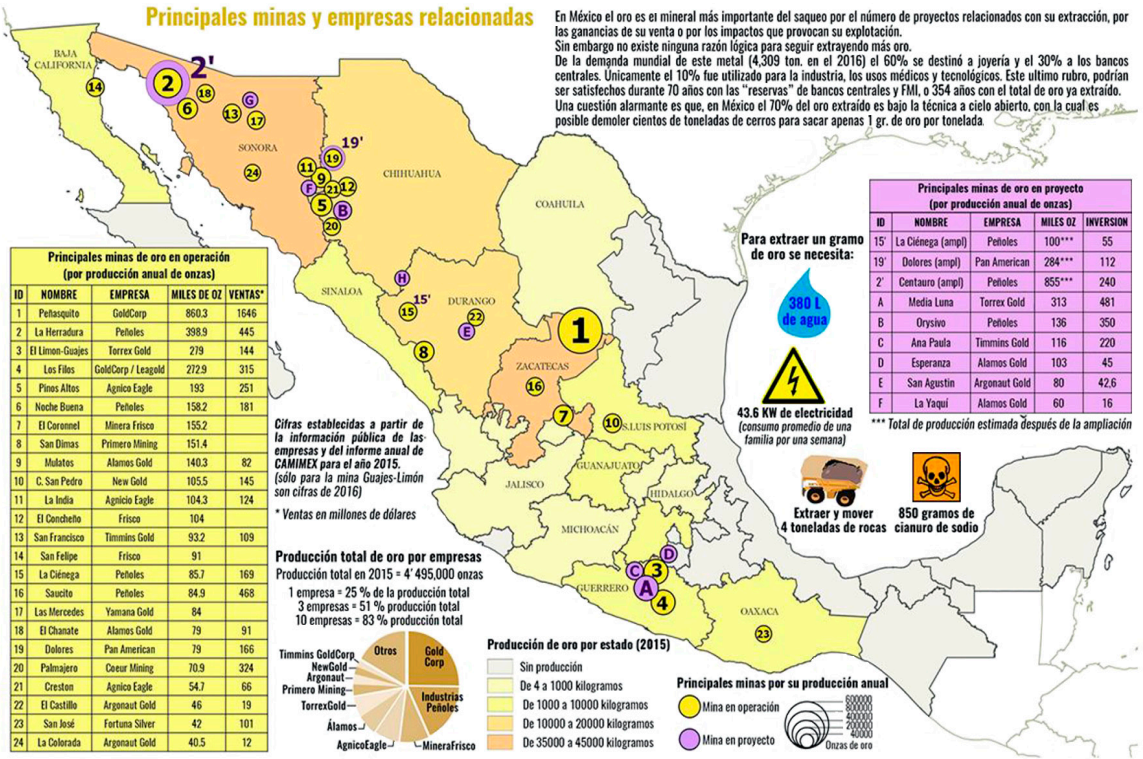
Ante la coyuntura de renegociación del TLCAN, Carlos Slim apela al desarrollo endógeno, como lo plantea el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo (Acuerdo de Chapultepec), firmado en 2005, el cual propone estos objetivos: *1*) Estado de Derecho y Seguridad Pública. Consolidados en un régimen democrático, que garantice libertades, derechos humanos y sociales, seguridad física y jurídica; *2*) Desarrollo con Justicia: Crecimiento Económico y Empleo. Lograr un crecimiento económico acelerado, sostenido, sustentable, con empleo y con políticas redistributivas. *3*) Formar y Desarrollar Capital Humano y Social. Más y mejor salud y educación. *4*) Desarrollo de Capital Físico. Acelerar la construcción de infraestructura y de vivienda. *5*) Reforma de la Administración Pública. Pensar en el mercado interno, es una consecuencia del TLCAN cuestionado.

En México crecen movimientos sociales que se distancian del bloque liberal global corporativo y del nacionalismo neoproteccionista. Convergen una multiplicidad de redes organizadas, unas provienen de la oposición general contra los tratados comerciales, como es el caso de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC); otras redes provienen de centenas de conflictos esparcidos por todo el territorio nacional, dado el "giro eco territorial" que impone la fase neoextractiva: movimientos contra la minería, como la Red Mexicana de Afectados y Afectadas por la Minería, REMA (véanse carta 1 y 4); las represas, como el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER); el uso del agua, como el Tribunal Latinoamericano del Agua, la red Waterlat (véase carta 2); o de forma transversal, movimientos de base étnica contra la acumulación por desposesión, particularmente los pueblos indígenas y comunidades campesinas nucleadas en el Congreso Nacional Indígena (CNI), que impulsa el EZLN (véase carta 3).

Todos estos movimientos sociales se construyen dentro de un contexto complejo que hace valorar a los actores no estatales, que actúan en la esfera de lo público social. Sus prácticas de lucha combinan varias escalas de actuación: la local, la nacional-supranacional, la global. Además, ellos mezclan demandas sectoriales y planteamientos políticos alternativos al sistema político y de partidos, fundados sobre la crítica al desarrollo y al Estado capitalista, y sus reformas de mercado. En nuestra región latinoamericana

CARTA 1

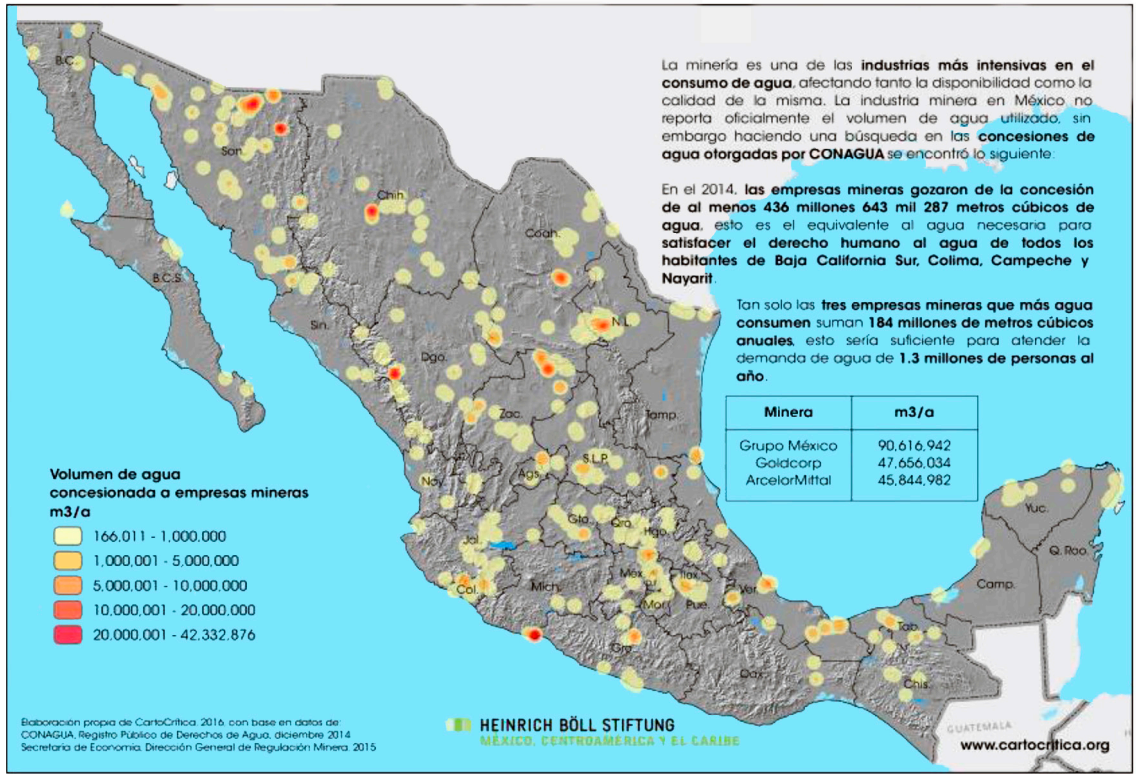
EL SAQUEO DE ORO EN MÉXICO



FUENTE: El saqueo del oro en México. Mapa: Geocomunes, disponible en <https://www.proceso.com.mx/500030/pais-una- gigantesca-concesion-mapas>, consultado el 23 de agosto de 2017.

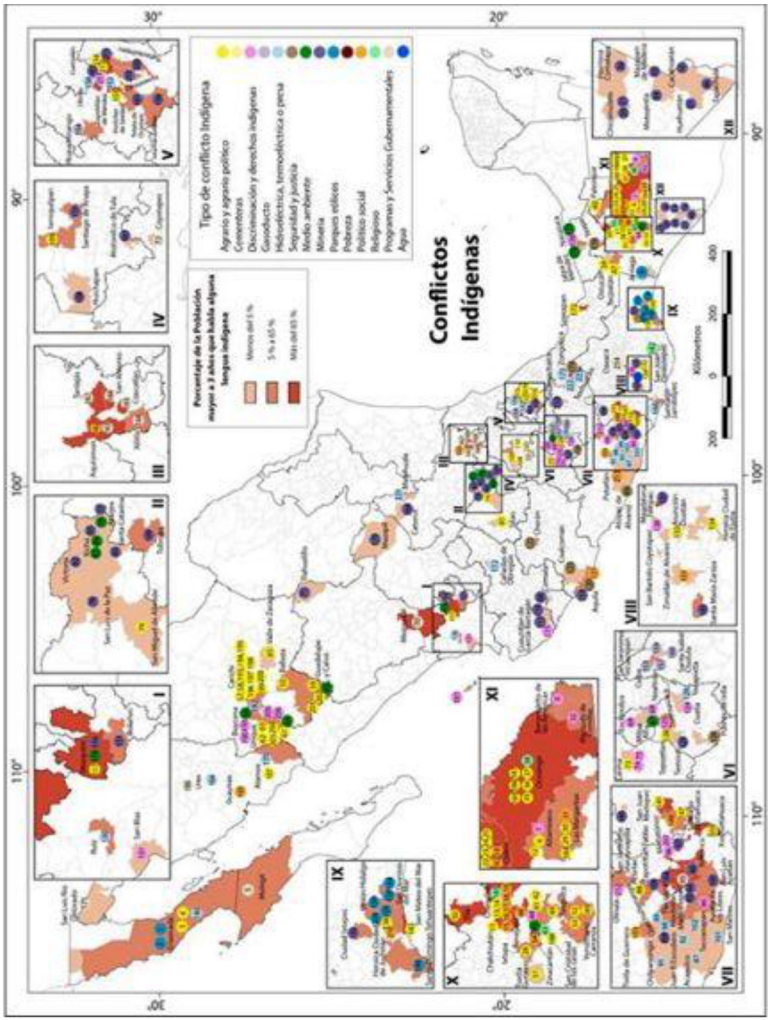
CARTA 2

VOLUMEN DE AGUA CONCESIONADO A EMPRESAS MINERAS



FUENTE: Volumen de agua concesionado a mineras, disponible en <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de- agua-para- las-mineras/>.

CARTA 3
CONFLICTOS INDÍGENAS



FUENTE: Conflictos indígenas en México, disponible en <https://trabajadoresyrevolucion.wordpress.com/2015/04/05/mexico-mapa- de-conflictos-indigenas/>.

CARTA 4

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y CONCESIONES MINERAS 2012



FUENTE: Áreas naturales protegidas y concesiones mineras, 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/19/cam-minera.html>.

y caribeña se procesan nuevas concepciones sobre los derechos humanos, los derechos de la naturaleza, la aspiración de justicia con equidad y dignidad, las cuales iluminan prácticas sociales de cooperación e integración no necesariamente estatales.

En su heterogeneidad social, geográfica, cultural, se conjuntan saberes tradicionales e investigaciones académicas rigurosas. Prácticamente cada "tema" que reúne algún movimiento social con proyección extra local, cuenta con un "Observatorio", sea el agua, la minería, la desigualdad social o la economía. Además, estos movimientos se plantean un enfoque geopolítico crítico, con un horizonte de civilización y de convivencia en lo común; ellos reconocen la tendencial formación de un Estado y bienes de los comunes, cuyos saberes se crean desde la transversalidad, de género y de derechos de la naturaleza. Sus posiciones apuntan hacia una transición del modelo de sociedad hacia regímenes "otros", que combinan tendencias de coloniales, pluriversales y postliberales.

Otro espacio de convergencia entre los movimientos sociales es el debate público social sobre el Estado y su agenda política, así como sobre la seguridad nacional y ciudadana, la policía y las fuerzas armadas, la prolongación de la política por otros medios como la guerra, desde la OTAN, en la escala mundial, o las autodefensas o policías comunitarias en el nivel local. Se trata de movimientos pacíficos de resistencia que están contra la inadmisible persistencia de la desaparición forzada, de la impunidad y de su correlato la corrupción sistemática del espacio público y privado.

En estos casos, el proyecto de mundos y conocimientos de otro modo, se vislumbran en los bordes o límites de la teoría crítica frente a la teoría del desarrollo dominante, la cual avanzará a medida que construya otros lenguajes y otras formas de saberes-conocimientos que inciden en la creación de contraespacios locales y globales. Geopolítica y geoeconomía anudan el estudio transversal del sistema internacional, la esfera nacional y la diversidad local, desde perspectivas epistemológicas, ontológicas y prácticas diferentes a las euroanglocéntricas.

Nuevos y antiguos movimientos sociales crean redes de resistencia y prefiguran alternativas: desde la Red Mundial de Economía Social y Solidaria, hasta innumerables experiencias autónomas locales, muchas de ellas con base en pueblos originarios y afro descendientes le dan voz y rostro a experiencias éticas liberadoras alternativas. Desde un optimismo crítico, hay que reconocer, sin triunfalismos, que sigue un diálogo prometedor entre Nuestra América, de inspiración martiana, y el Abya Yala, de la diversidad étnica cultural y biológica de la naturaleza.

En Estados Unidos, los movimientos latinos, negros, feministas y pacifistas, ofrecen otras formas de resistencia en las que se vincula la agenda do-

méstica y la global. Es de esperar que con el crecimiento interconectado de estos abigarrados movimientos, también en nuestra región, se puedan superar muchas de las limitaciones que ofrecen por ambas bandas los gobiernos neoconservadores y neoliberales. En México, a diferencia de otros países latinoamericanos donde han ganado gobiernos nacionales, hay gobiernos locales con estrategias de desarrollo integral y sustentable. En esos casos, el populismo —en la versión progresista que persiste en nuestra región— necesita nuevas formas de interlocución con los inconformes frente a los retos impuestos por un modelo de desarrollo que no es incluyente ni respetuoso del poder de la naturaleza. El desafío es que la lu- cha contra la desigualdad social y por la sustentabilidad ambiental cobre la centralidad que podría aglutinar esas demandas.

También crecen los espacios sociales que quieren mantener privilegios, exclusiones y que nutren formas autoritarias. No olvidemos que las resistencias sociales se disputan sus derechos y libertades contra un movimiento reaccionario, neoconservador, cuya presencia pública en el espacio social también crece.

Conclusiones

Crítica a la globalización, geoeconomía y geopolítica entrelazadas

El proyecto del bloque liberal corporativo global, sustentado en una hegemonía compartida entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y algunos países del Pacífico asiático, se ve truncado por los efectos excluyentes de la globalización neoliberal. Las reacciones nacionalistas neoproteccionistas, primero del BREXIT y luego del proyecto gubernamental estadounidense de Donald Trump: "America First", se oponen a la narrativa —exitosa, triunfalista— de las reformas de mercado y su punta de lanza expresada en la parafernalia de acuerdos y tratados de libre comercio.

La hegemonía unipolar de Estados Unidos es crecientemente cuestionada por países y bloques emergentes, dentro de los que destaca el poderío geoeconómico de China y después de Rusia, y sus alianzas con India y, en menor medida, con Sudáfrica en el bloque BRICS y en espacios geoestratégicos propios. Desde los movimientos sociales antisistémicos y de otros actores no estatales, se extiende el cuestionamiento a la globalización neoliberal. Aunque heterogéneos en sus principios y en sus demandas, pues no son lo mismo los "Indignados" y "Occupy Wall Street" que los movimientos religiosos radicalizados como el *Estado Islámico*, ambos están contra el Bloque Liberal Corporativo Global y del neoproteccionismo anglo estadounidense.

La reconfiguración geoeconómica mundial es, simultáneamente, una reestructuración geopolítica del poder en el sistema mundo moderno

Con el incremento de la financiarización de la economía mundial se amplía la brecha entre la economía productiva y la especulación financiera rentista. La cercanía, y con cada vez mayor intensidad de las crisis cíclicas del capitalismo, se vincula con el aumento de la guerra sostenida por el complejo militar industrial, que impacta en la destrucción de la vida en el planeta. Los proyectos del regionalismo supranacional están acechados, tanto en su versión neoliberal ortodoxa como son los casos de las decenas de acuerdos y tratados de libre comercio, así como en su versión comunitaria interestatal en el caso de la Unión Europea o del Mercosur.

La crisis sistémica y global fragiliza los espacios de cooperación internacional y prácticamente tapona la ayuda oficial al desarrollo. Esto dificulta que se cumplan los Objetivos de Desarrollo Sustentable, planteados por Naciones Unidas, y debilita los intentos de integración supranacional autónoma que impulsan algunos gobiernos desde la esfera interestatal. En el Sur Global coexisten el Consenso de Washington, que reúne los dispositivos macroeconómicos globales y las políticas económicas nacionales, junto con el "Consenso de las Commodities", que opera el modelo neo extractivo y la acumulación por desposesión.

Ante el rechazo de Washington de los postulados del libre comercio y de sus narrativas de reformas de mercado, China y Rusia, como potencias emergentes, están oxigenando a la Organización Mundial de Comercio y buscando definir la arquitectura financiera internacional sin renunciar a los mismos principios. Las teorías del desarrollo que acompañan la reconfiguración geoeconómica mundial se enfrentan a la crítica sobre la ausencia del concepto de sustentabilidad ambiental desde la ecología política, cuyos conocimientos ofrecen una visión compleja que integra el horizonte civilizatorio de la humanidad.

La proyección geopolítica mexicana: reformas de mercado con liberalismo político y geopolítica crítica desde los movimientos sociales

La política exterior sigue opacada por el privilegio de una diplomacia comercial, que apuesta por el reconocimiento en los hechos del sector empresarial como único interlocutor válido y se adhiere acríticamente a las narrativas de la reforma del mercado para el manejo supuestamente racional y responsable de la crisis. Este es el marco de las "reformas estructurales" del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Con el endurecimiento de las relaciones entre México y Estados Unidos, a raíz del nuevo gobierno en la potencia del Norte, el gobierno mexicano ha optado por defender a ultranza el TLCAN, por seguir con la dinámica del Bloque Liberal Corporativo Global, impulsando la Alianza del Pacífico, preservando los tratados y acuerdos comerciales, tema en el cual México tiene el mayor número de acuerdos en el mundo, pero sin que haya diversificación comercial. La diplomacia política mexicana se deteriora al calor del pragmatismo neoliberal. Su debilidad es manifiesta en los temas clave de la agenda bilateral con Estados Unidos, como lo confirman sus ineficaces negociaciones migratorias, energéticas y ambientales, así como su alejamiento de la política latinoamericana, caribeña y de alianzas estratégicas con las potencias emergentes del sur.

Sin proyecto autónomo, ni de soberanía energética ni alimentaria, la proyección mexicana apunta a la sumisión de cara al proyecto panamericanista, sin perspectivas propias frente al social liberalismo que se impulsa desde el norte, y confrontado por las políticas nacionalistas y neoproteccionistas que provienen del espacio anglo estadounidense.

Desde la geopolítica crítica hay interpretaciones y prácticas sociales prometedoras contra la reconfiguración geoeconómica mundial del neoliberalismo y del nacionalismo neoproteccionista. Crecen en amplitud y profundidad las redes organizadas contra el modelo neoextractivo y contra la acumulación por desposesión implicada en la producción y exportación de commodities. El imaginario de la resistencia une la geoeconomía y la geopolítica, al construir un poder comunitario, fundado sobre los valores de justicia y equidad.

Bibliografía

CEPRID (2017), "Trump anuncia nuevas guerras con un fabuloso presupuesto militar", *Nodo 50*, 23 de abril, disponible en <https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article2228>.

Escobar, Arturo (2007), "La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo", *Serie colonialidad/modernidad/descolonialidad*, Venezuela, Fundación Editorial el Perro y la Rana.

García Linera, Álvaro (2016), "La Globalización ha muerto", en *Rebelión*, 18 de diciembre, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=220936>.

Germaná, César (2000), "La migración internacional en el actual periodo de globalización del Sistema Mundo Moderno/Colonial", en *Revistas – Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 13.

Kucik, Jeffrey (2017) "Trump's Trade War Begins, How 'America First' Is Already Starting to Hurt", revista *Foreign Affairs*, 10 de octubre, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/print/1121050>.

Noyola Rodríguez, Ulises (2017), "México, rumbo al precipicio financiero", publicado en *América Latina en movimiento*, 8 de octubre (<https://www.alainet.org>), disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/182710>.

Noyola Rodríguez, Ulises (2017a), "México aguarda la bomba del TLCAN", publicado en *América Latina en movimiento*, 11 de octubre (<https://www.alainet.org>), disponible en <https://www.alainet.org/es/print/188550>.

Romano, Silvina y Aníbal García (2017), "Obama en América Latina para salvar al neoliberalismo", publicado en *América Latina en movimiento*, 17 de octubre (https://www.alainet.org), disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/188565>.

Romano, Silvina y Aníbal García (2017a), "Recortes a la USAID ¿se retira EEUU de América Latina?", publicado en *América Latina en movimiento*, 5 de octubre (<https://www.alainet.org>), disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/188456>.

Russell Mead, Walter (2014), "The Return of Geopolitics, The Revenge of the Revisionist Powers", *Foreign Affairs*, Essay May/June, Issue China Iran.

Stiglitz, Joseph E. (2017), "Cómo sobrevivir a la era Trump", en *El País*, España, 25 de febrero, disponible en <https://elpais.com/economia/2017/02/23/actualidad/1487856392_138758.html>.

Svampa, Maristella y Enrique Viale (2015), *Maldesarrollo, La Argentina del extractivismo y el despojo*, España, Katz, Serie Conocimiento.

Ugarteche, Oscar y Armando Negrete (2017), "El TLCAN cuestionado por sus dueños, o ya no importa", publicado en *América Latina en movimiento* (<https://www.alainet.org>) 13 de octubre, disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/188607>.

Ugarteche, Oscar y Armando Negrete (2017a), "Los dilemas del TLCAN", publicado en *América Latina en movimiento* (<https://www.alainet.org>) 23 de octubre, disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/188684>.

Valencia, Enrique, (2016), "La narrativa de mercado trata de deslegitimar a los opositores de las reformas", entrevista por Julia Goldenberg, *Página 12*, Argentina.

Wallerstein, Immanuel (1998), *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores.

Wolin, Sheldon S. (2008), *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido,* España, Katz, Serie Conocimiento.

Novena sección

Efectos del TLCAN en el desarrollo regional

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte a veinticinco años. Perspectiva de sus impactos territoriales en México

José Gasca Zamora*

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El proyecto de comercio e inversión para América del Norte

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

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

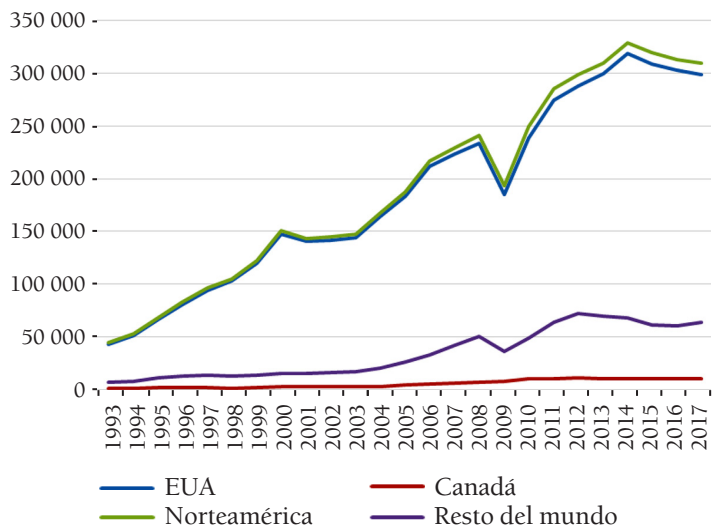
En términos de valor, México multiplicó por seis las exportaciones a Norteamérica en el mismo periodo al incrementarse de 43 mil millones de dólares a casi 300 mil millones de dólares. Así, de tener un saldo deficitario con Norteamérica al inicio del primer año en que inició el TLCAN en 1994, pasó a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

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

El sector manufacturero: clave en la reconfiguración del comercio y la inversión en México

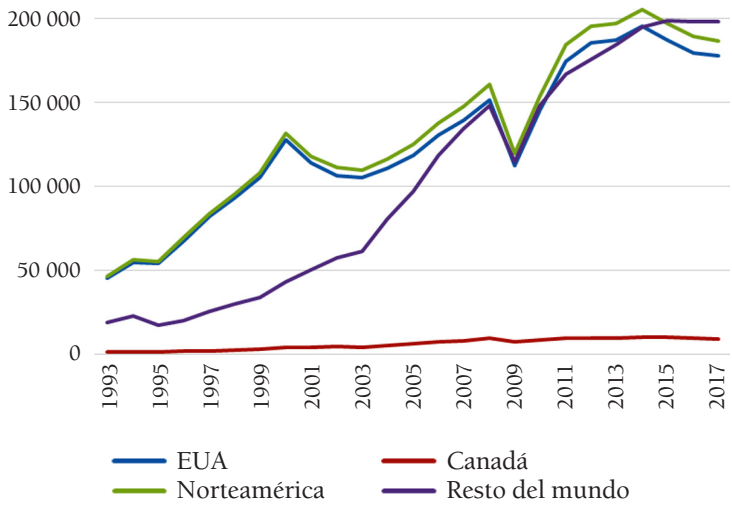
Uno de los efectos del TLCAN fue el cambio del perfil sectorial de exportaciones en México, pues mientras en la década previa al TLCAN estaban basadas en los hidrocarburos y productos agropecuarios, bajo el modelo de economía orientada hacia el mercado externo, las manufacturas mexicanas pasaron a representar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

Figura 1
México: valor de las exportaciones con Estados Unidos, Canadá y el resto del mundo: 1993-2017 (millones de USD)



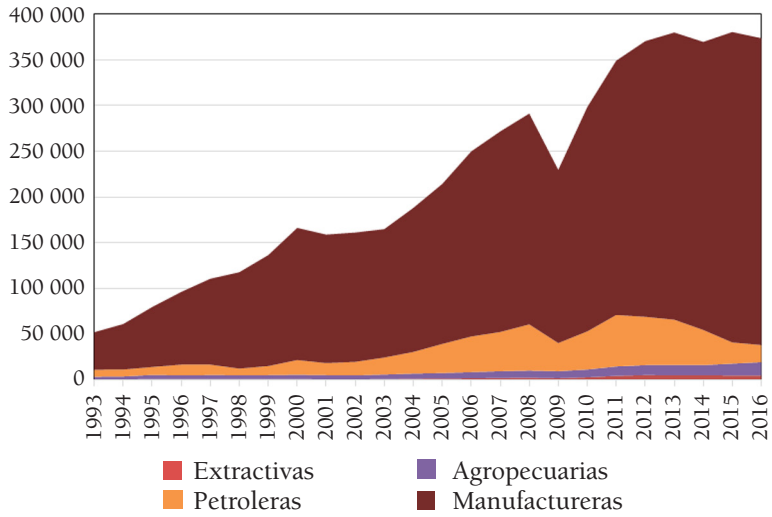
Fuente: elaboración propia a partir de BANXICO (2017).

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



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

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

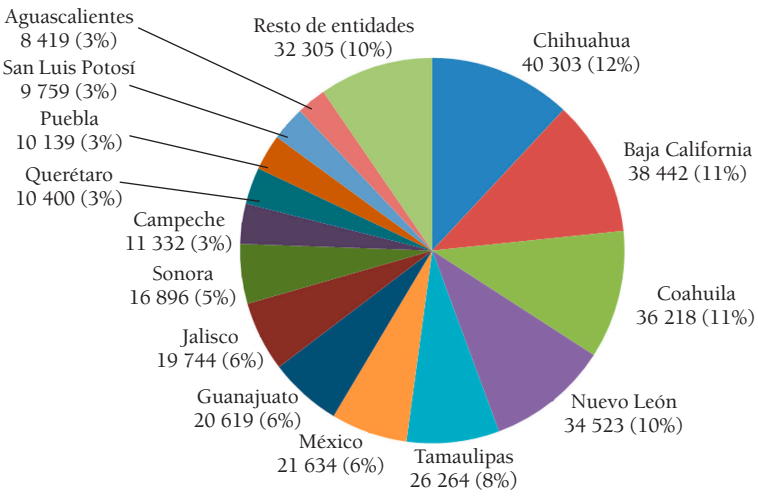


FUENTE: elaboración propia a partir de la Secretaría de Economía (2017).

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

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

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

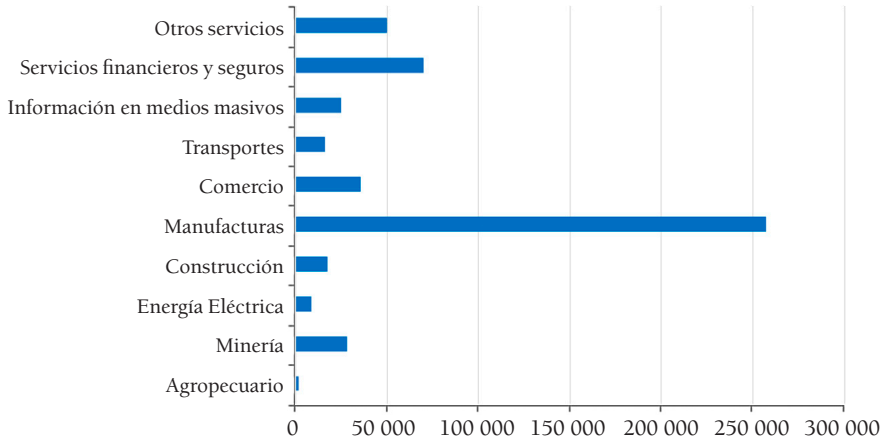


FUENTE: elaboración propia a partir del INEGI (2017).

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

Cabe señalar que entre 1993 y el 2106, la IED total recibida por México se multiplicó casi tres veces al pasar de 12 mil millones de dólares a casi 30 mil millones de dólares, respectivamente. De dicha inversión, el sector manufacturero casi se triplicó, pues pasó de casi seis mil millones de dólares a 16 mil millones de dólares durante el periodo 1994-2016. Cabe destacar que durante ese periodo presentó un valor acumulado de 257 mil millones de dólares (figura 5).

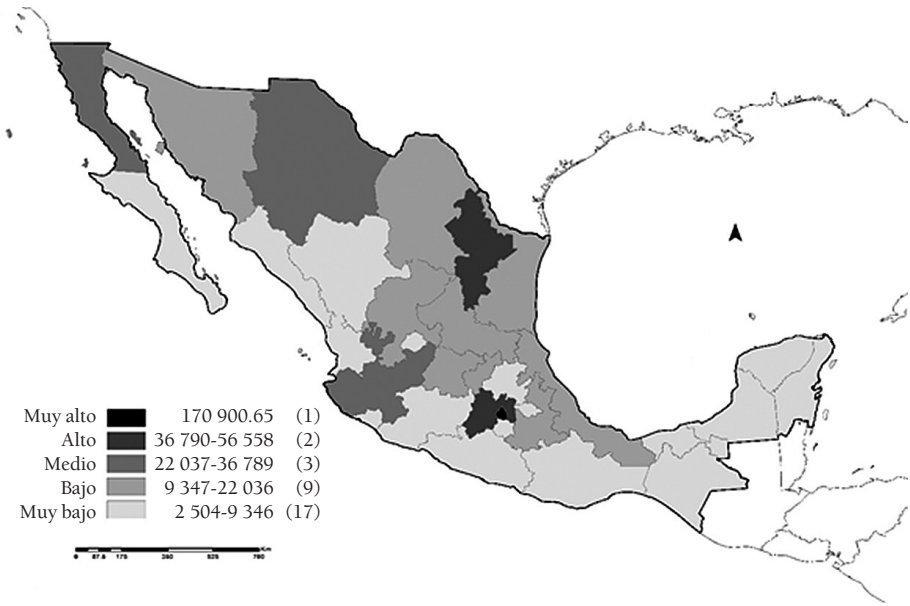
FIGURA 5
MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PRINCIPALES SECTORES, ACUMULADA 1994-2016 (MILLONES DE USD)



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

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

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



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

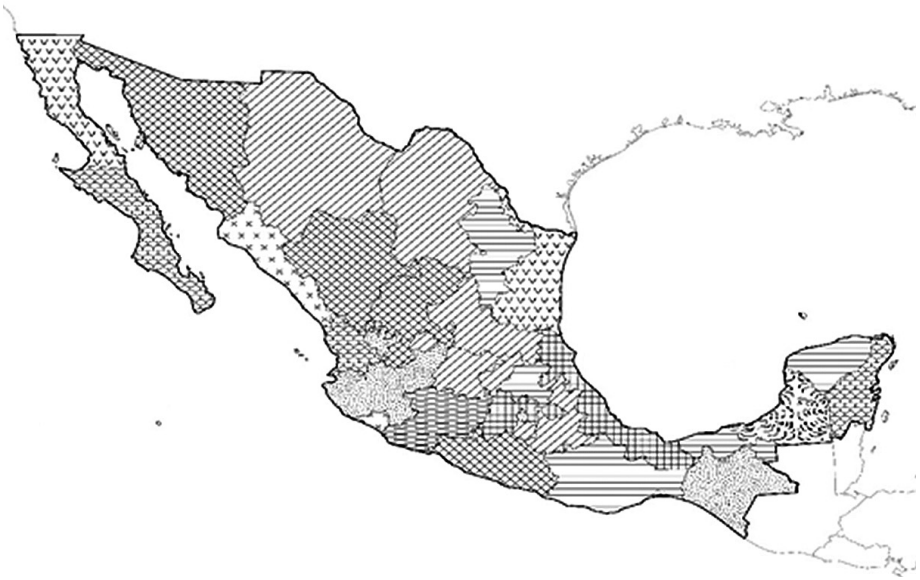
sión foránea con aquellas que han tenido una mayor dinámica exportadora en el sector manufacturero.

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

UNA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA BAJO EL CONTEXTO DEL TLCAN

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

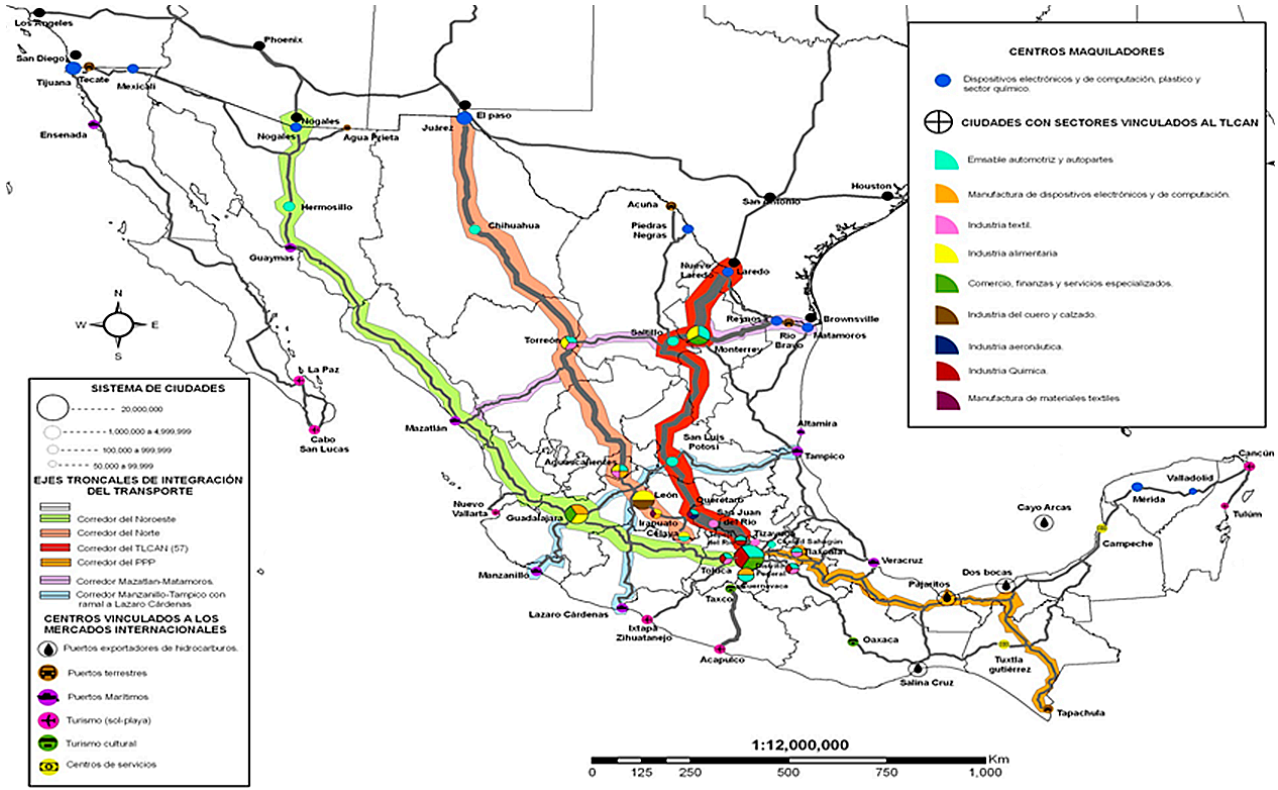
c) *Corredores transfronterizos México-Estados Unidos*. Bajo el modelo de economía abierta se vienen consolidando los procesos seculares en la articulación territorial norte-sur, que han caracterizado las relaciones

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

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

FIGURA 8

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



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

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

TLCAN 2.0: RENEGOCIACIÓN Y ESCENARIOS POSIBLES

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

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

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

CUADRO 1
RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL TLCAN: PRINCIPALES ACUERDOS

Ronda	*Fecha/lugar*	*Acuerdos sustantivos*
Primera	16-20 de agosto, 2017/ Washington, D.C.	– Se reafirma la importancia de actualizar las reglas aplicables TLCAN. – Se acordó hacer consultas en sus respectivos países y trabajarán para avanzar en la elaboración de textos de negociación.
Segunda	1-5 septiembre, 2017/Ciudad de México.	– Continúa el proceso de consultas internas en los tres países. – Consolidación de las propuestas en un solo texto sobre el que se continuará trabajando. – Se inician propuestas sobre resolución de disputas, aranceles agrarios de temporada y reglas de contenido general. – Se abordó el tema de salarios, acceso a mercados, inversión sin muchos avances.
Tercera	23-27 septiembre, 2017/Otawa.	– Avances en materia de telecomunicaciones, política de competencia, comercio digital, buenas prácticas regulatorias, aduanas y facilitación comercio. – Se intercambiaron ofertas iniciales en el área de acceso a mercados para compras de gobierno. – Inclusión de un capítulo acerca de PYMES. – Se abordaron temas de comercio, energía, género y población indígena. – Se avanzó en el capitulo de política de competencia.

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Ronda	*Fecha/lugar*	*Acuerdos sustantivos*
Cuarta	11-17 octubre, 2017/Arlington, Virginia, EUA.	– Conclusión de negociaciones en el capítulo de PYMES. – Concreción de discusiones sobre el capítulo de competencia. – Avances en grupos de negociación como aduanas, facilitación del comercio, comercio digital, buenas prácticas regulatorias y algunos anexos sectoriales.
Quinta	15-21 noviembre, 2017/Ciudad de México.	– Diferencias significativas de México y Canadá con Estados Unidos, sobre todo en el déficit automotriz, telecomunicaciones y comercio electrónico. – Se trabajó en reducir brechas y encontrar soluciones.
Sexta	23-29 enero, 2018/Montreal, Canadá.	– Se concluyó el capítulo de anticorrupción y el anexo sobre tecnologías de la información y comunicación que se suman a los capítulos de PYMES y competencia y al anexo sectorial de eficiencia. – Se avanzó en los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones y obstáculos técnicos al comercio, así como los anexos sectoriales de farmacéuticos, químicos y cosméticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUENTE: Consultora SAI (2017).

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

Chamboux, Jean Ives (2001), "Efectos de la apertura comercial en las regiones y en la localización industrial en México", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 51. núm. 7, México.

Consultora SAI (2017), disponible en <http://www.24-horas.mx/tlcan-si-eu-se-va-mexico-aplicaria-aranceles-mas-altos-infografia/>, consultado el 12 de noviembre de 2017.

Economic Policy Institute (2011), *Heading SouthU.S.-Mexico Trade and Job Displacement after NAFTA*, disponible en <http://www.epi.org/publication/heading_south_u-s-mexico_trade_and_job_displacement_after_nafta1/>, consultado el 14 de febrero de 2018.

Gasca Zamora, José (2000), *Espacios trasnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa.

INEGI (1993-2013), *Volumen de exportaciones totales y por sector 1993-2013*, disponible en <http//: www.banxico.org.mx>, consultado el 12-13 de febrero de 2018.

INEGI (1993-2014), *Volumen de inversión extranjera directa por entidad federativa y sector 1993-2014*, disponible en <http//: www.economia.gob.mx>, consultado el 23-28 de enero de 2018.

INEGI (2018), *Estadísticas sobre comercio exterior total, por sector y entidad federativa*, disponible en <http//:www.inegi.org.mx>, consultado el 14-16 de enero de 2018.

Molina, David (2003), "Dinámica económica de la región fronteriza México-Estados Unidos", en Jonh Bailey (comp.), *Impactos del TLC en México y Estados unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*, México, Miguel Ángel Porrúa/Georgetown University/FLACSO.

Polèse Mario y Salvador Pérez M. (1992), "La integración económica norteamericana y cambio regional en México", en *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 2, México.

SCT (2001), "Documento base sectorial para la formulación del Plan de Desarrollo de la Frontera Norte, 20001-2006", inédito.

Secretaría de Economía (2016), *Inversión extranjera en México y el mundo*, México, DGIE-SE.

SICE (2018), *Sistema de Información sobre el Comercio Exterior*, disponible en <http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/NAFTA_s.ASP>, consultado el 12 de febrero de 2018.

Swanson, Larry (1994), "Emerging Transnational Economic Regions in North American Under NAFTA", en Michael Hodgs (ed.), *Proceedings of the Symposium The Impact of The Impact of NAFTA: Economies in Transition*, London, The London School of Economics and Political Science.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (1997), *Fronteras y globalización. Integración del Noroeste de México y el Suroeste de los Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (2018), "Re-fronterización en la Unión Europea. Reflexiones sobre la crisis migratoria y el brexit", en María del Rosio Barajas, Enrique José Varela-Álvarez y Pablo Wong-González (coords.), *Entre fronteras, construyendo una agenda comparada global*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo.

Sonora: de la integración hacia Norteamérica, a la búsqueda de otra estrategia de desarrollo

Miguel Ángel Vázquez Ruiz*
Carmen Bocanegra Gastelum*

Introducción

En más de tres décadas de volcamiento del modelo económico de México hacia fuera, donde su expresión máxima es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), gran parte de la actividad productiva —el comercio, las inversiones y el empleo— están concentrados en los estados del norte de México, que en lo general constituyen una región, no obstante que en su interior se advierte claramente su heterogeneidad.

La subregión del noreste —Nuevo León, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas— mantiene un fuerte vínculo con Texas, el estado de allende la frontera que tiene los más fuertes vínculos comerciales con México. En el otro extremo, la subregión del noroeste que incluye a Baja California y Sonora, en el primer caso la conexión es con California —estado que por sí mismo puede ser una de las cinco economías del mundo—; y en el centro de la *gran región* (como lo documentara Ángel Bassols Batalla) los vínculos naturales son de Sonora con Arizona, entidades que comparten más de 500 kilómetros de frontera.

Si bien los seis estados norteños tienen un origen económico de preponderancia primaria, con el transcurrir de los años se han transformado en economías manufactureras y de servicios vinculadas al sector externo. Empero, la integración hacia Estados Unidos y Canadá, centralizada en Estados Unidos, no ha permitido desplegar sus potencialidades endógenas en aras de motivar un modelo de mayor dominio nacional. Un caso particular es el estado de Sonora.

Este capítulo ofrece una visión general de lo anterior, fija la atención en la evolución económica de Sonora durante los años de vigencia del TLCAN,

* Profesores-investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de Sonora.

detecta límites y ofrece una serie de medidas para potenciar las fuerzas económicas y sociales endógenas, y con ello inducir que el crecimiento económico se exprese en desarrollo regional y nacional.

El capítulo se divide en cinco partes. En la primera se hace una breve reflexión teórica para entender el peso de las fuerzas externas en la lógica de la integración económica allende la frontera, pero también la contraparte, el desarrollo local y regional endógeno; en el segundo se ofrece una visión general del norte de México, para pasar en la tercera parte al análisis del estado de Sonora y los saldos de su integración hacia América del Norte; en la cuarta se hace un recuento de los factores endógenos clave de profundizar, para reorientar el desarrollo económico del estado; finalmente se incluyen conclusiones y bibliografía utilizada.

Elementos teóricos-conceptuales

Entender la lógica de la integración económica de Sonora con Estados Unidos y Canadá implica atender varios puntos. En principio destacar las relaciones históricas del estado con los mercados internacionales a través de la exportación de minerales, productos agrícolas (como el algodón y el trigo) y, en los últimos cincuenta años, a través de las actividades de la industria maquiladora de exportación (automotriz y aeronáutica). Es decir, con o sin TLCAN, la *vocación económica* del estado ha sido hacia el exterior; sin embargo, la liberalización arancelaria, así como la desregulación para la inversión extranjera directa, generaron un ambiente complementario para facilitar la integración económica del estado con Estados Unidos. En este sentido, son válidos los siguientes planteamientos:

> […] la integración regional —a veces denominada *regionalismo*— consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la *regionalización* —o aumento de la interdependencia intrarregional— es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil (Malamud, 2011:220). En otras palabras, hablamos de integración de *facto* y de *jure*, lo cual es válido, tanto para la lógica macroeconómica entre países, como para regiones y subregiones.

Estas formas de integración pueden tener causas diversas: una de ellas, la más fortuita, es la geográfica que estimula la cercanía humana, el intercam-

bio comercial, las inversiones, el frente a frente de culturas diferentes que cuando se asimilan se expresan en una tercera, resultante de la hibridación.

A la dinámica de la integración empujada por el mercado y la sociedad civil, hay que añadirle aquella que desde la estructura del Estado se cristaliza en tratados, acuerdos y creación de instituciones para la gobernanza de las relaciones internacionales, regionales y subregionales.

En este sentido, los planteamientos clásicos de Bela Balassa (1964) —en la lógica de que la integración económica es un *proceso* y un *estado de cosas* que termina expresando en una tipología de las etapas de la integración, la primera de las cuales es el área de libre comercio donde los países que la conforman eliminan o bajan sus aranceles, manteniendo políticas comerciales propias para terceros países— sólo explican parcialmente lo multidimensional de los procesos de integración de la actualidad (De Lombaerde, 2006).

En esta perspectiva, la integración formal entre México y Estados Unidos requiere de explicarse más allá de los postulados normativos del TLCAN, y analizarla también en función de los contenidos de acuerdos subregionales efectuados entre entidades o regiones de países vecinos, que en el lenguaje de Boisier (1993) buscan "asociarse" para lograr objetivos acordados con antelación.

En síntesis, la integración de la región norte de México (en la cual se incluye Sonora) se puede explicar a partir de tres factores: los que son obra histórica de las tendencias del mercado y de las interacciones entre sociedades civiles diversas, que acaban por empujar hacia un segundo factor que las regule y encause a través de crear instituciones *de jure* como el TLCAN, y el tercer factor estaría constituido por aquellos acuerdos de índole subregional signado por gobiernos, asociaciones empresariales y de la sociedad civil en aras de buscar formas de cooperación e integración específicas, no contempladas en los grandes tratados.

Pero, por otro lado, es evidente que lo arriba mencionado no es el único camino para explorar el desarrollo y el bienestar de una sociedad. Volver hacia lo endógeno es otra perspectiva, como lo plantea Vázquez Barquero:

> Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando se difunden las innovaciones y el conocimiento crece entre las empresas y los territorios de tal manera que aumentan y se diferencian los productos, se reducen los costos de producción, y mejoran las economías de escala. Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando la organización de los sistemas productivos es más flexible y se forman redes y alianzas para competir, que favorecen las economías internas y externas de escala y mejoran el posicionamiento de las ciudades y territorios. Las economías locales

> y regionales se desarrollan y crecen cuando las empresas se localizan en ciudades innovadoras y dinámicas que permiten a las empresas utilizar las economías e indivisibilidades existentes en el territorio. Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando las redes de instituciones son complejas y densas lo que permite aflorara la confianza entre los actores y reducir los costos de transacción (Vázquez Barquero, 2001:13).

La reorientación hacia adentro implica una estrategia de *desarrollo local y regional endógeno*, donde el acento no sólo se ponga en las cadenas de valor asociadas con las empresas trasnacionales, sino en medidas que contemplen la incorporación de las fuerzas nacionales y nativas, donde los agentes productivos beneficiarios de esa nueva dinámica económica —complementando las políticas desde el Estado— sean los intermediarios para irradiar el desarrollo en términos de una mayor equidad para los diversos compontes del sistema económico, en este caso estatal.[1]

El entorno fronterizo

Como se sabe, desde la década de los ochenta del siglo pasado, México alineó dos modelos en la misma dirección: el de política exterior y el económico. Entonces, la rosa de los vientos fue arrastrada hacia el norte.

Hacia el norte —es decir, Estados Unidos— se organizaron las exportaciones de manufacturas y de bienes primarios; de allá vinieron las importaciones de bienes intermedios, materias primas e insumos, así como la inversión extranjera directa y los préstamos para financiar la deuda externa privatizada y bancarizada donde "todos los caminos llevan a Washington", según los análisis de Rosario Green (1979). Simultáneamente se configuró una política económica que ha seguido al pie de la letra los manuales de la Reserva Federal de Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional. Esto desembocó en varias tendencias convergentes con el país vecino: en política exterior y política económica; en la direccionalidad de la economía, el comercio, las inversiones y la creación de empleos. Así, México, como un todo, quedó expuesto hacia una sola dirección: Estados Unidos.

Sin embargo, sus partes desarrollaron ritmos distintos. Las regiones y localidades, según sea su perfil económico, social y político, han construido dinámicas que han acentuado la heterogeneidad regional. En particular, el norte de México fraguó un destino compartido con el sur de Estados Unidos.

[1] Sobre el tema del desarrollo local y regional endógeno véase también a Alburquerque (2001) y Boisier (1994).

A lo largo de 3 185 kilómetros —1 951 millas— se fue acentuando la internacionalización, así como la intensidad de la relación entre ambos países. Los indicadores de flujos de personas, cruce de autos, camiones de carga y de pasajeros, trenes y volúmenes de comercio de manufacturas y hortalizas, así lo testifican. Esto ha dado lugar a la formación de una gran malla de relaciones sociales, productivas y culturales, configurando una identidad propia en este territorio que por sí mismo aporta casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto de México (PIB). No obstante, como ya se señaló, la homogeneidad que se *vislumbra* como una *gran región* a nivel subregional, es decir, interestatal, presenta marcadas diferencias. Sonora tiene peculiaridades y, por tanto, su lugar en América del Norte durante los años de vigencia del TLCAN requiere de una explicación particular.

Sonora en las coordenadas de América del Norte

Desde finales del siglo XIX hasta la crisis de 1929-1932 del siglo XX, la economía del estado se desarrolló preponderantemente en la región serrana, donde también tenían su asiento los poderes políticos del Estado, la especialidad productiva fue la minería controlada por capitales, básicamente estadounidenses. Ante la emergencia de la Gran Depresión, la actividad económica se desplazó hacia los valles de la costa del Pacífico, donde las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras sustituyeron a las mineras que habían caído en crisis. Entonces, en el periodo 1940-1970, el tránsito se orientó hacia los valles, produciéndose trigo, algodón y garbanzo, cuya productividad fue auspiciada por el mejoramiento de semillas resistentes al calor, nuevos sistemas de riego para aprovechar el agua de bombeo y la que provenía de afluentes naturales, así como por políticas de crédito de parte del Estado mexicano para apoyar a productores nativos.

En el marco de la crisis agrícola de la década de los sesenta, comenzó a gestarse un giro hacia la industrialización del estado, con dominio maquilador. Así, desde mediados de los sesenta hasta los ochenta, Sonora entró en la dinámica del "redespliegue" industrial expresado en la llegada de la industria maquiladora de exportación a los municipios fronterizos. El gran salto, anterior al TLCAN, fue el inicio de la industria automotriz, encabezada por la planta Ford en 1986, arropada en la liberalización comercial emprendida en aquel entonces por el gobierno federal. Sin embargo, el matiz hacia el mercado exterior lo marcó el TLCAN a partir de 1994. Los datos cuantitativos, así como cualitativos, son muestra fehaciente de la influencia de la inserción de Sonora en el llamado *mercado global*, que en esencia es el de Estados Unidos.

La economía del sector primario

El sector primario de Sonora tiene la característica de que se reproduce en un vasto territorio que permite desarrollar agricultura, ganadería y pesca. Información de la SAGARPA para el 2015, muestra que la aportación al PIB primario del estado es de 6.8%, mientras que a nivel nacional participa con el 6.4%. En volúmenes, la agricultura participa con el 84%, las actividades pecuarias con el 9% y las pesqueras y acuícolas con el 7%. En valor, la producción y la agricultura aportan el 55.3%; las actividades pecuarias el 34.4%; y las pesquera y acuícolas el 10.3 por ciento.

La agricultura ha pasado de estar dominada por el binomio trigo-algodón en la década de los cincuenta del siglo pasado, a otra que comenzó a diversificarse en la década siguiente como respuesta a las primeras señales de agotamiento de los mantos acuíferos hasta la actual, donde el patrón de cultivos se ha diversificado, la aplicación de nuevas tecnologías para el aprovechamiento del agua ha avanzado, a la vez que se han introducido nuevas formas de producción, como la *agricultura protegida* o de *invernadero*.

La ganadería, por su parte, ha transitado de las épocas donde el ganado pastaba en amplias extensiones de terreno, los alimentos que la naturaleza le prodigaba, a los tiempos actuales donde parte de los pastizales son artificiales y programados a las necesidades de engorda del ganado, mismo que en estado de *vaquillas castradas* y *becerros* se exporta a Estados Unidos, mientras que otra abastece la demanda de carne de res del mercado regional y nacional.

El tercer rubro lo constituyen los productos del mar, aprovechando los kilómetros de litoral con el océano Pacífico (Golfo de California), donde se captura principalmente camarón, sardina, calamar, jaiba, entre otras especies marinas.

En el cuadro 1 se puede observar el peso y el destino de las exportaciones originadas en el sector primario. En el caso de las hortalizas y la uva, prácticamente toda la producción se exporta a Estados Unidos, mientras que el espárrago que se cosecha en la microrregión de Caborca, en el noroeste del estado, cada vez tiene más presencia en las exportaciones hacia el vecino país.

En el caso de la ganadería, el 100% de los *becerros* y *vaquillas castradas* tienen como destino el mercado estadounidense. Asimismo, de los productos del mar, el 70% del camarón se destina a este mercado.

Según las evidencias de los distintos indicadores, el sector primario ha venido en declive desde la década de los setenta cuando participaba con un 29.5% del PIB, a la actualidad donde el peso es menor al 7% (6.8% en 2015). Sin embargo, sigue siendo una fuerza endógena muy fuerte con po-

CUADRO 1
SONORA, EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS POR SECTOR (2016)

Productos	*Volumen (toneladas)*	*Valor (MDD)*	*Destino EU-Canadá (%)*	*Otros países*
Hortalizas	907 700	1 072	91	Japón
Espárragos	95 000	332	60	Japón
Uva (mesa y pasa)	151 941	317	100	—
Trigo	888 106	160	—	Argelia, Turquía, Venezuela, Guatemala, China y Japón
Frutales	62 000	156	45	China y Japón
Varios	76 000	76	67	Europa-Asia
Subtotal	2 180 747	2 113	73	—
Becerros	28 173	151	100	—
Vaquilla castrada	1 300	6	100	—
Carne de res	670 000	5	100	—
Cortes especiales de carne de cerdo	67 419	273	13	Japón, EU, Corea, Hong Kong y China
Subtotal	97 562	435	78	—
Camarón congelado	39 400	358	70	—
Harina de pescado	78 370	69	—	—
Peces	6 950	10	100	—
Jaiba	795	5	100	—
Subtotal	125 515	442	90	—
Total	2 403 824	2 990	80	—

FUENTE: elaboración con información de la Delegación SAGARPHA-Sonora (2017).

tencialidades para desarrollar la agroindustria, y que si bien es cierto orienta principalmente sus exportaciones a Estados Unidos, como se observa en el cuadro 1, hay nuevas directrices que las diversifican a países de Asia (China, Japón, Corea, Hong Kong), pero también a Europa, África y América Latina.

El peso de la minería

México y Sonora son economías tradicionalmente mineras, actividad que se reactivó con las reformas de los noventa del siglo anterior y se consolidó a partir del TLCAN con las medidas de liberalización a los capitales contenida en el capítulo XI, norma donde desaparecen las empresas *estratégicas* para dar paso a las *básicas* y con ello a la inversión extranjera, en cualquier sector y rama de la economía.

La importancia que ha adquirido el norte del país como productor minero se puede observar en el cuadro 2. Para el 2014, en los estados de la frontera norte se producía el 48.18% del oro, 25.63% de la plata, 82.00% del cobre, 22.7% de plomo, 18.24% del zinc y el 100% el molibdeno. Sonora es entidad líder en producción de oro, cobre y molibdeno. La inversión la encabezan los capitales de Canadá, seguido de Estados Unidos y diversos grupos mexicanos: Grupo México, Industria Peñoles, Frisco y San Luis (Vázquez, 2017). Veáse cuadro 2.

CUADRO 2
ESTADOS DEL NORTE, PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN MINERA EN MÉXICO (2014) (PORCENTAJES)

Entidades	*Oro*	*Plata*	*Cobre*	*Plomo*	*Zinc*	*Molibdeno*
Baja California	1.65	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00
Coahuila de Zaragoza	0.00	1.99	0.00	0.00	0.00	0.00
Chihuahua	16.87	16.89	3.61	22.17	18.24	0.00
Sonora	29.66	6.23	78.42	0.00	0.00	100.00
Resto del país	51.82	74.37	17.97	77.83	81.76	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: elaboración propia con datos estadísticos del Informe anual de CAMIMEX (2015).

Sonora está asentado en reservas de minerales, al parecer incalculables, donde sólo se ha explorado el 25% del territorio. Esto lo coloca como uno de los tres exportadores de minerales no petroleros en el país: Zacatecas participa con el 27%, Chihuahua el 22% y Sonora el 17% (Vázquez, 2017).

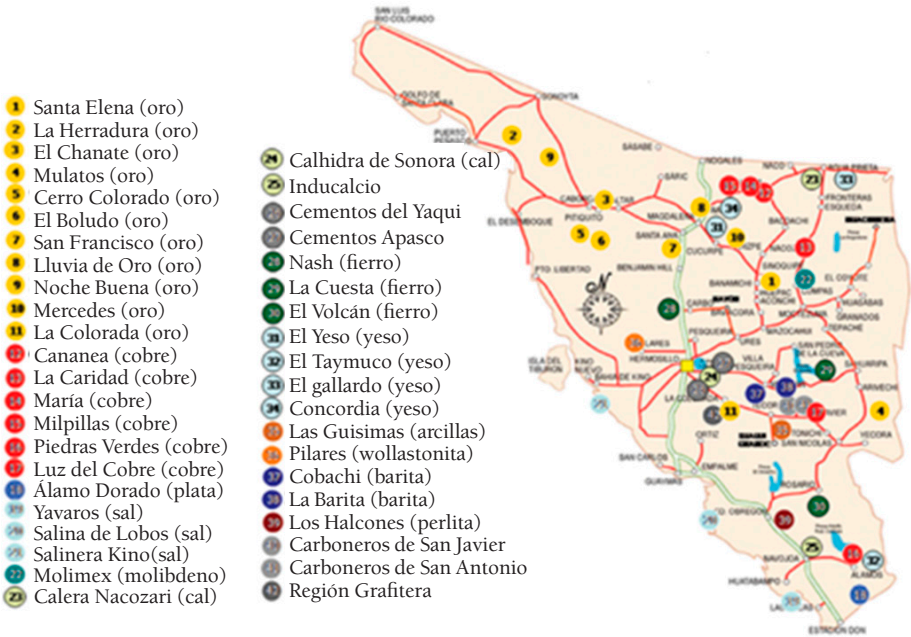
La minería exportadora de la actualidad tiene varias características que la diferencian de la de hace un siglo:

- Territorialmente ya no es únicamente la sierra el espacio de exploración y explotación, a partir de los noventa del siglo pasado se extendió a los valles y a los municipios de la frontera, con los consecuentes efectos sobre el medio ambiente y las localidades donde opera.
- Durante el Porfiriato, el control minero de Sonora lo tenían capitales de Estados Unidos, mientras que en la actualidad el dominio extranjero lo posee Canadá, que ha desplazado a Estados Unidos y México, principalmente en la extracción y exportación de oro.
- Otro dato sobresaliente de la nueva minería son los altos niveles de tecnología que usa para las diversas fases de su proceso productivo resumido en exploración y extracción de minerales. Esto se traduce en que no sea una actividad altamente generadora de empleos y que la productividad esté en función del uso intensivo de capital.
- Literalmente, Sonora es un estado asentado en una mina. En el mapa 1 se pueden ver los centros mineros del estado y la gran diversidad de minerales ferrosos y no ferrosos que se encuentran en su superficie y en las entrañas del suelo: oro, cobre, plata, wollastonita, arcilla, yeso, entre otros. No hay punto cardinal del estado donde no haya algún mineral en proceso de explotación o en exploración para futuros proyectos.

La trayectoria de la industria

La industria en Sonora ha transitado por varios periodos: en las primeras décadas del siglo XX estuvo vinculada con procesos agroindustriales para producir harina, aceites, cuero, embutidos, entre otros bienes de consumo generalizado. Otra etapa bien identificada es la que comienza en la década de los sesenta del mismo siglo, donde se combinaron dos proyectos: uno de desarrollo industrial endógeno (en el sexenio 1960-1967), fundamentado en el Plan de los Diez Años para la Programación Industrial de Sonora, lográndose importantes avances en la conformación de cadenas productivas que se originaban en las diversas materias primas que se producían para entrar en un proceso de creación de valor agregado, industrializándolas. Esto dio lugar a la formación de conglomerados (imitación de distritos industriales) en las zonas agrícolas, ganaderas y mineras del estado. Pero esta situación duró poco, porque inmediatamente devino el *redespliegue* industrial, originado en la crisis capitalista, que en busca de su recuperación comenzó

MAPA 1
CENTROS MINEROS EN SONORA



NOTA: es importante observar las poblaciones de Sonora que se benefician con los principales centros mineros que operan en Sonora
FUENTE: Secretaria de Economía del Estado de Sonora (2015).

a buscar zonas de bajos salarios para ubicarse fuera de su país de origen. La frontera sonorense se insertó entonces en la industria maquiladora de exportación liderada por Estados Unidos, que luego se desplazó hacia el interior para tener presencia en el centro (Hermosillo), centro-sur (Guaymas-Empalme), el sur (Ciudad Obregón y Navojoa) e incluso en la sierra.

El salto cualitativo de esta industria se dio a mediados de los ochenta con la llegada de la industria automotriz. Con el TLCAN, se acentuó su presencia y se agregaron otras ramas del sector, estratégicas para la economía global, como lo es la aeroespacial.

El peso del grupo de empresas que conforman el *clúster* automotriz se sintetiza en Ford, empresa que, según estimaciones de Córdova (2017), genera un valor que representa más del 56% del PIB manufacturero y el 21% del PIB del estado. Estos datos son la evidencia más contundente de la enorme dependencia de la economía de Sonora respecto al ciclo económico del vecino país.

La presencia de Ford en Sonora es paradójica: su instalación y operación desde el parque industrial de Hermosillo, colocó a Sonora en el mapa de la industria automotriz de la economía global, transfiriendo formas de producción flexibles y generando empleos mejor remunerados respecto a la media estatal, aunque nunca comparados con las retribuciones de la planta a sus operarios en las fábricas de Estados Unidos. Ford coloca a Sonora, por un lado, en la vulnerabilidad propia de un ciclo económico exógeno y sincrónico y, por otro, en la ruta de las eventuales consecuencias de una cancelación del TLCAN o una redefinición de las relaciones económicas con Estados Unidos, especialmente con respecto a las reglas de origen que en el documento vigente es de 62.5% y que Estados Unidos quiere llevar a un 80% de componentes regionales.

Los términos de esta vulnerabilidad, según Córdova (2017), se ilustran en los cambios en la producción del automóvil Ford Fusion. Con base en información de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), demuestra que el 2014 marca el inicio de una tendencia negativa, acentuada en los primeros siete meses de 2017. Así, en el lapso que va de enero a julio de 2017, la producción del Ford Fusion tuvo una caída de –49.7% al ensamblar sólo 88 591 autos, cantidad menor en casi 50% respecto a los 176 178 unidades producidas en el mismo periodo de 2016.

La crisis causada por Ford en la economía de Sonora tiene como corolario la cancelación de un turno de labores, anunciado en noviembre de 2017, y con ello el despido de 600 trabajadores, sin perder la perspectiva de que por cada trabajador directo despedido se pierden tres puestos indirectos.

La otra conexión de alta proyección con los dos socios del TLCAN es la industria aerospacial distribuida en la frontera, el centro y el sur de Sonora. Las empresas dominantes son Boeing de Estados Unidos y Bombardier de Canadá. Después de Ford, esta industria parece ser la nueva apuesta del discurso gubernamental para industrializar Sonora.

Recuento de tendencias

Lo descrito hasta aquí da cuenta de varias tendencias. Sonora es un estado con un patrón económico cuya focalización ha sido el mercado externo, particularmente el concerniente a América del Norte, en especial de Estados Unidos. Sin embargo, el *jalón externo* no ha sido suficiente para que la entidad dé un salto definitivo hacia el desarrollo, aun cuando en el cuadro 3 se puede observar que con excepción de la crisis 2007-2009 que tuvo tasas de crecimiento negativas, la tendencia general se ubica por encima de las tasas a nivel nacional.

CUADRO 3
CRECIMIENTO DE SONORA EN EL ENTORNO DE LA FRONTERA NORTE

Entidad federativa	*2005-2006*	*2006-2007*	*2007-2008*	*2008-2009*	*2009-2010*	*2010-2011*	*2011-2012*	*2013-2014*	*2014-2015*
Baja California	6.14	3.31	0.01	-8.20	2.17	4.44	4.22	1.90	6.70
Coahuila de Zaragoza	4.78	3.80	1.35	-12.75	14.45	8.69	5.34	5.20	1.30
Chihuahua	7.64	3.37	2.09	-7.82	2.21	2.55	5.95	2.20	5.50
Nuevo León	7.60	7.18	1.86	-7.34	9.01	6.28	4.45	3.40	4.20
Sonora	7.65	3.40	-0.16	-3.70	7.12	6.81	5.65	2.00	3.70
Tamaulipas	1.84	4.02	3.30	-4.63	2.42	1.91	3.18	1.50	2.70
Nacional	4.98	3.22	1.38	-4.74	5.20	3.84	3.93	2.70	3.10

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, 2017. PIB de las entidades federativas de México.

Respecto a la inversión extranjera directa (IED), Sonora no es un gran atrayente. Como se muestra en el cuadro 4, en la IED acumulada de 1989 al 2011, la participación nacional no llega al 1%, mientras a nivel fronterizo participa con 6.3%, sólo arriba de Coahuila, pero separado 7.8 veces de Nuevo León que atrajo el 47% de la inversión extranjera. La baja IED, en relación con Baja California y Chihuahua, pero sobre todo con respecto a Nuevo León, muestra un comportamiento que pudiera explicarse con el afán gubernamental de sólo atraer grandes empresas como las mencionadas Ford, Boing o Bombardier, o las grandes mineras, sin contar con una estrategia de atracción de empresas medianas, inclusive pequeñas, que pudiesen generar más aportación al PIB y a la generación de nuevos empleos.

Un elemento adicional tiene que ver con la logística para la movilidad de cargas que tiene Sonora: la carretera internacional 15 que conduce a la frontera, adolece de grandes fallas técnicas, mientras que los parques industriales no tienen buenas condiciones para la llegada y salida de carga. Un buen ejemplo de esto es el parque industrial de Hermosillo, donde Ford concentra el uso de los medios logísticos en detrimento de otras empresas.

Otra variable para analizar la dinámica económica del estado lo constituye el comercio exterior, que como ya vimos se origina en el sector primario, la minería y las manufacturas, con muy marcadas diferencias entre estos sectores y ramas de la economía. En el cuadro 5 se puede ver que, según las muy limitadas estadísticas de la balanza comercial para las entidades, el 2012 la participación de Sonora en las exportaciones del país fue de

CUADRO 4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ESTADOS DEL NORTE DE MÉXICO (MILLONES DE DÓLARES)

Entidad	*1989-2011*	*Part. nacional*	*Part. frontera*
Baja California	15 309	4.30	18.70
Chihuahua	17 007	4.80	20.80
Coahuila	3 999	Menos de 1	4.90
Nuevo León	37 157	10.60	46.90
Sonora	5 172	Menos de 1	6.30
Tamaulipas	6 652	1.88	8.10
Norte de México	81 657	23.10	100.00
México	353 023	100.00	—

FUENTE: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, disponible en <http://economia.gob.mx/files/Historico_entidad_federativa.xls>.

CUADRO 5
EXPORTACIONES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2012 (MILES DE DÓLARES)

Entidad	*Total de exportación*		*Minería no petrolera*		*Industrias manufactureras*	
	Valor	*(%)*	*Valor*	*(%)*	*Valor*	*(%)*
Baja California	31 663.1	9.91			31 663.1	9.91
Coahuila de Zaragoza	31 536.1	9.88	76.4	0.24	31 459.7	9.85
Chihuahua	41 765.3	13.08	1 480.4	3.54	40 284.9	12.61
Nuevo León	25 821.5	8.09	19.4	0.08	25 802.1	8.08
Sonora	14 638.9	4.58	1 122.5	7.67	13 516.4	4.23
Tamaulipas	22 282.6	6.98			21 878.3	6.85
Total	319 350.0	100.00	6 674.8	2.09	266 487.1	83.45

* Tamaulipas no tiene exportaciones mineras no petroleras, pero sí tiene exportaciones petroleras por 404.3 mdd, que representan el 1.81% de las exportaciones totales.
FUENTE: INEGI, 2017. Exportaciones por Entidad Federativa.

4.58%, la más baja del conjunto norteño, concentrándose en las actividades manufactureras con un 92.33%, cifra que, sin embargo, es la menor respecto a los otros estados de la *gran región,* todos están por encima de Sonora en cuanto a importancia de las manufacturas en la exportación total. Para el 2016, según los datos de INEGI, la participación de las exportaciones de Sonora a nivel nacional sólo tenía un peso de 5.4%. No obstante, es importante destacar las exportaciones mineras con un 7.67%, seguido por Chihuahua con un 3.54 por ciento.

En suma, el componente mayoritario de las exportaciones, la industria manufacturera, tiene una muy limitada integración con cadenas productivas de valor originadas en la economía regional. El peso importante lo continúa teniendo la participación de recursos humanos (operarios, técnicos y gerentes), mientras que las iniciativas empresariales regionales son muy pocas. Por otro lado, la actividad que cubre el territorio y el subsuelo, la minería, es la que más exporta, pero está controlado por capital extranjero.

Elementos para otra estrategia de desarrollo[2]

Como pudo leerse antes, la orientación productiva histórica de Sonora es de una economía exportadora, lo cual ha implicado —por un lado— el extractivismo de recursos naturales y, por otro, la formación y alineamiento de fuerza de trabajo para satisfacer proyectos trasnacionales.

En este sentido, el reto es replantear la estrategia económica del estado, atendiendo a la potencialización de los recursos endógenos y a su aprovechamiento por la sociedad regional y nacional. Es decir, se requiere revertir la lógica de funcionamiento y operación de la economía a través de una reinserción en la economía global, donde el control sea desde adentro, no desde afuera, como acontece en la actualidad.

Lo anterior implica reconectar la economía del estado a las vocaciones productivas de sus microrregiones. En el norte y centro del estado se impulsa la industria manufacturera de maquiladoras, industria automotriz y aeroespacial, con un rezago relativo de las agroindustrias y el turismo, sectores de la economía más identificados con las vocaciones nacionales y locales. En el sur del estado la integración de la agricultura con la agroindustria es insuficiente, según la potencialidad con la que cuenta; asimismo, las actividades pesqueras se debaten entre la explotación irracional, ausente de sustentabilidad y la industrialización. En la lógica del ordenamiento territorial la sierra está subutilizada y despoblada, ya que sólo la habita el 10%

[2] Esta parte recoge lo sustancial de una ponencia de Vázquez (2015b).

de la población del estado. Hacia allá se requiere voltear en la perspectiva de desarrollar proyectos turísticos que unan a los pueblos del río Sonora con la región de Yecora y Álamos. Esto, aunado a la carretera escénica Puerto Peñasco-Guaymas, pudiera ser un complemento para impulsar el desarrollo del turismo, en el marco de una política sectorial a nivel nacional, estatal y local. Los temas transversales que debiesen cruzar cada una de las microrregiones son: sustentabilidad, modernización de la infraestructura e inclusión social.

Ejes para otro modelo

a) *Recursos naturales para el desarrollo*. Sonora es un estado rico en recursos naturales, de los cuales muchos de ellos están subutilizados y desigualmente aprovechados, es el caso del suelo cuyo uso se concentra en los principales municipios de la zona costera; posee grandes reservas de minerales, cuya explotación debería revertirse a favor de los intereses nacionales y regionales. De todos los recursos, el que no obstante la paradoja de contar con poco más de mil kilómetros de litoral, es escaso, mal distribuido y motivo de disputa entre el norte y sur del estado, es el recurso agua. Hacia esto urge una estrategia de largo plazo que permita no sólo contar con más líquido vital, sino aprovecharlo y distribuirlo mejor entre el consumo humano y el económico.
b) *Infraestructura para el desarrollo*. La infraestructura, que durante la década de los cuarenta se construyó en Sonora, fue para impulsar las actividades agropecuarias. Hacia ese objetivo se abrieron caminos, brechas y pozos, se construyeron presas y se formó un centro de investigación para mejorar los rendimientos de la agricultura (CIANO). Posteriormente, cuando a partir de la década de los sesenta se pensó en la industrialización, se construyeron parques industriales, unos con servicios básicos y otros más complejos que ofrecen apoyos jurídicos, aduanales y laborales (plan shelter) para que se instalaran plantas maquiladoras. Hoy, en plena época de globalización económica, la diversificación en materia de infraestructura es lenta y se aleja de la posibilidad real de ser multimodal. La red carretera de Sonora originalmente fue concebida para atravesar el estado de sur a norte, porque había que facilitar la manera de llegar a Estados Unidos. Luego vinieron los intentos para construir una red carretera de este a oeste, de la cual se tiene un ejemplo en el tramo Agua Prieta-Janos, Chihuahua. No obstante el significado de tener vías de comunicación que acerque sin dificultad a Sonora con un estado del potencial de Chihuahua, pero además con Texas, la carretera mencionada

no está a la altura de las exigencias de la competencia propia de un país que opera un Tratado de Libre Comercio con el país vecino.

c) *Localización económica.* En el tenor de la infraestructura, conviene también replantearse los factores de ubicación de la actividad manufacturera, especialmente la maquiladora. Las evidencias de la escases de agua y la sobreaglomeración urbana, vistas como negativas para impulsar la industrialización, puede revertirse acondicionando nuevos espacios para la operación económica. Uno de ellos podría ser el *corredo*r que va de Santa Ana a Imuris, pasando por Magdalena. Estos lugares están en el punto de confluencia que comunica con California, Arizona y Texas en Estados Unidos; no están saturados económica y demográficamente, en el subsuelo existe agua abundante, el clima es bueno y existen unidades de la Universidad de Sonora, así como escuelas tecnológicas para proveer de mano de obra calificada a las empresas que opten por instalarse en ese territorio.

d) *La alineación de los motores de la economía.* En los planes estatales de desarrollo se destaca atraer a la gran empresa para que se convierta en locomotora que jale al resto de la economía, desdeñándose muchas veces que lo predominante son las micro, pequeñas y medianas empresas. De ahí que también para ellas haya que tener estrategias, políticas y acciones relacionadas con créditos, estímulos fiscales y capacitación de recursos humanos ya que son generadoras de valor, empleo e ingresos fiscales en montos significativos. Asimismo, se requiere el diagnóstico de eslabones productivos específicos en cada microregión y la convocatoria a empresarios de esos lugares para que con la asesoría del gobierno, instituciones educativas y centros de investigación, puedan constituirse en *conglomerados* o *combinados económicos*. Sería de impacto regional ubicarlos en el sur, el centro, el norte y la sierra. Mucho se esperaría del poder de convocatoria de los gobiernos municipales, en coordinación con el estatal, los agentes económicos locales y la sociedad civil de esas comunidades.

e) *Hacia un perfil empresarial innovador.* Avanzar en nuevas formas de organización empresarial es condición básica para impulsar el desarrollo. En Sonora, la forma más conocida de *grupos* empresariales es la que tiene como matriz de origen los lazos familiares. En México es común identificar a las empresas con los gentilicios de los apellidos; sin embargo, ello no significa que necesariamente su estructura interna permanezca estática. Por lo general, en el país los grupos familiares han tendido a abrirse con el propósito de atraer capitales externos al núcleo familiar, diversificar giros económicos y presencia geográfica. En Sonora, esto se ha expresado

muy poco y los viejos empresarios que tienen su origen en las postrimerías de la Revolución mexicana del siglo XX, poco a poco han dejado de ser referente para la identidad económica de Sonora. Sus descendientes, en la mayoría de los casos han combinado la participación en la política con la incursión en negocios aislados, con poco impacto para la integración de un sistema de desarrollo económico regional. Esto también tiene que ver con una ancestral cultura regionalista-individualista, que desdeña nuevas formas de organización empresarial a través de impulsar, por ejemplo, asociaciones estratégicas que les permitan capitalizarse, tener acceso a nuevas tecnologías, experiencias y conocimiento de los mercados. Sin embargo, la última palabra no está dicha. Durante el último cuarto de siglo se observa la emergencia de una nueva generación empresarial, motivada por las oportunidades de la globalización y los retos de la innovación. Se trata de jóvenes emprendedores, que la ausencia de propiedad de grandes montos de capital la sustituyen con capacitación, saberes tecnológicos, creatividad y voluntad para asumir riesgos. Hacia ellos deben de dirigirse los esfuerzos de apoyo de las instituciones que promueven el desarrollo.

f) *La sociedad como motor de desarrollo endógeno*. El lenguaje común del ciudadano se expresa en el sentido de que las coordenadas del desarrollo deben provenir del gobierno. Pocas veces el ciudadano reflexiona en torno a su participación consciente y deliberada en el desarrollo de su comunidad. Es un propósito que le resulta ajeno. De ello se desprende la necesidad de impulsar la concertación de los distintos actores de la economía y la sociedad que le dan movimiento y vida a su localidad regional. Esto significa construir una identidad que transite hacia formas de participación social más activa, asociativa y con visión de futuro.

g) Los *vínculos hacia el exterior.* Un reto más radica en redefinir los términos de la inserción hacia el exterior, más allá de Estados Unidos. Si bien es importante conservar y expandir este mercado, estratégico por razones de vecindad, hacia el largo plazo hay que tender y consolidar lazos a partes del mundo que son de amplia potencialidad, como es el caso asiático. A partir de diagnosticar y consolidar las potencialidades internas para el desarrollo, se puede lograr con más posibilidades de éxito la inserción en mercados globales diversos.

h) *Vínculos mercado-gobierno*. Una paradoja de la economía de mercado, es que cada vez exige más que sea planeada y ordenada. El mercado por sí mismo suele tener un comportamiento selectivo. El reto, entonces, es ver hacia adelante, hacia el largo plazo. Las decisiones de la inmediatez deben de vincularse en esa perspectiva. En Sonora, desde la década de

los sesenta del siglo pasado se hablaba ya del problema del agua, pero no sólo eso, cada verano, desde hace 40 años se prendían los focos rojos acerca de que había que encontrar una solución de largo plazo, que nadie buscó. Hoy se pagan las consecuencias de esa falta de previsión.

La historia económica ha enseñado que la economía tiene ciclos en los productos. La agricultura del binomio trigo-algodón desde los sesenta avisó, que dentro de poco entraría en crisis y que había que encontrar otras opciones productivas. Sin embargo, el atender lo inmediato no permitió hacer trazos de largo plazo, en aras de que la diversificación fuera de verdad, de tal manera que la producción sustituta tomará el lugar de aquélla, que cada vez mostraba más dificultades para mantener su competitividad en el mercado.

El balance de la economía estatal deja muy claro cuáles son los límites para el crecimiento en recursos naturales, capital y agentes económicos que tiene Sonora. Por eso, para que las fuerzas de la inercia no sean las dominantes se tendrá, por un lado, echar a volar la imaginación para encontrar fórmulas productivas que sean competitivas y también distributivas y, por otro, hacer uso de los instrumentos que nos proporciona la ciencia económica como lo es la planeación clara en objetivos, metas y estrategias con procesos de evaluación.

Elementos para la estrategia

a) Replantear la articulación entre el gobierno federal, estatales y locales, premeditadamente concebida para crear nuevos proyectos y realidades económicas, lo cual requiere de administrar y regular la relación centralismo-descentralización. Para esto el papel de las instituciones es clave.
b) Usar el territorio, es decir, cada micorregión de acuerdo a las bondades productivas que ofrezca y no presionar actividades económicas donde las características territoriales no ofrezcan determinadas ventajas comparativas y competitivas.
c) Perfilar las particularidades de los actores empresariales nativos en términos de intereses, vocaciones, márgenes en el uso del capital y perspectiva innovadora.
d) Rescatar la identidad histórica y social de las localidades y regiones, para explorar propuestas desde abajo y no concebirse como simples receptores de lo que caiga de arriba, es decir, empresas transnacionales que llegan a reconvertir el entorno en función de su propia realidad, no de las comunidades donde se asientan.

Conclusiones

En el contexto del norte de México, la economía de Sonora tiene una orientación histórica exportadora, donde el dominio ha sido de los mercados externos y de las empresas transnacionales. Esto le ha permitido mantener tasas de crecimiento promedio por encima de las nacionales, que no se han expresado en cambios sustantivos que acerquen a los niveles de desarrollo de Nuevo León, por ejemplo.

En este sentido, la liberalización comercial y de la IED, coronados en los años de vigencia del TLCAN, ha sido facilitadora de la inserción hacia afuera, particularmente con Estados Unidos, con los grados de vulnerabilidad que esto implica.

Ello ha propiciado una especie de aletargamiento del desarrollo del estado, cuyos agentes institucionales y empresariales han concentrado la atención en la perspectiva de la inserción en los mercados externos, desdeñando las amplias posibilidades de volver la mirada hacia adentro a favor de un proyecto donde el control provenga de las fuerzas endógenas del interior del estado, conectadas con las nacionales que tengan el mismo propósito de impulsar *un nueva estrategia de desarrollo.*

Bibliografía

Alburquerque, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 82, abril.

Balassa Bela (1964), "Types of Economic Integration", en Fritz Machlup (ed.), *Economic Integration Worldwide, Regional, Sectoral*, Londres, The Macmillan Press, 1976.

Boisier, Sergio (1993), "·Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales", documento 93/19 (serie ensayos) de la Dirección de Políticas y Planificación Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), noviembre.

CAMIMEX (2015), disponible en <https://www.camimex.org.mx/files/4314/3916/7844/2_situacion_2015.pdf>.

Córdova, Marco Antonio (2017), "Focos rojos en la industria automotriz de Sonora: el caso Ford", colaboración para *Uniradio Noticias*, 5 de octubre, disponible en <http://www.uniradionoticias.com/columnas/columnista/307/columna9862.html>.

Green, Rosario (1979), "Todos los caminos llevan a Washington. La deuda exterior de México", en *Nexos*, enero.

INEGI (2017), "PIB de las entidades federativas de México", disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>.

INEGI (2017), "Exportaciones por entidades federativas", disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/exporta_ef/default.aspx>.

INEGI (2017), "Tasas de desempleo", disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=624&c=25462>.

Malamud, Andrés (2011), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", en *Norteamérica,* vol. 6, núm. 2, julio-diciembre, México.

SAGARPA-Gobierno del Estado de Sonora (2017), "Información del sector agropecuario, pesquero y acuícola del estado de Sonora", disponible en <http://oiapes.sagarhpa.sonora.gob.mx/edo.pdf>.

Secretaría de Economía del Estado de Sonora (2015), "Principales centros mineros", disponible en <http://www.economiasonora.gob.mx/portal/>.

Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2017), disponible en <http://economia.gob.mx/files/Historico_entidad_federavtiva.xls>.

Vázquez Barquero, Antonio (2001), "Desarrollo endógeno y globalización", en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (2015a), "Sonora, la política y la economía durante el sexenio de la alternancia", en Álvaro Bracamonte Sierra, Gloría Ciria Valdéz, Alex Covarrubias Valdenebro (coords.), *Sonora 2015*, balance y perspectivas de la alternancia, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (2015b), "Agotamiento de las estrategias de desarrollo local endógeno. Una mirada desde México", ponencia presentada en el *Tercer Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo*, organizado por la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED), Montevideo, Uruguay del 6 al 8 de abril.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel (2017), "México, neoextractivismo minero y secuelas regionales en el territorio", en *Economía Coyuntural. Revista de Temas de Coyuntura y Perspectivas,* vol. 2, núm. 1, abril, pp. 181-213.

Décima sección

El acuerdo laboral del TLCAN y las realidades del mercado laboral en México

Una inesperada e histórica reforma laboral en México 2017*

Arturo Alcalde Justiniani

Sin duda, la reforma al artículo 123 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, es la más importante en los últimos cien años desde el nacimiento de nuestra Carta Magna, ya que plantea cambios fundamentales al modelo laboral, incluyendo el sistema de justicia y el ejercicio de los derechos colectivos. Sin embargo, la confirmación de tan ambiciosa pretensión dependerá de su eficacia real, particularmente si se logra transitar hacia un auténtico estado de derecho en materia laboral. Asimismo, depende de si los cambios en las normas procesales sustantivas de la nueva legislación logran arribar a un sistema de justicia acorde con la naturaleza social de esta rama del derecho, y si se consigue superar los obstáculos que impiden que los trabajadores se organicen con libertad y negocien sus condiciones de trabajo con sus empleadores.

En términos concretos, implicaría superar y dejar atrás el gigantesco cáncer que significan los contratos colectivos de protección patronal, simulaciones de acuerdos firmados a espaldas de los trabajadores, y rescatar el ejercicio de derechos fundamentales frente al secuestro de que han sido objeto en un modelo corporativo altamente sofisticado y permeado por una corrupción galopante.

Está por verse cuál será en la práctica la verdadera dimensión de esta reforma. Por ello es esencial que se conozca y que los distintos actores sociales participen activamente en la nueva arquitectura que la condiciona. Esta es la tarea de quienes quieren un sistema laboral que reconozca el valor del trabajo digno y el desarrollo productivo sustentable en beneficio de la población.

* Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Reforma al artículo 123 constitucional*, coordinado por Héctor Arturo Mercado, Editorial Tirant Lo Blanch. El autor agradece a Elena Jaloma Cruz la corrección de estilo del presente trabajo.

Un largo antecedente

Desde la campaña del candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari en 1987, se anunció el intento de llevar a cabo una reforma laboral. El tema era impulsado principalmente por el sector empresarial, que buscaba darle un sustento normativo a prácticas que se llevaban a cabo en sentido contrario al marco legal, como la contratación precaria de los trabajadores, el pago por horas y la indebida clasificación del personal como trabajadores de confianza; todo ello en un esquema de salarios bajos y férreo control gremial.

Durante varios años se realizaron reuniones y foros, y ya en el sexenio de Ernesto Zedillo, en el año 2000, Carlos Abascal —entonces dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)— definió este proceso como la necesidad de una "Nueva Cultura Laboral". Ocupando ya el cargo de secretario de Trabajo y Previsión Social en el gobierno de Vicente Fox, el mismo Abascal convocó a un "Diálogo Nacional" sobre el tema a través de distintas instancias tripartitas, para integrar una Comisión Central y otra de Elaboración, en la búsqueda de un proyecto de reforma laboral.

Las comisiones trabajaron por más de un año. Sin embargo, fracasaron en su intento, toda vez que no había intención de transitar hacia la transformación que requería el país, sino —por el contrario— preservar los vicios que agobiaban el modelo laboral. Por una parte, los representantes del sindicalismo tradicional convocados buscaban que nada cambiara; por otra, el sector empresarial alegaba que el proceso de globalización obligaba a reducir el carácter protector de la ley laboral y reclamaba un proceso de flexibilización en temas puntuales, entre ellos, la estabilidad en el empleo mediante nuevos contratos temporales, así como la legalización de la subcontratación y el pago por horas sin prestaciones, y la imposición de obstáculos al ejercicio del derecho de huelga y a las demandas de titularidad del contrato colectivo, para consolidar lo que ellos consideraban un derecho patronal irrenunciable: designar al sindicato que afiliase a sus trabajadores.

En paralelo, las propuestas de transparencia, democracia gremial, participación de los trabajadores en la negociación colectiva y cualquier referencia al voto secreto, fueron rechazadas de inmediato. Los sectores empresariales, del sindicalismo oficial y del gobierno nunca estuvieron de acuerdo, ni siquiera para analizar la propuesta de la representación del sindicalismo democrático, el cual ocupaba dos lugares en la mesa representando a la Unión Nacional de Trabajadores.

Es importante mencionar que esta representación incluyó dentro de su propuesta integral, la necesidad de realizar un diagnóstico del modelo labo-

ral para que éste se ajustara en el futuro a las necesidades del país, entendiendo que el bienestar de la población debía ser de interés común. Para lograr estos avances, señalaron que se requería superar los vicios corporativos y las prácticas de simulación que impedían un verdadero diálogo productivo entre trabajadores y empresarios, y que en consecuencia había la necesidad de incluir políticas públicas que coadyuvaran a un proceso de modernización integral. También destacó el reclamo de contar con un sistema de justicia que no estuviera controlado por el Poder Ejecutivo Federal o local, y que —en cambio— podrían ser jueces de lo social, laborales, independientes o vinculados al Poder Judicial, señalando que lo importante era que el juzgador no estuviera controlado como sucedía con las Juntas de Conciliación y Arbitraje (formalmente tripartitas, pero siempre sujetas a la consigna del Poder Ejecutivo Federal o local).[1]

En fin, ante el fracaso de las negociaciones se generaron varias iniciativas de ley de reforma laboral, que —en resumen— respondieron a dos visiones del mundo del trabajo distintas. El sector democrático reclamaba, además de la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la creación de un Registro Público Nacional de Sindicatos y Contratos Colectivos, y de un Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. La segunda visión consistía en poner en el centro la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción de garantías para los trabajadores, así como la inclusión de reglas colectivas que permitieran consolidar los llamados contratos de protección patronal.

La posibilidad de cambio en el sistema de justicia ni siquiera se admitió como tema de diálogo.

La reforma laboral de 2012

La reforma laboral de 2012 tuvo como punto de partida una iniciativa presidencial de Felipe Calderón, que contó con el apoyo de Javier Lozano —entonces secretario de Trabajo—, la cual era sumamente lesiva para los trabajadores. Sugería, por ejemplo, la posibilidad de la subcontratación con tan sólo cubrir los derechos mínimos expresados en el salario y la seguridad social, pretendía abaratar el despido mediante la limitación de los salarios caídos en caso de juicio —culpando a los trabajadores de la lentitud de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCA)— y, en general, hacía suyas las pretensiones empresariales del sector más conservador.

[1] La inoperancia del sistema de justicia fue acreditada por múltiples ejemplos en estas comisiones, a propósito de la parcialidad de dichas instancias y la gigantesca influencia que ejercía el sector empresarial en sus decisiones.

La propuesta Calderón-Lozano no logró muchas de sus pretensiones. Aunque se limitaron los salarios caídos y se crearon nuevas formas de contratación temporal, se incluyó el pago por horas, pero condicionado. En materia de subcontratación, se rechazó la absurda propuesta presidencial y se fijaron otras reglas más razonables, entre ellas, la prohibición de la subcontratación de carácter general, la necesidad de justificarla por la especialidad de la actividad subcontratada, y la obligación de respetar el principio de igualdad salarial entre trabajadores subcontratados y propios. En materia colectiva, se contempló el voto secreto para la elección de representantes sindicales; sin embargo, no se admitió incluirlo en la ley para la solución de disputas intergremiales, y menos aún para la firma de los contratos colectivos de trabajo —como lo planteó en una Jornada Nacional el sindicalismo democrático— bajo el artículo 388 Bis.

CUADRO 1
SINDICATO

Tema	*Actualmente*	*Con la Reforma*	*Riesgos*
Autoridad que registra los sindicatos	En materia federal registra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En materia local las Juntas de Conciliación y Arbitraje.	Registro el nuevo organismo descentralizado nacional, ya que se federaliza el registro de todos los sindicatos.	La normatividad del organismo, la pretensión de introducir el *tripartismo* en su gobierno. La idoneidad de quien resulte electo como su titular.
Elección de dirigentes	En la práctica los trabajadores no participan democráticamente en la elección y los líderes se reeligen. En la reforma de la ley en 2012 se estableció el voto secreto pero no se cumple.	Se establece el voto personal, libre y secreto conforme a procedimientos estatutarios.	Que continúe el incumplimiento de la norma, y que los procedimientos estatutarios hagan ineficaz la elección democrática de dirigentes.
Solución de conflictos intergremiales	Lo resuelven las JCA (federal o locales) con base en voto secreto por disposición de jurisprudencia y no por ley. En la reforma de 2012 no se quiso incluir en la ley.	Lo resuelve el Poder Judicial y local con base en voto personal, libre y secreto.	Debe ser concentrado el procedimiento, que no se exijan requisitos que lo inhiban, y que no intervenga el patrón en el proceso.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

Tiempos de justicia cotidiana

La reforma de 2012 no dejó contento a nadie, además de que temas como el de la subcontratación y la elección de dirigentes por voto secreto fue ignorada en la práctica, imponiéndose los intereses corporativos, mientras el Estado renunciaba a sus obligaciones fiscalizadoras. Así las cosas, el 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto propuso al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo una consulta nacional en materia de justicia cotidiana, con el fin de hacer más eficaz el acceso a la justicia en México.

Años atrás, en el año 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había llevado a cabo ya una consulta para lograr modernizar el sistema de justicia en México, cuyo resultado fue la elaboración del Libro Blanco de la Reforma Judicial. La propuesta de Peña Nieto daba continuidad a este esfuerzo, y para ello el CIDE llevó a cabo, junto a otras instituciones, quince foros presenciales en doce entidades de la República sobre distintos temas —como justicia laboral, ciudadana, familiar, empresarial, comunitaria, tanto en los tribunales como en las escuelas—, que se desarrollaron durante los meses de enero y febrero de 2015. Sumados a otros esfuerzos paralelos a nivel local, se generaron 217 propuestas en distintas materias, entre ellas, mejoras regulatorias, protección al consumidor, reglas mercantiles; y en uno de los puntos relativos a las JCA, se señaló que resultaba impostergable revisar su diseño, afirmándose que "Una de las primeras tareas sería revisar la estructura tripartita de las Juntas y su eventual incorporación a los poderes judiciales" (V/A, 2015:25).

La propuesta en materia de justicia laboral no fue bien vista por los sectores que preveían riesgos para sus intereses con el cambio propuesto, razón por la cual —a pesar de que la recomendación planteada en el Informe Final dado a conocer el 27 de abril de 2015 incluía al CIDE para encabezar el diálogo para este cambio— se dejó fuera a la institución en la continuación del proyecto.

Una comisión secreta en Palacio Nacional

En contraste con el carácter abierto que había caracterizado la consulta encabezada por el CIDE, posteriormente la reforma laboral fue encargada a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la cual —de manera creciente— se fue convirtiendo en el instrumento para impulsar las reformas legislativas. Se integró así una Comisión Secreta integrada por catorce personas: por una parte, diez representantes de distintas dependencias del

poder Ejecutivo Federal y, por otra, un representante del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), otro del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (Imco), otro de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE), y uno más del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

Los temas relativos a la revisión de la integración de las JCA y la necesidad de legitimar la contratación colectiva mediante la consulta a los trabajadores, no formaron parte de las conclusiones de esta comisión, a pesar de que el representante de la UNAM insistió reiteradamente en ello.

Dos iniciativas inesperadas del 28 de abril de 2016

De manera imprevista —y con un contenido totalmente distinto a las conclusiones de la Comisión Secreta que había trabajado en Palacio Nacional—, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal envió dos iniciativas de reforma al Senado de la República: la primera planteando la modificación de la Constitución (Senado de la República, 2016) y, la otra, la de la Ley Federal del Trabajo, LFT (Presidencia de la República, 2016).

La reforma constitucional planteó esencialmente seis puntos:

Primero. La desaparición de las JCA y la asignación de sus facultades a los poderes judiciales, federal y locales.

Segundo. La creación de un organismo público descentralizado a nivel nacional, que tendrá por tarea el registro de todos los sindicatos y contratos colectivos; esto es, de aquellos que hasta ahora eran competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), cuyo titular será electo por seis años por el Senado —con una votación mínima de dos terceras partes—, de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.

Tercero. El establecimiento de la obligación de que las partes que acudan a juicio se sometan a un proceso de conciliación breve; función que será desempeñada en materia federal por un organismo descentralizado federal, y a nivel local por "centros de conciliación" que operarán en cada estado, y que también tienen el carácter de organismos descentralizados.

Cuarto. La elevación a rango constitucional de la contratación colectiva, mediante una figura nueva de alcances inciertos denominada "libertad de contratación colectiva", que parece contrastar con la obligatoriedad que caracteriza a la vigente, y señalando dos principios: *a*) la representatividad de las organizaciones sindicales, y *b*) la certeza en la firma, el registro y el depósito de los contratos colectivos.

Quinto. El establecimiento del voto secreto como vía para la elección de representantes sindicales y la resolución de los conflictos intergremiales, así como para acceder a la firma de los contratos colectivos de trabajo.

Sexto. El establecimiento de un periodo de un año para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados generen las adecuaciones legislativas que sean necesarias, y el sometimiento en el mismo periodo del Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del organismo descentralizado.

La segunda iniciativa, referente a la LFT, incluye la reforma de tres artículos —el 390, el 895 en sus fracciones III y IV y el 931— y la adición de otros cuatro relacionados con el recuento: los artículos 390 Bis, 390 Ter, 931 Bis y 931 Ter (Presidencia de la República, 2016).

En esta iniciativa se contempla un procedimiento para el registro del contrato colectivo inicial muy sofisticado y casi imposible de cumplir en la práctica. Además —absurdamente—, se hace depender del impulso patronal, porque corresponde a éste gestionar el registro del contrato, debiendo presentar los siguientes documentos: la copia del proyecto de contrato colectivo; el registro de nómina con comprobantes de pago, lista de funciones esenciales y permanentes; las listas de puestos de trabajo con nombres, seguridad social y fecha de contratación; la acta constitutiva; la copia de documentos fiscales; y la inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la iniciativa se agrega que la autoridad registral confirmará el lugar y la existencia de trabajos "permanentes y esenciales" directamente relacionados con el objeto social, con el fin de comprobar la existencia de al menos 20 trabajadores con ese tipo de funciones. Adicionalmente, se deberá comprobar que al menos 30% de los trabajadores apoyan al sindicato que propone el patrón, así como la constancia de que los trabajadores recibieron copia del estatuto y la toma de nota.

Se agrega a este procedimiento el señalamiento de que la autoridad notificará a los trabajadores cubiertos por el proyecto del contrato colectivo, y les entregará tarjetas electrónicas o físicas con una serie de datos (como nombre, seguridad social, puesto, fecha de contratación, constancia de recepción y confirmación de que apoya el proyecto). En cinco días se podrán enviar las tarjetas a un portal de internet, o en diez para devolver las tarjetas físicas con un plazo adicional de cinco días, para confirmar el cumplimiento. Si hay quejas, se realizará una investigación mediante la entrevista a una muestra representativa de los trabajadores, y si se comprueba fraude, interferencia o coacción, se impondrán sanciones penales.

Por lo que se refiere al recuento, se incluye también un procedimiento que parte de un padrón que se elabora a partir de la información brindada a la autoridad, quien da vista a las partes citando a una audiencia dentro de los

CUADRO 2
CONTRATACIÓN COLECTIVA

Tema	*Actualmente*	*Con la Reforma*	*Riesgos*
Firma de contrato colectivo	No se contempla la opinión del trabajador. La práctica común es que el patrón escoja al sindicato de su preferencia.	Debe consultarse al trabajador mediante voto personal, libre y secreto.	Que el procedimiento no sea sencillo ni eficaz.
			Que se excluya a los centros de trabajo pequeños.
			Que el patrón influya o condicione la firma del contrato para favorecer al sindicato de su preferencia.
Depósito del contrato colectivo	Se deposita ante las juntas federales o locales según la competencia por rama de actividad.	Se deposita en todos los casos ante el organismo descentralizado (órgano nacional).	Que se refleje auténticamente la voluntad de los trabajadores.
			Que no se exijan requisitos que obstaculicen la contratación colectiva.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

quince días siguientes. Posteriormente, el recuento se llevará a cabo mediante voto secreto que se desahogará en un lugar neutral con condiciones físicas y de seguridad idóneas, y mediante urnas transparentes.

Elaborar un proyecto para hacer eficaz un procedimiento que cumpla con los principios de representatividad de las organizaciones sindicales y dé certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos, no resulta fácil. Se trata de un tema complejo, sobre todo porque se enfrenta a una dura realidad en la que ha prevalecido la simulación, la corrupción y la complicidad de las autoridades laborales, todo ello con la intención de hacer efectiva la máxima de que el patrón escoja al sindicato de su preferencia y pueda impedir a toda costa cualquier intento de cambio hacia una organización distinta.

En efecto, en nuestro país la práctica común es que el empleador —comúnmente a través de su abogado— convoca al líder sindical que considera más apropiado para que éste *represente a sus trabajadores*, anunciándole la buena nueva de que ha sido seleccionado para firmar el contrato colectivo de trabajo. Por su parte, el representante sindical beneficiado es normalmente *cliente* del abogado empresarial y procede a firmar, sin chistar, el proyecto de contrato colectivo, y a partir de ese momento se asume como protector del interés patronal, teniendo claro que para mantener este privilegio su fidelidad no estará del lado de los trabajadores. En su beneficio, recibirá dividendos por la vía de las cuotas sindicales, gratificaciones especiales, posibilidad de recomendar trabajadores en la empresa y presencia en diversos organismos laborales, a los que pertenece en virtud de la afiliación sindical. Esta práctica perniciosa es la fuente de los contratos colectivos de protección patronal, que abarca la inmensa mayoría de los centros de trabajo en México.

La tarea de desarticular una práctica tan enmarañada es difícil, pues están inmersas en ella complicidades de todo tipo. Esto ha generado una cultura enraizada en la creencia de que pertenece a los empresarios el derecho a decidir sobre la vida de los sindicatos y el curso de la negociación colectiva. A esto cabe agregar la convicción que ha tenido una parte de los gobiernos durante décadas, de que este sistema es un mal necesario para dar garantías a la inversión, controlar el costo de la mano de obra y lograr la paz social; esto es, la paz de los sepulcros, producto de la inmovilidad.

En cuanto a la iniciativa en cuestión, ésta fue objeto de diversas críticas desde un principio, aún cuando habría que reconocer que tiene aspectos positivos y rescatables. Las críticas se orientan a rechazar el impulso de la firma y el proceso de registro por el empleador, el exceso de requisitos para desahogar el trámite y la condición de contar con un mínimo de veinte trabajadores. Con base en estas dos últimas condiciones se hace imposible la contratación colectiva en las pequeñas empresas, las cuales suelen tener un número menor de personas a su servicio, por lo tanto, de aceptarse estas reglas, la mayoría de los trabajadores mexicanos carecerían de la posibilidad de acceder a la negociación colectiva, reconocida como un derecho humano fundamental.

El diseño adecuado de esta iniciativa es fundamental. Si parte de un proceso de consulta que incluya también el ejercicio del derecho de huelga, la consulta debe lograr que esta reforma laboral logre los objetivos que se plantea y sea un factor favorable a la democratización del mundo del trabajo y a la recuperación de la contratación colectiva legítima, como un medio de diálogo productivo y de desarrollo nacional. Este es un tema de primerísima importancia que deberá abordarse con plena transparencia y, sin

duda, revisando la experiencia internacional que resulte aplicable. Sin embargo, esta iniciativa de ley ha quedado opacada por la trascendencia de la reforma constitucional y su carácter prioritario.

Además, debe considerarse que el Constituyente agregó cambios a la iniciativa original de reforma a la LFT, especialmente en dos temas: uno relacionado con los requisitos para el ejercicio de la huelga, y otro que establece que será mediante el voto personal, libre y secreto como deberá resolverse el acceso a la firma del contrato colectivo. Estos elementos obligan a un replanteamiento de la propuesta legislativa, tratando de preservar sus elementos positivos.

Los motivos de la iniciativa de reforma constitucional

Ha sido objeto de numerosas discusiones el tema de cuáles fueron los factores que motivaron al Ejecutivo Federal a generar una iniciativa constitucional que trastoca el viejo régimen corporativo, el cual ha tenido como sostén básico la existencia de las JCA como órganos de justicia formalmente tripartitos, pero en esencia sometidos, sobre todo en materia colectiva o en asuntos individuales considerados trascendentes, a la decisión de los poderes ejecutivos tanto en el ámbito federal como local.

En este asunto conviene tener en cuenta como antecedentes —aunque aparentemente no hayan tenido una incidencia directa respecto a la reforma de 2016— la iniciativa de reforma laboral del Partido Acción Nacional (PAN) de 1995, presentada ese año por la totalidad de su fracción parlamentaria en el Senado, la cual implicaba la desaparición de las JCA, así como varias iniciativas posteriores impulsadas por los partidos de izquierda en la misma línea.

Por lo que se refiere al resultado de la consulta encabezada por el CIDE en el contexto de la justicia cotidiana —sin desconocer su importancia—, no parece trascendente, ya que la reacción gubernamental fue rechazar la posibilidad de modificar el sistema de justicia, e incluso llegó al extremo de la exclusión de esta institución académica del proceso. Con relación a la Comisión Secreta de Palacio Nacional, en sus conclusiones no se contemplan tampoco los aspectos esenciales de la reforma constitucional, aunque debe reconocerse la destacada participación de la representación de la UNAM que —coincidiendo con el CIDE— insistía en que era fundamental contar con un auténtico sistema de justicia que no estuviese controlado por el Poder Ejecutivo.

Paralelamente, a nivel nacional existe una larga historia de lucha del sindicalismo independiente y democrático que fue sostenida por la mili-

tancia y la generosidad de los trabajadores que durante varias generaciones reclamaban un cambio de reglas del juego en favor del trabajo. Sin duda destacan las luchas del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), y más recientemente las de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Nueva Central de Trabajadores (NCT), y las formaciones de sindicatos en el sector educativo —particularmente activos—, la heroica lucha de los mineros y la labor de abogados y abogadas laboralistas democráticos. También debe destacarse el esfuerzo de la Fundación Friedrich Ebert, que ha sido promotora de la campaña nacional contra los contratos de protección y de publicaciones y eventos orientados a impulsar un cambio democrático en nuestro país, particularmente en el ámbito de las relaciones de trabajo, aportando su amplia experiencia internacional y la lucidez de su equipo de profesionales.

Por otra parte, un factor fundamental en el cambio radical que asumió el Ejecutivo Federal en la materia, deriva sin duda del ámbito internacional. Al respecto, habría que tener presente una larga historia de quejas y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente de su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Resoluciones, que reiteradamente año tras año advertía que en las legislaciones reglamentarias de nuestro modelo laboral —tanto del apartado A como del apartado B, aplicable a los servidores públicos— se violaban los Convenios Internacionales ratificados por nuestro país, y aquellos que sin ser ratificados eran obligatorios por formar parte de los derechos fundamentales al estar vinculados a los principios fundacionales de la propia organización internacional.

La exigencia al gobierno mexicano por parte de la OIT fue creciendo, impulsada por reclamos de las organizaciones sindicales más importantes del mundo. Desde nuestro vecino país del norte, la crítica provino de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y la United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), así como de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) a nivel continental. Conviene destacar también la importancia de la Queja 2694, presentada el 5 de febrero de 2009 ante la OIT por la IndustriALL Global Union —antes Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)—, apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), la cual exhibió con claridad cómo se violan los principios de libertad sindical y de contra-

tación colectiva auténtica en el modelo laboral mexicano. En esta queja se explica el funcionamiento de las instituciones en la práctica —enriquecida con ejemplos— y fue elemento fundamental para fortalecer la posición de la OIT ante la añeja costumbre del gobierno mexicano de dar información falsa y postergar reiteradamente los cambios necesarios, tanto en la legislación como en medidas prácticas para cumplir con los compromisos internacionales.

Sin embargo, el hecho que parece haber sido decisorio en este tema, se encuentra en el campo de las relaciones comerciales y económicas de México con el exterior. Durante los últimos años, el gobierno mexicano tuvo especial interés en formar parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), y éste imponía una serie de exigencias en materia laboral que obligaban a nuestro gobierno a modificar su legislación interna para poder respetar los derechos reconocidos en la OIT en su propia declaración.

Por ejemplo, en el artículo 19.3, Derechos laborales de aquel acuerdo, se señala:

> 1. Cada parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de estas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la declaración de la OIT: a) Libertad de asociación, y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva (AAT, 2015:19-2).

También se definen los instrumentos jurídicos de los países parte, y se precisa en el segundo inciso c del artículo 19.1:

> […] para México, las Leyes del Congreso o reglamentos y disposiciones promulgados de conformidad con las leyes del Congreso y, para los efectos de este capítulo, se incluye la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (AAT, 2015:19-1).

Asimismo, fue de gran trascendencia la declaración formulada por el representante del gobierno de Estados Unidos ante el Comité de Aplicación de Normas de la 104ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en junio de 2015 con motivo de la revisión del cumplimiento del gobierno mexicano del Convenio 87, sobre libertad sindical. En este marco, en relación a los contratos colectivos de protección patronal el representante estadounidense señaló que:

> La persistencia de falsos sindicatos, o "contratos de protección", sigue siendo el mayor reto en México y constituye una grave abrogación del derecho a la libertad de asociación, en particular, los contratos colectivos se negocian

> y son concluidos con estos sindicatos de protección sin el conocimiento y consentimiento de los trabajadores, a menudo antes de que las empresas abran, y proporcionando beneficios mínimos ya requeridos por la Ley (Gobierno de Estados Unidos, 2015).

El mismo, en relación a la crítica internacional a la JCA, expresó:

> La estructura de estas Juntas Locales no brinda una representación inclusiva adecuada de los trabajadores y a menudo perpetua una predisposición contra los sindicatos independientes. Después de tanto tiempo, es momento de que el gobierno de México transfiera esas funciones a la rama judicial o a otra entidad independiente que asegure una representación honesta de los trabajadores y una administración justa y completa de la ley laboral y de la adjudicación de controversias.
> […]
> [En conclusión,] hacemos un llamado al Gobierno de México para que lleve a cabo estas reformas administrativas y legales esenciales para poder abordar adecuadamente la continua presencia de los contratos de protección y los fallos de las Juntas, de tal manera que se asegure que los trabajadores tengan el derecho a la libre asociación en la Ley y en la práctica tan pronto sea posible (Gobierno de Estados Unidos, 2015).

Estas declaraciones —aparentemente influenciadas por la AFL-CIO y especialmente por los trabajadores acereros estadounidenses— tuvieron un gran impacto en el foro internacional, despertando diferentes opiniones.[2] Por una parte, fomentaron las quejas internacionales del sindicalismo democrático mexicano, que solicitó el apoyo de organizaciones internacionales, quienes a su vez reclamaron a los países asumir una postura más firme en contra de las malas prácticas vigentes en México; por otra, se dio sustento a la idea de que el esquema laboral mexicano fomenta la competencia desleal en el plano comercial, es decir, da lugar a una especie de *dumping* laboral.

Al año siguiente —tomando nota de las observaciones formuladas por IndustriALL Global Union, el STIMAHCS, la CSI y la UNT—, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT formuló una serie de observaciones sobre distintos temas, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones del gobierno mexicano. En ese texto se hace referencia concreta a la representación sindical y los contratos de pro-

[2] Cabe advertir que aun cuando la argumentación del funcionario estadounidense es impecable y coincide totalmente con los reclamos democráticos en México, es contradictorio que su gobierno no haya firmado y ratificado el Convenio 87 de la OIT.

tección, urgiendo al gobierno mexicano a llevar a cabo las reformas "que sean necesarias" para dar cumplimiento al convenio, destacando que esto incluye reformas que impidan el registro de sindicatos que no demuestren el apoyo de la mayoría de los trabajadores que pretenden representar a través de un proceso de elección democrático, debido a que en las condiciones vigentes las JCA —encargadas del registro— "están controladas por las instancias gubernamentales federales y estatales y carecen de independencia necesaria para el desarrollo de sus funciones" (CIT, 2015).

Posteriormente, en la 105ª sesión de la CIT, llevada a cabo en 2016, se realizó una evaluación del comportamiento del gobierno mexicano respecto a los principales artículos del Convenio 87, tomando nota de los obstáculos que continúan vigentes en nuestro país. Y por último, en la 106ª sesión, celebrada en 2017, se hizo referencia al informe del gobierno mexicano relacionado con la reforma constitucional al artículo 123, en la cual se señaló que:

> La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, como parte del proceso de reforma de la justicia laboral antes referida, y del paquete de propuestas presentado por el Presidente de la República al Congreso, que incluye la reforma de la Constitución Política y de la LFT, el Gobierno ha propuesto un cambio de paradigma para adecuar el sistema de justicia a los nuevos tiempos. La Comisión saluda y observa con interés que entre los principales cambios a este respecto la reforma contempla que la justicia laboral sea impartida por órganos del Poder Judicial Federal o local (a los que se transferirían las funciones que en este sentido tienen reconocidas las Juntas), que los procesos de conciliación sean más agiles y eficaces (proponiéndose la creación de centros de conciliación especializados e imparciales) y que la instancia federal de conciliación sea un organismo descentralizado que conozca del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales. La Comisión observa con interés las preformas planteadas a la justicia laboral y pide al gobierno que informe de toda la evolución al respecto reiterándole que la asistencia técnica de la OIT permanece a su disposición (CIT, 2016).

Por lo tanto, es evidente que el modelo mexicano sustentado en JCA —controladas por el gobierno y la práctica de los contratos de protección patronal— había llegado a extremos tales como ser objeto de condena en distintos foros. Esto porque no sólo son contrarios a los convenios internacionales y a los principios que dan sustento al trabajo decente, sino que también coadyuvan a la inseguridad jurídica de los propios empresarios, que para funcionar en México deben cumplir con códigos que implican prácticas corruptas que van en sentido contrario a sus códigos de ética. Precisamen-

te por esa razón cabe destacar una petición formulada por las principales empresas de marca de ropa casual y deportiva que se abastecen de productos textiles y de confección en México —como Adidas Group, American Eagle Outfitters Inc., New Balance, Nike, Patagonia, Puma, PVH y The Walt Disney Company—, y enviada al secretario del Trabajo y Previsión Social (Jesús Alfonso Navarrete Prida), en la cual le comunicaron su "decidido apoyo a la petición del Comité de Aplicación de Estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de que México realice reformas adicionales a la Ley Federal del Trabajo de 2012 para cumplir con el Convenio 87 de la OIT" (Adidas Group y otros, 2015). Asimismo que:

> Una de las reformas recomendadas se refiere a un problema, el de los contratos de protección que encontramos en México. Esta práctica permite el registro de contratos colectivos de trabajo por sindicatos que no pueden demostrar el apoyo de la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores que dicen representar, por medio de un proceso democrático de elección.
> […]
> Estas barreras a la libertad de asociación y la negociación colectiva, incluyendo el predominio de sindicatos de protección que firman contratos colectivos sin consultar a las trabajadoras y los trabajadores, no sólo contradicen el Convenio 87, el cual ha sido ratificado por México, sino que también van contra todos los códigos de conducta de nuestras empresas, que están basados en los Convenios de la OIT y las leyes locales.
> […]
> También nos alienta el saber que México está considerando ratificar el Convenio 98 de la OIT, lo cual reforzaría el compromiso de su gobierno hacia el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a la libertad de asociación la negociación colectiva (Adidas Group y otros, 2015).[3]

En esta extraordinaria comunicación puede observarse que las empresas que tienen interés en cumplir con una serie de principios contenidos en sus códigos de conducta, no solo comparten sino que también reclaman la plena vigencia de los convenios 87 y 98, y que en el caso de este último, otras empresas contrarias a la contratación colectiva decente y que buscan mantener los vicios tradicionales, presionan a su vez al Senado en sentido contrario para que no se apruebe.

En conclusión, para nuestro país se ha vuelto una necesidad imperiosa cumplir con los convenios 87 y 98 de la OIT, pero está por verse si esto ocurrirá en la práctica. En primer lugar, el hecho es que el TPP también exige el respeto a los Convenios de la OIT, y por ello el gobierno mexicano asu-

[3] A propósito, debe mencionarse la labor facilitadora de la Red de Solidaridad de la Maquila en la emisión de esta carta.

mió una decisión que difícilmente hubiera tomado sólo por las quejas internas, independientemente de que estuvieran plenamente identificadas.

En segundo, la ruta deseable a seguir en el futuro inmediato, es que el gobierno mexicano acepte el ofrecimiento de asistencia técnica que le ha hecho la OIT para la instrumentación de la reforma, lo cual sería tomar el camino correcto para lograr que no se frustre su contenido y se aprovecharía la experiencia de la propia OIT. Sin embargo, hasta ahora el gobierno ha ocultado el ofrecimiento de la OIT, a pesar de que éste fue expreso, por lo que convendría que en México exigiéramos por todos los medios el aprovechamiento de esta gran oportunidad.

Una vía rápida para el proceso legislativo

Desde el principio fue claro que el gobierno pretendía aprobar la iniciativa de reforma constitucional en el menor tiempo posible, buscando lograr el apoyo de las fracciones de los partidos de izquierda en ambas cámaras, especialmente en la de Senadores, donde fue presentada.

Como se sabe, el gobierno impone su voluntad al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos anexos —como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL)—, por lo que la duda se presentaba respecto al PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT). En el caso del PAN, como se ha señalado, el tema de la desaparición de las juntas era un reclamo añejo, aunque en los dos sexenios en que ocupó la Presidencia de la República, su posición fue de férrea defensa del *tripartismo* y de un claro entendimiento con el sindicalismo corporativo, todo ello con el fin de responder a la posición histórica de las asociaciones empresariales.

Por una parte, fue tan repentino el proceso de aprobación de la reforma constitucional que, por lo visto, los empresarios no tuvieron mucho tiempo para reaccionar en su contra. Por otra, hay que destacar que existían diferentes puntos de vista en el seno de la fracción panista, ya que algunos senadores simpatizaban con un cambio en la materia, especialmente en relación con la necesidad de consultar a los trabajadores antes de ejercitar la huelga o de firmar los contratos colectivos de trabajo. Como antecedente, en la reforma de 2012, la izquierda junto con el PAN votó mayoritariamente en favor de la modificación al artículo 399 Bis de la LFT, que implicaba la consulta democrática, intento que se frustró contradictoriamente en la Cámara de Diputados, ya que un grupo de legisladores panistas de corte empresarial se opuso a toda costa a que se pusieran en riesgo los contratos de protección patronal de los que sacaban múltiples ventajas. Finalmente, La posición

de la izquierda en el Senado fue coherente con su vieja tradición de impulsar un régimen de estado de derecho, y un proceso de democratización gremial y de legitimación de la contratación colectiva, mientras que su información sobre los detalles del proceso, valoración técnica y votaciones fueron enriquecidas por su vinculación con la UNT y los representantes que actuaron en el proceso.

En su camino, la reforma constitucional generó básicamente tres controversias. La primera se relaciona con las fracciones XXI y XXII, que sin estar contemplada en la iniciativa original, se introdujo en el curso del proceso legislativo. Aparentemente por impulso empresarial, se intentó aprovechar la ocasión para modificar dichas fracciones relacionadas con el tema de la estabilidad en el empleo, tema que ha sido de constante interés por parte del sector empresarial, quien ha buscado suprimir los principios que obligan al patrón a reponer obligatoriamente a un trabajador injustamente despedido cuando no se encuentra en ciertas hipótesis excepcionales contempladas en la ley. El intento de cambio de estas fracciones quedó fuera cuando los senadores de los llamados partidos de izquierda expresaron que votarían en contra si se afectaban las reglas de estabilidad laboral, y posteriormente el Poder Ejecutivo estuvo conforme en retirar esta pretensión.

Una segunda controversia se vincula con la fracción XVIII del propio artículo 123, relacionada con el ejercicio del derecho de huelga. En la iniciativa no existía propuesta de cambio, manteniéndose la fórmula "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con el capital" (CPEUM, 2016); sin embargo, repentinamente y por presión de la fracción panista del Senado, se incluyó un párrafo que decía: "Cuando se trate de obtener la celebración de un Contrato Colectivo de Trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la mayoría de los trabajadores" (Senado de la República, 2016). El alegato de los senadores panistas y de los abogados empresariales que los acompañaban, era que al no existir requisitos de representación previa, muchos sindicatos emplazaban a huelga buscando la firma de un contrato colectivo como una forma de extorsionar a las empresas, las cuales se veían obligadas a pagarles una cantidad de dinero para que desistieran de su amenaza de huelga.

Efectivamente, este reclamo tenía motivos. Existen sindicatos de membrete que realizan esta perniciosa práctica —administrados por personajes que se ostentan como líderes gremiales—, los cuales son a tal grado numerosos que, conforme a cifras de la STPS, más del 90% de los emplazamientos a huelga terminan con un desistimiento por parte del sindicato emplazante en la audiencia de prehuelga (comunicación personal de funcionario de la STPS). A cambio, los extorsionadores reciben un pago, el cual —hay que

decirlo— es conocido, consentido y muchas veces hasta recomendado por las autoridades para *solucionar* los supuestos conflictos, a pesar de que se trata de un delito evidente, ya que si el representante sindical afirma que pretende la firma de un contrato colectivo porque los trabajadores de esa empresa así se lo han mandatado, entonces no puede retirar unilateralmente su pretensión sin consultar a los trabajadores que dice representar. Resulta obvio que si el gobierno hubiera tenido la intención de suprimir este tipo de comportamiento delictivo, bastaba con investigar y denunciar a los grupos que así se conducen.

Este tipo de comportamiento también está presente en las demandas de titularidad contractual, ya que los mismos falsos líderes que extorsionan con la amenaza de huelga, presentan demandas reclamando la titularidad de un contrato colectivo sin tener trabajadores.

En ambos casos, la interrogante es ¿por qué las empresas optan por pagar un chantaje y no por denunciar al extorsionador? Puede considerarse que una de las razones principales en el caso de las huelgas es el temor de que un grupo de personas ajenas al centro de trabajo aparezca el día del estallamiento ostentando ser trabajadores huelguistas y planteen una huelga de hecho. Teóricamente suena fácil confrontar esta situación, pero muchas empresas no tienen en orden el registro del pago de salario y seguridad social de sus trabajadores, para distinguir entre trabajadores reales y falsos. En el caso de las demandas de titularidad, la razón puede ser que las em-

CUADRO 3
HUELGA

Tema	*Actualmente*	*Con la Reforma*	*Riesgos*
Emplazamiento de huelga	No se requiere acreditar previamente la voluntad de los trabajadores, por lo que se facilita la amenaza de huelga como chantaje, sin embargo para los sindicatos democráticos es una vía más rápida para lograr acceder a un contrato colectivo.	Se exige al sindicato que emplaza a huelga acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.	Que se establezca un proceso de certificación de la voluntad obrera que inhiba el ejercicio de huelga sin apoyo de los trabajadores, o que se admita la intromisión patronal.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM, 2016; CPEUM, 2017 y LFT, 2015.

presas, al tener un contrato de protección, no quieren que los trabajadores se enteren del mismo ante la eventualidad de un recuento. Por lo tanto, la preocupación de las empresas se funda en el hecho de verse obligadas a informarle a los trabajadores que existe un líder de papel que ostenta su representación, lo que a su vez provocaría su indignación, la cual podría reflejarse en el voto secreto. El problema se complica aún más cuando los sindicatos que presentan los falsos emplazamientos o demandas de titularidad, resultan ser clientes del abogado de la empresa en otros centros de trabajo, en donde ostentan la representación de un contrato de protección.

No obstante, la propuesta panista de exigir el requisito de mayoría tiene una segunda cara. Cuando se tratase de sindicatos auténticos que sí representan a los trabajadores, el imponerles la carga de acreditar que representan a la mayoría es imposible de cumplir, porque al darse a conocer abiertamente, dichos integrantes serían seguramente reprimidos por el patrón (como sucede cotidianamente). Es decir, las listas que se presentaran ante la JCA, se convertirían en listas negras, más aún si se obliga a que se exhiban recibos de pago, nóminas o documentos, en poder del propio patrón. Cuando se trata de pequeñas empresas la cuestión es todavía más grave, pues normalmente los trabajadores no cuentan con estos documentos y precisamente por ello se organizan en sindicatos, para obtener seguridad social, el pago ordinario de un salario e, incluso, el reconocimiento formal de su relación de trabajo. Cualquiera que tenga experiencia en el mundo laboral mexicano, sabe que la organización inicial de un grupo de trabajadores en nuestro país requiere de secrecía para generar confianza colectiva e intentar la obtención de un contrato colectivo. Por lo tanto, las exigencias planteadas por el PAN podían bloquear en efecto a los chantajistas, pero al mismo tiempo podían matar a los sindicatos democráticos.

Un argumento adicional para oponerse al registro de mayoría previa, es que se blindaba la contratación de protección patronal, que —como hemos dicho— abarca a la mayoría de los centros de trabajo, en el sentido de que si se imponen requisitos fuertes a la vía de acceso por parte de emplazamientos a huelga, se deja abierta la otra vía, mediante la cual se firman los contratos colectivos. Es decir, debe tenerse presente que para lograr la firma de un contrato colectivo de trabajo existen dos caminos, que suelen identificarse como la vía forzada y la vía pacífica. De acuerdo con una metáfora de un abogado laboral, en la primera *el sindicato le empuja la puerta al patrón* —con el emplazamiento a huelga—, y en la segunda *el patrón le abre la puerta al sindicato, porque considera conveniente que éste entre.* Consecuentemente, si a la primera opción se le ponen requisitos insalvables, queda tan solo la segunda, que es a la que comúnmente acuden los patrones para llamar al sindicato de su preferencia; de ahí el permanente interés del sec-

tor empresarial de poner altos requisitos sólo a la vía forzada —con emplazamiento— y dejar libre la pacífica.

En síntesis, no resulta fácil la solución a la grave situación de ilegalidad y simulación existentes, si se omite valorarla de manera integral y en contraste con un modelo sustentable en donde la transparencia, la democracia y las relaciones auténticas, sean las que operen a nivel del sindicato, la negociación colectiva y la justicia laboral.

En virtud de este dilema fundamental, es que se ha planteado con razón que los procedimientos y requisitos se valoren integralmente. Esto implica, por un lado, no exigir que se acredite la mayoría previamente a los emplazamientos de huelga, porque con ello se hace nugatorio este derecho humano fundamental; y por el otro, que los trabajadores sean adecuadamente consultados en el curso de la vía pacífica (sin emplazamiento).

Finalmente, la reforma al artículo 123 —incluyendo el requisito de mayoría— formó parte del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos Segunda, del 5 de octubre de 2016, el cual fue sometido a votación y aprobado por mayoría. La votación se dividió en dos: el PAN, el PRI (salvo un senador) y partidos anexos, votaron a favor; mientras que los partidos de izquierda votaron en contra. Los segundos reconocían el avance obtenido con el cambio en el sistema de justicia, y la inclusión del voto secreto como condición previa para obtener la firma de un contrato colectivo de trabajo, pero estaban en contra de imponer un requisito de imposible cumplimiento en relación a los emplazamientos de huelga, porque implicaba una calificación que requería prácticamente de un recuento previo con todas sus formalidades. Basta imaginar lo que significa un recuento sólo para emplazar a huelga y después, en caso de estallar, otro recuento para obtener una calificación favorable a los trabajadores, por lo que su voto en contra se debió a que consideró que el derecho de huelga estaba poniéndose en juego.

Cabe recordar algunos hechos del día de la votación. Primero, que estuvo presente la representación de la Coparmex al lado de los senadores del PAN, y junto a los representantes del PRD, encabezados por Miguel Barbosa y Manuel Bartlett, del PT y afiliado a Morena, estuvieron los dirigentes de la UNT. Luego, el gracioso hecho de que un senador de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), representante del Estado de México y del PRI, manifestó que "no conocía el dictamen y se tenía que retirar de la sesión", pero que "votaba a favor". En tercer término, Isaías González Cuevas —senador también del PRI y líder de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)— planteó una argumentación muy sólida en contra del proyecto, señalando que inhibiría el derecho de huelga, demostrando que no se podría cumplir con los requisitos impuestos, por

lo cual votaba en contra, provocando de manera natural aplausos y expresiones de apoyo en la sala. Enseguida, otro senador de la CTM y del PRI, representante de trabajadores automotrices del norte del país, expresó su apoyo a los argumentos del dirigente de la CROC y agregó otros, y tras sugerir a los asistentes con esto que iba a votar en contra, al final remató diciendo que "por todas razones votaba a favor", generando risas y abucheos como su par del Estado de México.

Por su parte, la votación en contra de los senadores de izquierda provocó la preocupación del gobierno, pues deseaba contar con una votación unánime, y porque es claro que el prestigio de los votos de los senadores de oposición es mayor que el de aquellos que —como bien se sabe— sólo atienden a instrucciones superiores. Por lo cual, su acertada votación en contra facilitó una negociación tendiente a suprimir el calificativo de *mayoría*, lo que abrió el paso a una negociación y posteriormente a una nueva votación, modificándose el texto para pasar a decir "Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores" (*DOF*, 2017: Primera Sección), lo que significa que si bien se incluye la obligación de acreditar la representación, la misma quedará sujeta a la legislación secundaria.

Asimismo, el nuevo dictamen incluyó un cambio de última hora en la fracción XXII Bis, quedando como sigue:

> Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos (*DOF*, 2017: Primera Sección).

Este cambio derivó de la gestión de las centrales obreras oficialistas, las cuales habían sido prácticamente ignoradas en todo el proceso, tanto en la presentación de la iniciativa como en el diseño legislativo final. Al respecto, el propio líder de la CTM cuenta que se enteró de la iniciativa cuando fue llamado por el presidente un día antes para informarle del texto, y que todo fue tan rápido que simplemente respondió: "Sí, señor" (comunicación personal de miembro de la CTM). Cuando se tuvo conocimiento de que la CTM intentaba un cambio de última hora, se pensó que su gestión estaba relacionada con la consulta por voto secreto previa a la firma de los contratos colectivos —un tema nodal que ya había quedado integrado dentro de la fracción XXII Bis del artículo 123—, pero no era así. Como se observa, su preocupación estaba relacionada con la elección de los dirigentes, por lo que

sugirió agregar que la misma debía someterse a procedimientos estatutarios. Es decir, su preocupación central estaba vinculada con su propia permanencia, o mejor dicho, su *eterna* permanencia.

Semanas después, el Congreso del Trabajo (CT) —en un intento fallido— envió una larga carta al presidente Peña Nieto recordándole que siempre lo habían apoyado, expresándole su desconcierto por el abandono en que los dejaba al desaparecer las JCA, y pidiéndole una entrevista; aquél no los recibió y les envío al subsecretario de Trabajo para escuchar su inconformidad (comunicación personal de miembro del CT). Llegado este punto, era indudable que la suerte estaba echada y que no había marcha atrás, así como que otros habían sido los tiempos en que Fidel Velázquez era tomado en cuenta por el gobierno.

Con relación a los transitorios

La reforma constitucional contempla seis artículos transitorios. En el segundo y el cuarto se establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones legislativas derivadas de la reforma en el término de un año, contado a partir del día siguiente de su publicación, que ocurrió el 14 de febrero de 2017; mismo plazo en que deberá someterse a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del organismo descentralizado.

En el tercero se señala que, en tanto inicien operaciones los nuevos tribunales laborales, las tareas de las juntas y de las autoridades registrales deberán continuar; sin embargo, se advierte que cuando ya inicien sus funciones los tribunales laborales, centros de conciliación y organismos descentralizados, los asuntos serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio.

Estas reglas han generado críticas, en parte con base en el argumento justificado de que fueron plazos muy cortos los que se establecieron para la instrumentación de la reforma, y porque no está definido cuándo deberán pasarse los asuntos a los tribunales.

Otro tema que ha generado controversia se refiere a los trabajadores de las JCA y de las entidades registrales, ya que el quinto transitorio señala que deberán respetarse sus derechos conforme a la ley. Al respecto se han planteado dos opiniones: de acuerdo con la primera, no debe considerarse a estos trabajadores para los nuevos tribunales, y según la segunda, debe aprovecharse la experiencia y capacidad de aquellos que cumplan con los requisitos para los nuevos puestos.

Nosotros compartimos la segunda opinión, ya que se ha culpado injustamente a estos trabajadores de ser los únicos causantes de la lentitud y corrupción existentes en las juntas, y señalado que por ellos fue necesario el cambio constitucional. Este razonamiento deviene de que la iniciativa presidencial omite señalar que la principal razón para el cambio deriva de la violación al estado de derecho que conlleva el que el Ejecutivo, federal o local, sea indebidamente el administrador de justicia, y de que para ocultarlo se señalan como motivos exclusivos la lentitud y la corrupción. No cabe duda de que en algunas Juntas existe corrupción y —por variadas causas— justicia retardada; sin embargo, estos temas pueden ser resueltos con reformas al procedimiento, con recursos técnicos y humanos; por ejemplo, la corrupción puede enfrentarse mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y un auténtico servicio profesional de carrera.

Insistimos: el control gubernamental y el falso *tripartismo*, sólo podían ser superados con un cambio como el que se llevó a cabo.

Un primer intento de dar marcha atrás a la reforma, antes de haber nacido

Aún sin haber concluido el proceso de reforma constitucional del artículo 123, a principios de diciembre de 2016, la STPS inició un cabildeo con organizaciones empresariales y sindicales sobre los temas colectivos de la reforma (el ejercicio del derecho de huelga y la contratación colectiva en sus aspectos de firma y depósito). Si bien el proyecto se manejó en secreto, su texto se difundió rápidamente y su contenido contradecía la propuesta de reforma.

Varios aspectos de este proyecto generaron controversia. El primero es que para acceder a la firma del contrato, la consulta no se ajustaba al voto individual, libre y secreto —como lo señala el texto constitucional—, sino que se reducía a un documento reseñando los nombres de los trabajadores a quienes debe aplicarse, haciendo constar que conocen su contenido. En cambio, cuando se trata de un emplazamiento a huelga, ahí sí se es más exigente, debiendo demostrar que al menos 30% de los trabajadores están conformes con dicho emplazamiento. En ese sentido, nuevamente se favorecía la opción de la firma del contrato sin una consulta como lo mandata la Carta Magna mediante "voto personal, libre y secreto" (CPEUM, 2017:132).

Un segundo aspecto discutible es que se bloquea la opción para cambiar de sindicato a través del juicio de titularidad de contrato, ya que se exige un recuento previo a que la demanda sea admitida. Esto es absurdo, en virtud de que exhibiría a los trabajadores que quieren el cambio del sindicato

poniéndolos en riesgo de despido, además de que se tendrían que desahogar dos recuentos: uno para legitimar la demanda y otro en el curso del juicio para obtener una resolución favorable. En términos prácticos, se les bloquea a los trabajadores esta vía con la clara intención de blindar al sindicato escogido por el patrón.

La tercera objeción es que se imponen excesivos requisitos para el depósito del contrato colectivo de trabajo, los cuales no podrían cumplir las pequeñas empresas (las cuales son mayoritarias en México y no tienen los documentos requeridos por la autoridad laboral).

La cuarta y última objeción se relaciona con un intento de apoyar a los sindicatos de protección, hoy vigentes en el sector aéreo. En la propuesta se señala que firmado un contrato colectivo con un sindicato de industria, otro de carácter gremial no podrá reclamar la representación del gremio respectivo, lo cual es una medida con dedicatoria en contra de los sindicatos de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) por parte de las empresas Volaris e Interjet, en donde existen contratos de protección firmados por sindicatos de industria. En otras palabras, la intención es que estos sindicatos gremiales democráticos no puedan tener presencia en esas y otras empresas, y que desde su inicio se firmen contratos colectivos que abarquen a otros trabajadores, impidiendo que los trabajadores se afilien a sindicatos reales (lo cual ha sido una vieja intención de las líneas aéreas).

Los retos de la legislación secundaria

El escenario de la concreción de tan importante reforma constitucional es incierto, en parte porque al haberse puesto en duda la adhesión al TPP, dejó de existir su incentivo fundamental. Muestra de esto es la pasividad del gobierno federal el 24 de febrero de 2017, fecha que merecía una celebración, puesto que entraba en vigor la reforma; asimismo, el 1 de mayo que se llevaron a cabo distintas ceremonias relacionadas con el centenario del propio artículo 123, se omitió toda referencia a la reforma. En ese sentido, un posible motivo adicional de tan austera conducta es que aún están sensibles las relaciones del gobierno federal con el sector empresarial y el sindicalismo tradicional, por haberles privado de un medio que consideraban propio, como eran las JCA. En fin, el hecho es que quedó a la deriva la frase de que esta reforma era "la más importante en los últimos 100 años" (Radio Fórmula, 2016).

En este marco, el proceso de instrumentación presenta retos en distintos frentes, los más próximos de los cuales están relacionados con el organismo

descentralizado federal, y con la normatividad complementaria que incluye tanto el ámbito federal como local. Se trata de una nueva arquitectura que debe ser atendida con cambios de fondo, considerando que existen nuevos tribunales laborales, paradigmas diferentes y el compromiso de que los juicios laborales se desahogarán en periodos cortos. Además, el espinoso tema del derecho colectivo, que incluye el derecho de asociación, de contratación colectiva y de huelga, deberá ser regulado atendiendo a las nuevas reglas democráticas y de transparencia.

Por lo que se refiere al procedimiento laboral, existen experiencias internacionales exitosas que podrán servir como referente, debiendo ser conocidas y analizadas para evaluar su aplicación. Un grave error sería pretender darle una "manita de gato" al procedimiento actual, porque la experiencia ha demostrado que es muy difícil lograr la eficacia que se pretende.

También se requiere la cercanía con el juez, para que éste —sin mediación alguna— conozca la controversia y las circunstancias del juicio, ya que en la práctica se reproducen múltiples vicios, tales como las renuncias en blanco que abarcan ya un tercio de las contrataciones, la presentación de testigos falsos y el abuso del ofrecimiento del trabajo, con el fin de revertir la carga probatoria, de tal manera que el trabajador —ante el desgaste de varias reinstalaciones en su empleo— suele optar por una conciliación desventajosa. En el mismo sentido, existen pruebas fundamentales —como la presuncional legal y humana, que sólo puede ser valorada por una persona que observe de cerca el proceso y pueda decidir en conciencia, en razón de los atenuantes, agravantes o excluyentes de responsabilidad—, consideraciones personales que están íntimamente vinculadas con los principios protectores del derecho laboral, como el *in dubio pro operario*, que obliga al juzgador a resolver a favor de la parte obrera cuando existen dudas en el proceso.

En las conclusiones, producto de las jornadas de la justicia cotidiana, se hace mención a aspectos del proceso que emanan de quienes participaron en estas consultas. Se advirtió con razón sobre los obstáculos al proceso derivado de los exhortos, las notificaciones, las periciales y los dictámenes. Sin embargo, indebidamente se señala que la lentitud deriva de la parte obrera y sus abogados, con el fin de obtener más salarios caídos. Desde diciembre de 2012, el pago íntegro de los salarios caídos está acotado a un año y a partir del segundo tan solo se cubre un tercio, por lo que carecería de sentido que la parte obrera alargara el juicio cuando recibiría —en caso de lograr un laudo favorable— beneficios tan limitados. Una franca exageración es señalar como práctica común que el abogado suele comprar al trabajador sus derechos sobre el juicio para buscar alargarlo, lo cual es injusto, desli-

gado de la realidad e ilustrativo de la mentalidad y la parcialidad de quienes elaboraron tales conclusiones.

En virtud de las consideraciones anteriores, sería coherente con las intenciones planteadas en la reforma, que se transitara hacia el sistema oral. Varias razones lo justifican: en primer lugar, que en otras ramas del derecho en México ya se aplican este tipo de juicios, por lo que resulta coherente que también se haga extensivo al ámbito laboral; en segundo término, la experiencia internacional acredita que es el mejor método para lograr juicios rápidos y justos por sus principios de inmediatez con el juez, concentración en los procesos y transparencia y en tercero, que este método de solución de controversias tiene las características idóneas para esta rama del derecho social.

Al respecto, agobian las noticias de que existe una alta concentración de juicios acumulados tanto en el ámbito federal como el local, agravada por la de que las Juntas desaparecerán. *Se ha bajado la guardia*, han expresado algunos magistrados o magistradas de tribunales colegiados, haciendo notar que ahora hay menos amparos que antes (comunicación personal). Sería lamentable que se confirmara esta noticia, por ello es fundamental operar la transición con perspectiva de futuro.

No existe justificación alguna para que los gobiernos limiten aún más los presupuestos para las juntas locales, como sucedió en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), en la que abruptamente se redujo el personal. En el futuro procedimiento se debe tomar en cuenta que en materia federal solo un pequeño número de entidades públicas constituyen el grueso de la materia de trabajo, entre ellas el IMSS, Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y las controversias de seguridad social, incluyendo las Afore. Carece de sentido que el IMSS no pueda contar con un mecanismo que evite tanto desgaste litigioso, o que no se hayan implementado mecanismos para agilizar, por ejemplo, las notificaciones, cuando se trata de la misma empresa. Se dice que muchos de los juicios han generado un costo mayor al Estado derivado del propio litigio, que si se hubiese pagado al trabajador la totalidad de lo reclamado al inicio del juicio.

Por lo que se refiere a la materia local, convendría también reconocer que un inmenso número de juicios son de cuantía menor, y que podrían resolverse a través de un juicio sumario para evitar desgastes a patrones y trabajadores, más aún cuando la controversia es simple y las pruebas de fácil desahogo.

En cuanto al órgano descentralizado federal, la reflexión generada en el foro se ha concentrado en dos aspectos. El primero con relación a su titular, que provendrá de una terna presentada por el presidente de la República al

Senado. Considerando el carácter novedoso de esa institución, la red de intereses que es necesario desarticular y la pesada carga del sistema autoritario que ha caracterizado nuestro sistema laboral, reflejados en el control de los registros sindicales, de tomas de nota y en los contratos de protección patronal, es fundamental que la persona que vaya a ocupar al menos seis años el organismo, cuente con los atributos idóneos: deberá ser conocedor de la doctrina laboral mexicana y de la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal en materia de libertad sindical y de derechos humanos laborales, de los convenios internacionales de la OIT y su comisión de expertos, que constituyeron uno de los factores que impulsaron la reforma. Al contrario, el organismo puede fracasar si ocupa su titularidad una persona que no entienda y no haga respetar la libertad sindical en sus distintas dimensiones: frente al Estado, frente a los empleadores y en el seno interno de las organizaciones. También debe tener la debida comprensión del gigantesco valor de la contratación colectiva decente y digna, teniendo siempre presente que es obligación del Estado preservar su adecuado funcionamiento y su expansión como medio de concertación social y productiva, como se deriva del Convenio 98 de la OIT, que al ser parte de los derechos fundamentales de esta organización internacional, tiene carácter obligatorio.[4] Pero quizá la cualidad más importante que debe tener el (o la) titular de dicho organismo, es que no sea preso de los intereses que han postrado al derecho colectivo del trabajo, convirtiéndolo en un negocio con altos niveles de corrupción y sujeto a una gran simulación.

También ha trascendido la intención de las organizaciones sindicales oficialistas —especialmente de la CTM y la CROC— que pretenden que este organismo tenga un esquema tripartita, de tal manera que dichas centrales junto con las organizaciones empresariales, puedan tener injerencia en él, poniendo como referencia el modelo de funcionamiento del IMSS. La pretensión de regresar a un esquema tripartita en el nuevo órgano laboral es contraria a la naturaleza del organismo que por definición constitucional debe ser autónomo en su funcionamiento, coadyuvaría a su pérdida de prestigio y limitaría la libertad con la que debe operar su titular. La propia exposición de motivos de la reforma constitucional advierte de las limitaciones del *tripartismo*, por lo que regresar a esta forma de funcionamiento sería transitar en sentido contrario a sus altos fines. Por otro lado, el argumento de que tal modelo opera en el IMSS carece de sustento, ya que en dicha institución tanto trabajadores como patrones aportan recursos junto

[4] Convenio que firmó el presidente Peña Nieto en diciembre de 2015, pero que por presión del sector empresarial más conservador ha sido detenida su ratificación en el Senado, sin que se expliquen las razones por tan encubierta y equivocada conducta.

con el Estado. También habría que señalar que atendiendo a la experiencia el Consejo Técnico del IMSS, no ha sido un factor positivo para el adecuado funcionamiento de dicha institución, ya que los cargos funcionan como concesiones para traficar influencias, y por ello su voz ha estado ausente en la solución de los problemas estructurales de dicha institución.

Un renglón adicional para el adecuado funcionamiento de este organismo es su cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015 (*DOF*, 2015). Conforme a esta Ley, deberán publicarse en internet los contratos colectivos, estatutos, tomas de nota, padrones de socios —exceptuando sus domicilios— y toda la documentación registral.[5]

Por todo lo anterior y por razones cuya exposición excederían el presente capítulo, es conveniente insistir que el gobierno debe aceptar el ofrecimiento de apoyo técnico de la OIT.

Reflexión final

Los grandes problemas que agobian a nuestro país —pobreza, desigualdad, inseguridad, impunidad, ausencia de Estado de derecho, degradación ambiental, corrupción, bajos salarios y ausencia de empleos dignos— son producto de un modelo económico y político contrario a los intereses de su población.

Esta reforma constitucional, bien instrumentada, puede ser un elemento que coadyuve para superar en parte esta situación de postración, en tanto abre la posibilidad de que los trabajadores sean los actores principales en los sindicatos, y que la negociación colectiva supere el secuestro del que es objeto para convertirse en un medio de concertación social y productiva, más en el momento actual, en el que con los cambios tecnológicos se espera una transformación en la estructura laboral tradicional, en la cual influirán muchos factores, entre ellos la inminente renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Convendría que en la nueva versión de aquél se expresara claramente, como obligación de los países, el respeto a los principios fundamentales y convenios de la OIT, y que se incluyeran mecanismos eficaces para lograrlo.

Se trata, en fin, de poner en el centro el bienestar de la población y de su principal patrimonio: el trabajo.

[5] Esta obligación ha sido ignorada en la práctica por la mayor parte de los órganos obligados.

Bibliografía

Acuerdo de Asociación Transpacífico (2015), "Capítulo 19, Laboral y Anexos Relacionados" [en línea], *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)* [en línea], disponible en <http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/TPP_Index_s.asp>, consultado el 29 de mayo de 2017.

Adidas Group y otros, Carta al Licenciado Jesús Alfonso Navarrete Prida, Secretario de Trabajo y Previsión Social (22 de septiembre de 2015) [en línea], disponible en <http://www.maquilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/attachment/Carta_Secre tario_del_Trabajo_Prevision_Social_2015.pdf>, consultado el 30 de mayo de 2017.

Alcalde Justiniani, Arturo (2016), "Otra reforma laboral secreta", en *La Jornada*, 10 de diciembre de 2016.

Alcalde Justiniani, Arturo (2016), Reforma laboral ¿Qué sigue?", *La Jornada*, 29 de octubre de 2016.

Alcalde Justiniani, Arturo (2016), "Reforma laboral, una buena y una mala", en *La Jornada*, 1 de octubre de 2016.

Alcalde Justiniani, Arturo (2016), "Reforma inesperada", en *La Jornada*, 30 de abril de 2016.

Alcalde Justiniani, Arturo (2017), "Dilemas de una histórica reforma laboral", en *La Jornada*, 13 de mayo de 2017.

Alcalde Justiniani, Arturo (2017), "Regresión laboral", en *La Jornada*, 4 de abril de 2017.

Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (2016), *105.ª Reunión, Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas*, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), mayo-junio de 2016.

Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (2015), 104ª reunión, *Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas*, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2017), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2016), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2015), DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo de 2015.

Diario Oficial de la Federación (*DOF*) (2017), DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, 24 de febrero de 2017.

Gobierno de Estados Unidos (2015), Intervención en la *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo* (CIT), 104ª reunión, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015 [en línea], disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publi cation/wcms_412828.pdf>, consultado el 30 de mayo de 2017.

Ley Federal del Trabajo (LFT), (2015), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.

Navarrete Prida (2016), "Reforma Justicia Laboral, la más importante en 100 años", *Radio Fórmula*, 4 de mayo [en línea], disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=590962&idFC=2016>, consultado el 30 de mayo de 2017.

Presidencia de la República (2016), Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo [en línea], disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87480/LEY_FE DERAL_DEL_TRABAJO.pdf>, consultado el 29 de mayo de 2017.

Senado de la República, DICTAMEN de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de justicia, de trabajo y previsión social, y de estudios legislativos, segunda, sobre la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, 13 de octubre [en línea], disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archi vos/Documentos/2016/10/asun_3426309_20161013_1476416582.pdf>, consultado el 29 de mayo de 2017.

Varios Autores (V/A), (2015), *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Consecuencias laborales del TLC y otros tratados

José Alfonso Bouzas Ortiz*

El escenario es global

Las razones por las cuales se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte siguen siendo vigentes: la necesidad de integrar un bloque económico como forma de enfrentar a sus competidores, garantizar mercados, monopolizar productos básicos y, en general, blindar a los monopolios que imponen sus intereses sobre las poblaciones y las naciones. Los años de la globalización han sido suficientes para demostrar que la concentración del capital en cada vez menos manos y la integración de los corporativos, son la fase que el capitalismo tiene que experimentar para intentar mantenerse.

Otra evidente necesidad del sistema es fraccionar el proceso productivo cuanto sea necesario, llevando las etapas a los lugares donde se encuentran las materias primas y/o por razones de menos costo de producción, lo que refleja mercados de trabajo precarios e incluso la existencia de "empresas" periféricas clandestinas en las que en peores condiciones se labora, violando estándares mínimos de trabajo e incluso evadiendo impuestos para el país en donde se opera.

Las dos acciones referidas no son factibles con fronteras y economías que se ostentan de autosuficiencia, incluyendo las de los países más fuertes del planeta.

Las burguesías locales comparten las ganancias con los monopolios y ello las ha colocado en condiciones abyectas a sus voluntades, dispuestos a lograr que las poblaciones de sus países alcancen la formación, la educación y la cultura estrictamente técnica y con límites determinados, garan-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

tizar que los salarios en adelante deben ser controlados para lograr las inversiones, que los costos sociales deben ser reducidos y los derechos sociales y humanos desmantelados.

El empleo que se oferta es cada vez más precario: salarios bajos, prestaciones inexistentes y, en general, condiciones de vida y trabajo limitadas. Los paradigmas de las relaciones laborales clásicos con los que nació el sistema: salario mínimo, jornada limitada y estabilidad en el empleo, son olvidados ante una realidad que obliga a ignorarlos. Como contraparte necesaria: índices de desempleo, saldo de la concentración de capitales y nula redistribución de las ganancias y un enorme ejército de reserva en el mundo.

Estas son las condiciones que demanda el monopolio que pareciera haber llegado a la conclusión de que la única forma de crecer es la mayor explotación.

Pero por otro lado, los trabajadores que laboran en los países altamente desarrollados, con buenos salarios y por lo general en las fases finales del proceso productivo, tampoco están contentos porque el desempleo es una realidad en el mundo y aprecian una competencia desleal de aquellos que por bajos salarios realizan lo que ellos cobrarían mejor, y finalmente pierden fuentes de empleo y sus empleadores los tienen amenazados de que siempre existirá un lugar a donde realizar las actividades a un más bajo costo. Esta es la razón por la que expresan su descontento y demandan salarios competitivos en los países tercermundistas. En la realidad presente vemos de todo menos filantropía.

Los gobernantes de países como el nuestro salen a ofrecer: paraísos laborales, exención de impuestos, terrenos en los que se instalen los monopolios, terminar con todo tipo de trabas administrativas, cuidado de recursos naturales y sólo esperan ser los necesarios socios locales, porque en los seis sexenios últimos han logrado importantes capitales, nuevos ricos, mas depredadores que los clásicos por el temor de que la oportunidad se les termine.

El gobierno cumple con su obligación de controlar tanto el salario como a los trabajadores con sindicatos que impiden las verdaderas acciones de los trabajadores y posibilitan la contratación inestable. Esquemas corporativos como el mexicano, de sindicatos y contratos colectivos firmados al margen de los trabajadores, son ideales en tanto que cada vez más permiten las políticas verticales y que en el futuro los propios sindicatos que les han sido fieles reduzcan su presencia y participación, dando paso a una administración de recursos humanos no negociada, y por la existencia de una mano de obra abundante desplazar al trabajador crítico de esta realidad y suplirlo con uno de los muchos que pretenden trabajo con conocimiento de que las prestaciones complementarias al trabajo —incluso el derecho a

la jubilación— desaparecen, a ellos no les tocan. Un saldo generalizado a los trabajadores es que sus condiciones de vida y trabajo en el escenario global han tendido a la baja.

Esta burguesía, tanto la clásica como la moderna, no aprecia los costos ambientales y los de capital humano. Esta burguesía tampoco aprecia que las empresas en las que los trabajadores no se involucran son poco sólidas, débiles en esencia, y nos permitimos apreciar que las nuevas formas de organizar el trabajo: *call centers*, teletrabajo, permanente demanda de incremento de la productividad y baja de los costos, sobre todo en mano de obra, adelgazamiento de la planta de trabajadores, la total flexibilidad laboral en el comercio y los servicios, tendrán que tocar fin. La significativa erosión de la capacidad de gobernar que se vive prácticamente en la mayoría de los países occidentales nos habla de la realidad social, concentración de capitales en pocas manos que no da oportunidad a los aparatos de gobierno de garantizar estabilidad social.

No negamos que en la última década se ha invertido en grandes obras de infraestructura pero que han sido privatizadas, que ha crecido el sector industrial, fundamentalmente energéticos e industria automotriz, en el primer caso para llevarse los recursos que la naturaleza nos dio y, en el segundo, motivados por los atractivos costos de la mano de obra. No desconocemos también que la inversión se da igualmente en el comercio y en el sector turístico, apropiándose también de la riqueza que en la materia tiene nuestro país, estableciendo grandes almacenes comerciales y franquicias que liquidaron la pequeña y mediana empresa, arrojándola a la informalidad y haciéndose dueños de los centros turísticos de primera calidad que el país tiene y que en su mayoría operan para poblaciones extranjeras con monedas más fuertes que les permiten gozarlos.

Inversión extranjera y crecimiento

Son nueve países los principales inversores de capital que han llegado a México, destacando Estados Unidos, quien para mediados de 2017, pese a las amenazas de Trump, evidencia una significativa tendencia a incrementar lo que fueran sus inversiones de 2016. Los capitalistas estadounidenses dejan que su presidente amenace, pero ellos continúan operando de manera directa con sus socios mexicanos.

Resalta también que para 2017 Israel retira de nuestro país su inversión, pensamos que se pudo tratar del efecto *Trump*, que no modificó la conducta de los inversores estadounidenses por la importancia que para ellos tiene el contar con México, por la cercanía y los bajos salarios que aquí

pagan, pero sí la de un socio comercial importante para Estados Unidos como lo es Israel.

Sin lugar a dudas, los números de la inversión estadounidense en nuestro país superan con mucho los de los otros inversores, pero no es de desestimar la presencia de Alemania, Canadá y España principalmente. La inversión estadounidense se sitúa especialmente en el norte y en la capital, y estimamos que es sobre todo en maquiladoras instaladas para abaratar los costos de producción.

La inversión alemana es principalmente en los estados en los que se ha desarrollado la industria automotriz (Aguascalientes, San Luis Potosí, Querétaro y Guanajuato), siendo no necesariamente en empresas de producción final, sino prioritariamente en empresas que fabrican autopartes.

La inversión de España en los últimos tiempos se ubica en el norte y centro del país, lo que no nos debe llevar a olvidar que años atrás fue significativa en el sureste, principalmente en el sector turístico, concluyendo que de manera directa o indirecta apuesta su rentabilidad a este sector.

En resumen, pensamos que estos importantes inversores que dinamizan la economía de nuestro país, lo hacen instalando tiendas comerciales que liquidan el comercio local; en los servicios, principalmente el turismo; y en el sector industrial automotriz fragmentado, lo que no da garantías de permanencia y nos habla de la búsqueda de mano de obra barata.

Empleo. Sector informal *vs.* sector formal

De acuerdo con la información que aporta la OCDE,[1] México alcanzó una tasa de empleo al inicio de 2017 del 60.6% y una tasa de desempleo del 4.3%. Tasa de desempleo que sólo se reporta con mejores resultados en países como Inglaterra, mientras que España reporta una tasa de desempleo del 24.3%, reporte que nos podría llevar a concluir que los que viven de trabajar en nuestro país están en mejores condiciones que otros como Turquía, con una tasa de empleo del 51%, e incluso España, que tiene una tasa de empleo del 58%. Sin embargo, en los hechos, el sector informal es el que disfraza la realidad de nuestro país.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo nos permite apreciar un tanto más la realidad del empleo en México.

En realidad, la Población No Económicamente Activa (PNEA) —integrada por menores de edad y personas que por razón de mayoría de edad no trabajan— es baja, lo que nos permitiría pensar que México es un país

[1] <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>.

CUADRO 1
TASAS DE DESOCUPACIÓN Y PRECARIEDAD LABORAL

Enero de cada año	*Tasa de desocupación* a/	*Tasa de ocupación parcial y desocupación* b/	*Tasa de condiciones críticas de ocupación* c/	*Tasa de informalidad laboral* d/
		Porcentaje		
2010/01	5.76	12.27	13.09	60.43
2011/01	5.34	11.02	12.15	60.16
2012/01	4.88	11.12	12.95	60.28
2013/01	5.41	11.37	11.40	60.28
2014/01	5.07	11.21	11.61	58.58
2015/01	4.51	10.40	12.16	57.46
2016/01	4.24	10.68	14.62	57.96
2017/01	3.59	8.95	14.72	57.48
2018/01	3.39	9.09	15.11	57.11

a/ "Porcentaje de personas económicamente activas que se encuentran sin trabajar, pero que están buscando trabajo".
b/ "Considera a la población desocupada y la ocupada que trabajó menos de 15 horas a la semana".
c/ "Éste es un indicador de condiciones inadecuadas de empleo desde el punto de vista del tiempo de trabajo, los ingresos o una combinación insatisfactoria de ambos y resulta particularmente sensible en las áreas rurales del país. Incluye a las personas que se encuentran trabajando menos de 35 horas a la semana por razones ajenas a sus decisiones, más las que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y las que laboran más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos. El indicador se calcula como porcentaje de la población ocupada".
d/ "Proporción de la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja", más "aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido [contractualmente] por su fuente de trabajo".
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo; Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

con una fuerza de trabajo importante y que esta situación permitiría que la misma contara con condiciones de vida satisfactorias. Sin embargo, apreciamos que el grueso de la población económicamente activa (PEA) ocupada percibe entre dos y tres salarios mínimos, redondeado entre cuatro y seis mil pesos al mes, resulta evidente que con esos ingresos no se puede mantener una familia, que las dobles jornadas y la presencia de dos y hasta tres miembros de la familia, tienen que buscar ingresos para vivir sumando ingresos.

Si consideramos que el mayor número de la PEA se encuentra en el sector terciario, comercio y servicios, de condiciones laborales más precarias, en donde la inestabilidad y rotación de trabajadores está presente y la calificación del trabajo es baja, apreciaremos también que no son las mejores condiciones de trabajo las que tenemos, a la vez que la industria ha crecido de manera lenta y el campo se encuentra en total abandono.

CUADRO 2
OCUPACIÓN Y EMPLEO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
NÚMERO DE PERSONAS

Anual	*Actividad económica total*	*Sector primario*	*Sector secundario*	*Sector terciario*	*No especificado*
2010	46 121 621	6 365 815	11 054 569	28 405 451	295 787
2011	47 138 887	3 694 483	11 236 999	29 195 979	311 426
2012	48 706 734	6 622 947	11 489 002	30 260 910	333 876
2013	49 227 313	6 665 526	11 743 497	30 533 001	285 589
2014	49 415 412	6 750 548	12 026 365	30 357 157	281 342
2015	50 611 332	6 743 945	12 503 694	31 075 609	288 084
2016	51 594 748	6 710 257	13 056 795	31 552 075	275 622
2017	52 340 749	6 811 269	13 377 073	13 377 073	305 435
2018	52 876 916	6 720 104	13 643 766	32 319 301	293 745

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>, consultado el 2 de julio de 2018.

Por último, que dentro de la PEA se cuenta a buena parte del sector informal, con expresiones de informalidad que tienen que ver con desconocimiento de la relación laboral, con evasión de la seguridad social, con jornadas mayores a los límites legales y condiciones de trabajo cuestionable por cuanto hace a higiene y seguridad en el trabajo.

Refuerza las conclusiones que anotamos, la información que nos aporta el Instituto Mexicano del Seguro Social quien, en términos de los datos que nos reporta, nos señala que para 2016 sólo cerca de 26 millones de trabajadores se encontraban asegurados; mientras que la PEA ocupada —según los cuadros anteriores— era de más de 52 millones, es decir, conforme a los datos oficiales, 50% de la PEA reportada como ocupada se encuentra en la informalidad.

Situación política laboral actual

El país vive una ingobernabilidad: las instituciones, los gobernantes e incluso los partidos han perdido legitimidad. Esta pérdida de legitimidad tiene su expresión en el escenario laboral y a ello nos vamos a referir.

Ante una realidad denunciada y combatida en el país desde hace más de 30 años, se sostiene que en México no existe verdadera contratación colectiva, que a la firma de la mayoría de los contratos colectivos no participan los trabajadores al servicio de la empresa, incluso, no son consultados, y que en muchos casos ni siquiera tienen conocimiento de quién es el sindicato que los representa, y los trabajadores desconocen también el contrato colectivo que regula sus derechos y obligaciones. Se denuncia también que los contratos colectivos se firman a petición del empleador y con una organización sindical que incluso —a propuesta del gobierno— otorga la firma en los términos que la empresa lo pretende y que, en consecuencia, tampoco existen verdaderos sindicatos. Que los sindicatos existentes, en su mayoría, se encuentran a distancia de los trabajadores y obviamente no representan sus intereses.

Esta denuncia y reclamo levantada por sindicatos auténticos imposibilitados para ejercer los derechos de sus representados, por organizaciones sociales y por analistas del trabajo, no fue escuchada por las autoridades mexicanas, no obstante que se documentó de múltiples formas,[2] fue necesario que el tema se retomara a nivel internacional para alcanzar resultados.

En los años de la reconversión y como parte de la misma, las autoridades gobernantes apreciaron que en el país existían —prácticamente en todas las ramas o sectores económicos— sindicatos del perfil descrito y que el aparato de gobierno (particularmente la Secretaría del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje) era quien otorgaba el registro a las organizaciones sindicales y quienes intervenían en la firma del contrato colectivo, razón por la que prácticamente desde la década de los ochenta se dieron a la tarea de controlar, incluso por encima del sector empresarial, la dinámica de los CCPP, y ya en plena apertura económica del país (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) salieron al exterior a ofrecer —con base en el indicado control— paraísos laborales a los inversionistas extranjeros,

[2] Al respecto, consúltese Alfonso Bouzas Ortiz, Luis Oliver Reyes Ramos y Mario Vega Huerta (2009), *Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal,* Fundación Friedrich Ebert, ISBN 978-607-7833-01-7. Graciela Bensusán Areous, Alfonso Bouzas Ortiz, Aleida Hernández Cervantes, Claudia Patricia Juan Pineda, María Xelhuantzi López, Mara Muñoz, Jorge Robles y Luis Oliver Reyes Ramos (2007), *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT),* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

llegando el fenómeno a un nivel de expresión que las empresas que a partir de entonces se establecen en México lo hacen firmando contrato colectivo, incluso antes de instalarse.

Desregulación del trabajo

Durante el mismo periodo y como una constante de las relaciones laborales, vivimos un proceso en el que la realidad laboral transita cada vez más a distancia de lo que la Ley establece.

En materia de estabilidad en el empleo, si con anterioridad los patrones despedían a los trabajadores confiando en que, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, estando el trabajador sin ingresos y la perspectiva de un largo juicio, aceptaría negociar su retiro de la empresa mediante un pago; la práctica se oficializó, los empleadores avanzaron en despedir sobre todo a sus trabajadores con mas antigüedad y derechos generados, y las autoridades impusieron la costumbre de "conciliar" el despido olvidando el tema de la estabilidad.

Los contratos colectivos, en vez de ser pactos en términos de los cuales se mejoraran los derechos que la Ley otorga, se convirtieron en documentos en los que se "acordaban" condiciones de trabajo por debajo de la Ley, violando incluso la Constitución. De instrumentos para mejorar las condiciones de trabajo, se convirtieron en espacios en los que los empleadores acordaron con las representaciones sindicales inauditas particularidades en materia de estabilidad, jornada, salario y en general derechos laborales establecidos en la reglamentación vigente.

Las jornadas y el salario se manejaron con absoluta libertad al igual que las prestaciones complementarias y los derechos de los trabajadores, quienes en un escenario en el que cada vez sentían más la presión que sobre ellos ejercía el creciente desempleo, optaban por aceptar para mantener su empleo.

Los conflictos colectivos y sobre todo la huelga se convirtieron en un riesgo de cierre de empresas, ante el cual los sindicatos, por más auténticos y representativos que fueran, preferían asumir violaciones al contrato colectivo y renunciar a mejoras laborales, llegando al punto de que dejó de ejercerse el derecho de huelga para la defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Trabajadores, asesores de trabajadores y estudiosos del trabajo comprendimos el importante papel que en esta carencia de regulación del trabajo jugaban los sindicatos corporativos, los CCPP y los "dirigentes" de este tipo de organizaciones, estableciendo un pacto tácito en la mayoría de las veces

con el gobierno, sediento ante esta realidad y otorgando las flexibilizaciones que se les pedían, a cambio de que se les respetaran sus cotos de poder. Este perfil fue adoptado por la mayoría de las organizaciones sindicales y sus dirigentes.

Definición a nivel internacional

El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, el 5 de febrero de 2009, tomó el caso de México (número 2694) como consecuencia de una queja que presentara la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM), apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI).[3] Recibe el informe del gobierno mexicano el 1 de marzo de 2010 y realiza sus primeras recomendaciones en marzo de 2011 en los siguientes términos:

> En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:
>
> *a*) el Comité invita al Gobierno a que tome medidas para iniciar un diálogo constructivo con las organizaciones de trabajadores (incluidas las cinco querellantes) y las organizaciones de empleadores, sobre la aplicación de la legislación laboral y sindical, a fin de examinar las cuestiones planteadas en la queja. Este proceso de diálogo debería incluir: *1*) las cuestiones relativas a las cláusulas de seguridad sindical "de exclusión" declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema que pueden conducir a ciertas situaciones contempladas en la queja, *2*) las cuestiones relativas a la representatividad mínima de las organizaciones sindicales para negociar colectivamente y *3*) la alegada falta de imparcialidad de las juntas de conciliación y arbitraje y la alegada excesiva duración de sus procedimientos. El Comité pide al Gobierno que le informe de las reuniones mantenidas y de los resultados de este diálogo.
>
> *b*) el Comité pide además al Gobierno que responda específicamente a los alegatos y ejemplos de las organizaciones querellantes relativos: *1*) a las personalidades públicas incluidas autoridades públicas, que se han pronunciado sobre la realidad de los contratos colectivos de protección laboral y al alto número de estos contratos colectivos y *2*) a los casos específicos de empresas mencionadas en los párrafos 796 a 799, incluidos los casos de funcionamiento deficiente o parcial de las juntas de conciliación y arbitraje en relación con el ejercicio de los distintos derechos sindicales del sindicato STRACC.

[3] Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, 310ª reunión, Ginebra, Suiza, marzo, 2011.

El 4 de octubre de 2016,[4] nuevamente hace valer su reclamo la representación sindical internacional mediante una solicitud de audiencia temática sobre violaciones del derecho a la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva en México, presentada ahora ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos por la Confederación Sindical Internacional, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas y la Unión Nacional de Trabajadores, teniendo como particularidad del momento que el Poder Ejecutivo del gobierno mexicano había presentado al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional, y a la LFT que atendía el tema de la libertad y democracia sindical en México y daba pasos para terminar con los CCPP.

La inquietud se centraba en que, no obstante había pasado ya la reforma constitucional, existían evidencias de que la reforma a la LFT vendría a dar marcha atrás con este sentido problema.

Concluyendo y solicitando el 5 de diciembre del mismo año,[5] la indicada Comisión Interamericana de Derechos Humanos las siguientes recomendaciones:

> Estas violaciones de la libertad sindical requieren la intervención de la Comisión Interamericana. Pese a que la OIT ha informado reiteradamente sobre la situación de la libertad sindical en México, el Estado nunca ha aplicado sus recomendaciones. Por otro lado, ninguna de las numerosas quejas relativas a los contratos de protección, presentadas en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral norteamericano, acuerdo paralelo al TLCAN, ha tenido resultados duraderos. México ha mostrado una fuerte resistencia a las presiones para que se vinculen las reformas de la ley del trabajo con su posible participación en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. Los informes y recomendaciones de la CIDH podrían contribuir a ejercer una presión suplementaria, que vendría a sumarse a las de la OIT y las medidas relacionadas con el comercio, para fomentar la reforma del sistema de relaciones laborales en México, muy necesarias desde hace tiempo. Una visita *in loco*, conjuntamente con la OIT, serviría también para complementar el trabajo ya desarrollado por la OIT.

Para concluir con esta marcada censura al gobierno mexicano por su reprobable política laboral, en la 107 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra, en mayo/junio del 2018, ante personajes del gobierno, un sector empresarial y sindicatos corporativos que no ven

[4] Comunicación de la fecha signada por Sharan Burrow, Secretaria General, CSI y Víctor Báez Secretario General, CSA.

[5] Informe de la fecha en papel membretado sin firmas.

la realidad del trabajo en nuestro país, nuevamente las resoluciones son invitando a que se cumpla con los compromisos que en materia laboral se tienen establecidos, y señalando el mes de noviembre de 2018 para que acredite haberlo hecho.

Repercusiones

Las anteriores acciones del sindicalismo a nivel internacional trajeron sus consecuencias. En el contexto de las discusiones para la firma del Tratado Transpacífico, a México se le condicionó a que saneara su política laboral, la reforma constitucional, incluyendo su aprobación por las legislaturas locales, se publica el 24 de febrero de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

No siendo el caso realizar un análisis exhaustivo de ésta, que es la reforma más importante que se ha realizado al texto del artículo 123 constitucional, nos concretamos a referir únicamente los importantes temas que aborda para bien de la libertad y democracia sindical.

Tema y Fracción del Artículo 123 que lo prevé

Garantía de representación f. XVIII segundo párrafo y XII Bis
Libertad sindical y de contratación colectiva XXII Bis
Contratación colectiva a nivel constitucional f. XVIII
Transito al poder judicial de la justicia laboral. F. XX
Centros de conciliación locales. Frac. XX segundo párrafo
Centro de conciliación y registro laboral. Fracc. XX. Párrafos cuarto y quinto y XXXI-1
Principios procesales. Frac. XX
Conciliación. Frac. XX párrafo tercero
Titular del CCYRL. Fracc. XX párr. G-8
Facultades reglamentaria. Segundo transitorio
Prorroga de las funciones de las JCyA, ST y Trib Col... Tercero transitorio
No retroactividad. Tercero Transitorio
Transparencia del procedimiento conciliatorio y del judicial. Fracción XX

Estos son los temas sobre los que versa la reforma constitucional y a ellos se debe limitar la reforma reglamentaria.

- Para la firma del contrato colectivo deberá acreditarse la representación de trabajadores, esto porque resulta usual que los líderes sindicales suscriban contratos a espaldas de los trabajadores que dicen representar.
- Desaparecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en su lugar que sean tribunales del trabajo los que resuelvan los conflictos laborales.
- Creación en las entidades federativas de centros de conciliación, única audiencia.
- Creación de un centro de conciliación federal y registros laborales.
- Principio de representatividad de las organizaciones sindicales y certeza en la firma, registro y depósito de CCT.
- Establecimiento del criterio de voto personal, libre y secreto en la celebración de CCT y elección de dirigentes sindicales.

Perspectivas

Del momento en que se publicó la reforma constitucional a la fecha en que escribimos estas notas, han sucedido hechos importantes que definirán el futuro de las relaciones laborales:

a) Ha transcurrido el año en que se debió instrumentar la mencionada reforma constitucional a una lentitud preocupante. Se integró en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social una instancia encomendada a materializarla, denominada como "comisión de enlace", son pocos los gobiernos locales que han iniciado los trabajos necesarios para la materialización de la reforma en el ámbito local y existe poca claridad respecto del financiamiento necesario para materializarlos.
b) El escenario internacional ha cambiado significativamente con la elección del presidente Trump en Estados Unidos, entre otras razones porque el indicado presidente menosprecia la importancia de los acuerdos económicos y sostiene que a su país le perjudican.
c) El sector empresarial, descontento con que la tercerización tenga límites, realiza un importante cabildeo para que las reformas a la LFT contemplen la flexibilización absoluta, tema que por supuesto no responde a la reglamentación del texto constitucional, pero que se encuentra en el escenario de la discusión.

d) Es necesario reformar, para hacerlas coincidir con la reforma constitucional, 38 leyes y expedir 33 nuevas leyes, y terminó el periodo de sesiones ordinario de 2018 sin que se marcara en la agenda, luego entonces nos encontramos en una *vacatio legis* de la reforma constitucional.

La moneda está en el aire y los trabajadores y sus auténticas representaciones tienen la palabra.

Bibliografía

Bouzas Ortiz, José Alfonso (coord.) (2007), *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

Bouzas Ortiz, José Alfonso, Luis Oliver Reyes Ramos y Mario Vega Huerta (2009), *Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal*, México, Fundación Friedrich Ebert.

"Comunicación de la fecha signada por Sharan Burrow", Secretaria General, CSI y Víctor Báez Secretario General, CSA.

Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, 310ª reunión, Ginebra, Suiza, marzo, 2011.

Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación 1948 (ratificación 1950).

Instituto Mexicano del Seguro Social, "Población derechohabiente", disponible en <http://datos.imss.gob.mx/>.

Secretaría de Economía, "Flujos de inversión extranjera directa", disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inversion-extranjera-directa>.

Tello, Carlos (2010), *Sobre la desigualdad en México*, México, Facultad de Economía, UNAM.

Onceava sección

El acuerdo ambiental del TLCAN: balance y alternativas

Veinticinco años de vida de las agencias ambientales binacionales México-Estados Unidos

Miriam Alfie Cohen*
Óscar Flores Jáuregui**

Resumen

El capítulo realiza un balance de los programas y las acciones llevadas a cabo entre México y Estados Unidos en materia ambiental. Se enfatiza la labor de las agencias binacionales creadas a partir del TLCAN. Tanto la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte serán analizadas a casi 25 años de vigencia. El examen de sus acciones y sus proyectos será nuestro centro de atención. El capítulo enfatiza los desafíos a los cuales estas agencias ambientales se verán sujetas en los próximos años frente a nuevos escenarios, como la posible renegociación del TLCAN o la cancelación del mismo.

Introducción

Han pasado más de 24 años desde que nuestro país junto con Canadá y Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), área que cubre una población de más de 572 millones de habitantes (2014). Esta zona es considerada uno de los tres pilares económicos a nivel mundial, pues el comercio de mercancías diarias reportadas entre los tres países excede los 2 600 millones de dólares (mdd), lo que equivale aproximadamente a 108 mdd por hora (*Milenio Negocios*, 15 de agosto, 2017).

En los últimos años el panorama tanto político como económico de la región ha cambiado radicalmente. La reciente crisis económica a nivel mundial, los graves problemas de seguridad y narcotráfico en México, la lucha

* Profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales, UAM-Cuajimalpa.
** Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la UAM-Cuajimalpa.

antiterrorismo en Estados Unidos, la llegada al poder de Donald Trump, así como diversos asuntos han impactado la fisonomía del propio TLCAN. Pareciera que ante estos nuevos hechos el deterioro ambiental de la zona fronteriza adquiere, para cada uno de los gobiernos involucrados, un papel insignificante, irrelevante, trivial.

Aunque esta región sigue siendo la mayor área de libre comercio del mundo, pues el Producto Interno Bruto (PIB) es de más de 19 mil mdd y desde 1994 el comercio entre EU y México se ha quintuplicado (SEMARNAT, 2014); en relación a las cuestiones ambientales sigue prevaleciendo en la región el llamado "*Pollution Haven*", que implica desventajas desleales y la disminución de compromiso ambiental. Esta situación comprende tres asuntos clave, a saber: la migración de empresas sucias hacia México, el diferencial de costos en el control ambiental y también la preocupación de que las normas ambientales de EU irán a la baja (mínimo común denominador).

Nos interesa adentrarnos en el papel que hasta ahora han desempeñado en la frontera México-Estados Unidos la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). Conocer sus acciones en relación al diseño, construcción y financiamiento de infraestructura ambiental en la región, será un referente para descifrar la relación que guarda el cuidado ambiental con el desarrollo, la seguridad y el combate a la pobreza en la región fronteriza.

Nuestra intención en este capítulo es mostrar, en una primera sección, el desarrollo y la evolución de los diversos programas y mecanismos adoptados bilateralmente para combatir el deterioro ambiental en la región fronteriza. En una segunda parte, se plasman las acciones y los proyectos de COCEF y BANDAN a lo largo de más de 24 años de su puesta en práctica. Se analiza su organización interna, los actores relevantes en la toma de decisiones, los planes más importantes y las repercusiones ambientales de estos proyectos en la región. Por último, trataremos de establecer dos escenarios antagónicos que podrán presentarse en los próximos meses; por un lado, la posible renegociación y modernización del TLCAN; por el otro, la cancelación del mismo.

Programas, mecanismos e instituciones ambientales en la frontera México-Estados Unidos

La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)

En un primer momento, fueron los asuntos relacionados con el agua —elemento no sólo escaso en la región sino altamente contaminado— los que

marcaron el inicio de la preocupación ambiental dentro de la agenda bilateral México-Estados Unidos con la creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA 1889, 1944). En tiempos recientes, la acelerada expansión demográfica de esta zona, la demanda de diversos usuarios —como el municipal e industrial, aunado al sector tradicional (agrícola)— y el constante crecimiento de las ciudades, han provocado —junto con la sequías cada vez más frecuentes— una escasez del recurso y situaciones de conflicto entre ambos países.

El crecimiento urbano y los estilos de vida inciden de manera decisiva en la modificación de los patrones de consumo de agua a ambos lados de la frontera: mientras que en Estados Unidos el promedio es de 615 litros por segundo al día, en México es de 435 litros, y se espera aumenten en la medida en que mejoren los niveles de vida de las localidades fronterizas, en especial las mexicanas (Westerhoff, 2003).

Las presiones que vive la relación bilateral en esta materia están ligadas a diversas demandas relacionadas con el cauce del río Colorado, el cual suministra agua a siete estados de la Unión Americana, diez tribus indias en los Estados Unidos y a dos estados en México, con un total de 27 millones de usuarios (Ganster y Lorey, 2006). Asimismo, las proyecciones para el año 2020 indican que la población dependiente del agua del Colorado será de más de 38 millones de personas en Estados Unidos y de alrededor de seis millones en México (Coronado, 1999; Peach y Williams, 2003).

Por otra parte, los complejos ecosistemas localizados a lo largo de la cuenca del río Bravo/Grande han sido sustancialmente modificados por las actividades humanas, en particular por la construcción de las grandes presas y la práctica de la agricultura. El sobreuso de las aguas del río es tan intenso que en la temporada de estiaje, el caudal desaparece completamente. Otro efecto de la sobreexplotación es el alto nivel de contaminación química y biológica derivada de las descargas al sistema de drenaje en las localidades urbanas (Ganster, Sweedler y Noris, 2003), así como la salinización de los suelos agrícolas debido a la gran cantidad de agroquímicos que se utilizan en la cuenca y se depositan en las partes más bajas (Cervantes, 1993).

Ejemplo de fragilidad ambiental y posibilidad de conflicto entre los dos países son los sucesos ocurridos en 1990 en torno a la sequía en varios estados de la República mexicana y en Texas, provocando tensión, inconformidad y dificultades con nuestros vecinos del norte. El agua es un asunto candente en la región, y si bien CILA ha centrado su atención sobre los recursos hídricos de cada país, poco ha logrado en la planeación y manejo conjunto de aguas internacionales entre los dos gobiernos federales.

Para Bustillos (2004), compartir información en relación a este preciado recurso entre ambos países debe involucrar avances tecnológicos, proyecciones demográficas, infraestructura, tecnología de purificación y desalinización y usos de agua subterránea, entre otros. Elementos clave de una nueva negociación en la materia.

Crecimiento demográfico e industrialización. El Tratado de La Paz (1983)

Es a partir de la década de los sesenta que la región fronteriza entre México y Estados Unidos experimenta cambios relevantes tanto en materia económica como en el ámbito demográfico, estos dos factores tendrán consecuencias ambientales evidentes en la región. En primer lugar, cabe señalar el Programa Bracero (1942-1964) que fomentó un explosivo crecimiento demográfico en la región. De la misma manera, después de la Segunda Guerra Mundial, las constantes migraciones internas en Estados Unidos (*Sunbelt Migration*) generaron un vasto crecimiento poblacional en los estados fronterizos de ese país.

En segundo término, a mediados de 1960, cuando el Programa Bracero terminó, el gobierno mexicano impulsó el Programa Nacional Fronterizo, el cual intentó que el lado mexicano de la frontera fuera más atractivo a consumidores y turistas estadounidenses, y que los productos mexicanos llegaran y estuvieran al alcance de los consumidores nacionales. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano puso en marcha el Programa de Industrialización Fronteriza que promovió el esquema maquilador en la región.

Para el año 2000, aproximadamente 1.3 millones de trabajadores estaban contratados en la industria maquiladora, de ellos 82.7% (aproximadamente 1.02 millones de trabajadores) estaban viviendo en estados fronterizos. El sector manufacturas y ensamblaje se convirtió en el pivote más importante de la economía en la frontera mexicana (SCERP, 2002).

La planta productiva destinada a la maquila abarca poco más de 600 empresas en el país, de las cuales 543 están ubicadas a todo lo largo de la frontera norte, destacando Ciudad Juárez y Tijuana con el mayor número de ellas. Más del 90% son empresas extranjeras y unas cuantas de capital nacional. Absorben dentro de su planta productiva un promedio aproximado de 200 mil obreros, de los cuales más del 70% son mujeres. Ocupan espacios geográficos de mayor rentabilidad y solamente integran al capital nacional el 3% de su total. Su producción se basa en mano de obra barata e incentivos fiscales (Delgadillo, 2012).

La insuficiente cantidad de servicios públicos para una población en constante expansión, una urbanización deficiente y poco planificada, una

industria maquiladora contaminante que no cuidó y protegió el ambiente y la nula regeneración de los recursos naturales, dio como resultado un deterioro importante de las condiciones de vida de los habitantes de la frontera del lado mexicano. El 90 % de la población fronteriza reside en catorce pares de ciudades hermanas interdependientes. Durante los últimos 20 años, esta población ha crecido rápidamente hasta alcanzar más de 11.8 millones de habitantes. Ello ha tenido como resultado un desarrollo no planificado, mayor demanda de suelo y de energía, creciente congestión de vialidades, incremento en la generación de residuos, infraestructura de tratamiento y disposición de residuos sobresaturada o insuficiente, y mayor frecuencia de emergencias químicas. Mientras tanto, los residentes de áreas rurales padecen por la exposición al polvo, el uso de plaguicidas, el insuficiente suministro de agua y la falta de infraestructura para el tratamiento de residuos (Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos, <www. profepa.com.mx>).

> Durante más de 30 años, la zona fronteriza ha experimentado un crecimiento espectacular tanto de población como en industrialización. Lamentablemente, la capacidad de infraestructura de la región no ha seguido el mismo ritmo, los resultados son visibles en las inadecuadas instalaciones para el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales y la disposición final de residuos peligrosos. El problema en el lado mexicano de la frontera es resultado, principalmente, de la falta de planeación urbana, la incertidumbre de flujos de fondos federales y el limitado presupuesto municipal para emprender obras (Hufbauer *et al.*, 2000:39).

En la década de 1980, la situación ambiental fronteriza ya deteriorada empezó hacerse patente aún para los estadounidenses. El aumento de la contaminación en cuencas atmosféricas y los daños por residuos de aguas urbanas comenzaron a notarse visiblemente. Por primera vez los residuos sólidos fueron motivo de preocupación en ambos lados de la frontera. Esta situación regional pasa a ser de interés binacional y hace que los dos gobiernos involucrados negocien y actúen en diferentes momentos con distintas estrategias.

En este contexto se firma el Tratado de la Paz en 1983, el cual pretendió "[…] constituir el marco legal para prevenir, reducir y eliminar fuentes contaminantes de aire, agua y suelo, dentro de una franja de cien kilómetros de ancho a ambos lados de la línea fronteriza" (Tratado de la Paz, 1983:16).

El fin de este acuerdo fue abordar las problemáticas ambientales y de salud en la región fronteriza. Dicho convenio es la base para la cooperación binacional en el cual la SEMARNAT y la EPA fungen como coordinadores nacionales para la toma de acciones. Tal vez, el logro más importante del

Tratado de la Paz fue haber sido el primer instrumento para lograr arreglos formales entre los dos países, establecer reglas para enfrentar problemas ambientales comunes e incorporar la condicionante "el que contamina paga", elementos clave en las posteriores negociaciones ambientales bilaterales. Sin embargo, las críticas más importantes que el Tratado recibió están relacionadas a su "[…] carencia de visión ecosistémica, mecanismos de planificación y administración ineficientes, y arreglos inadecuados para permitir el acceso a la información y la representación y participación del público en la planificación y toma de decisiones" (Santos-Álvarez, 2009).

Plan Integral de Ambiente Fronterizo (1992)

Para 1992 y ante la posible firma del TLCAN, los grupos ambientalistas estadounidenses ejercieron presión sobre su gobierno para firmar con el mexicano el Plan Integral de Ambiente Fronterizo (PIAF). Este plan incluía el monitoreo ambiental en la zona fronteriza, programas específicos para combatir la contaminación, planes de desarrollo urbano, protección a los recursos marinos, conservación de la vida salvaje, control de pesticidas y prevención de agentes contaminantes. La EPA y la SEDUE serían las encargadas de llevar a cabo tales propósitos.

El PIAF vislumbró un enfoque integrado para la puesta en marcha de numerosas soluciones ambientales. Sus objetivos fueron: *1)* continuar con actividades de control de la contaminación, incluyendo evaluaciones periódicas de los riesgos a la salud ambiental; *2)* fortalecer las actividades de regulación ambiental, a través de nuevos programas de cooperación y proyectos que complementaran al Tratado de La Paz; *3)* asignar recursos adicionales para el control y la prevención de la contaminación, y *4)* crear programas de prevención y acción voluntaria.

Tal vez el éxito más importante del PIAF fue proceder al análisis de una serie de problemas ambientales comunes que ambos países consideraban como prioritarios. Así, el manejo de los desechos producidos por las maquiladoras ocupó el primer lugar, ya que México carecía de regulaciones para el manejo de desechos peligrosos (Ganster, 2002). El PIAF genera el primer marco normativo para el desarrollo ulterior de un programa binacional, denominado Sistema de Intercambio de Desechos Peligrosos (HAZTRAKS), en el cual se establecen rutas de traslado de estos desechos a través de la frontera (Mumme y Salven, 1988). Este plan obligó tanto a las autoridades gubernamentales como a los propietarios de las maquiladoras, a ubicar y contabilizar los desechos peligrosos depositados en forma ilegal e inadecuada a lo largo de la frontera.

A pesar de ello, las nuevas corrientes políticas, encabezadas por diversos grupos ambientalistas locales, estatales y regionales, lanzaron fuertes críti-

cas al plan, argumentando que era muy estrecho en su concepción y cobertura para poder dar solución integral a los complejos problemas ambientales de la frontera, lo que afectó a la búsqueda de apoyos políticos y recursos financieros (Alcántara Carrillo, 2004).

Frontera XXI (1996-2000)

Ya en el contexto del TLCAN, se firma el Programa Frontera XXI, éste retomó los esfuerzos realizados por el PIAF y estableció un esfuerzo bilateral que logró agrupar a diversas dependencias responsables del ambiente fronterizo, principalmente a la SEMARNAP y la SEDESOL por parte de México, y la EPA por parte de Estados Unidos. El objetivo de este programa fue promover el desarrollo sustentable en la región mediante la protección de la salud, el ambiente y el manejo de los recursos naturales compartidos. El Programa Frontera XXI incluyó tres grupos más de trabajo a los ya establecidos en el Tratado de la Paz de 1983, el primero referente a información ambiental, el segundo relativo a recursos naturales y el tercero relacionado con salud ambiental.

A diferencia del PIAF, Frontera XXI incluyó socios federales adicionales para cumplir con las metas establecidas, así como la participación de los diez estados fronterizos, las naciones tribales estadounidenses y a la iniciativa privada. Así, dicho proyecto involucró a 21 plantas maquiladoras con el resultado de una considerable reducción anual de contaminantes, del orden de 1 540 toneladas métricas de emisiones a la atmósfera; 3.7 millones de litros de líquidos peligrosos; 17 mil toneladas métricas de desechos sólidos peligrosos y 2.7 millones de metros cúbicos de aguas negras (TNRCC, 1998).

En el marco de este programa se hicieron importantes aportes a la prevención de la contaminación y al fortalecimiento del desarrollo sustentable como: la creación del Mecanismo Consultivo México-Estados Unidos con el fin de identificar instalaciones para el tratamiento, almacenamiento y disposición de residuos; el desarrollo de infraestructura para la calidad del aire; el impulso de manuales para la prevención de la contaminación para la industria; la construcción de infraestructura para agua potable y aguas residuales y acuerdos para enfrentar emergencias en ciudades hermanas.

Frontera 2012 (2002-2012)

En el programa Frontera 2012 participaron como actores eje la SEMARNAT, la Secretaría de Salud de México, la EPA, el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, los gobiernos de los diez estados

fronterizos, los pueblos indígenas de la frontera norte de México y los gobiernos de las tribus fronterizas del sur de Estados Unidos.

En Frontera 2012 destaca como punto clave la participación pública de las comunidades locales. Incorpora un proceso participativo en el que representantes de la industria, de organizaciones de la sociedad civil, del sector académico, gobiernos locales y estatales, dependencias federales y el público en general tendrían la oportunidad de aportar sus ideas y recomendaciones, así como gestar la posibilidad de transparencia en la información oportuna, accesible y precisa.

La duración de Frontera 2012 fue de diez años, en los cuales la calidad del agua y la salud ambiental en la región fronteriza México-Estados Unidos mejoraron de manera importante gracias a la implementación de proyectos de infraestructura, como el acceso a agua potable y sistemas de tratamiento de aguas residuales, los cuales beneficiaron a más de siete millones de residentes (<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-programas/antecedentes-frontera 2020>).

Frontera 2020

El Programa Frontera 2020 es el más reciente programa ambiental de la región compartida. Continúa con el enfoque regional y local en la toma de decisiones y establece prioridades en la puesta en marcha de proyectos que giran en torno a los desafíos ambientales más urgentes. El Programa Frontera 2020 ha establecido seis estrategias fundamentales, a saber: mejorar la salud infantil; atender el cambio climático; proteger a comunidades marginadas; promover la conciencia ambiental; mejorar la salud ambiental y fortalecer la cooperación tribal, estatal, federal e internacional.

El programa presenta retos importantes para 2018 que incluyen: el monitoreo de la calidad de aire; la reducción de gases de efecto invernadero; el aumento en el número de hogares conectados al servicio de alcantarillado; la reducción de los niveles de metales, sedimentos o bacterias vertidos en ríos y cuencas, así como la capacitación en la limpieza de sitios contaminados (<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-frontera2020>).

La estructura organizativa y las instancias coordinadoras se dividen en cuatro grandes grupos: los Coordinadores Nacionales (SEMARNAT y EPA), los Foros de Política (temas a tratar), los Grupos Regionales (ciudades-hermanas) y los Grupos de Trabajo (prioridades). Un esquema amplio y mejorado para distribuir responsabilidades y ampliar la participación.

Así, el recuento de todos estos programas han dado como resultado un esfuerzo bilateral por contener el deterioro ambiental en la frontera compartida desde 1983, y han tratado de paliar y mejorar las condiciones de salud ambiental y del ecosistema de la región que ambos países comparten. Sin ellos, es casi seguro que las condiciones de salud ambiental, deterioro del medio ambiente y los ecosistemas, así como la calidad de vida hubiesen sido aún más precarias para la población en ambos lados de la frontera.

El nacimiento de Cocef y Bandan

Acompañando a estas medidas y programas, y como otro conjunto de acciones entre ambos gobiernos, se encuentran las dos instituciones emanadas del TLCAN. Producto del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente, ACAAN) surgen COCEF y BANDAN, instituciones encargadas de solventar los graves problemas de infraestructura ambiental fronteriza en asuntos relacionados con agua, drenaje y residuos sólidos. La COCEF —con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua— se encargará hasta julio de 2017 de aprobar proyectos y recomendar su financiamiento. Mientras el BANDAN —con sede en San Antonio, Texas— otorgará los préstamos para el financiamiento de los proyectos aprobados por COCEF. Es a partir de junio de 2016 que las dos instituciones toman el acuerdo de integrarse, la idea fundamental es unir a los dos equipos de trabajo para ser más eficientes y reducir los tiempos de espera. La COCEF perderá su personalidad jurídica y el BANDAN tendrá una sede también en Ciudad Juárez (julio, 2017).

Las dos instituciones se constituyeron de manera binacionales con participación igualitaria, su estructura incluyó aspectos gerenciales, directivos y concejales. Cabe señalar que la COCEF fue diseñada para promover la participación ciudadana sobre dos principios: la búsqueda del desarrollo sustentable en los proyectos de infraestructura ambiental y la construcción de foros ciudadanos donde estos proyectos son revisados y aprobados.

En sus primeros años, ambas instituciones fueron fuertemente criticadas por los residentes de ambos lados de la frontera. La magnitud de la problemática ambiental fronteriza, los costos de aplicación y los procesos burocráticos dificultaron la pronta acción de estas nuevas agencias, mermando su eficacia y validez.

> Dos años después de la puesta en práctica de NAFTA, el pivote central de financiamiento de las dos instituciones, tanto COCEF como BANDAN se vieron limitadas ante la problemática ambiental fronteriza. Organizaciones

> ambientalistas pro-TLCAN exigieron la formación de una comisión bien financiada y con un proyecto de limpieza de la frontera que pudiera acceder a fondos de entre 30 y 70 millones de dólares para que COCEF se hiciera cargo de los efectos de la degradación ambiental y la limpieza de la zona fronteriza (Faber, 1998:234).

Con la firma del TLCAN, ambos gobiernos acordaron canalizar tres mil millones de dólares para complementar los fondos existentes y promover una mayor participación de capital privado en infraestructura ambiental. El diferente nivel de desarrollo económico de los tres países del TLCAN implica financiamiento y prioridades ambientales distintas. En 1999, Estados Unidos gastó 30 dólares per cápita en cuestiones ambientales, Canadá 13.5 y México nueve (Hufbauer *et al.*, 2000). Por su parte, el grupo ambientalista Sierra Club estimó que el costo para combatir el deterioro ambiental fronterizo en 1993 era de 20.7 mil millones de dólares, mientras el gobierno de William Clinton sólo destinó ocho (Alfie, 1998).

De igual manera, BANDAN ha sido foco de fuertes críticas, pues no ha podido determinar el financiamiento de proyectos sobre la base de una tasa comercial. Hasta hoy, los costosos programas de infraestructura ambiental provocan que las comunidades pobres de Estados Unidos y, en su mayoría las mexicanas, carezcan de fuentes de ingresos para rembolsar los préstamos recibidos. Para 2006, BANDAN había aprobado y financiado 88 proyectos de infraestructura ambiental con 675 millones de dólares en préstamos y subvenciones; el costo total ascendió a 2.5 mil millones de dólares (Ganster y Lorey, 2006).

El desarrollo de COCEF y BANDAN no ha sido fácil, la falta de flujo continuo de dinero, la incapacidad de escuchar a diversos grupos ambientales, el impresionante déficit en infraestructura ambiental fronteriza, el crecimiento exponencial de la población, la falta de planeación urbana, la focalización de Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional y la violencia en la frontera mexicana, son tan sólo algunos elementos que han mermado la labor de estas agencias ambientales.

A pesar de todo ello, se puede argumentar que estas agencias han contribuido en la construcción de infraestructura ambiental fronteriza mejorando la vida de miles de habitantes de la región en aspectos relacionados con agua y drenaje. “Para el año 2000, se esperaba que México pudiera proveer de agua potable al 93% de su población fronteriza, 75% en drenaje y 81% en infraestructura de tratamiento de aguas residuales” (Hufbauer *et al.*, 2000).

En un informe preliminar hacia junio de 2016 se informó que se habían certificado unos 260 proyectos, de los que un 80% fueron financiados por el BANDAN, principalmente en asuntos relacionados con agua en beneficio

de unos 12 millones de habitantes (<http://diario.mx/Local/2016-06-16_1d803480/cambia-cocef-de-nombre/>). Estas dos agencias también han brindado capacitación a agencias ambientales de pequeñas comunidades fronterizas, tanto en la formulación de proyectos de infraestructura como en su desarrollo y manejo.

Además, han fortalecido la participación ciudadana a través de diversos grupos interesados en la dinámica ambiental fronteriza como el "Good Neighbor Environmental Board" (GNEB, 1992), panel formado por agencias federales y locales, organizaciones ambientalistas, investigadores, sector privado y tribus indígenas; o el caso del "Southwest Consortium for Environmental Research Policy" (SCERP, 1989), aglomerado de universidades mexicanas y estadounidenses que investigan, analizan y proponen soluciones a los problemas ambientales de la frontera compartida.

Funcionamiento

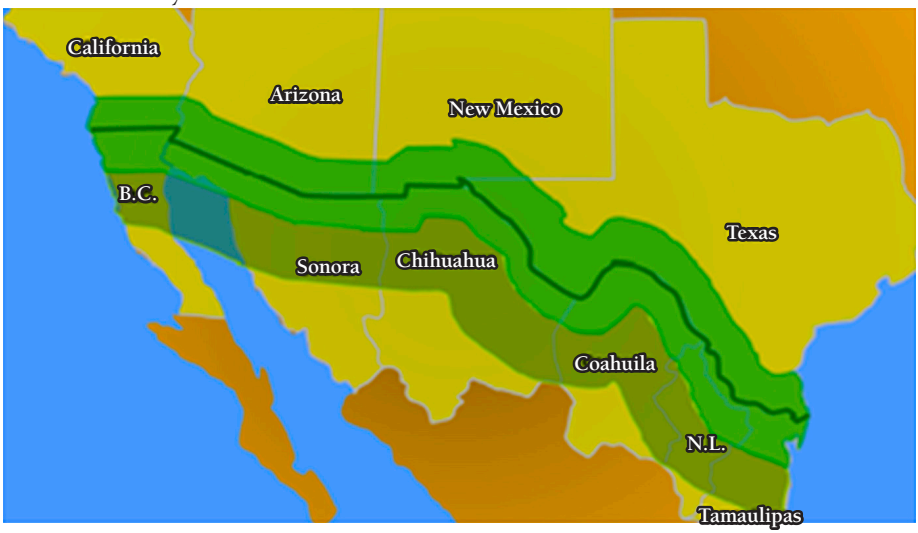
La COCEF tiene funciones específicas que abarcan la preservación, protección y mejoramiento del medio ambiente en la región fronteriza. La finalidad de esta agencia es cuidar el bienestar de la población de México y Estados Unidos, mediante estrategias de certificación de proyectos sustentables avalados binacionalmente. Se pretende que sus decisiones sean resultado de un proceso transparente y de colaboración tanto con BANDAN como con instancias internacionales, federales, estatales y locales, el sector privado y la sociedad civil.

Por su parte, BANDAN es una institución financiera que trabaja con fondos, en partes iguales, de los gobiernos de México y Estados Unidos. Su propósito es financiar proyectos de infraestructura ambiental a lo largo de su frontera común. El espacio en el cual ambas instituciones promueven proyectos, comprende a las comunidades ubicadas en la franja de 100 kilómetros del lado estadounidense y 300 kilómetros del lado mexicano (mapa 1).

Ambas agencias comparten un Consejo Directivo desde 2006, el cual se reúne dos veces al año. Este Consejo funciona con diez miembros (cinco de cada país) y representa a los gobiernos federales, los estados y a la sociedad civil de la frontera. Por su parte, BANDAN ofrece asistencia gerencial y préstamos, además de promover el financiamiento de otros prestamistas a través de garantías. México y Estados Unidos contribuyen de manera equitativa al financiamiento de BANDAN. Ambos países autorizaron compromisos por 1.5 mil millones de dólares para la capitalización del banco, que empezó a funcionar con tres mil millones de dólares. De este capital, 15% (450 millones) era dinero en efectivo, el remanente (2 550 millones) era capital exigi-

MAPA 1
JURISDICCIÓN

100 km al norte y 300 km al sur del límite internacional*



* Los proyectos ubicados fuera de esta franja, podrán considerarse elegibles si remedian un problema ambiental o de salud que afecta ambos lados de la frontera.
FUENTE: BANDAN, 2017a.

ble que los gobiernos debían proveer para enfrentar deudas o garantías. El banco ha creado toda una red que permite diferenciar tipos de créditos y préstamos, entre ellos destacan: el Programa de Crédito que concede préstamos a sujetos públicos y privados a tasas preferenciales y de mercado para la ejecución de proyectos de infraestructura ambiental. También cuenta con un esquema de financiamiento de recursos no reembolsables.

Evolución de la cartera de proyectos

Hasta el segundo trimestre de 2017, la cartera de proyectos de BANDAN certificados por COCEF era de 277, para entonces el banco ya había contratado un total acumulado del orden de 2 847 millones de dólares en recursos crediticios y no reembolsables para financiar, en parte, 239 proyectos certificados cuyo costo total de ejecución se estimó en 8 597 millones de dólares, de los cuales, 175 concluyeron la construcción y el esquema de financiamiento. La tabla 1 muestra la evolución financiera de la cartera de proyectos fondeados por el BANDAN.

De 277 proyectos promovidos por BANDAN hasta junio de 2017, 182 se abocaron básicamente a la mejora en los sistemas de suministro de agua

TABLA 1
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS
PROMOVIDOS POR EL BANDAN (CONCLUIDOS Y EN PROCESO)

	Cartera proyectos certificados	*Concluidos*	*En operación*	*Costo total (millones de dólares)*	*Financiamiento acumulado (millones de dólares)*	*Incremento meta Financiamiento (%)*
Cuarto trimestre 2009	132	92	40	1 421	508	100
Primer trimestre 2014	192	131	61	NA	1 185	133
Segundo trimestre 2017	277*	175	101	8 597	2 847	140

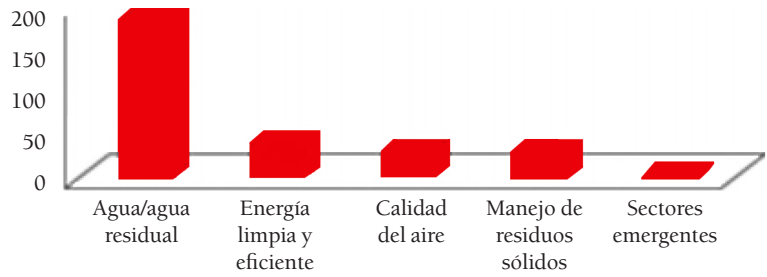
* Un proyecto fue cancelado.
FUENTE: elaboración propia con base en BANDAN (2009, 2014, 2017b).

potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, así como a la conservación de mantos acuíferos y drenaje pluvial. En segundo lugar se encuentran los proyectos dedicados a la energía limpia y eficiente con 38. Le siguen los asuntos relacionados con la calidad del aire con 29 proyectos y las cuestiones sobre el manejo de residuos sólidos que abarcan 28 esquemas de atención. Muy por debajo están los proyectos a "sectores emergentes", los cuales están dedicados a tratar problemáticas medioambientales desde una perspectiva integral, pues contemplan tanto esquemas de producción de bienes y servicios destinados a generar un beneficio ambiental neto, como planes de infraestructura diseñados para minimizar futuros impactos negativos para la población.

La única iniciativa de esta naturaleza se localiza en playas de Rosarito, Baja California, donde a grandes rasgos el esquema "consiste en la construcción de infraestructura básica urbana, con el fin de incrementar la cobertura de pavimentación y otras mejoras a la infraestructura vial, así como la rehabilitación del equipamiento de agua potable y agua residual e iluminación eficiente" (COCEF, 2017). Véanse gráficas 1 y 2.

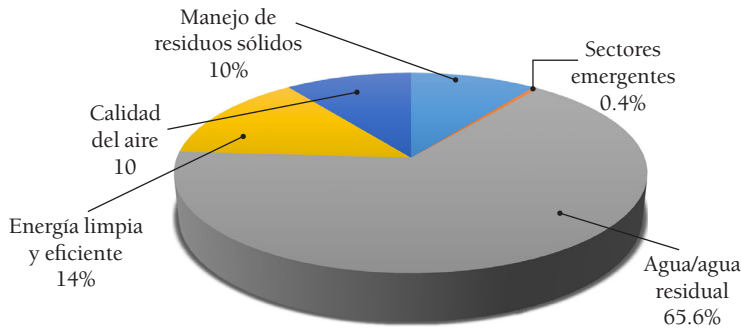
El estado con mayor presencia en la cartera de proyectos de BANDAN es Texas con 61 proyectos. Estado que supera al resto de los territorios fronterizos en los que el número promedio de proyectos es de 24. Los estados de Nuevo León y Coahuila en México son los de menor número de proyectos, 11 y 10, respectivamente (gráficas 3 y 4). Finalmente, hay que hacer

GRÁFICA 1
PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES EN LA FRONTERA MÉXICO-EU, PROBLEMÁTICAS ATENIDAS EN LOS PROYECTOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN (CONCLUIDOS Y EN PROCESO)



FUENTE: elaboración propia con base en COCEF, 2017.

GRÁFICA 2
PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES EN LA FRONTERA MÉXICO-EU, PROBLEMÁTICAS ATENIDAS EN LOS PROYECTOS PROMOVIDOS POR EL BANDAN (CONCLUIDOS Y EN PROCESO)

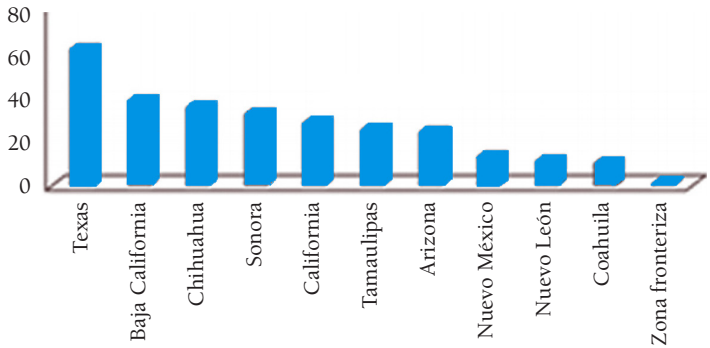


FUENTE: elaboración propia con base en COCEF, 2017.

mención a un solo proyecto relacionado con el control de emisiones del transporte público y calidad del aire, que rebasa las jurisdicciones estatales y se desarrolla dentro de la franja fronteriza de 300 km en México.

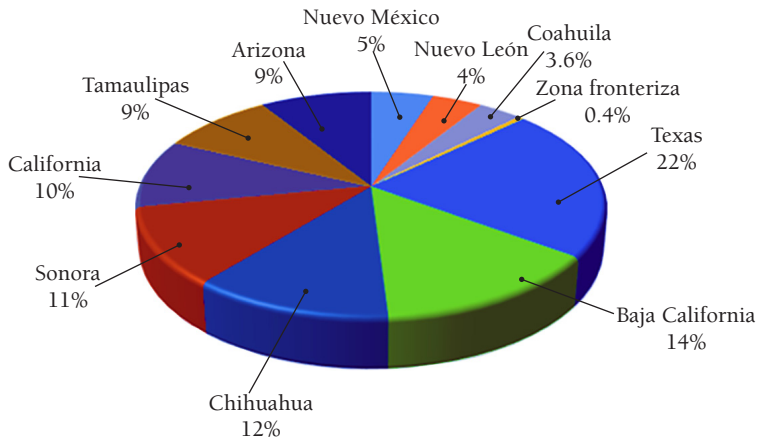
La cartera de proyectos y prioridades ambientales por estado promovidos por COCEF-BANDAN se clasifica en residuos sólidos (RS), agua potable, saneamiento, alcantarillado, drenaje pluvial y conservación del agua (SAN/AP), mejoramiento de la calidad del aire (AIRE), energía limpia/renovable (ER) y drenaje pluvial (DP). Recientemente se ha invertido en el rubro de sectores emergentes (SEC EM) para financiar obras de infraestruc-

GRÁFICA 3
NÚMERO DE PROYECTOS TRANSFRONTERIZOS
PROMOVIDOS POR EL BANDAN
(CONCLUIDOS Y EN OPERACIÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en COCEF, 2017.

GRÁFICA 4
NÚMERO DE PROYECTOS TRANSFRONTERIZOS
PROMOVIDOS POR EL BANDAN
(CONCLUIDOS Y EN OPERACIÓN)

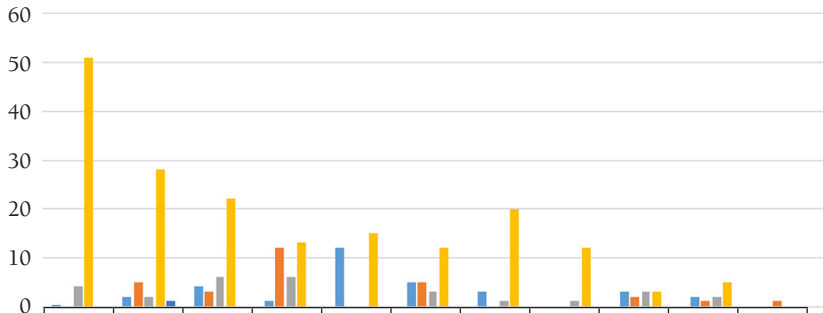


FUENTE: elaboración propia con base en COCEF, 2017.

tura, que pretenden generar valor ambiental y promover el desarrollo humano de la zona (gráfica 5).

El deterioro de la región es evidente cuando se revisan los proyectos aprobados y financiados por estas agencias. Su magnitud y costo dan idea del grave problema ambiental en la zona. En Estados Unidos, recientemente

GRÁFICA 5
CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS PROMOVIDOS
POR EL BANDAN EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS



	Texas	Baja California	Chihuahua	Sonora	California	Tamaulipas	Arizona	Nuevo México	Nuevo León	Coahuila	Zona fronteriza
ER	0	2	4	1	12	5	3	0	3	2	0
Aire	0	5	3	12	0	5	0	0	2	1	1
RS	4	2	6	6	0	3	1	1	3	2	0
SAN/AP	51	28	22	13	15	12	20	12	3	5	0
SECEM	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE: elaboración propia con base en COCEF, 2017.

se ha intensificado el financiamiento para atender problemas de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y reuso. Aunque el estado de Texas ha sido el más beneficiado en este sentido, en los últimos años ha aumentado la participación de otros estados. Por ejemplo, en Arizona el BANDAN junto al sector público ha impulsado 20 proyectos de esta índole, de tal suerte que en noviembre de 2016, la ciudad de Douglas, Arizona, promovió ante el Consejo Técnico de la COCEF el desarrollo del "Sistema de Alcantarillado Sanitario para la Colonia Bay Acres y Ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la Ciudad de Douglas". El proyecto consiste en la instalación de nueva infraestructura de alcantarillado sanitario, por primera vez, para 342 nuevos hogares de esa colonia, así como la ampliación de la capacidad de la planta de tratamiento de aguas residuales. Su costo total asciende a 16 300 000 USD, de los cuales 7 475 697 provienen de créditos no reembolsables del BANDAN. El propósito de dicha iniciativa es beneficiar a 17 378 habitantes (BANDAN, 2016e).

Por lo que toca a la necesidad de fomentar el empleo de energías alternativas, Texas encabeza el mayor número de proyectos abocados a dicho

propósito. En enero de 2017, la empresa Akuo Energy USA, Inc. presentó ante el organismo certificador el Proyecto de Energía Eólica "Rocksprings" en el condado de Val Verde, dicha iniciativa consiste en el diseño, la construcción y la operación de un parque de energía eólica de 149.34 MW de capacidad (BANDAN, 2017c). Aunque aún no se ha estimado con precisión el costo final de la obra, la iniciativa cuenta con un crédito *senior* de hasta 40 millones USD del BANDAN, que se estima pueda beneficiará a 138 400 habitantes.

Por su parte, el "Programa de Financiamiento para Mejorar el Uso Eficiente de Agua y Energía dentro de los 100 km de la región fronteriza de Estados Unidos", busca facilitar mejoras en la conservación de agua y la generación limpia y eficiente de energía. El esquema contempla créditos a los dueños de edificios comerciales para realizar proyectos de eficiencia energética y conservación de agua. Los participantes pagan el crédito a través de un impuesto predial (BANDAN, 2016c). Actualmente el programa tiene cobertura en los condados de San Diego e Imperial, y una porción de Riverside en California y los condados de Cameron y Willacy en Texas. De acuerdo con el promotor de dicho proyecto, CleanFund Commercial PACE Capital, los esquemas crediticios para este tipo de actividades cuenta con un financiamiento de hasta 50 millones USD por parte del BANDAN.

Del lado de los 300 km fronterizos en territorio mexicano, es importante destacar que son las problemáticas relacionadas con el manejo sustentable del agua las que más agobian a la población. En mayo de 2016, la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Reynosa (COMAPA) promovió ante COCEF el desarrollo del proyecto de "Alcantarillado y Saneamiento en Reynosa, Tamaulipas", que busca mejorar el acceso a servicios adecuados de alcantarillado para 266 853 habitantes. El costo total de las obras asciende a 15 658 700 USD, de los cuales, 7 080 512 son financiados por créditos no reembolsables del banco (BANDAN, 2016d).

Por otro lado, resulta interesante que del lado mexicano se concentre el 100% de los proyectos financiados por los bancos relacionados con la calidad del aire. En julio de 2016, las empresas promotoras Mercader Financial y Sofon ENR sometieron a certificación el "Programa de Adquisición de Vehículos de Baja Emisión para la Zona Fronteriza de México", éste consiste en establecer un esquema de adquisición de vehículos con tecnología de baja emisión para el transporte público dentro de los 300 kilómetros de la franja fronteriza en México. El programa piloto ha permitido la adquisición de 58 camiones de transporte público en las comunidades de Ciudad Juárez, Hermosillo y Tijuana (BANDAN, 2016b).

Finalmente, el territorio de la frontera mexicana acapara el 79% de los proyectos en cartera dedicados al manejo y disposición final de residuos sólidos. En mayo 2016, la Asociación Pro Limpieza de los Cinco Manantiales

A.C. solicitó ante COCEF-BANDAN financiamiento para la compra de equipo para las Operaciones del Relleno Sanitario y Recolección de Residuos en la Región Cinco Manantiales, Coahuila, comprendida por los municipios de Allende, Morelos, Nava, Villa Unión y Zaragoza. El costo total del proyecto asciende a 569 mil USD, de los cuales 500 mil consisten en créditos no reembolsables proveídos por BANDAN, que pretenden beneficiar a 77 800 habitantes de dicha región (BANDAN, 2016a).

Desafíos

Tanto el funcionamiento de las agencias ambientales como los proyectos aprobados y financiados por COCEF y BANDAN, muestran la escasa infraestructura ambiental fronteriza y los riesgos a los cuales su población se enfrenta. La mayoría de estos proyectos están destinados a atender problemas de agua, energía renovable y residuos.

La COCEF y BANDAN fueron diseñadas con tres propósitos básicos: prevenir las disputas ambientales surgidas de conflictos comerciales; proveer un marco de referencia de preocupación conjunta sobre asuntos ambientales; y aumentar la capacidad ambiental de México para enfrentar el deterioro de recursos naturales y fortalecer su protección ambiental. La inexistencia de parámetros comunes que puedan medir la efectividad institucional en la protección del bienestar social y ambiental de la región, hacen sumamente vulnerable a estas dos agencias.

Ante el nuevo panorama de incertidumbre nuevos desafíos se presentan: *a*) las diversas disyuntivas socioambientales provocadas por la presión de grupos ambientalistas a nivel regional e internacional; *b*) los impactos sociales y económicos del deterioro ambiental y la incertidumbre científica sobre la resiliencia de los ecosistemas; *c*) el gobierno de Donald Trump, su reticencia a temas ambientales y su postura frente a las ventajas comparativas comerciales de México, y *d*) la posible anulación del capítulo 19 del TLCAN sobre la resolución de controversias, entre otros.

Así, la habilidad del TLCAN para lograr las metas de liberalización económica y el mejoramiento socioeconómico en América del Norte enfrenta el reto no sólo del deterioro natural de suministros de recursos, la pérdida de productividad por la degradación ambiental, al desgaste de la biodiversidad, los impactos del cambio climático, sino también una nueva postura política comandada por el presidente estadounidense y algunos sectores del Partido Republicano de aquel país, que no vislumbra la problemática ambiental como parte de un todo y considera este tema como un artificio frente a la importancia del gran capital.

La pregunta clave es entender si COCEF y BANDAN tienen capacidad de respuesta frente a los desafíos ambientales y políticos a corto y mediano plazo. El primer asunto que llama la atención es que en estos 24 años, ha sido casi imposible armonizar regulaciones y establecer estándares ambientales comunes; un segundo aspecto es que la firma del Tratado implica acuerdos entre países, pero éstos poseen diversos niveles de acción: políticos, fiscales y hasta burocráticos que no han facilitado el cuidado ambiental. Tercero, la complejidad y el aspecto transfronterizo de los asuntos ambientales es uno de los más complicados dilemas de la agenda política compartida. Y cuarto, el TLCAN es un acuerdo que incluye en sus filas dos países altamente desarrollados con un tercero que vive en desventaja tecnológica, económica, política y de desarrollo.

Uno de los elementos más restrictivos de las instituciones nacidas del TLCAN es la concentración de tareas en la defensa de las leyes ambientales de cada país. Otro asunto candente, es asumir la necesidad de sanciones al incumplimiento del Acuerdo Paralelo. Incluso hoy, si alguno de los tres países firmantes reduce sus estándares ambientales, no se les puede imponer ningún tipo de penalidad, lo cual da lugar a violaciones y poca efectividad frente al deterioro ambiental. No haber incluido los asuntos ambientales y laborales como parte integral del Tratado, ha dado pie a discrepancias entre los acuerdos paralelos y el propio Tratado, a priorizar a uno sobre otro. Un claro ejemplo de ello es el capítulo 11 del TLCAN, donde empresas pueden demandar a los gobiernos para prevenir la expropiación de sus futuras ganancias por la imposición de estándares ambientales.

La COCEF y BANDAN deberán repensarse en relación no sólo a su capacidad técnica y financiera, sino a la posibilidad de reestructurar su mandato, sus acciones y sus posibles alcances. Es claro que los desafíos para estas dos agencias no sólo se encuentran en el plano de lo inmediato, entendido hasta ahora como la solución a la carencia de infraestructura ambiental, relacionada principalmente con el agua. Los problemas ambientales de la región marcan un límite al desarrollo y a las condiciones de operación del propio crecimiento económico.

Escenarios

La teoría de escenarios es una rama importante de los estudios de prospectiva. En América Latina la idea nace en la década de 1960-1970, y con ella se pretende generar ejes que pongan a consideración lo posible y lo deseable en una sociedad, es decir, los futuros alternativos. Se trata, básicamente, de establecer un debate entre el desarrollo y planificación, así como buscar la

viabilidad económica y política (Yero, 1997; Alonso, 2007; Medina *et al.*, 2013; CEPAL, 2016).

Por ello, frente a la incertidumbre que ha provocado la revisión del TLCAN, la construcción de escenarios se convierte en una herramienta interesante para poder planificar y desarrollar estrategias en caso de que el Tratado se modernice y se firme nuevamente, o en el escenario contrario, en el cual éste se revoque.

Imágenes de un futuro alternativo

• Modernización del TLCAN y panorama ambiental a nivel binacional

El primer escenario tiene que ver con la posibilidad de mejoras y modernización del TLCAN. En este escenario, las cuestiones ambientales no sólo seguirían teniendo un papel importante en beneficio de las comunidades que habitan la frontera compartida, sino que se fomentaría una visión transformadora que estableciera en el centro del desarrollo de la región los problemas y consecuencias ambientales. Anticipar la prevención como medida precautoria y la aplicación tanto de una legislación conjunta, estándares comunes, un mayor presupuesto enfatizando el diferencial de desarrollo entre ambas naciones.

La COCEF y BANDAN serían fortalecidas con mayor presupuesto y logros de proyectos clave de infraestructura que impactarían en la salud y calidad ambiental fundamentales para el desarrollo de la región. En este escenario, es primordial la mayor participación y deliberación de gobiernos federales, locales, *stakeholders*, organizaciones de la sociedad civil y ONG. Nuevas formas de asociación para incrementar acciones conjuntas, fortalecer la gobernanza ambiental en la toma de decisiones y, sobre todo, abandonar la competencia para fortalecer la cooperación.

La modernización del TLCAN deberá implicar un fortalecimiento de las instituciones ambientales. Una nueva forma de organización donde el cuidado y la salud ambiental corran al paralelo del crecimiento económico. Una sociedad binacional creativa que pudiera ir mejorando sus instituciones y capacidades, no sólo para remediar daños, sino fundamentalmente para impulsar una agenda verde y moderna en un territorio donde energías renovables, cuidado de recursos naturales, reuso y reciclado y tecnologías de punta basadas en la adaptación y mitigación, tuviesen cabida.

Este escenario plantea nuevas formas de organización y políticas de planeación. Deberá privilegiarse la creatividad, la diversidad de puntos de vista, un uso racional de los recursos naturales, el cuidado del medio ambiente, una educación ambiental consistente, una producción planificada

sustentada en demandas ambientales, una tecnología compatible con el estilo de desarrollo y con los recursos disponibles, y una actividad política intensa y pluralista basada en la cooperación y el entendimiento.

• Cancelación del TLCAN y consecuencias ambientales binacionales

Hasta ahora, los acuerdos binacionales en materia ambiental han tenido resultados. Lo cierto es que sin ellos el deterioro ambiental de la frontera compartida será aún más caótico, serias consecuencias y graves problemas en relación a la salud ambiental y el cuidado del entorno se presentarían casi de inmediato. La cancelación del TLCAN seguramente no acabará con los acuerdos binacionales en materia ambiental, pero lo cierto es que el flujo de capital para emprender obras de infraestructura, poner en práctica las agendas cafés y grises que hasta ahora han sido el eje de la gestión y fomentar la concientización y el cuidado de la región, podrán ser muy inferiores a lo que actualmente se ha logrado.

Este escenario se dibuja como poco halagüeño. Posibles conflictos socioambientales, caos en los recursos naturales, fundamentalmente el agua y una proliferación de residuos sólidos, líquidos y tóxicos serían experimentados a los dos lados de la frontera. La imposibilidad de llegar a acuerdos podría conducir a la polarización y ampliación de brechas en la vida cotidiana de los pobladores de la región.

Se agudizarían las diferencias. El lado mexicano presentaría una economía subdesarrollada, capitalista y dependiente, la cual favorecería —aún más— la ganancia inmediata sin remediación alguna del daño ambiental provocado. Del lado estadounidense, la reducción de normas ambientales daría pie a un capitalismo salvaje. También se cancelaría la participación y deliberación en la toma de decisiones de *stakeholders* y las acciones recaerían en actores tradicionales estatales. No habría ningún tipo de modernización de las instituciones binacionales en materia ambiental, muy al contrario, éstas tendrían que desaparecer frente a la falta de liquidez y carencia de recursos otorgados. Las fuentes motivacionales serían el dinero, el poder y la supremacía estadounidense; el auge de la competencia y el fin de la cooperación.

CONCLUSIONES

a) Es evidente que la COCEF y BANDAN han puesto en práctica, sobre todo, agendas cafés y grises. En realidad muy poco se ha logrado en la puesta en práctica de agendas verdes, las cuales implican un cambio en

el patrón de crecimiento al promover energías alternativas, reciclaje, reutilización, reuso, mitigación del daño y programas de prevención.

b) Al dejar de lado la prevención y la precaución ambiental, y fomentar la construcción de infraestructura con la sola finalidad de limpiar y no atacar el deterioro ambiental de una manera integral, las agencias binacionales se encuentran en una situación vulnerable. La urgencia de poner en práctica agendas híbridas, que vayan más allá de combatir los inminentes impactos provocados por el crecimiento económico, urbano o poblacional, da lugar a establecer un esquema de largo aliento que conjunte nuevas soluciones y diversifique posibilidades. Guiones alternativos donde se rompa la linealidad e integren respuestas de la esfera urbano-espacial y la dinámica ambiental. El punto nodal es la puesta en práctica de la prevención del riesgo, el cual implica ligar de manera dinámica desarrollo y ambiente a los dos lados de la frontera.

c) Un elemento útil para fomentar las interacciones binacionales en la material, es la construcción de una política pública que oriente a un programa ambiental transversal e integral. Este programa estará dado por un proceso que deberá comparar y evaluar cada decisión en el corto, mediano y largo plazo. Incorporar el análisis de impacto ambiental y tomar en consideración alternativas y opciones que provengan de la opinión pública, de la ciudadanía, de otras agencias de gobierno y de expertos, es un asunto prioritario en el cambio de perspectiva, abrir canales de comunicación entre ciudadanos y autoridades.

d) Acercar a múltiples actores (autoridades locales, agencias descentralizadas de cooperación multilateral, particulares y ciudadanos) en la formación de redes multinivel puede asegurar políticas viables para combatir problemas ambientales concretos de manera amplia y contundente. La complejidad de la condición ambiental en la región requiere nuevas formas de apreciar la interacción entre escalas de impacto y sistemas de gobernanza, por ello es indispensable repensar la construcción de las políticas públicas y la necesidad de la apertura de nuevos espacios de decisión.

La moneda está en el aire, la fuerza y consistencia de estas acciones está estrechamente vinculada con la modernización del TLCAN. Su cancelación provocaría un replanteamiento de acciones, prioridades y soluciones en una frontera con serios problemas ecológicos y ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Carrillo, D.M. (2004), "El medio ambiente en la región fronteriza de México y los Estados Unidos de Norteamérica en la globalización eco-

nómica", en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidade*s, vol. 5, núm. 11, primer semestre, Sevilla, España, Universidad de Sevilla, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211508>.

Alfie, M. (1998), *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, México, Universidad Iberoamericana, UAM-A/Eón Editores.

Alonso Concheiro, A. (2007), "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia presentada en el *Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos "Desafíos futuros de Iberoamérica",* organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red E y E (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche, México, 5 a 7 de noviembre.

BANDAN (2009), *Programas complementarios*, disponible en <http://www.nadb.org/es panol/bdan.htlm>.

BANDAN (2014), *Informe trimestral de avance, Resumen de proyectos concluidos,* 31 de marzo, disponible en <http://www.nadbank.org/newsandupdates/informes.asp>.

BANDAN (2016a), *Propuesta de certificación y financiamiento, Equipo para las operaciones del relleno sanitario y recolección de residuos sólidos en la región de cinco manantiales, Coahuila*, disponible en <http://www.cocef.org>.

BANDAN (2016b), *Propuesta de certificación y financiamiento, Programa para la adquisición de vehículos de bajas emisiones en la zona fronteriza de México*, disponible en <http://www.cocef.org>.

BANDAN (2016c), *Propuesta de certificación y financiamiento, Programa de financiamiento para mejorar el uso eficiente de agua y energía en la zona fronteriza de Estados Unidos*, disponible en <http://www.cocef.org>.

BANDAN (2016d), *Propuesta de certificación, Proyecto de alcantarillado y saneamiento Reynosa, Tamaulipas*, disponible en <http://www.cocef.org>.

BANDAN (2016e), *Propuesta de certificación, Sistema de alcantarillado para la colonia Bay Acres y ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales Douglas, Arizona*, disponible en <http://www.cocef.org>.

BANDAN (2017a), *Jurisdicción geográfica*, disponible en <http://www.nadbank.org/about/ areasdeservicio.asp>.

BANDAN (2017b), *Informe trimestral de avance, 30 junio*, disponible en <http://www.nadbank.org/newsandupdates/informes.asp>.

BANDAN (2017c), *Propuesta de certificación y financiamiento, Proyecto de energía eólica "rocksprings" en el condado de Val Verde, Texas*, disponible en <http://www.cocef.org>.

Bustillos Durán, S. (2004), "El agua en la frontera México-Estados Unidos", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol.

5, núm. 11, primer semestre, Sevilla, España, Universidad de Sevilla, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211509.
CEPAL (2016), "Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe", *Textos seleccionados 2013-2016*, Nueva York, Naciones Unidas.
Cervantes Ramírez, M. (1993), "Evolución de la calidad del agua el río "Colorado, en *Frontera y Medio Ambiente*, Volumen V, COLEF-UACJ, 76-90.
COCEF (2017), *Proyectos certificados*, disponible en <http://www.cocef.org/proyectos>.
Coronado, I. (1999), "Water Conflict in the Borderlands, the Challenge of Equitable Allocation", en *Borderlines* 57, vol. 7, núm. 6.
Delgadillo, J. (2012), *Industria y maquiladora en la frontera Norte de México* <http://ru.iiec.unam.mx/1403/1/num14-articulo3-delgadillo.pdf>.
El Diario Mx, (17 de junio, 2016), disponible en <http://diario.mx/Local/2016-06-16_ 1d803480/cambia-cocef-de-nombre/>.
Faber, D. (1998), *The Struggle for Ecological Democracy, Environmental Justice Movements in the United States*, Nueva York, The Guilford Press.
Ganster, P. (2002), *The U.S. Mexican Border Environment, Economy and Environment for a Sustainable Border Region, Now and in 2020*, San Diego, CA. San Diego University Press.
Ganster, P., Alan Sweedler and Norris Clement (2003), "Development, growth and the Future of the Border Environment, The U.S.-Mexican Border Environment, a Road to Sustainable 2020", *Monograph Series* núm.1, Southwest Center for Environmental Research and Policy, pp. 73-103, disponible en <http://americaspolicy.org/borderlines/1999/bl57/bl57bf.html>.
Ganster, P. y. David. E. Lorey, (2006), *The U.S.- Mexican Border, into the Twenty-First Century*, Maryland, New York, Rowman &Littlefield Publishers, Inc.
Hufbauer, G. *et al*. (2000), *NAFTA and the Environment, Seven Years Later, Policy Analyses in International Economics*, Washington, D.C., pp. 39-65.
Medina, J. *et al*. (2013), "Prospectiva y Política Pública para el Desarrollo", *Libro de la CEPAL 129, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago, 2014.
Milenio (15 de agosto, 2017), disponible en <http://www.milenio.com/negocios/tlcan-tlc-tratado_libre_comercio-donald_trump-protestas_trump-milenio-noti cias_0_887911296.html>.
Mumme, S. y Nalven, J. (1998), "National Perspectives on Managing Transboundary Environmental Hazards, The U.S.-México Border Region", New Mexico, USA, *Journal of Borderlands Studies*, vol. III, núm. 1, Spring 1988, pp. 39-67.

Peach, James y J. Williams, (2003), "Population and Economic Dinamics on the U.S.- Mexican Border, Past, Present and Future, The U.S.-Mexican Border Environment, a Road to Sustainable 2020", *Monograph Series* núm. 1, Southwest Center for Environmental Research and Policy, pp. 37-74.

Programa Ambiental México Estados Unidos Frontera, (2020) <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/frontera2020.pdf.

Programa Frontera (2012), disponible en <http://www.cocef.org/programas-de-financiamiento/asistencia-tecnica/programa-frontera-2012>.

Santos-Álvarez, R. (2009*), Replanteando la interacción gobierno-sociedad. Lecciones de la gobernación ambiental de la franja México-Estados Unidos*, México (<www.eumed.net/libros>).

SEMARNAT (2014), *Semarnat-Cocef-BANDAN, alianza estratégica a favor del medio ambiente,* disponible en <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/semarnat-cocef-bdan-alianza-estrategica-a-favor-del-medio-ambiente>.

Southwest Center for Environmental Research and Policy Scerp (2002), "U.S.- Mexican Border Communities in the Nafta Era", San Diego, California, *Monograph Series*, núm. 4, Southwest Center for Environmental Research and Policy.

TNRCC (1998), *Comisión de la conservación de los recursos naturales de Texas*, disponible en <http://www.senate.texas.gov/news.php?id=20020211a&lang =es>.

Tratado de la Paz (1983), disponible en <http: //www.eumed.net/rev/delos/01/icrg.htm>, 2010.

Westerhoff, P. (2003), "Water Issues along the U.S. Mexican Border, Water Issues along the US- Mexican Border", en *Monograph Series*, num. 2, Southwest Center for Environmental Research and Policy, pp. 5-8.

Yero, L. (1997), "Los estudios del futuro en América Latina", en J. Medina Vásquez y E. Ortegón (eds.), *Prospectiva. Construcción social del futuro*, Santiago de Cali, Universidad del Valle.

Gobernación ambiental en México. Residuos peligrosos en el marco del TLCAN 2.0

Ricardo V. Santes-Álvarez*

Introducción

El jueves 17 de agosto de 2017, en Washington, D.C., dio inicio un nuevo capítulo en la historia de la relación bilateral México-Estados Unidos. Desde ese día y hasta el domingo 20, se realizó la primera ronda de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), donde también participa Canadá.

Cabe recordar que la primera edición del TLCAN arrancó al inicio de la década de los noventa, concretamente el 1o. de enero de 1994, después de varios meses de extenuantes discusiones entre grupos influyentes quienes se manifestaban a favor o en contra del acuerdo. Luego de 23 años, la renegociación no ocurre como resultado de una seria reflexión entre las partes acerca de la pertinencia de realizar reformas de beneficio mutuo. Más bien, es inherente a la agenda política del presidente estadounidense Donald Trump, quien a lo largo de su campaña criticó el tratado describiéndole como "la peor negociación realizada alguna vez por Estados Unidos". Tampoco se da en el momento más propicio para México, en vista de las muestras de hostilidad que Trump ha obsequiado a ese país.

Lo anterior no significa que el pacto comercial no demandase reformas; por ejemplo, es claro que por esa iniciativa México quedó inmerso en una dinámica liberalizadora que comprometió, entre otras áreas sensibles, su seguridad alimentaria (King, 2007; Carlsen, 2012). Además, es sabido que varios de los postulados del TLCAN han dado pie a objeciones en el interior de los países socios: mientras Estados Unidos mantiene una política protec-

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

cionista en la producción de básicos, presiona a Canadá respecto a su sistema de resguardo de la industria láctea; y mientras le duele que el vecino del sur aprovecha la "ventaja competitiva" de ofrecer mano de obra de bajísimo coste, en éste incrementan las inconformidades por la política antiinmigrante estadounidense. Y en tanto las mineras canadienses disfrutan los beneficios de la extracción de la riqueza de recursos de México, en este país incrementan reclamos por el comportamiento expoliador y depredador que esas empresas exhiben ante la complaciente mirada de las autoridades mexicanas.

En materia ambiental, la primera versión del tratado se acompañó de noticias alentadoras, pues por vía de un convenio paralelo de cooperación ambiental, comprometió a los países miembros a dar continuidad o construir políticas públicas que abonaran al mejoramiento del ambiente en la región. En aquellos ayeres, el desempeño ambiental de México se ventiló como uno de los riesgos mayores para arribar a una negociación exitosa. Entre los asuntos delicados, el manejo incontrolado e irresponsable de los residuos peligrosos en la frontera mexicana-estadounidense fue uno de los más debatidos; empero, si los residuos "denunciados" se generaban en el lado sur —como subproductos de los procesos productivos de actividades industriales—, los generadores eran mayoritariamente industrias extranjeras, preponderantemente del vecino al norte; en adición, poco se rebatió entonces que desde Estados Unidos se transferían residuos peligrosos a México con regularidad, supuestamente para ser confinados en éste, sin que existiesen registros totalmente confiables (Jacott, Reed y Winfield, 2001).

En la actualidad, el patrón de origen de la industria en la frontera persiste y se ha diversificado; datos sobre la maquiladora de exportación en Tijuana, Baja California, indican que de un total de 459 establecimientos, 353 (o el 76.9%) tiene su sede corporativa fuera de México; asimismo, que de ese número el 73% se ubica en Estados Unidos y el resto se reparte entre países como Corea, Japón, Taiwán, China, Canadá, Francia y Reino Unido (Martínez, 2016). Se aprecia, por tanto, que en la era de la renegociación del TLCAN, Estados Unidos arriba con una participación significativa en el sector maquilador de la frontera compartida. También, que el proceso negociador responde a una realidad distinta, donde el tema ambiental no se inserta como un "acuerdo paralelo", como algo forzado debido a presiones externas. Esta vez, por iniciativa estadounidense, se incorpora a la mesa de discusión como elemento consustancial. Las contrapartes canadiense y mexicana aceptan el nuevo esquema, o al menos no se pronuncian en contra; la primera, contemplando un diseño ambiental, conformado paralelamente al TLCAN, como base de las potenciales mejoras; mientras que la segunda, asumiendo una posición francamente pasiva. Con todo, expertos

advierten que el asunto expondrá los mayores desencuentros en dos cuestiones inseparables de la dinámica comercial: el laboral y el ambiental. Su argumentación es que la mejoría del ambiente y de las condiciones laborales es consecuencia del crecimiento económico; por tanto, sin crecimiento es prácticamente imposible mejorar dichas condiciones (*Expansión-CNN*, 2017).

La tesis citada no es nueva. En febrero de 1991 —en los prolegómenos de la firma del TLCAN—, México y Estados Unidos signaron el Plan Integral Ambiental Fronterizo 1992-1994, tendiente a "sanear el ambiente fronterizo", precisamente bajo el argumento que "el crecimiento económico de largo plazo no es posible sin la protección ambiental, y que la protección ambiental no es posible sin el crecimiento económico" (Santes-Álvarez, 2009:134-135). Los conocedores tienen la palabra, aunque una mejora económica no parece reflejarse ni en los bolsillos de los mexicanos ni en un progreso en las condiciones ambientales de la región fronteriza. La percepción es que, si bien en su primera versión el acuerdo trilateral produjo incremento en comercio e inversión, no fue capaz de crear la prosperidad esperada en las comunidades de uno y otro lado (GNEB, 2017). En esa lógica, la expectativa de un avance en el estado de cosas de cara a una segunda edición del pacto trilateral, es limitada. Resulta necesaria una revisión de esta circunstancia.

En la siguiente sección se ofrece una mirada al panorama ambiental en la frontera México-Estados Unidos; en la tercera parte se hace hincapié en el manejo y transporte transfronterizo de residuos peligrosos, uno de los asuntos más incómodos de la relación bilateral. En el apartado siguiente se destaca el arreglo institucional que México ha desarrollado en el periodo. En la quinta sección se discute el escenario del manejo y transporte de los residuos peligrosos a la luz del "TLCAN 2.0". El trabajo cierra con una reflexión sobre el futuro de la política mexicana en la materia para la región fronteriza.

El ambiente compartido

La frontera de México y Estados Unidos ha sido foco de atención desde el origen mismo de la irremediable vecindad, esencialmente con la pretensión de ordenar la compleja relación: es imposible obviar que ambos países comparten una línea divisoria que se extiende a lo largo de más de tres mil kilómetros, entre el Océano Pacífico y el Golfo de México. La época contemporánea desvela una interacción asimétrica, donde el vecino al sur se cataloga como país en vías de desarrollo, en tanto que el del norte es la

potencia mundial; el símbolo que les separa, la línea, significa el encuentro del sur con el norte, con todas sus implicaciones.

En un espacio tan complejo, es factible que existan problemas de todo matiz. Los hay. Los de tipo ambiental no son la excepción; por el contrario, la pujante actividad económica y demográfica existente en la región, sobre todo a partir de los años sesenta del siglo pasado, cuando en México dio inicio un programa de industrialización para su frontera norte, muy pronto detonó la aparición de síntomas de deterioro del ambiente regional. Hacia la década de los ochenta, los problemas se extendían a lo largo de la divisoria, sobre todo en los centros de mayor concentración poblacional. Es entonces cuando adquieren relevancia en la agenda bilateral. El Acuerdo de La Paz, firmado en 1983 por los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Ronald Reagan (México-EU, 1983), marcó la formalización de la preocupación. En esa ocasión, se inauguró la así denominada Franja Fronteriza, entendida como la banda territorial que se extiende 100 km al norte y 100 km al sur de la Línea, sobre la que ambos países establecerían medidas de seguimiento y protección en el ánimo de un desarrollo armónico.

En el contexto del Acuerdo de La Paz, las partes resolvieron precisar compromisos suplementarios, establecidos como Anexos, que fueron firmados entre 1985 y 1996. El Anexo I trató sobre la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas en el área de Tijuana-San Diego; el Anexo II autorizó la creación de un equipo de respuesta conjunta, de cara a los accidentes causados por el vertimiento de sustancias peligrosas; el Anexo III definió los procedimientos para la transportación transfronteriza de sustancias peligrosas; el Anexo IV se enfocó a la contaminación del aire causada por las fundidoras de cobre; el Anexo V estuvo orientado al análisis de las causas y soluciones a los problemas de contaminación del aire en áreas urbanas, sobre todo en la cuenca atmosférica de Paso del Norte (Santes-Álvarez, 2009). Como se aprecia, en los anexos II y III se hizo patente la intranquilidad por los riesgos del manejo de los residuos peligrosos.

En la expectativa de satisfacer objetivos económicos, el intercambio comercial adquirió prioridad en la agenda bilateral. A fines de 1990, los presidentes de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George H.W. Bush, analizaron los posibles beneficios de la liberalización comercial entre ambos países. Su evaluación fue positiva, de manera que con el fin de extender la iniciativa a toda la región norteamericana, el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, fue invitado a sumarse a una propuesta trilateral para constituir una inmensa área de libre comercio. Con la satisfacción canadiense, los tres gobernantes dibujaron la perspectiva que la exportación de productos entre sus países traería a Norteamérica una economía más equilibrada, con la cual se mejorarían las condiciones de vida gracias a

la reducción de obstáculos al libre flujo de bienes, capital y servicios (Balz, 1990; Mumme, 1993; Robey, 1999). Así, el TLCAN tomó forma; no obstante, una cosa quedaba clara: los gobiernos del bloque no podían evadir el tema ambiental.

Pretendiendo satisfacer las encendidas demandas de la comunidad ambiental —que a la sazón mostró gran reluctancia sobre el inminente tratado comercial—, los negociadores del TLCAN dieron noticias positivas en la materia; mediante un instrumento paralelo, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), se comprometieron a fortalecer la cooperación y mejorar los estándares y medidas de aplicación de sus leyes. Se propusieron alcanzar el desarrollo sustentable en la región por vía de estrategias para preservar, conservar y mejorar el ambiente con el apoyo de políticas ambientales y económicas (Santes-Álvarez, 2009). La Comisión de Cooperación Ambiental, con sede en Montreal, fue fruto de ese impulso "verde" que acompañó al TLCAN; hasta hoy, su misión ha sido proteger, conservar y mejorar el ambiente regional.

Pese al ánimo de colaboración, desde la noticia dada por los presidentes Salinas, Bush y Mulroney del interés por concretar el acuerdo comercial, la nota roja ambiental se atribuyó a la parte mexicana. No sin fundamento, por cierto, pues las fallas, debilidades o insuficiencias del país en ese rubro eran evidentes. México tenía el compromiso de realizar esfuerzos mayúsculos para mejorar no sólo su infraestructura, sino su marco institucional (organizacional y jurídico, con los consabidos estándares ambientales) y así mantener buen cartel con sus pares de Norteamérica. Como consecuencia de este debate, en el contexto de la relación bilateral, México y Estados Unidos acordaron —en noviembre de 1993— la creación de la Comisión Ecológica Fronteriza (Cocef) y del Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), con sedes en Ciudad Juárez, Chihuahua, y San Antonio, Texas, respectivamente. La misión de la Cocef fue asistir a las entidades públicas estatales y locales, y los inversores privados para desarrollar proyectos en infraestructura ambiental. Por su parte, el Bandan tuvo la función de facilitar las inversiones públicas y privadas en proyectos de infraestructura en la frontera, que hubieran sido certificados por la Cocef (Santes-Álvarez, 2009).

Con el Acuerdo de La Paz y la fortaleza del TLCAN, en la región fronteriza se ha conformado un andamiaje institucional cuya finalidad es atender de mejor manera los problemas del ambiente compartido. Los programas Frontera XXI, Frontera 2012 y Frontera 2020, han sido instrumentos de un modelo de gestión bilateral. Se enfatiza que con Frontera XXI se crearon nueve grupos de trabajo: Agua, Recursos Naturales, Salud Ambiental, Residuos Sólidos y Peligrosos, Calidad del Aire, Planeación de Contingencias

y Respuesta a Emergencias, Recursos de Información Ambiental, Prevención de la Contaminación, y Aplicación y Cumplimiento Cooperativos. Al iniciar el nuevo siglo, sin embargo, una evaluación académica concluía que, aunque México y Estados Unidos habían realizado progresos importantes al cobijo de Frontera XXI, con el programa sustituto Frontera 2012, el impulso había disminuido (Rohy, 2003). Entre uno y otro programa, el discurso ambientalista oficial respecto a la contaminación y el resto de problemas ambientales pasó de "abatir" a "reducir". Por otro lado, Frontera 2012 convocó a una nueva organización de los grupos de trabajo del programa anterior. No sin sorpresa, declaró la desaparición de los grupos de agua, aire y residuos peligrosos, los que fueron incorporados a nuevos "grupos de trabajo de toda la frontera". Los problemas antes atendidos por esos grupos pasaron a ser discutidos al interior de "foros de política". Por ejemplo, la labor del grupo de trabajo sobre residuos sólidos y peligrosos (centrada en supervisar los movimientos y efectos transfronterizos de los residuos peligros, así como el desarrollo de nuevos sitios de eliminación y el mantenimiento o limpieza de sitios antiguos) fue subsumida en esos foros (Belenky, 1999; EPA y Semarnat, 2003; Santes-Álvarez, 2009).

Por razón de las lecciones de Frontera XXI y Frontera 2012, se advirtió la necesidad de establecer un proceso de evaluación ambiental transfronterizo para proteger comunidades de potenciales impactos negativos. En adición, se consideró imperioso poner en marcha programas conjuntos para atender problemas, en los cuales participaran interesados de varios sectores como la industria, organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales y las comunidades (Rohy, 2003). Evidentemente, los logros de los pactos ambientales, desde el Acuerdo de La Paz hasta Frontera 2012, fueron limitados. Es factible que ello encuentre explicación en las características propias de esas iniciativas; no obstante, debe repararse en que todas han sido gestadas en el seno de los gobiernos nacionales; por tanto, solamente responden al estilo de gobernación que México y Estados Unidos han estado en disposición de consentir. Esta especificidad quedó perfectamente dibujada en 1944, cuando ambos países acordaron la creación de una instancia técnico-burocrática con amplio margen de actuación para atender los problemas de límites y aguas transfronterizas, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). Concebida como un arreglo conservador, comandado por expertos ad hoc (esencialmente ingenieros), la CILA ha sido y sigue siendo reacia a la inclusión de voces alternativas en sus procesos decisorios (Santes-Álvarez, 2009). Aun cuando los pactos ambientales abordan objetivos diversos —que van más allá de los asuntos de aguas—, y en ellos se registra la participación de actores no formales como organizaciones de la sociedad

civil, el sector económico o la academia, el modelo CILA ha sido referente en la toma de decisiones.

Frontera 2020 recoge las experiencias de sus antecesores, si bien plantea rutas que en esencia reeditan el esquema convencional (ciertamente, el discurso oficial de la "reducción" se mantiene). Entre sus principios rectores sobresalen la participación efectiva y amplia de interesados en tópicos ambientales, de salud pública y otros de incidencia transfronteriza; la promoción de la transparencia por vía de "diálogo abierto e información fidedigna" al alcance de los interesados; el fortalecimiento de las capacidades de los residentes locales; y la promoción de comunidades sustentables en la región fronteriza. El programa refiere a cinco metas concretas: *1)* reducir la contaminación del aire; *2)* mejorar el acceso a agua limpia y segura; *3)* promover el manejo integral de materiales y residuos, y los sitios limpios; *4)* mejorar la preparación conjunta de respuesta ambiental, y *5)* fortalecer el cumplimiento de la ley y la promoción de una gestión ambiental responsable (Semarnat-EPA; 2012). Para los fines de este capítulo, llaman la atención la tercera y quinta metas, sobre el manejo integral de residuos y el fortalecimiento del cumplimiento de la ley.

Los residuos peligrosos

Los residuos peligrosos han detonado preocupación internacional constante. Jacott, Reed y Winfield (2001) aseveraban que su generación tendía al aumento en el mundo desarrollado, como resultado de cambios en los patrones de producción y consumo de la sociedad. Pero son los países en desarrollo quienes han tenido que pagar ese costo pues, toda vez que los países avanzados rechazan mantener en sus territorios los subproductos que generan, éstos les son transferidos por las industrias, con el beneplácito —debe subrayarse— de los gobiernos hospederos. Si bien una razón para dicha transferencia internacional de residuos es la minimización de los costos de manejo (Lipman, 1997; Cortinas y Vega, 1993), es patente que en los países en desarrollo ocurre una aplicación débil de las leyes y existen altos grados de corrupción (Evans, 1989), lo que abre la puerta para realizar prácticas ilegales, además de que la vigilancia social sigue siendo reducida (Santes-Álvarez, 2004).

En el caso de la frontera México-Estados Unidos, se documentaba que, hacia el final del siglo XX, la actividad de la industria maquiladora (caracterizada por la importación temporal de materia prima y componentes para su ensamble, manufactura y posterior exportación) generaba alrededor del 50% de los residuos peligrosos de la región; no obstante, había incertidum-

bre acerca de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, sobre todo de dirección norte-sur (Jacott, Reed y Winfield, 2001). En la era del TLCAN, la generación y transporte transfronterizo de residuos peligrosos continuó; podría afirmarse que en el contexto de un arreglo institucional más estructurado; empero, la existencia de datos fidedignos que brinden confianza de una mejor gestión de esos residuos sigue siendo cuenta pendiente, sobre todo en México donde —como apuntan Castillo *et al*. (2013)— el asunto ha sido poco estudiado.

El riesgo ambiental y social que implica la generación y transporte transfronterizo de residuos peligrosos no ha dejado de estar presente, sobre todo en el lado sur, y a ello se adiciona la aún insuficiente infraestructura ambiental requerida para ese fin: tradicionalmente en México los residuos generados se han recogido y transportado indiscriminadamente, y han sido eliminados en sitios inseguros e ilegales (Knight, 1998; Castro y Santes-Álvarez, 2002); y aunque para el caso de los residuos peligrosos hoy se cuenta con sitios específicos —como los existentes en Coahuila y Nuevo León—, los expertos señalan que no hay certeza sobre el destino final del 100% de los residuos generados, sea que permanezcan en México o retornen a su lugar de origen en Estados Unidos (Mariscal, 2016). Cabe recordar que, en lo relativo al régimen de maquiladoras, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) estipula (Art. 153, frac. VI) que tanto materiales como residuos peligrosos producidos en procesos donde se utilizó materia prima introducida al país bajo dicho régimen, deberán retornar al país de procedencia (Cámara de Diputados, 2017a).

El problema de los residuos peligrosos tiene mucho que ver con su manejo y transporte transfronterizo incontrolados o inciertos, pero el desempeño de la burocracia mexicana también tiene un papel principal en la situación (EPA-Semarnat, 1996; Liverman *et al*., 1999; Jacott, Reed y Winfield, 2001; Mariscal, 2016). Aun en el supuesto de una normatividad ambiental insatisfactoria, por largo tiempo la burocracia se ha encargado de minimizar o hacer caso omiso de la existente. Ejemplo de ello es la posibilidad de inspeccionar satisfactoriamente a los generadores y/o transportadores de residuos peligrosos por parte de la autoridad. En su estudio sobre la gestión de residuos peligrosos en Tijuana, Mariscal descubre una sentida incapacidad por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para cumplir con su responsabilidad, pues para un total de 1 006 empresas asentadas en el municipio y registradas bajo el régimen de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (de las cuales 830 ejercen actividades de modalidad industrial), la dependencia apenas contaba con cuatro inspectores; de ellos, dos estaban asignados a la vigilancia en

las garitas internacionales (Mariscal, 2016). Demos ahora espacio a una revisión sucinta del marco normativo mexicano para encarar el asunto.

El arreglo institucional de México

De manera genérica, conforme a la LGEEPA (Art. 3), se entiende como "residuo" a cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó. Por su parte, "residuos peligrosos" son, aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente (Cámara de Diputados, 2017a). Por su parte, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), decretada en octubre de 2003, define como residuos peligrosos, aquellos que

> […] poseen alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio (Cámara de Diputados, 2015).

Esa última definición discrepa de la que aporta la LGEEPA en cuanto a que elimina el enunciado "y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente". No se explica en la Exposición de Motivos de la LGPGIR (Cámara de Diputados, 2001) la razón de esa omisión, no obstante, es evidente que existe discrepancia entre las leyes secundarias referidas; ambas, por cierto, reglamentarias del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, pues mientras que la LGEEPA se presenta como reglamentaria de las disposiciones constitucionales que tratan tanto "la preservación y restauración del equilibrio ecológico" como "la protección al ambiente", la LGPGIR reglamenta las disposiciones que tratan "la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos". Sobre esto último, se aclara que en la Carta Magna no existen los conceptos de "prevención de residuos" o "gestión integral de residuos", ergo, no existen "disposiciones constitucionales" al respecto como reza el artículo 1º de la LGPGIR. Es cercana, sin embargo, la acepción de "con-

trol integral de residuos", aunque ésta apenas fue incorporada a la Constitución en el Transitorio Décimo Noveno del Decreto de reformas al artículo 27 en materia de energía, del 20 de diciembre de 2013 (Cámara de Diputados, 2017b).

Por lo que respecta a los residuos peligrosos, en la mencionada exposición de motivos de la LGPGIR se argumenta que ésta surge porque la legislación vigente de esos materiales exhibe problemas que dificultan su cumplimiento pues, primero, no establece distinción "entre grandes, pequeños y microgeneradores"; enseguida, porque no plantea disposiciones "que faciliten la prevención de la generación y la valorización de los residuos"; en tercer lugar, porque no presenta directivas sobre modalidades o alternativas de tratamiento como el reciclaje, que permitan evitar transferencias de contaminantes de un sitio a otro; y finalmente, porque no ofrece protocolos que impidan que, una vez concluidas las operaciones de los generadores y/o de las empresas que se encargan del manejo de los residuos, los mismos se abandonen o los sitios y las instalaciones de operaciones queden contaminados (Cámara de Diputados, 2001).

Es importante destacar que, desde la aparición de la LGPGIR, los residuos fueron tratados de manera más específica; a la tradicional dicotomía de Residuos Peligrosos y Residuos Sólidos Urbanos (los generados en las casas habitación, dentro de establecimientos o en la vía pública, pero con características domiciliarias, es decir, que no sean calificados por la LGPGIR como residuos de otra índole), se adicionaron las denominaciones de Residuos de Manejo Especial y Residuos Incompatibles. Los primeros se definen como "aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos". Por su parte, los residuos incompatibles son los que, "al entrar en contacto o al ser mezclados con agua u otros materiales o residuos, reaccionan produciendo calor, presión, fuego, partículas, gases o vapores dañinos" (Cámara de Diputados, 2015). En el ámbito de la administración pública, la nueva clasificación revela el interés por otorgar atribuciones y responsabilidades a los gobiernos locales, estatales y municipales en el manejo de los residuos, pero en el terreno técnico-científico crea incertidumbre por la naturaleza y peligrosidad de algunos subproductos que ahora se adscriben a las nuevas categorías.

El asunto tiene relevancia significativa en la frontera norte de México debido a su conocida actividad industrial, pero sobre todo, a la vecindad con Estados Unidos. Ello porque muchas empresas (localizadas principalmente en Baja California y Chihuahua) generan subproductos que ahora se ubican en la categoría de "manejo especial", como es el caso de los resi-

duos electrónicos, comúnmente denominados "basura electrónica" (impresoras, teléfonos móviles, monitores de computadoras, entre otros), cuya particular composición (plásticos, metales, tubos de rayos catódicos) lleva a los estudiosos a manifestar que tales materiales deberían juzgarse, indubitablemente, como peligrosos en vez de colocarse en la categoría de "manejo especial" (Palma *et al*., 2016).

Hacia el año 2013, en Baja California se tenían registradas 4,092 empresas generadoras de residuos peligrosos, de las cuales 253 eran autodeterminadas como Gran Generador, produciendo más de diez toneladas al año, y eran responsables del 94% de los residuos peligrosos industriales que se generaban en la entidad (Castillo *et al*., 2013). En este caso, cabe preguntar si la acepción de "gran generador" da oportunidad a que algunas de esas empresas (si fuera el caso que se ubicasen en el régimen de maquiladora de exportación) puedan acogerse a la LGPGIR, catalogando sus residuos como de "cuidado especial" en vez de "peligrosos", con lo que ya no tendrían que retornarlos al país de origen y pudieran mantenerlos en el territorio nacional sin mayor cuestionamiento. Abundando, toda vez que Estados Unidos, China y Japón son los principales productores de esa "basura electrónica" a nivel mundial (Palma *et al*., 2016), no es disparatado suponer que muchos de esos residuos tengan a México como destino final.

Al inicio del siglo XXI, parece que el así llamado "fenómeno *nimby*" (*not in my backyard* o "no en mi patio trasero") sigue presente. *Nimby* ejemplifica el juego entre actividades industriales y desarrollos de infraestructura inherentes al manejo de residuos peligrosos y la reacción social (Santes-Álvarez, 2004); pero sobre todo, el sometimiento del gobierno de un país débil a los intereses de empresarios y autoridades de países poderosos, a costa del bienestar social y la protección de los recursos naturales en el país propio. En la franja fronteriza, *nimby* se manifiesta inevitablemente de forma unidireccional: hacia el sur.

El escenario de los residuos peligrosos a la luz del TLCAN 2.0

Donde quiera que se lleven a cabo actividades humanas, existen afectaciones o impactos tanto al sistema natural como a las propias poblaciones. En una región tan dinámica como la franja fronteriza de México y Estados Unidos es razonable esperar que la problemática ambiental persista en mayor o menor medida; por ello, es esperable también que en la agenda de las partes involucradas permanezca el objetivo de continuar trabajando en programas conjuntos y directrices de políticas que atiendan los asuntos

comunes. El cuestionamiento que emerge es cómo responderán los gobiernos que hoy negocian el TLCAN 2.0 a los retos actuales; es saber si mantendrán interés por atender la problemática y de qué manera. El momento actual brinda algunas luces.

La versión renegociada del TLCAN responde, sin duda, a un contexto inédito. Pese a que en esta ocasión los sectores interesados en el ambiente fronterizo no se han manifestado de manera tan activa como lo hicieron décadas atrás, el tema entra en la discusión como propuesta contundente de la administración Trump, esencial para la negociación comercial. Así lo constata el documento de objetivos estadounidenses para la renegociación (*US Trade Representative*, 2017), que evidencia la seriedad con que ese país asume, como mínimo en el discurso, la circunstancia ambiental (cuadro 1).

CUADRO 1
OBJETIVOS AMBIENTALES ESTADOUNIDENSES
EN LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

1. Ubicar las consideraciones medioambientales en el núcleo del acuerdo, más que en un "acuerdo paralelo".
2. Establecer obligaciones ambientales fuertes y vinculantes que sean sujetas a los mismos mecanismos de solución de controversias que son aplicables a otras obligaciones del acuerdo.
3. Establecer reglas que garanticen que los países del TLCAN no renuncien ni deroguen las medidas de protección sustentadas en sus leyes ambientales para incentivar el comercio o la inversión.
4. Establecer reglas que aseguren que los países del TLCAN no dejen de hacer cumplir efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenida o recurrente, de una manera que afecte el comenrcio o la inversión entre las partes.
5. Exigir a los países del TLCAN que adopten y mantengan medidas que cumplan con sus obligaciones en virtud de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) a los que los países del TLCAN son partes completas, incluida la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.
6. Establecer un medio para la participación de las partes interesadas, incluyendo compromisos para los comités consultivos públicos, y un proceso para que el público exprese sus preocupaciones directamente con su gobierno si creen que no cumple con sus compromisos ambientales.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

7. Exigir a los países del TLCAN que garanticen el acceso a procedimientos administrativos y judiciales justos, equitativos y transparentes para hacer cumplir sus leyes ambientales y que establezcan sanciones o remedios apropiados para las violaciones de sus leyes ambientales.
8. Proporcionar un marco para la realización, revisión y evaluación de actividades de cooperación que apoyen la implementación de los compromisos ambientales y para la participación pública en estas actividades.
9. Establecer o mantener un Comité de Medio Ambiente de alto nivel, que se reunirá periódicamente para supervisar la implementación de compromisos ambientales, con oportunidades para la participación pública en el proceso.
10. Combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PINDNR), incluyendo la implementación de medidas del Estado del puerto y el apoyo a un mayor monitoreo y vigilancia.
11. Establecer normas para prohibir las subvenciones pesqueras perjudiciales, como las que contribuyen a la sobrepesca y la PINDNR, y preseguir la transparencia en los programas de subvenciones pesqueras.
12. Promover la ordenación sostenible de la pesca y la conservación a largo plazo de las especies marinas, incluidos los tiburones, las tortugas marinas, las aves marinas y los mamíferos marinos.
13. Proteger y conservar la flora y la fauna y los ecosistemas, incluso mediante la acción de los países para combatir la vida silvestre y el tráfico de madera.

FUENTE: US Trade Representative (2017).

Los negociadores mexicanos, por su lado, de forma decepcionante apenas tocaron la cuestión cuando expresaron, en la segunda de las cuatro grandes prioridades con que entraron a la renegociación ("Avanzar hacia un comercio regional inclusivo y responsable"), que la "modernización" del TLCAN es una oportunidad para promover un comercio más competitivo y para incluir disposiciones en materia de medioambiente. Para ello, la propuesta concreta fue: "Fortalecer la cooperación y el diálogo [...] en materia de comercio y medio ambiente, y buscar mejorar la infraestructura fronteriza" (Gobierno de México, 2017). Con lo anterior, es patente el interés que el tema significa para cada una de las partes. Mientras que Estados Unidos plantea medidas vinculantes, promoción de la participación de actores interesados, comités de supervisión y estrategias de protección y con-

servación de recursos, el gobierno de México circunscribe la problemática ambiental a cuestiones de infraestructura, suponiendo quizás que instituciones como la Cocef y el Bandan continuarán, y serán revitalizadas.

Hay opiniones en el sentido que tanto México como Estados Unidos tienen poco ánimo por argüir sobre la cuestión ambiental; sostienen que acaso se trate superficialmente, pues ambas partes han utilizado un vocabulario muy vago. La parte mexicana, se dice, apenas menciona "cuestiones ambientales transitorias", y prepondera el aprovechamiento de los "combustibles fósiles como una oportunidad económica del siglo 21". Es más, se critica que el responsable de la avanzada mexicana, el secretario de Economía, piense solamente en el beneficio de la empresa, del mercado, y deje fuera el interés social. Abonan a lo anterior, que en el equipo negociador mexicano no hay expertos en medio ambiente: de las decenas de especialistas en asuntos comerciales, no hay cuadros preparados acerca de lo ambiental (*Siempre*, 2017; Villamil, 2017). Puede postularse que la ausencia de especialistas ambientales, de uno u otro lado, es superable si se llega a la mesa con una posición clara y firme sobre lo que se espera de la negociación en torno a ese punto. Estados Unidos se apersonó con 13 objetivos concretos; su contraparte, con un buen deseo.

La revisión del problema de los residuos peligrosos en la frontera México-Estados Unidos, arroja pistas sobre la viabilidad de que el eventual TLCAN 2.0 repercuta en una mejora del ambiente común. El manejo y transporte transfronterizo de esos residuos ha permanecido en la agenda bilateral por décadas. Al momento, la discusión adquiere nuevos matices, pues el país señalado sempiternamente como origen de la problemática, México, ha hecho avances en aspectos institucionales e infraestructurales. Por ello, en el proceso de renegociación del TLCAN, la expectativa es que, independientemente de posiciones políticas o argucias discursivas inclusive, la preocupación en torno a los residuos peligrosos trascienda a una ocupación eficaz y eficiente de las instancias responsables. Puede pensarse que los avances en el desempeño ambiental de México abonan sustancialmente a que el país exhiba mayor capacidad negociadora; sin embargo, el endeble discurso de "Fortalecer la cooperación y el diálogo [...], y buscar mejorar la infraestructura fronteriza" con que los delegados se presentan a la negociación, contrasta con el agresivo tono estadounidense. Pese a todo, los claroscuros que se han discutido a lo largo de este capítulo no parecen ser definitorios del éxito o fracaso de un potencial TLCAN 2.0.

A riesgo de exponer una perspectiva pesimista en el medio de una agitada negociación entre los socios de Norteamérica, se estima que el fondo de los problemas o divergencias entre México y Estados Unidos (sin que ello signifique que con Canadá no existen tales) tiene una raíz estructural

de fondo que nadie tiene interés en tocar. México es un país frágil y así conviene a Estados Unidos, lo mismo que a Canadá; en tal tenor, seguirá siendo criticado por sus malos desempeños en todos los aspectos (ambientales, económicos, derechos humanos, debilidad institucional, etcétera). De hecho, en meses previos y durante la propia renegociación, voces de Estados Unidos y Canadá ventilaron la posibilidad de generar un acuerdo comercial excluyendo a México (*Expansión*, 2017a, 2017b). Empero, tal como quedó constancia con la visita del primer ministro canadiense, Justin Trudeau, a la Ciudad de México, el mensaje público es que el vecino del sur seguirá siendo apreciado; al menos, en tanto siga presentándose pletórico de recursos naturales, de gran atractivo para sus vecinos del norte.

En fecha tan reciente como septiembre de 2017, el GNEB afirmó que pese a que el TLCAN 1.0 produjo un incremento considerable en comercio e inversión entre los miembros, en ningún momento tuvo la capacidad de traer la ansiada prosperidad en las comunidades fronterizas (GNEB, 2017); y esto ocurrió en uno y otro lado de la línea divisoria. En el contexto de una administración estadounidense claramente reluctante a la firma de un TLCAN 2.0 que contravenga la máxima de su líder (*America First*), pero sobre todo declaradamente contraria a los intereses de su vecino del sur; y en el contexto de una administración mexicana próxima a concluir, el resultado de la renegociación del TLCAN no augura beneficios para el país débil. En materia ambiental, se insiste, México entró a la negociación sin una propuesta concreta, viable ni beneficiosa para la población y los sistemas naturales.

Conclusión

Los asuntos ambientales que ocurren en la frontera compartida de México y Estados Unidos han sido fuente de conflictos reales y potenciales. Por ello, es frecuente conocer demandas de cambio al estado de cosas; que las respuestas técnico-burocráticas se apoyen en estrategias políticas que pugnen por mejores acuerdos entre los actores y por diseños organizacionales eficientes. La persistencia de las preocupaciones revela que las medidas hasta ahora instrumentadas en pro del ambiente fronterizo han tenido éxito limitado. Se aduce que una causa de fondo es la existencia de dos regímenes jurídicos y político-administrativos diferentes, que obstaculizan la conformación de uno que se adecue a las características propias de la vecindad. Un problema que ha generado preocupación es el de los residuos peligrosos; su generación y deficiente manejo significan amenazas tanto

para la salud de las comunidades de ambos lados, como para la protección y conservación de los ecosistemas; aunque es claro que su notabilidad transfronteriza debe sopesarse conforme a los intereses económicos, políticos y sociales prevalecientes.

El estilo de gobernación que México y Estados Unidos han estado en disposición de consentir en materia ambiental se dibujó en 1944, con la creación de la CILA, una instancia técnico-burocrática con amplio margen de actuación, decididamente conservadora. Es por eso que, para desilusión de muchos, la relación bilateral no se delineó con el Acuerdo de La Paz, ni con los subsecuentes programas para el ambiente fronterizo. Acaso el ACAAN dio un mayor margen de maniobra a actores no gubernamentales en algunos temas, pero aun así, el conservadurismo en la toma de decisiones se mantiene, pues la modalidad de acuerdos gobierno-a-gobierno que se instrumentó en el ACAAN tuvo el efecto latente de poner de lado los intereses de las comunidades locales.

El debate sobre la aprobación del TLCAN en su primera versión fue relevante por las repercusiones que tuvo en México, pues este país comprendió que debía equiparar los estándares de sus leyes y regulaciones a los regímenes legales y de cumplimiento de los vecinos de Norteamérica. Sin embargo, el hecho que en la renegociación del acuerdo a la que ahora asistimos, Estados Unidos ponga al frente medidas vinculantes y una serie de compromisos de supervisión y control, da cuenta de su insatisfacción con los desempeños ambientales de su aún socio; y ello sucede —se aventura la hipótesis— no tanto porque la administración Trump pretenda resolver la cuestión ambiental en su frontera sur, sino sobre todo porque lo que considera relajación de estándares ambientales en los socios ocasionan a Estados Unidos pérdidas económicas. Adicionalmente, México falla la estrategia por el hecho de arribar a la negociación circunscribiendo la problemática ambiental a cuestiones de infraestructura, suponiendo que el proceso seguirá la misma tónica que el TLCAN original, y que las instituciones de la infraestructura (Cocef y Bandan) serán revitalizadas. Al parecer, los negociadores mexicanos no han reflexionado que hoy la realidad es otra.

La academia tiene varios retos por delante. En una percibida indiferencia del gobierno mexicano para canalizar esfuerzos a la protección y conservación de los recursos naturales del país y con ello contribuir al sano desarrollo de la sociedad, el sector debe generar investigaciones de base que subsanen la brecha informativa sobre generación, recolección, transportación y destino final de los residuos peligrosos. Por otra parte, debe sugerir propuestas de política exterior que impulsen al país a la búsqueda de mejores esquemas de entendimiento en la relación bilateral y trilateral del bloque norteamericano: el discurso de “pares” o “socios” debe reivindicarse

con aspectos alternativos a la comparación económica y/o la eterna tragedia del subdesarrollo. Aún más, la academia debe plantear alternativas de política pública ambiental que fortalezcan el marco institucional; por un lado, trascendiendo regulaciones que esencialmente tienden cortinas de humo frente a la crudeza del *business as usual*; y por otro lado, fortaleciendo capacidades materiales y humanas, inculcando en los servidores públicos una visión de Estado que supere la tradicional inercia patrimonialista de corto plazo.

Bibliografía

Balz, Dan (1990), "Bush visits Salinas in Mexico, Presidents Taking up Pact on Free Trade", en *The Washington Post*, 27 de noviembre, A1, 14.

Belenky, Lisa (1999), "Cradle to Border, U.S. Hazardous Waste Export Regulations and International Law", en *Berkeley Journal of International Law*, 17(1), pp. 95-137.

Cámara de Diputados (2001), "Exposición de motivos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos", en *Gaceta Parlamentaria*, 888, 27 de noviembre.

Cámara de Diputados (2015), "Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos", en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo.

Cámara de Diputados (2017a), "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero.

Cámara de Diputados (2017b), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero.

Carlsen, Laura (2012), "México se muere de hambre con el TLC", en *Centro de Estudios Políticos para la Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CEPRID)*, disponible en <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1340>, consultado en septiembre de 2017.

Castillo, Ramón; Gustavo Camargo y María de Lourdes Rodríguez (2013), "La disposición de residuos peligrosos en la frontera norte de México, El caso de Baja California", en *Estudios Fronterizos*, 14(27), pp. 9-29.

Castro, J. Luis y Ricardo Santes Álvarez (2002), *Agua, ambiente y recursos naturales*, El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría de Gobernación, Tijuana/El Colef.

Cortinas, Cristina y Silvia Vega (1993), *Residuos peligrosos en el mundo y en México*, México, SEDESOL/INE.

EPA-Semarnap (1996), *US-Mexico-Border XXI Program Framework Document*, EPA-160-R-96-003, Washington, EPA.

EPA y Semarnat (2003), "Border 2012, U.S.-Mexico Environmental Program", en *basel.int*, disponible en <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/article11/mexico-us-2012.pdf>, consultado en septiembre de 2017.

Evans, Peter (1989), "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses, A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", en *Sociological Forum*, 4(4), pp. 561-587.

Expansión (2017a), "Canadá y Estados Unidos renegociarán sin México el TLCAN", en *Expansión*, 16 de febrero, disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/02/16/canada-y-estados-unidos-renegociaran-sin-mexico-el-tlcan>, consultado en septiembre de 2017.

Expansión (2017b), "Trump dispuesto a un acuerdo con Canadá si fracasa la renegociación del TLCAN", en *Expansión*, 11 de octubre, disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/10/11/trump-dispuesto-a-un-acuerdo-con-canada-si-no-prospera-renegociacion-del-tlcan>, consultado en septiembre de 2017.

Expansión-CNN (2017), "EU, México y Canadá acuerdan 7 rondas para la renegociación del TLCAN", en *Expansión-CNN*, disponible en <http://expansion.mx/economia/2017/07/19/eu-mexico-y-canada-acuerdan-7-rondas-para-la-renegociacion-del-tlcan>, consultado en septiembre de 2017.

GNEB (2017), *Environmental Quality and Border Security, a 10-Year Retrospective, Eighteenth Report of the Good Neighbor Environmental Board to the President and Congress of the United States*, disponible en <http://irsc.sdsu.edu/docs/18th_GNEB_FINAL_APPROVED_508.pd>, consultado en septiembre de 2017.

Gobierno de México (2017), *Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del tratado de libre comercio de América del Norte,* disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte>, consultado en septiembre de 2017.

Jacott, Marisa; Cyrus Reed y Mark Winfield (2001), *The Generation and Management of Hazardous Wastes and Transboundary Hazardous Waste Shipments Between Mexico, Canada and the United States, 1990-2000*, Austin, TX, Texas Center for Policy Studies.

King, Amanda (2007), *Diez años con el TLCAN, revisión de la literatura y análisis de las respuestas de los agricultores de Sonora y Veracruz, México,* Informe especial del CIMMYT 07-01, México, CIMMYT/Congressional Hunger Center.

Knight, Danielle (1998), "Environment, Toxic Waste Problems on US-Mexican Border", en *IPS*, disponible en <http://www.ipsnews.net/1998/06/environment-toxic-waste-problems-on-us-mexican-border>, consultado en septiembre de 2017.

Lipman, Zada (1997), "Trade in Hazardous Waste, Environmental Justice Versus Economic Growth", en, *Environmental Justice and Legal Process*, disponible en <https://www.oceanfdn.org/sites/default/files/Trade%20in%20Hazardous%20Waste.pdf>, consultado en septiembre de 2017.

Liverman, Diana; Robert Varady, Octavio Chávez y Roberto Sánchez (1999), "Environmental Issues Along the United States-Mexico Border, Drivers of Change and Response of Citizens and Institutions", en *Ann. Rev. Energy Environment*, 24, pp. 607-643.

Mariscal, Arlen (2016), "Análisis de la gestión integral de los residuos peligrosos generados por la maquiladora desde una perspectiva de gobernanza ambiental transfronteriza, el caso de Tijuana, Baja California", tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.

Martínez, Julieta (2016), "Empresas transnacionales en la industria maquiladora de Tijuana, evidencia de la internacionalización del capital", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 126, pp. 43-63.

México-EEUU (Gob. de México-Gob. de Estados Unidos) (1983), "Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Co-Operation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area", en *International Legal Materials* 22(5), pp. 1025-1032.

Mumme, Stephen (1993), "NAFTA and the Future of Mexico-US Border Environmental Management", en *Frontera Norte* 5, núm. 10, pp. 85-98.

Palma, Laura; Aída Reyes, Felipe Vázquez, Manuel Lira y Martha González (2016), "Los residuos electrónicos un problema mundial del siglo XXI", en *Culcyt*, 13(59), pp. 379-392.

Robey, John (1999), "Civil Society and NAFTA, Initial Results", en *ANNALS, AAPSS*, núm. 565, pp. 113-125.

Rohy, David (ed.). (2003), "The U.S. Mexican Border Environment, Trade, Energy, and the Challenges and Opportunities for the Border Region, Now and in 2020", en *SCERP Monograph Series*, núm. 7, San Diego, SDSU.

Santes-Álvarez, Ricardo (2004), "Gobernación ambiental en México en el marco del TLCAN (1993-2003). El desafío de los residuos industriales peligrosos", en *Región y Sociedad*, XVI(31), septiembre-diciembre, pp. 3-38.

Santes-Álvarez, Ricardo (2009), *Replanteando la interacción gobierno-sociedad. Lecciones de la gobernación ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, Málaga, Eumed.Net, U. de Málaga, disponible en <http://www.eumed.net/li bros-gratis/2009c/603/index.htm>, consultado en septiembre de 2017.

SeMaRNat-EPA (2012), *Programa ambiental México-Estados Unidos, Frontera 2020*, disponible en <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/fronte ra2020.pdf>. consultado en septiembre de 2017.

Siempre (2017), "México busca el beneficio económico, no el interés social", en, *Siempre*, 19 de agosto, disponible en <http://www.siempre.mx/2017/08/mexi co-busca-el-beneficio-economico-no-el-interes-social/>, consultado en septiembre de 2017.

U.S. Trade Representative (2017), *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Washington, Exec, Office of the President.

Villamil, Valente (2017), "Tema ambiental se tocaría por encimita en TLCAN 2.0, advierten", en *El Financiero*, 21 de agosto, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tema-ambiental-se-tocaria-por-encimita-en-tlcan-advierten.html>. consultado en septiembre de 2017.

Doceava sección

Alternativas frente al TLCAN y el neoliberalismo en México

La revisión del TLCAN y el interés nacional

Jorge Witker*

Introducción

La experiencia de estos 23 años del TLCAN evidencia que los objetivos y metas ofrecidas originalmente no se han cumplido; que la economía nacional no ha superado tasas de crecimiento del PIB sobre el 3% anual; y que el comercio exterior se ha transformado en una vertiente de subcontratación que propicia importaciones para exportar. Bajo este esquema, los efectos positivos de la ampliación de mercados no han impactado cadenas de valor importantes, por lo que el interés nacional no ha recibido beneficios tangibles y significativos.

Estas reflexiones apuntan a evaluar los temas sensibles de la actual revisión del TLCAN, en el contexto de los intereses presentes en las cinco rondas de negociaciones trilaterales realizadas a la fecha.

El interés nacional

Entendemos por interés nacional al proceso que busca crecer con equidad en democracia, fortaleciendo la identidad nacional, articulando e integrando los diversos sectores económicos y sociales de un país. Ello supone conjuntar una serie de factores que apuntan a fortalecer el concepto de identidad nacional, derivado de la historia, la cultura y el proyecto de nación que generalmente los países plasman en un proyecto constitucional en beneficio de sus habitantes.[1]

* Investigador nacional y catedrático de la UNAM.

[1] FQRENCH-DAVIS, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, CEPAL-LOM, Santiago de Chile, 2003.

Como es de suponer, en el mundo actual de la globalización neoliberal, este concepto se desvanece y diluye en los discursos oficiales, tanto de los organismos multilaterales vigentes como de los propios agentes políticos gobernantes o, en general, de la llamada clase política que controla los Estados-nación.

En este contexto, los tratados internacionales constituyen la expresión jurídica de la propia globalización, en cuyo interior no rigen las reglas del mercado, ni mucho menos del libre comercio y, en consecuencia, estos tratados expresan el predominio o la fuerza de los sectores beneficiarios de la apertura global, pero no al interés general de las economías.[2]

El TLCAN —suscrito en 1993 por México, Estados Unidos y Canadá— respondió a un quiebre evidente del desarrollo del capitalismo, en cuya evolución los Estados ceden sus funciones y políticas económicas a los mercados, los cuales asumen (en los hechos) el qué, cómo y para quién producir.[3]

La suscripción del TLCAN se sustentó, en aquella época, en dos principios que habría que evaluar en la actualidad, si continúan vigentes o es necesario revisarlos o limitarlos: la universalidad y la simetría.

La universalidad supone que se integran a las disciplinas del libre comercio la cadena alimenticia total, es decir, los productos agropecuarios equiparándolas a las manufacturas (granos, cárnicos, semillas, fertilizantes, vegetales, perecederos, etc.), asimilados a autopartes, computadoras y refrigeradores. A ellos se suman los intangibles, incluyendo los servicios culturales, conformando una visión holística y universal de los intercambios mercantiles.

Conviene mencionar, de paso, que este principio se incorporó por primera vez en un tratado de libre comercio (comercio norte-sur), rompiendo una tradición mercantil excluyente que comenzó en el GATT-47.

La simetría implica que los tres países suscriptores del instrumento tienen condiciones de desarrollo equivalentes, al margen del diferencial per cápita y niveles de vida. Así, mientras Estados Unidos tenía hacia el año 2016 un ingreso per cápita de 57 466.76 USD y el de Canadá de 42 157.93 USD, el de México era de apenas 8 201.95 USD, según cifras del Banco Mundial.[4]

Estos dos principios, después de 23 años de TLCAN, deberían ser revisados con ánimo constructivo y con base en ellos, diseñar para nuestro país una estrategia que permita evaluar los efectos que han tenido directamente en el interés nacional, definido precedentemente.

[2] Un ejemplo claro, al respecto, es el TLCAN, en donde carteles, monopolios y oligopolios exportadores de alimentos funcionan deslealmente en la economía mexicana, sin observancia de la Ley Federal de Competencia Económica.

[3] Witker, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 12a. edición, UNAM, México, 2017.

[4] Véase Banco Mundial, *Informe Anual*, 2016.

La experiencia de estos 23 años sustentado en un comercio de bienes homogéneos y similares, comercializándose en un mercado y escenario entre desiguales.

Respecto al interés nacional, externado por Canadá y Estados Unidos, es indispensable conocer desde esta perspectiva qué aspectos —por lo menos jurídicos— importan a México para mantener, confirmar o eliminar algunos puntos que pasaremos a registrar y analizar: eliminación del Capítulo XIX; propiedad intelectual; servicios profesionales para mexicanos; normatividad; nuevos temas, comercio electrónico y agricultura.

Las revisiones arbitrales (capítulos XI, XIX y XX)

Los tres capítulos que establecen instancias arbitrales, con leves rasgos de supranacionalidad, son estructuralmente conflictivos para Estados Unidos, pues se trata de aspectos político-institucionales. En efecto, para la primera potencia mundial no es funcional someterse a revisiones y decisiones que no pasan por el marco institucional de gran potencia. Por otro lado, el sistema federal interno asigna a la Cámara de Representantes y a los estados locales el eje central de las obligaciones y derechos internacionales. El expediente conocido como *fast track* sintetiza los poderes temporales y limitados que el Legislativo le otorga al Ejecutivo.[5]

A estos elementos conceptuales metodológicos previos, conviene precisar cada sistema arbitral de los mencionados más arriba:

Capítulo XI, Inversiones. Comprende dos grandes apartados: *1)* acceso a las inversiones sin limitaciones, especialmente ahora en el TLCAN, después de la reforma energética de 2013 en México,[6] y *2)* medidas de protección a las inversiones, en donde destacan el trato justo y equitativo, y los arbitrajes en foros como CIADI y UNCITRAL.[7]

Este capítulo es cuestionado actualmente por Estados Unidos, porque solicita que a las empresas que negocian con PEMEX, como Empresa Productiva del Estado, se extienda igual tratamiento como si estas terceras empresas fueran o estuvieran reguladas directamente por el tratado.

[5] Conviene señalar que los Estados Unidos no forman parte de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados de 1969; y, por lo tanto, sólo maneja, en general, acuerdos comerciales, autorizados expresamente por su Congreso al Ejecutivo, por temas y temporalidad.

[6] El tema energético, pese al cambio planteado por la reforma mencionada, en esta revisión Estados Unidos no acepta el concepto de mercado energético zonal, que podría, contabilizando las cuantiosas importaciones de petrolíferos y gasolinas, nivelar un tanto el discutible déficit comercial esgrimido por Trump.

[7] Prieto, Gustavo, *El Trato Justo y Equitativo en el Derecho Internacional de Inversiones*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.

Las revisiones antidumping del capítulo XIX. Aquí Estados Unidos solicita la eliminación de estos paneles arbitrales que se contemplan en dicho Capítulo para las prácticas desleales. El interés nacional de México en este punto se ve afectado y será necesario evaluar lo siguiente:

- Supone que ante cualquier práctica desleal, real o supuesta de un exportador mexicano, se tendrá que aplicar la ley interna de dicho mercado, ley que —bajo perfil proteccionista— es bastante generosa con los productores estadounidenses, y que al iniciar la supuesta investigación, procederían a aplicar aranceles en forma discrecional y/o recurrir a las cuotas que, para los efectos del libre comercio, constituyen anomalías evidentes.
- Esta fórmula es muy desfavorable para México y debería pugnarse porque al eliminarse los paneles del mencionado Capítulo, habría que dejar expresa que las controversias deben ventilarse bajo los procedimientos de la OMC, cláusula que debe quedar explícita, pues al omitirse se aplicaría la ley interna estadounidense.
- La otra posibilidad al respecto podría ser llevar, por lo menos, la práctica del *dumping* a la legislación de competencia, estrategia que se utiliza en algunos tratados de libre comercio, específicamente en los de Canadá-Chile y Chile-Corea del Sur, y en los países de la Unión Europea, donde esta práctica anticompetitiva se resuelve en el lugar de origen, es decir, en el país exportador, en el cual se detecta la anomalía de una posición dominante de mercado, monopólica u oligopólica.

En síntesis, es necesario tomar en cuenta que la sola eliminación del Capítulo mencionado no es suficiente, sino que hay que establecer expresamente que la controversia se resolvería de acuerdo a los procedimientos que establece la OMC.[8] Estados Unidos, por su parte, rechaza este Capítulo por contener, según ellos, elementos de supranacionalidad que son frontalmente rechazados al respecto.

Revisiones del capítulo XX. Se trata de controversias entre Estados respecto a la interpretación y/o aplicación de las cláusulas del tratado en cada territorio, y que operó en muy limitados casos, y que en general Estados Unidos ha impedido y obstaculizado la conformación de los respectivos paneles arbitrales, cosa que no ha tenido efectos ni positivos ni negativos para el interés nacional de los mexicanos.[9]

[8] Zapatero, Pablo, *Derecho del Comercio Global*, Thomson Civitas, 2003.

[9] En los 23 años de vigencia del TLCAN, este capítulo se aplicó en el caso de las escobas de mijo, en el transporte terrestre de autocamiones, los dos ganados por México, y el tercero sobre las cartas paralelas referidas al azúcar mexicano, que Estados Unidos no aceptó.

Las reglas de origen

Para acceder al mercado TLCAN, se exige que los bienes sean originarios de la zona norteamericana de libre comercio, a fin de evitar que terceros países tengan derecho a participar en el mercado zonal. Para otorgar la calidad de origen de los productos que gozan de preferencias, deben cumplir con los criterios de inicio convenidos, que como regla general el TLCAN exige el llamado "salto arancelario", que resulta ser más objetivo. Paralelo a ello y por cadenas de productos, los requisitos de origen tienen reglas o métodos específicos según la mayor complejidad de procesos y tipos de productos. Entre estos destacan dos ramas de complejidad en materia de origen: los textiles y los automotrices, que han logrado en estos 23 años integrar y consolidar cadenas de valor en procesos articulados entre proveedores, fabricantes, armadores, etc., respaldados por inversiones de casas matrices, empresas medianas y grandes, y un grupo de pequeñas empresas calificadas en México como de exportadores indirectos. Estas últimas y otras gozan de tratamientos de certificación e IMMEX, figuras que registran en programas informáticos los tributos suspensivos y *Draw Back*.[10]

Este esquema, especialmente la industria automotriz, ha funcionado, y México tiene un derecho a integrar y aportar contenidos nacionales hasta un 50% de fabricación interna, pero lamentablemente sólo aporta alrededor del 30% de cada vehículo. Adicional a lo anterior, el contenido regional de componentes, insumos y partes es de un 50% (provenientes de Estados Unidos, México y Canadá).

El planteamiento de Estados Unidos en la renegociación es que el contenido regional sea de un 80%, mientras exige que el 50% de ese porcentaje tenga que ser exclusivamente de origen estadounidense.

Conviene señalar que (como se observa en líneas más arriba) México se conformó con una zona de confort que le permitió cubrir el 30% del contenido de los automóviles en el TLCAN, y durante estos largos años no aprovechó impulsar su industria nacional y volverse exclusivamente maquilador, es decir, no diseñó una estrategia que se conoce como de manufactura 4.0 que abarca: diseño-tecnología, inclusión académica, centros de investigación, fomento empresarial (que toda política pública, más los apoyos informáticos deben suministrar para dar el salto de un país maquilador a un país efectivamente exportador de manufacturas).[11]

[10] Méndez Castro, Ricardo, *Manual Práctico para la Administración del Programa IMMEX*, CENCOMEX, México, 2017.

[11] Ramos, Alejandro, "Reglas de origen y la renegociación del TLCAN", *Trade Law & Customs*, núm. 4B (julio-agosto), pp. 92-96.

En cuanto a la industria textil, Estado Unidos busca integrar cadenas con fibras sintéticas y naturales propias (algodón subsidiado, por ejemplo) y desintegrar cadenas de valor con fuerte presencia asiática y China.

Como vemos, lo anterior constituye desafíos para México, y hoy en día se encuentra ante las sugerencias o imposiciones de los socios que revisan estas cláusulas del TLCAN.

La Cláusula Sunset

Es una institución del derecho estadounidense, del derecho administrativo, por la cual las resoluciones que crean o extinguen derechos operan al estilo de la afirmativa ficta de nuestro derecho interno y que, por el transcurso o cumplimiento de un plazo, opera automáticamente.

En el caso del TLCAN, Estados Unidos plantea que transcurridos cinco años, si ninguno de los países expresa intención de revisar o mantener el tratado, se extingue sin mayores dilaciones.

Esta modalidad, el Departamento de Comercio de nuestro vecino del norte la utiliza para la vigencia de las cuotas antidumping o compensatorias, con la cual, por economía procesal, opera con frecuencia, máxime que las inversiones han pasado a ser factor estratégico del comercio internacional actual.

México ha aceptado este esquema en principio, a reserva que la revisión se haga en forma integral y a la luz de evaluar globalmente inversiones, empleo y comercio trilateral.

Servicios profesionales

En cuanto a los servicios profesionales para mexicanos debemos ser muy cautos al respecto, pues tratar de conseguir plazas para algunos profesionales mexicanos en el TLCAN (médicos, enfermeros e ingenieros) no es una política positiva para nuestro país, puesto que formamos estos profesionales con los recursos de toda la sociedad, y lo nacionalmente recomendable es que busquemos la forma de ofrecerles trabajo en nuestro mercado interno y no estar en una actitud poco soberana y digna, fomentando la ida o exportación de nuestros profesionales al extranjero. Aquí la defensa del interés nacional está en sentido contrario a lo que algunas autoridades nuestras han manifestado al respecto.

Normas y estándares

Respecto de la normatividad, estándares y equivalencias, hay que analizar con mucha objetividad este proceso, pues constituye un instrumento perma-

nente de innovaciones productivas. Es una actividad que compromete a toda la sociedad, pues los productos elaborados en México constituyen un factor de identidad nacional; y ningún país, por pequeño que sea, renuncia a una mínima autonomía tecnológica, científica y productiva en el contexto de los mercados globales actuales.

Los esquemas de normalización son manifestaciones de la política industrial y productiva de un país, que no puede separarse por afanes importadores de la economía nacional en su conjunto. Recuérdese que son normas de productos y servicios, que especifican y precisan las características de los mismos, es decir, incluyen: diseño, tamaño, peso, inocuidad, comportamiento energético y ambiental, interoperatividad material, incluso procesos y métodos de producción, todo lo cual responde al grado de desarrollo e innovaciones productivas de que goza un país.

En este campo, la experiencia TLCAN no ha sido muy positiva, por cuanto México ha accedido a reconocer normatividad y estándares bajo políticas de equivalencias, por las cuales asumimos que la normatividad, en origen, es la recomendable para el consumidor nacional, olvidando que, en materia de daños o perjuicios, ocasionados por dichos productos, declarados de norma equivalente, no son responsables los fabricantes estadounidenses, pues su ley los obliga a responder sólo por daños o perjuicios ocasionados en el territorio nacional de Estados Unidos.

A dicha asimetría se suma la falta de reciprocidad en este campo, pues las normas y reglamentos de productos mexicanos que se exportan allá, no tienen reconocimiento de equivalencia alguna y son sometidos a todas las revisiones, encareciendo los productos.

Propiedad intelectual

En materia de propiedad intelectual se observa en la propuesta de negociación estadounidense una clara contradicción, pues, por una parte, señala que debe ajustarse y respetar el Acuerdo sobre la Propiedad Intelectual de la OMC (ADPIC) que —entre otras vertientes— contempla las licencias obligatorias que han sido abiertamente rechazadas por Estados Unidos; y, por la otra, se somete a la ley interna estadounidense que postula una defensa vigorosa de los derechos patentarios, muy ligados a los intereses de los laboratorios farmacéuticos estadounidenses, y que a México preocupa por el impacto que ello tendría en los medicamentos genéricos tan utilizados por los consumidores mexicanos.

En este punto, para el interés nacional de México conviene, a todas luces, reforzar el esquema multilateral del ADPIC, y pugnar porque el plazo

de las patentes no se prolongue más allá de lo que se negoció en el TPP, tema que debe ser visto con ecuanimidad por nuestros negociadores.

Los nuevos temas

Adicionalmente, la incorporación al nuevo texto (actual y futuro) del TLCAN, de los temas laborales y ambientales, abre un horizonte interesante y —por qué no decirlo— prometedor para una real posición de interés nacional. En materia laboral, el nivel salarial de los trabajadores mexicanos es, en lo general, por lo menos diez veces inferior al salario promedio estadounidense y canadiense. En el sector automotriz, por ejemplo, el valor hora es entre 30 y 40 USD, mientras en México es entre 2 y 5 USD, por el mismo tiempo/trabajo. Este diferencial salarial fue uno de los fundamentos originales del TLCAN, pues se plantearon como meta una gradual y paulatina asimilación o cercanía entre los salarios zonales del TLCAN. Tal vez, esta promesa incumplida es la más desconcertante para el análisis; y —yo dijera—para la revisión y actualización del actual texto, pues paradojalmente, el salario mexicano más que ascender ha descendido en estos años; y según algunos datos de INEGI, la disminución del poder adquisitivo ha sido superior al 30 por ciento.

Este punto, de un efecto social trascendente, debe estar en el debate, pues para el presidente Trump se trata de un dumping social que México debe abordar para nivelar la competitividad a factores reales y no sólo a la mano de obra barata, que por largos años se mantiene como centro de nuestras exportaciones.

En cuanto al medioambiente, encontramos otra paradoja en la posición de Estados Unidos; por una parte, el presidente Trump rechazó el Acuerdo de París, que contempla limitantes parciales a la actividad productiva y energética del mundo (cambio climático); y, por la otra, plantea una observancia al entorno ecológico que la globalización actual ha violentado y deteriorado a nivel planetario: el medioambiente.[12]

Este campo que tiene que ver con la regulación, fundamentalmente de las inversiones en los países emergentes, ha detonado la denominación de un dumping ambiental, situación que para el interés nacional de México debe preocupar especialmente en materia de las explotaciones mineras canadienses, en donde se exhiben numerosos puntos vulnerables que, si el

[12] AA.VV., "Economía Global, Derechos Globales: los órganos de tratados de la ONU progresivamente reconocen obligaciones extraterritoriales en respuesta a actividades empresariales globales", *Aportes DPLF*, núm. 20 (agosto), Washington, 2015.

TLCAN los disciplina efectivamente, serían de gran provecho para las 19 entidades federativas mineras de nuestro país.

El comercio electrónico y el nuevo TLCAN

Actualmente, al impacto de las innovaciones tecnológicas, especialmente en el ámbito de la informática y telemática, surge el comercio electrónico que viene a modificar cualitativamente el papel de los agentes económicos y a modificar las relaciones jurídico-económicas.

En efecto, las cadenas productivas se nutren de la economía de datos y las empresas de servicios terciarizados de software, contabilidad, servicios bancarios, logística de gobierno o administración empresarial, etcétera, son servicios ligados totalmente a la informática. Es decir, el comercio electrónico impacta sobre todo la de producción y servicios, y va mucho más allá de portales como Amazon y eBay, que venden y compran variedad de productos y servicios, y que tanto nos atraen como consumidores y usuarios ocasionales.

Este tema, que obviamente no figuró en el texto original del TLCAN, tiene un antecedente cercano en el TPP, que contempla y registra al comercio digital o electrónico como una expresión operativa de la economía digital que hoy día abarca todas las actividades económicas y administrativas del planeta.

La revisión actual contempla un capítulo que tiene por objeto regular los intercambios digitales, a través de fijar umbrales o topes máximos para las operaciones entre empresas e individuos en la región.

Los umbrales actuales son de 20 dólares por Canadá, 50 dólares por México y la posición de Estados Unidos —original— es no limitar estos intercambios a umbrales, cuestión que el interés nacional de México no puede permitir porque implica impactar negativamente a empleos, salarios, impuestos, tarifas, etc.; y lo más importante, que este comercio perjudica a las pequeñas y medianas empresas, en cuanto a los contenidos nacionales de los productos y al estímulo indiscriminado a las importaciones de todo tipo de productos, como lo patentiza Amazon, que comenzó con el comercio de libros y hoy en día abarca un amplio universo de productos distintos.[13]

Aquí es importante que México fije claramente su posición al respecto, tanto en esta revisión del TLCAN como en la ronda ministerial de la OMC que se celebró en Argentina en diciembre de 2017.

[13] De María y Campos, Mauricio, "La sombra del TPP: ¿de regreso a través del TLCAN y la OMC? Desafíos para México y el mundo", *Este País*, núm. 316 (agosto), México, 2012, pp. 38-41.

El capítulo agropecuario

Al capítulo agropecuario debemos situarlo en un breve contexto histórico, pues, hasta la Ronda Uruguay de 1993 de la OMC, el sector agrícola y pecuario había sido excluido del libre comercio; y, a partir de la OMC, se logró integrarlo a las disciplinas de las manufacturas, reservando un acuerdo específico (el Acuerdo sobre Agricultura, ASA) que reconoce un trato especial y diferenciado para los países no adelantados, tema que tiene su origen en la Parte IV del GATT-47.[14]

Ahora bien, conviene precisar que en la negociación actual debe distinguirse entre:

- Los productos de origen mexicano perecederos (*berries*, vegetales, frutícolas, hortícolas, espárragos, aguacates, tomates, carne de bovino y otros) que son exportaciones significativas de nuestro país cercanas a los 30 mil millones de dólares. En este sector se ha reiterado imponer cuotas estacionarias de productos hortifrutícolas mexicanos, en la época que producen y comercializan sus productos internos similares, extendiendo así la práctica restringida que aplica a los tomates, según la estación anual de Florida. Esta medida proteccionista no puede México aceptar, pues atenta contra su propio interés nacional.
- Las importaciones, fundamentalmente de granos, en donde México es el primer importador de maíz amarillo, soya, sorgo, arroz, trigo y frijol; dichas importaciones, subsidiadas y en *dumping*, capturan ingentes cantidades de divisas que el país debe afrontar anualmente.[15] Aquí es necesario recordar las absurdas expresiones de un asesor del "cuarto adjunto" de México, quien señaló: "gracias al TLCAN, las exportaciones de aguacate nos han permitido importar nuestra comida", temerario sofisma que INEGI aclara con el siguiente cuadro:

• Valor de importaciones de maíz amarillo y blanco (2015-2016): 2 500 millones de dólares. • Valor de exportaciones de aguacate (2015-2016): 1 614 millones de dólares.

[14] Witker, Jorge, *Comercio Exterior. Régimen jurídico de comercio exterior mexicano*, UNAM, México, 2017.

[15] En el año 2016, México compró 2 mil 265 millones de dólares de maíz amarillo, lo que equivale a 12.95 millones de toneladas, de las que el 98.5% fueron adquiridas del vecino del norte. Vid. Christopher Novak, director general de la National Corn Growers Association de Estados Unidos, *El Financiero*, 1 de diciembre de 2017, p. 5.

Con todo, el comercio agrícola efectivo sigue apegado a considerar la cadena de valor alimenticia como segmentos estratégicos. Japón reserva el arroz para su mercado interno; Canadá reserva los lácteos y avícolas; la Zona Euro mantiene la antigua política agraria comunitaria como área restringida y regulada; y, numerosos países —incluyendo a nuestros vecinos— aplican medidas sanitarias y fitosanitarias con rigidez en sus fronteras, y la reciprocidad no está presente especialmente en nuestro comercio agrícola regional. Es decir, al parecer en los mercados regionales actuales (alimentos y vegetales) no aceptan la universalidad ni la simetría antes señaladas al inicio de este capítulo.

Además, el sector agrícola, en estos 23 años de experiencia TLCAN, tampoco ha sido funcional a un comercio justo, libre y abierto, pues ni la libre competencia y ni la libre concurrencia ha sido congruente con el texto del artículo 1907 de dicho instrumento, que dice:

> Consultas […] 2. Las Partes acuerdan además, consultar entre sí: a) la factibilidad de desarrollar reglas y disciplinas más eficaces sobre el uso de subsidios gubernamentales; y b) la factibilidad de apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar las prácticas transfronterizas desleales de precios y el otorgamiento de subsidios gubernamentales.

En efecto, los subsidios que se otorgan anualmente a los productores estadounidenses por la renovada Farm Bill, permiten una competitividad artificial que anula toda posibilidad de competir en terreno parejo y en libre mercado, orillando a los productores nacionales a intentar competir, más que con ellos, con la Oficina del Tesoro de nuestro vecino del norte. Así, los subsidios han sido una violación permanente del Tratado, sin que México cuestione tal comportamiento.

A lo anterior, según estudios del Agricultural Dumping Under NAFTA, de la Universidad de Tufts, el dumping practicado ha significado en maíz un 19%, en soya un 12%, en trigo un 34%, en algodón un 38%, en arroz un 16%, en carne de res un 5%, carne de puerco un 10% y carne de pollo un 10%, márgenes detectados y registrados entre 1997 y 2010.

A las anteriores prácticas desleales, algunos productores mexicanos han señalado la existencia de oligopolios que controlan, en los hechos, el sistema agroalimentario nacional en donde destacan: Gruma, Viz, Monsanto, Cargill, Nestlé, Kellogg's y Bimbo, los que imponen oferta, demanda y precio que han impactado de forma negativa a los consumidores.

Por ello, es necesario en las actualizaciones del TLCAN, traer al debate a todos los interesados en la política agraria integral nacional y no sólo a segmentos beneficiados, por importantes que parezcan. Los productores deben

ser los primeros a convocar a lo largo del país (productores de arroz, maíz, soya, trigo, lácteos, ganaderos, porcicultores, avicultores, pequeños agroindustriales), más allá del Consejo Nacional Agropecuario —que a la fecha nada ha dicho al respecto—, a fin de diseñar una estrategia negociadora alimentaria completa y no parcial. Los trabajadores agrícolas, ejidatarios y comuneros, más los consumidores, deben ser también defendidos de alimentos que entran a México, a veces por no cumplir normas y estándares de calidad en otros mercados.

En síntesis, en esta revisión en materia agrícola, el interés nacional debe estar presente a los siguientes puntos:

- Apostar al verdadero libre comercio, sin subsidios, *dumping* ni cuotas estacionarias de exportación, apegado a los principios originales del artículo 1907 del TLCAN.
- Regular los monopolios u oligopolios comerciales a fin de abrir el mercado a los productores nacionales e internacionales diversos (libre mercado).
- Convocar a productores reales y no ficticios a programar una disminución gradual de las importaciones desleales de granos para fomentar el desarrollo agrícola nacional, por ejemplo, los negociadores del Consejo Nacional Agropecuario del "cuarto de junto", en estas revisiones, representan más a los importadores de granos que a los productores internos.
- Hacer exigible el derecho humano a la alimentación y propugnar por una inicial soberanía alimentaria.
- Exigir reciprocidad en estándares, normas y calidades de los productos alimenticios que lamentablemente, en algunas ocasiones, llegan al mercado interno sin control alguno.

Consideraciones finales

De los aspectos mencionados precedentemente, pensamos que una agenda negociadora del TLCAN, centrada en el interés nacional, debe contemplar los siguientes puntos:

1) Respecto a la eliminación del capítulo XIX, es necesario mencionar como opción recurrir al sistema de la OMC en forma explícita.
2) En propiedad intelectual, pugnar por el multilateralismo del ADPIC y defender los productos genéricos.

3) En cuanto a los servicios profesionales para mexicanos, el gobierno (más que negociar cupos para ellos) debe plantear políticas de pleno empleo para médicos, enfermeras e ingenieros.
4) En el campo de la normatividad, defender las producciones e innovaciones nacionales, y no otorgar equivalencias si no están fundadas en una efectiva reciprocidad de los socios miembros del TLCAN.
5) En materia laboral, reforzar el mercado interno con salarios apropiados, y en línea a los salarios de los socios del TLCAN.
6) En materia ambiental, ratificar la posición de México en el Acuerdo de París, y pugnar porque las inversiones mineras de Canadá se ajusten a los límites ambientales de los tratados y convenios vigentes en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2016), *Informe Anual*.
Bourguignon, François (2017), *La globalización de la desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
Correa, Carlos María (2006), *Propiedad intelectual y salud pública*, Buenos Aires, La Ley.
Cretella NETO, José (2003), *Direito Processual na Organizacao Mundial do Comercio*, Río de Janeiro, Forense.
Díaz Müller, Luis T. (2006), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa.
Ffrench-Davis, Ricardo (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de política económica en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM.
Méndez Castro, Ricardo (2017), *Manual práctico para la administración del programa IMMEX*, México, CENCOMEX.
Prieto, Gustavo (2013), *El trato justo y equitativo en el Derecho Internacional de Inversiones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
Ramacciotti, Beatriz *et al.* (eds.) (1993), *Derecho Internacional Económico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
Ramos, Alejandro (julio-agosto) "Reglas de origen y la renegociación del TLCAN", *Trade Law & Customs*, núm. 4B, pp. 92-96.
Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (2016), *Los derechos sociales en el estado constitucional*, México, Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
Srinivasan, Mandyam M. *et al.* (2017), *Cadenas internacionales de suministro*, México, Trillas.

Witker, Jorge (2011), *Derecho del Comercio Exterior*, México, UNAM.
Witker, Jorge (2017), *Comercio Exterior. Régimen jurídico del comercio exterior mexicano*, México, UNAM.
Witker, Jorge (2017), *Introducción al derecho económico*, 12a. edición, México, UNAM.
Zapatero, Pablo (2003), *Derecho del comercio global*, Madrid, Thomson-Civitas.

No a la modernización de TLCAN: una nueva integración de México en el mundo

Alberto Arroyo Picard*

Introducción

En esta introducción quiero exponer el sentido y la lógica de este capítulo. Lo que es y lo que no es. No es un balance de los resultados del TLCAN, ello seguramente es expuesto en otros capítulos de este volumen. Sin embargo, sí daré algunos datos básicos (y referiré a otros escritos) para fundar el por qué no es una catástrofe su derogación.

La alternativa que proponemos no suprime la sana competencia, pero el maximizar las ganancias de las empresas más grandes y poderosas no puede ser un absoluto ante el que se sacrifiquen o vulneren los derechos humanos universalmente reconocidos. Cualquier tratado en materia económica debe ser compatible con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

Somos conscientes de la enorme dependencia de la economía mexicana a la estadounidense y por ello que el fin abrupto del TLCAN pudiera tener repercusiones. Sin embargo, precisamente por el enorme entrelazamiento entre las dos economías, el cambio sería gradual y prolongado. Habrá tiempo para transitar a un nuevo modelo económico en que las relaciones con el exterior sean un elemento de una estrategia de desarrollo compleja en la que el mercado interno juegue un papel central. Sin embargo, tampoco desarrollaremos en detalle los elementos de este modelo económico distinto. Ello también ha sido abordado a lo largo de esta colección, sólo daremos algunos elementos.

Empezamos con un planteamiento breve de lo que son los tratados de libre comercio (TLC). Con ello queremos fundamentar por qué no es cues-

* Universidad Autónoma Metropolitana.

tión de modernizar el TLCAN, es la orientación esencial de los TLC lo que ha sido dañoso para los tres países. Lo mejor es derogarlo y negociar otro bajo parámetros y principios diferentes.

Se puede pensar que lo que proponemos no es posible. El gobierno de Peña Nieto y los beneficiaros mexicanos del TLCAN están tan obsesionados con mantenerlo, que están dispuestos a ceder hasta en las más negativas exigencias de Trump. Somos conscientes de ello, por ello pensamos que lo mejor es construir, entre los aliados de los tres países, otra coyuntura en la que haya mayor posibilidad de negociar un nuevo tratado en beneficio de tres pueblos.

¿Qué son los tratados de libre comercio?

Parecería una pregunta inútil, pero no es así, ya que no es lo que su nombre parece indicar y, sobre todo, lo que plantea la propaganda que sus impulsores difunden. Sólo entendiendo la especificidad de los tratados de "libre comercio" (en adelante TLC) podremos entender por qué planteamos que no son mejorables o modernizables. No nos oponemos a integrarnos al mundo, nos oponemos a esta forma de integración.

Los TLC no son sólo tratados arancelarios o de facilitación del intercambio de mercancías, eso era el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), creado después de la Segunda Guerra Mundial, al que México se incorporó en 1986.

Los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y otros similares —que llamaremos genéricamente Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que forman parte de TLC o se firman por separado—, están orientados por la misma filosofía que los TLC: no sólo dan seguridad jurídica, sino garantizan un catálogo de derechos de los inversionistas extranjeros que son incompatibles con los derechos humanos (Arroyo 2016 y CAITISA 2017,[1] Consejo de Derechos Humanos ONU, 2016).

Los TLC son mucho más que comercio, incluyen muchos otros temas que no son estrictamente comerciales. Inversiones, con una definición amplísima de inversiones que abarca todo activo, incluso las concesiones mineras o petroleras, aún antes de que se invierta en ellas y por supuesto las inversiones de cartera; es un catálogo de derechos supranacionales a los inversionistas extranjeros con mecanismos efectivos para hacerlos valer en arbitraje

[1] La CAITISA es una comisión de secretarios de Estado ecuatorianos y expertos internacionales (en la que tuve el honor de participar), creada por el presidente Correa para auditar los tratados sobre inversiones vigentes.

internacional. Políticas de competencia o disciplinas rígidas y obligatorias para que predominen en el conjunto de la economía las reglas del mercado. Propiedad intelectual con espectros cada vez más amplios de cobertura. Servicios, incluidos los financieros y aquellos servicios antes públicos y asociados a derechos humanos. Incluye además varios capítulos sobre el papel del Estado: disciplinas a las que deben someterse los Estados nacionales sobre empresas públicas estipulando que deben someterse a la competencia y comportarse con criterios comerciales, abre las compras públicas a licitaciones internacionales.

Los TLC son también mucho más amplios y profundos que la Organización Mundial de Comercio (OMC, creada en 1995 como sustitución del GATT). La OMC no logra que se aprueben en su mandato los llamados temas de Singapur (principalmente inversiones, compras públicas y papel del Estado y política de competencia), surgidos en la reunión ministerial realizada en dicha ciudad del 9 al 13 de diciembre de 1996, que son fuertemente impugnados por movilizaciones sociales en la ministerial realizada en Seattle del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, y rechazados oficialmente en la ministerial de Cancún en septiembre de 2003. Esta derrota es la que se quiere superar en los TLC, junto con la exclusión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y profundizar en otros temas como propiedad intelectual y ampliar la cobertura en servicios.

Rechazamos los TLC y TBI no sólo por los temas que incluyen, sino por la teoría económica que los orienta: el libre comercio.

La palabra libertad en el nombre de estos tratados no se refiere a los ciudadanos, sino es una vieja teoría económica: el liberalismo, hoy renovada y profundizada como neoliberalismo. Es una teoría económica que plantea que el mejor regulador de la economía es la oferta y la demanda, que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía, que hay que desregular para dejar la dinámica de la economía a las fuerzas del mercado. Las fuerzas del mercado no son un abstracto, son grupos que tienen una enorme asimetría de poder. Una competencia sin reglas o limitaciones, es dejar la economía a la ley del más fuerte. Los tratados de "libre comercio", lo que pretenden de fondo es legislar supranacionalmente, el dejar la economía y con ello nuestro bienestar a la ley del más fuerte. El libre mercado agudiza la competencia y puede lograr eficiencia económica para los más poderosos, pero no puede garantizar desarrollo, derechos de la mayoría y menos justicia social. Nuestra oposición a estos tratados no es sólo por los temas que abarca o las reglas que convierte en ley supranacional, sino por la teoría de fondo que los sustenta. Es por ello que planteamos no su renegociación o modernización, sino su sustitución por otro tipo de acuerdo.

En realidad estos tratados buscan, como planteó el ex director de la OMC, Renato Ruggiero (1995-1999), ir construyendo "una constitución mundial de los derechos del capital". No podría ser más claramente cínico, sólo derechos, no obligaciones, y sólo del capital, no del conjunto de sectores de la sociedad. Se convierten en una pieza clave de la gobernanza global de la economía, en el marco legal supranacional de la nueva etapa del capitalismo, el capitalismo globalizado (Robinson 2013).[2]

Estos tratados son en realidad una camisa de fuerza para cualquier gobierno que quiera proceder a un cambio de fondo en la orientación de sus políticas económicas fuera de la lógica del libre comercio, ya que si violan cualquiera de los compromisos firmados será demandado en un panel de arbitraje internacional y su resolución es definitiva. Es decir, el tratado es una especie de seguro contra cambios democráticos. El mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado (apartado B del capítulo 11, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) convierte lo pactado en esta materia en legislación por encima de la Constitución mexicana, ya que se trata de un arbitraje en el que el panel decide quién de las partes violó algo de lo estipulado en el TLCAN, y tiene mecanismos coercitivos para hacer valer su sentencia sin que el Estado perdedor del arbitraje pueda apelar basado en cualquier legislación interna que no haya hecho valer como excepción en el texto mismo del tratado. En los hechos y para efectos prácticos, estos tratados están por encima de nuestra Constitución.[3] Se convierten así en una especie de seguro contra cambios de fondo que quisiera hacer un nuevo gobierno democráticamente electo.

[2] No es el momento de desarrollar la tesis de que estamos en una nueva etapa del capitalismo. Pero consideramos que la globalización no es sólo un avance cuantitativo de la internalización del capital, sino al incluir la globalización del proceso productivo, incluso del trabajo, necesita una gobernanza global de la economía de la que los tratados de libre comercio son una pieza fundamental. En esta etapa se va consolidando una nueva fracción de la clase capitalista, globalizada, cuya reproducción ampliada ya no depende sólo de las condiciones nacionales, y por ello se han fortalecido una serie de organismos formales (Banco Mundial, Fondo Monetario, OMC, entre otros) y también informales como el G20 y otros grupos públicos privados que pretenden regular, o más bien desregular, la economía global en función de los intereses de esta fracción globalizada del capital. Los Estados nacionales juegan también un papel (subordinado) en esta gobernanza global y por ello, entre otras cosas, firman estos tratados que benefician fundamente a esta fracción de clases globalizada. Hoy asistimos a una crisis de esta globalización salvaje que pretende dejar toda la dinámica económica al mercado y con ello a la ley del más fuerte.

[3] En la legislación mexicana es claro que los tratados internacionales, salvo los de derechos humanos, tienen una jerarquía legal menor que la Constitución nacional, pero los tratados de libre comercio, y particularmente el TLCAN, encontraron en el mecanismo de solución de controversia, la forma de que en los hechos estén por encima de la Constitución.

No se plantea aislar a México del mundo, ello además no es posible; pero dejar la dinámica de las relaciones internacionales a la ley del más fuerte (mercado) es un retroceso en la historia y en la civilización. Sabemos que las relaciones internacionales, como las nacionales, son relaciones de poder y éste es asimétrico, pero las leyes y la civilización son para, a pesar de ello, tratar de garantizar derechos. Convertir en ley suprema la ley del más fuerte no es modernidad, es retroceso.

No podemos aceptar una economía global sin límites ambientales y sin garantías de respeto a los derechos humanos integralmente considerados. Como veremos más adelante, estos tratados de libre comercio e inversión, en los hechos, violan el maco internacional de derechos humanos.

Esta globalización mercantilista es rechazada y, aunque la propaganda lo oculta, está en crisis. Los movimientos sociales, incluso algunos gobiernos, que se oponen a esta globalización neoliberal no pretenden volver atrás la rueda de la historia, sino al contrario, construir una nueva civilización, salvar el planeta y con ello la vida. Hay que evitar creer que los únicos que se oponen a esta globalización dejada al mercado son los partidos de extrema derecha racista y xenofóbica que han sobresalido en la prensa en los últimos años. No se debe caer en la falsa disyuntiva de globalización o proteccionismo, o entre estatismos y libertad. Estamos ante una crisis no sólo económica y política, sino de la civilización actual que todo lo subordina a la ganancia mercantil. En el tema que nos ocupa, ello implica, no una modernización (en realidad profundización) de los TLC, sino nuevo tipo de convenios, de regulación global de la economía que garantice los derechos humanos y un medio ambiente sano.

Es por ello que en esta ocasión no nos centraremos en propuestas puntuales sobre en qué sentido modificar el texto de tal o cual artículo o capítulo del TLCAN. Este tipo de propuestas las hemos hecho en el pasado como parte de esfuerzos colectivos (Arroyo *et al.,* 1993;[4] Arroyo *et al.,* 2005;[5] Colectivo, 2014;[6] CAITISA, 2017). No proponemos su renegociación o modernización, sino su sustitución por otro tipo de acuerdo. En este capítulo resumiremos las líneas generales y principios de nuestra propuesta de tratado que sustituya al TLCAN (y el resto de TLC y TBI que México tiene vigentes). Pero antes debemos esbozar respuestas a otra pregunta.

[4] Se trata de un análisis y propuesta capítulo por capítulo del TLCAN.

[5] Se trata de un análisis y propuestas capítulo por capítulo del derrotado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Se fue enriqueciendo en sucesivas versiones y se publicó en 5 idiomas: inglés, francés, portugués, alemán y creol.

[6] Elaborado por movimientos sociales, pueblos originarios, sindicalistas, expertos, activistas y comunidades afectadas por las prácticas de las empresas transnacionales de las Américas, Europa y Asia.

¿Sería realmente una catástrofe que se suprimiera el TLCAN?

Este es hoy el gran debate. El gobierno de Peña Nieto y algunos grandes empresarios beneficiados por el TLCAN dicen que sí. Sin embargo, incluso los defensores del libre comercio, en los últimos años, han tenido que reconocer que ni todas las regiones geográficas, ni los sectores mayoritarios de la población han tenido beneficios de este tratado.

No se pretende en esta ocasión hacer un balance de los resultados del TLCAN. Otros capítulos de este mismo volumen lo hacen y lo he hecho en otras publicaciones.[7] Sólo me referiré a unos cuantos datos duros que me servirán más adelante para hablar de las alternativas ante la eventual cancelación del TLCAN.

La economía está estancada

En la estrategia económica mexicana, de la que forma parte el TLCAN, se plantea que el motor de la economía sean las exportaciones y la inversión extranjera, y es verdad que estos dos indicadores crecen espectacularmente. Ambos elementos están vinculados a Estados Unidos. Por ejemplo, en 2017 el 80% de las exportaciones[8] y el 55.5% de la inversión extranjera fueron en relación a Estados Unidos.[9] Es por eso que algunos dicen que la cancelación del TLCAN con Estados Unidos sería una catástrofe para la economía mexicana (volveremos sobre este punto más adelante).

Sin embargo, paradójicamente, la economía mexicana crece muy poco. Durante el TLCAN la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante es de sólo 1.09%, la más baja de todas las estrategias eco-

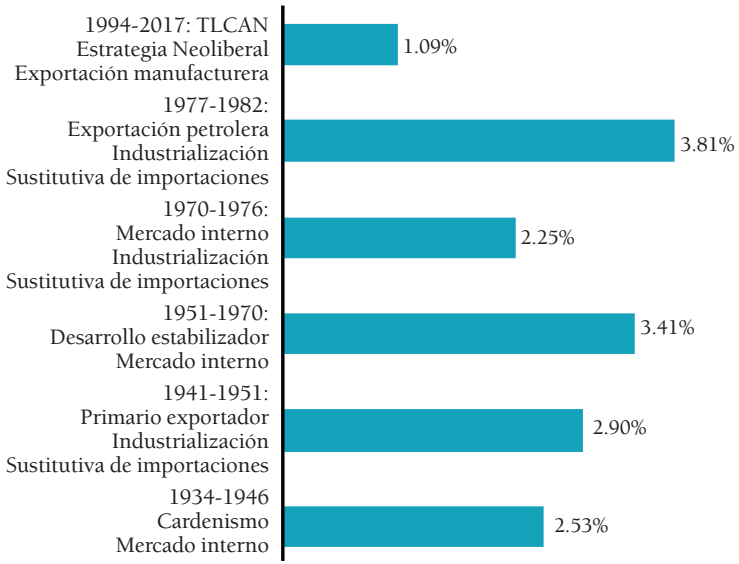
[7] Dentro de la amplia producción de La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), nacida desde 1991 (<www.rmalc.org>), quiero introducir específicamente tres textos que se refieren en la bibliografía al final del capítulo. Arroyo Alberto y Pérez-Rocha Manuel, coordinadores, (2015) que es un análisis colectivo de los tres países de América del Norte que contrasta las promesas hechas por los promotores del TLCAN con los principales datos duros a los 20 años de su vigencia. Sandoval Juan Manuel y Vázquez Miguel Ángel, coordinadores 2016, que hacen balances generales, regionales, de sectores, del mercado laboral y de su relación con la industria militar estadounidense. Sandoval Juan Manuel, Orozco Marcela y Arroyo Alberto 2017, artículo sobre el complejo militar en América del Norte y el TLCAN en la época de Trump.

[8] Me refiero sólo a Estados Unidos porque se presupone que con Canadá seguiría vigente el TLCAN. Es el dato a noviembre de 2017, pero en porcentaje es muy similar a todos los años del TLCAN, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/ sector externo/balanza comercial de mercancías por países y zonas económicas>.

[9] Es el dato del tercer trimestre de 2017, pero en porcentaje es muy similar todos los años del TLCAN, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274848/Informe_Congreso-2017-3T.pdf>, cuadro 5.5 página 16.

nómicas seguidas por el país desde 1940 a la fecha, como puede verse en el gráfica 1.[10] También es el de más pobre crecimiento de todos los países América Latina, es el número 25 de 30 países que refiere el Banco Mundial.[11]

GRÁFICA 1
RESULTADOS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO PIB PER CÁPITA 1934-2017



FUENTE: elaboración propia con base en PIB promedio anual tomado de INEGI. De 1940 a 1975, el PIB por habitante en pesos de 1960, tomado de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana*, Siglo XXI, p. 92. De 1970 a 1982, Cálculo en pesos de 1980 tomado de Cuentas Nacionales INEGI. De 1983 a 2017, tomado de Banco de Datos INEGI, disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/Cuentas nacionales/Producto interno bruto trimestral, base 2013/>, valores a precios de 2013. La población es tomada de <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos>, proyecciones a mitad de año.

Es decir, no se consigue ni el más elemental de los objetivos planteados que era crecer aceleradamente y de forma constante. La razón es que las empresas exportadoras tienen poco contenido nacional y con ello atraen poco en su éxito a proveedores mexicanos, además muchas de las empresas con

[10] Cálculo propio con base en las siguientes fuentes: de 1921 a 1975, cálculo con base en la serie en pesos de 1960 tomado de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana*, edición Siglo XX, p. 92. 1970-1976; 1976-1982. Cálculo en base a la serie en pesos de 1980. 1933-1981, estimaciones, ya que se convirtió parte de la serie en pesos de 1980 a pesos de 1960. 1981-2010, cálculo en base a la serie en pesos de 1993.

[11] Cálculo propio en base al Banco Mundial, tomado de <http://databank.bancomundial.org/> PIB per cápita por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), se trata de promedios anuales.

inversión extranjera son compra de exitosas empresas mexicanas, por lo que no son propiamente empresas nuevas, sino sólo cambio de dueño.[12]

Los salarios no mejoran y la mitad de los que tienen trabajo está en la pobreza

La política salarial ha estado en México asociada al modelo o estrategia económica en turno. Cuando la economía se orienta al mercado interno los salarios suben como una necesidad para darle salida a la producción aumentada. En cambio, cuando la economía se orienta fundamentalmente al mercado externo los salarios se usan como un elemento para atraer inversión extranjera y abaratar los productos exportables. Esta interrelación se ve claramente en el gráfica 2, que compara los salarios reales desde 1938 a la fecha. Es verdad que durante el TLCAN los salarios mínimos caen más lentamente e incluso en algunos años suben muy ligeramente, pero su aumento es ridículo respecto a la pérdida acumulada.

Se suele pensar que la pobreza está asociada al desempleo, pero no es así. También los afortunados que tienen trabajo son pobres. En septiembre de 2017, el 48.43% de los ocupados no alcanzaban a cubrir la canasta básica oficial de satisfactores, y el 18.82% ni siquiera la canasta básica de alimentos.[13]

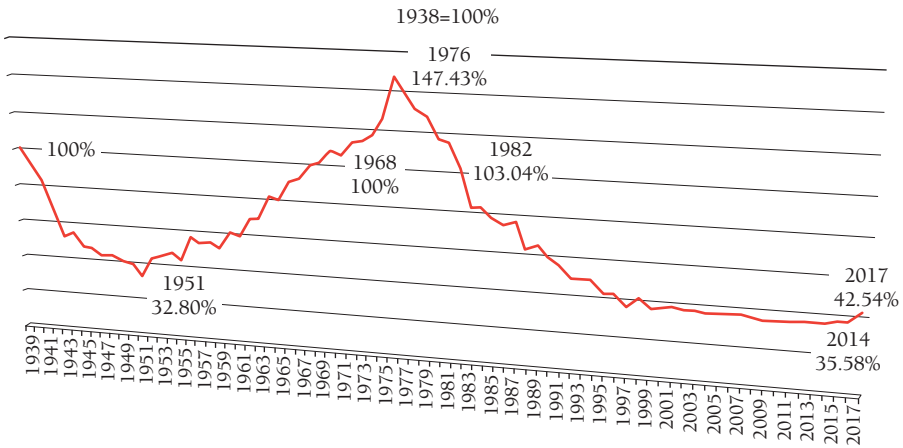
Se puede pensar que los salarios mínimos no son los que pagan las empresas con inversión extranjera y/o exportadoras, y es verdad; pero en toda la etapa neoliberal de la que el TLCAN es parte, el gobierno impuso en los hechos un tope al aumento salarial que, con muy escasas excepciones, fue igual o menor al porcentaje en que aumentó por ley el salario mínimo.

Además, como veremos más adelante, los salarios en las manufacturas son sin lugar a duda uno de los factores para atraer inversión extranjera y ser

[12] Fundamento esta afirmación en otros textos citados anteriormente en la nota 8.

[13] La estimación es propia en base a información oficial con la siguiente metodología y fuentes. Costo de la canasta básica de alimentos y de la canasta básica completa (alimentaria y no alimentaria) para 4 personas, de las cuales dos trataban que es la familia media en México, tomada de CONEVAL <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx/contenido>, y valor de la canasta alimentaria y no alimentaria. Los niveles de ingreso de los trabajadores se toma de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Indicadores Estratégicos Población por nivel de ingreso medidos en múltiplos de salario mínimo: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo trimestral. Indicadores estratégicos: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227/Nivel de ingresos/total/>. Limitaciones del cálculo. Se consideran que los dos trabajadores de la familia son hombres, cuando sabemos que no es así, por lo cual en los casos en que una o los dos trabajadores de la familia son mujeres, la situación es más dramática, que ya no hay paridad de género en los salarios. Otra distorsión en el cálculo es que se considera que todos los gastos de la familia aumentan proporcionalmente con el número de miembros cuando por ejemplo la renta o costo de mantenimiento de la vivienda no es así.

GRÁFICA 2
PODER DE COMPRA DEL SALARIO MÍNIMO: 1939-2017



FUENTE: los cálculos de los salarios reales se hacen en base a las siguientes fuentes: 1939 a 1975 Bortz y Pascoe en *Revista Coyoacán*, núm. 2, pp. 79-94. 1976 a 1980, Índice de precios de la CNSM1981 en adelante, Banco de México, Índice Nacional Precios al Consumidor, tomado de BIE-INEGI. Los salarios se toman de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

competitivo al exportar. Ello es una de las grandes críticas de los estadounidenses al TLCAN, consideran con razón que los bajos salarios mexicanos son un dumping social. Paradójicamente, los negociadores mexicanos son el único punto de las demandas estadounidenses que se niegan siquiera a discutir. Más adelante analizaremos los salarios de los trabajadores de las industrias manufactureras, que forman parte de las llamadas cadenas internacionales de valor.

El discurso de que México por el TLCAN es ya una potencia exportadora y parte de cadenas globales de valor

Hoy, lo que más presumen los defensores del TLCAN es que nos permitió ser parte de cadenas productivas globalizadas, aunque reconocen que aún es poco el valor agregado nacional.

Es verdad que con los TLC México ha aumentado exponencialmente sus exportaciones. En 2017 se exporta 670% más que el último año antes del TLCAN y durante la vigencia de dicho tratado, en promedio, el 79% de sus exportaciones fueron a Estados Unidos. También es verdad que México a partir de 1995 tiene superávit comercial con Estados Unidos. Se presume que México es una potencia exportadora, pero la realidad es que tiene un déficit comercial acumulado con el mundo de 137.2 mil millones de dólares

y en el sector manufacturero de 330.8 mil millones de dólares.[14] Todo ello a pesar de tener TLC con 45 países.[15]

Recientemente, lo que más se presume como logro del TLCAN es que ahora México es parte de cadenas de valor agregado internacionales, es decir, es parte de la producción globalizada.

Es verdad, como hemos dicho antes, que la mayoría de nuestras exportaciones a Estados Unidos son manufacturas y gran parte de ellas son parte de cadenas productivas globales.[16] Pero veamos un poco más a fondo el significado de estos datos en el conjunto de la economía mexicana.

Esta participación en cadenas productivas globalizadas tiene muy poco peso en el conjunto de la economía y el empleo mexicano. Hagamos algunos cálculos básicos para poner en perspectiva los datos presumidos por el gobierno de Peña Nieto sobre México en las cadenas productivas globales y de pasada la falsedad de Trump de que México es el gran beneficiario del TLCAN.

Las manufacturas representaron en 2015 sólo el 15.8% (la sexta parte) del PIB[17], y de ellas sólo poco más de la cuarta parte (26.6%) fueron exportaciones que forman parte de cadenas internacionales de valor.[18] Es decir, este presumido éxito del TLCAN favorece directamente al 4.5% de la economía mexicana (la cuarta parte de la sexta parte). El gobierno habla de un porcentaje mucho mayor, pero los calcula respecto sólo a las manufacturas formales.

Hay una fuerte discusión sobre la forma de medir el efecto indirecto que ello tiene en la economía en su conjunto. El gobierno presume que en 2016 el valor agregado mexicano de las empresas parte de las cadenas internacionales, fue de 46.4%,[19] pero ello es sólo el valor agregado dentro de estas pocas

[14] SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México. SNIEG. Información de interés nacional. Tomada de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/Sector externo/Balanza Comercial de mercancías por países y zonas económicas>, consulta 19 enero de 2018. No hay espacio ahora para profundizar en ello, pero México más que una potencia exportadora es el territorio del que exportan trasnacionales.

[15] Cuenta propia a partir de <http://www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXagreements_s.asp>, y además tiene acuerdos marco con otros países y TBIs con otros. En total tiene acuerdos de liberalización económica con más de 55 países.

[16] Cálculo basado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados_1.aspx>.

[17] <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=785&c=24466>. Cifras actualizadas en mayo de 2017.

[18] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados_1.aspx>.

[19] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados_1.aspx INEGI>. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global. Año Base 2013. Serie 2003-2016 preliminar Serie anual/Indicadores del Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG)/Participación del VAEMG en la Producción Manufacturera Global. Valores constantes/Estructura porcentual.

industrias globalizadas, y ello en parte es por los salarios tan baratos. Sin embargo, el valor agregado por estas industrias respecto al valor agregado por la industria manufacturera en su conjunto fue sólo de 17.7%.[20] No es la industria manufacturera mexicana la que se beneficia del TLCAN, sino un puñado de empresas trasnacionales que exportan desde México. Otro indicador sobre el efecto de estas exportaciones globalizadas desde México es el contenido de insumos comprados en México, y es muy bajo, sólo 18.12%,[21] lo que abona de nuevo a que en el valor agregado tan alto de estas exportaciones globalizadas tienen un fuerte peso los salarios bajos.

El empleo y salario en las industrias manufactureras exportadoras globalizadas en México

En 2015 el empleo total en México fue poco menos de 52 millones (51 568 519).[22] Y en la exportaciones manufactureras globalizadas sólo se emplean 1 247 389,[23] lo que significa que absorbe sólo el 2.42% de la ocupación total del país.

Los supuestos privilegiados trabajadores de las industria manufacturera de exportación, que forman parte de las cadenas productivas globalizadas, apenas alcanzan a cubrir la canasta básica de satisfactores con un sólo trabajo de este nivel. El ingreso medio de un trabajador manufacturero en cadenas internacionales de valor en 2015 fue de $10 523.35 pesos y en la

[20] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados_1.aspx INEGI>. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global. Año Base 2013. Serie 2003-2016 preliminar. Serie anual/Indicadores del Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG) / Participación del VAEMG en la Producción Manufacturera Total. Valores constantes / Estructura porcentual.

[21] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados_1.aspx>. Serie anual/Tabulados resumen de la producción manufacturera global/Componentes de producción manufacturera global, por rama de actividad/Millones de pesos a precios 2013. Hay que notar que aunque se habla de insumos mexicanos, ello no es exacto, ya que pueden ser comprados en México a empresas que a su vez lo importaron.

[22] INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/: Total de población ocupada con remuneración>.

[23] Empleo Manufactura globalizada: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vaemg/tabulados.aspx/series anuales/insumos laborales/Unidades o de forma directa>: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33690>. Se puede pensar que esta comparación puede incluir una distorsión importante debido a que el empleo en general se obtiene de una encuesta en hogares, lo que incluye el empleo informal y el empleo en la manufactura global, se hace en establecimientos y sólo incluye empleo formalizado insumos laborales/Puestos de Trabajo Total. Nota: hay una distorsión en la comparación debido a las diferencias de fuentes. El empleo general se basa en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

estratégica industria automotriz, que es la más incorporada a cadenas productivas globalizadas, era aún menor de $9 842.30.[24] Este ingreso es menos que el valor de la canasta de bienes básicos alimentaria y no alimentaria que en ese momento costaba $10 717.24 pesos.[25] Ciertamente es un sector de trabajadores hasta cierto punto privilegiado ya que, como hemos visto, gran parte de los trabajadores empleados no logran comprar la canasta mínima completa, sino con dos o más miembros de la familia trabajando.

Sin embargo, el salario promedio de los trabajadores automotrices incorporados en las cadenas globales, medido en dólares, en 2015 fue de $2.39 dólares la hora, cuando en Estados Unidos y Canadá fue de más de 30 dólares.[26] Este miserable salario respecto al que se paga en los otros países del TLCAN, confirma una vez más que la competitividad de México para atraer inversiones y exportar son los salarios bajos. Este bajísimo salario es otro abono a la afirmación de que el alto valor agregado de estas manufacturas globales se debe al bajo salario.

No cabe duda que es un gran negocio para estas empresas extranjeras globalizadas que exportan desde México, pero no para el conjunto de la economía mexicana. El TLCAN ha beneficiado a sectores minoritarios, pero no al pueblo mexicano.

¿Si se acaba el TLCAN habrá efectos negativos?

Puede haberlos, debido a que este sector de manufacturas globalizadas y en general las exportaciones y las inversiones extranjeras han sido el principal motor, aunque raquítico, del crecimiento de la economía mexicana. Ello depende de que se implemente o no una estrategia económica alternativa.

Habrá tiempo para una transición hacia otro modelo económico menos dependiente del exterior. Es verdad que la economía mexicana está ampliamente vinculada a la de Estados Unidos, pero precisamente por ello, si se terminara el TLCAN, esta relación no cambiaría de la noche a la mañana,

[24] Cálculo propio en base a datos del INEGI de las cadenas de valores internacional. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33690>. Tabulados resumen de la producción manufacturera global/valor agregado bruto, remuneración de asalariados y puestos de trabajo de la producción manufacturera global. Precios corrientes.

[25] Misma fuente y metodología explicada en la nota 14.

[26] Misma fuente y metodología que nota 15. El dato de Estados Unidos y Canadá es proporcionado por Jerry Díaz, dirigente del sindicato UNIFOR de Canadá, en la 5ª Ronda de Negociaciones del TLCAN, realizada en México, recogido por *El Financiero* <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/sindicato-canadiense-se-lanza-contra-mexico-por-no-subir-salarios.html>. Jerry Díaz habla de 35 dólares la hora en Canadá en 2017, por ello estimamos que en 2015, que es el año de referencia que hemos estado usando para comparar, es al menos de 30 dólares la hora.

habría tiempo para replantear el modelo de relación que México realmente necesita. Lo único que cambiaría es que cesarán los súper-privilegios que actualmente tienen las empresas trasnacionales. Aun sin estos privilegios para ellas, seguirá siendo un buen negocio su relación con México y por ello no se irán. Sin el TLCAN se quitarían las trabas para que se puedan regular estas relaciones, para que tengan más beneficios para México, mientras se va transitando a un modelo económico menos dependiente del exterior. Con el fin del TLCAN, lo que cambiarán son las reglas del juego y con ello los excesivos privilegios que ha significado este tratado para el gran capital corporativo. Habrá tiempo para consensuar una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y una nueva forma de participación de México en la dinámica económica mundial, para lo cual ya existen propuestas muy elaboradas, y esta misma colección de más de 20 tomos es una muestra de ello.

El mismo gobierno de Peña Nieto reconoce que la eventual cancelación del TLCAN no significa que de la noche a la mañana se acabará la tan presumida participación de México en las cadenas productivas globales, o al día siguiente saldrá del país toda la inversión extranjera, o se bloqueará la entrada de nuestros productos a Estados Unidos. Las grandes empresas globalizadas planean la ubicación de las distintas partes del proceso productivo con muchos años de anticipación y, en el peor de los casos, la disminución de las ventajas que pudiera tener México no llevará a un cambio abrupto. Tampoco se acabarán las compras de muchos productos que importan desde México, ya que sin TLCAN permanecerá vigente la OMC y con ello los aranceles en Estados Unidos para los productos mexicanos seguirán siendo muy bajos.

Los mismos organismos internacionales, antes promotores a ultranza de la firma de TLC y TBI, hace tiempo que han cambiado de postura. Por ejemplo, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), promotora en el pasado de los TBI y TLC, desde alrededor del año 2009, ha sostenido posturas que han puesto en cuestión la relación causal establecida entre la firma de este tipo de tratados y el éxito económico (UNCTAD 2009, 2013ª y2013b). También la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde hace años sostiene que son múltiples factores los que hacen atractivo a un país para atraer inversiones e insertarse exitosamente (es decir, con beneficios a sus ciudadanos), y no la pura firma de tratados de libre comercio o inversión. Hay abundantes estudios sobre el debate académico y la evolución de las posturas de los organismos internacionales sobre el no definitivito a la firma de TLC y TBI para una integración exitosa en la economía mundial (Giotto, Luciana s/f).

Alternativas

No aceptamos la falsa disyuntiva entre proteccionismo aislacionista y libre comercio. Buscamos una nueva forma de integrarnos en la dinámica mundial en beneficio de todos los pueblos y del planeta. No podemos confiar nuestro futuro a la supuesta mano invisible del mercado, que en realidad no es invisible y tiene nombre: las grandes corporaciones que hoy dominan el mercado y han puesto en riesgo la sobrevivencia misma de la vida humana en nuestro planeta.

Pensamos en una integración desde los pueblos, una globalización para la justicia, la igualdad, la democracia, la paz y el cuidado del medio ambiente. Buscamos nuevas relaciones en América del Norte, negociadas desde parámetros y principios distintos. Ello no se logrará haciendo "ajustes" o "modernizando" el TLCAN incorporando los supuestos avances negociados en el fracasado Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), como se confirma tanto en el documento que el presidente Trump envió al Congreso de Estados Unidos, como en el documento similar que entregó el Ejecutivo mexicano al Senado de la República.

No se puede esperar que el gobierno de Peña Nieto —que no pretende otra cosa que profundizar un modelo de integración dejado al mercado que ya ha mostrado su fracaso y sólo ha beneficiado a un muy pequeño grupo de empresarios mexicanos asociados con las grandes empresas globales— negocie un mejor acuerdo en beneficio de los mexicanos. Tampoco se puede esperar que Trump, que ha nombrado un gabinete nutrido de grandes empresarios promotores del libre comercio, negocie un mejor acuerdo para el pueblo de Estados Unidos. Los pueblos de los tres países se han opuesto desde hace 25 años al TLCAN y recientemente al TPP (base de la modernización del TLCAN), y se oponen ahora a una renegociación del TLCAN bajo la misma orientación que ya ha mostrado los efectos negativos para los tres pueblos.

En este contexto planteamos que lo mejor es que se derogue el TLCAN y que en una nueva coyuntura, con nuevos gobiernos, tanto en Estados Unidos como en México, se busque un acuerdo no guiado por la ideología del libre comercio, sino un Acuerdo de Complementación y Colaboración en América del Norte que beneficie a los pueblos de los tres países. Si el gobierno de Estados Unidos no acepta, no nos debe asustar que termine el TLCAN. Es preferible no tener acuerdo que tener un peor acuerdo.

Proponemos como principios rectores para una nueva relación en América del Norte (y con el mundo) lo siguiente:[27]

[27] Estas propuestas son la síntesis propia de las discusiones al interior de la Coalición Mexicana de Organizaciones Sociales y Ciudadanos: "México Mejor sin TLCs" (2017). Incluye prin-

A) Cualquier acuerdo debe respetar la soberanía nacional de los tres países

Reconocer el derecho a la autodeterminación en sus políticas de desarrollo con justicia y sustentabilidad. Ello implica al menos lo siguiente:

a) Debe excluirse cualquier mecanismo supranacional de solución de controversias como los planteados en el capítulo XI y XIX del TLCAN, o el denominado Sistema de Corte de Inversiones planteado en el tratado entre Canadá y la Unión Europea. A los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, se les debe garantizar seguridad jurídica, es decir reglas claras, pero no otorgar privilegios o derechos extremos, incluyendo tribunales supranacionales y a puerta cerrada (como el CIADI del Banco Mundial) para dirimir controversias.

b) Ningún acuerdo debe limitar la soberanía para definir la política exterior, incluidos los temas comerciales o de inversión. Debe excluirse de cualquier acuerdo de comercio e inversión el llamado principio de "trato de nación más favorecida" (es decir, el derecho de cualquier país socio en algún acuerdo comercial o de inversión a que se le extienda cualquier concesión hecha a algún país "amigo").

c) También debe excluirse el llamado principio de "trato nacional", es decir, trato a las mercancías, servicios o inversiones extranjeras como si fueran nacionales.

d) Cualquier negociación debe reconocer las asimetrías entre los países firmantes y mantener el principio, aún vigente en la Organización Mundial del Comercio, al trato especial y diferenciado a los países de menor desarrollo.

e) Cualquier acuerdo debe salvaguardar el derecho a proteger y promover la cultura nacional, incluida la multiculturalidad existente en su interior. Ello no excluye el intercambio, diálogo y enriquecimiento con otras culturas; pero sí privilegiar y promover la propia como fuente de la identidad y soberanía nacional. Las mal llamadas "industrias culturales" no deben incluirse en ningún acuerdo de comercio e inversión.

f) Las empresas públicas, así como las compras y contratos públicos, no deben estar sujetas a ningún tipo de compromisos y regulaciones supranacional. El gobierno debe conservar la capacidad regulatoria en función del bien público y no de maximizar las ganancias privadas. Por tanto, rechazamos la pretensión de incluir el petróleo en la renegociación del TLCAN. Debe quedar explícito el derecho soberano de definir nuestra propia política energética, excluyendo enfáticamente cualquier anexión energética. Hay

---

cipios, pero también propuestas sobre algunos de los temas centrales que actualmente se están negociando.

que salvaguardar la soberanía energética para priorizar el abasto al mercado interno y la definición de una política de transición a fuentes energéticas renovables, descentralizadas con respeto a los derechos humanos y sustentables, además de buscar la reducción per cápita del consumo de energía, así como excluir tecnologías depredadoras del medio ambiente y la salud humana como el fracking. Lo mismo vale para otros sectores estratégicos como las telecomunicaciones, los servicios públicos y el entorno digital.

g) Los Estados nacionales deben poder conservar la posibilidad de una política económica e industrial que satisfaga el mercado interno, y favorezca un alto contenido y valor agregado nacional de los productos exportables. Para ello, las reglas de origen necesarias para las facilidades arancelarias en la exportación deben exigir un contenido nacional y no sólo de la región.

h) En materia de comercio, cada país debe poder excluir del libre comercio los productos que considere conveniente, por lo que toda la negociación debe ser sobre listas positivas (se incluye lo que explícitamente se nombre y no sobre listas negativas en que se incluye todo, menos lo que explícitamente se excluye).

i) En materia de inversiones extranjeras en cualquier tratado:

- Se debe conservar la posibilidad de incluir requisitos de desempeño en la autorización de inversiones extranjeras.
- Se debe salvaguardar la posibilidad de implementar controles de capitales para prevenir fugas masivas de capital especulativo que provocan crisis financieras. Estos controles también sirven para garantizar que las inversiones de cartera que entran a un país coadyuven al desarrollo económico, al exigirles un tiempo mínimo de permanencia en el país anfitrión.
- Nada debe impedir que se pueda privilegiar la inversión productiva y respetuosa del medio ambiente y desalentar la especulativa. Para ello hay que implementar impuestos a las transacciones financieras e instrumentar controles a las salidas masivas de capital, previniendo así crisis e inestabilidades recurrentes. Es necesario asegurar que las inversiones "productivas" no sean por otro lado destructoras del medio ambiente y de las formas de vida de las diversas comunidades como, por ejemplo, ocurre con las industrias extractivas. En el caso de la minería merece particular atención las inversiones canadienses, dado el incremento que han tenido a raíz del TLCAN los enormes impactos socio ambientales que ha provocado (actualmente se atribuyen al menos 709 casos de criminalización y hostigamiento contra defensores en al menos trece países de América Latina, entre los cuales se incluye México).

- Debe mantener la posibilitad de desarrollar e implementar regulaciones y políticas públicas nacionales y/o regionales que permitan privilegiar las inversiones que colaboren en el proyecto nacional de desarrollo y desalienten aquellas que contravengan al interés público; que permitan compaginar los derechos de la naturaleza con los derechos sociales y el bienestar incluyente; que den prioridad a nuevas inversiones productivas en sectores estratégicos según el propio proyecto nacional, coadyuvando a la generación de empleo y al desarrollo tecnológico.

j) Nada en los tratados debe limitar la capacidad del Estado para frenar las exenciones fiscales y facilitar la tributación. Es urgente mejorar los mecanismos de fiscalización no sólo para evitar el lavado de dinero, sino también el control de flujos ilícitos y la evasión fiscal y acabar con los paraísos fiscales, así como la falta de transparencia de las ganancias reales. Las prohibiciones a los controles de capitales en el TLCAN y otros acuerdos coadyuvan a facilitar la fuga ilícita de capitales, escapando a todo control tanto en el país de origen como en el receptor mediante varios métodos facilitados por la desregulación de los TLC.

k) En materia agropecuaria, México debe garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y excluir los granos básicos, especialmente el maíz y todos aquellos productos indispensables para garantizarlas. Deben excluirse los cultivos transgénicos y seguirse el principio de precaución frente a la amenaza de las semillas transgénicas sobre la salud y el ambiente, en el caso del maíz en particular, y prohibir su importación (siendo el TLCAN responsable de la contaminación transgénica de maíces nativos en varios estados de la República que es centro de origen y diversidad del maíz). Tiene que aplicarse el derecho a la información a través de etiquetados que señalen los productos que contienen transgénicos. Asimismo, se debe mantener intacta la capacidad de los estados nacionales de impulsar una agricultura sustentable. De la misma forma, mantener la adhesión de México al Acta UPOV de 1978 y rechazar el compromiso de adherirse al Acta UPOV 1991, como se pretendió en el TPP.

B) Cualquier acuerdo debe garantizar
la plena vigencia de todos los derechos humanos.
Ello implica al menos lo siguiente:

a) No sólo incluir una buena "cláusula democrática", no como la existente en el TLC entre México y la Unión Europea, que no tiene mecanismos de aplicabilidad y sanciones. La lógica misma de los tratados de libre comercio son incompatibles con la legislación internacional de derechos humanos,

como lo ha manifestado un notable, destacado y prestigioso grupo de expertos y relatores especiales sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, que hicieron un fuerte cuestionamiento a los gobiernos firmantes del TPP sobre las contradicciones evidentes entre los compromisos previamente adheridos, firmados y ratificados en el sistema jurídico internacional de derechos humanos y el clausulado de cada uno de los capítulos del TPP,[28] que se pretende usar de base para la supuesta modernización del TLCAN.

Exigimos que los tres países apoyen las negociaciones en las Naciones Unidas para un tratado vinculante para las transnacionales en materia de derechos humanos, que actualmente se negocia en Ginebra, y que cualquier acuerdo que se negocie en América del Norte incluya una cláusula explícita que obligue a las corporaciones globales a someterse al derecho internacional en materia de derechos humanos.

b) La negociación misma de cualquier acuerdo debe hacerse con pleno respeto al derecho a la información y consulta previa a todos los sectores de la población; para ello se debe de cumplir como mínimo con:

- La publicación de las propuestas presentadas por los negociadores de México inmediatamente después de haberlas presentado a las demás partes dentro de la negociación, y la apertura de éstas a discusión y diálogo público;
- La publicación de las relatorías de las reuniones que se lleven como parte de la negociación, que contengan las propuestas presentadas por cada parte, acuerdos a los que se llegaron, así como una lista de los asistentes a la reunión y su sector de procedencia;
- La elaboración de análisis independientes sobre los beneficios y costos de la entrada en vigor del tratado, que sean considerados para la toma de decisiones;
- El nombramiento de un ente estatal independiente encargado del cumplimiento de estas y demás medidas de transparencia que sean adoptadas en el proceso de negociación del tratado.

[28] Mandatos de la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales; del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo; del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; de la Experta independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; y del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad. Referencia: AL-CHL2/2016: 20 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/151/22/PDF/G1615122.pdf?OpenElement>.

c) Cualquier acuerdo comercial o de inversión debe adherirse plenamente a los acuerdos internacionales como: el Acuerdo Climático de París; la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030; el Comentario General 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, en lugar de socavarlos o ignorarlos. También deben ayudar al cumplimiento de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDCs) de México en la reducción de emisiones que dañan el clima. El libre comercio es uno de los principales contribuyentes al calentamiento global o desastre climático debido a la excesiva utilización de transporte. La lucha contra el cambio climático es incompatible con la ideología del libre comercio, que postula dejar lo más posible la dinámica social y económica a la lógica del mercado y la ganancia. Más aún, si se fuera coherente con la lógica mercantilista y el productor o importador pagara el costo del daño ambiental, reconocería que es más barato el producto nacional y privilegiaría la producción lo más cercano posible al consumidor final y no la importación. Además, deben definir el principio de precaución como una obligación legal de proteger la salud pública y el medio ambiente, que deben aplicar todas las partes en el acuerdo. Estos acuerdos deben hacer cumplir y garantizar las normas de protección del medio ambiente, las comunidades posiblemente afectadas, los consumidores y los trabajadores, la salud y los servicios públicos. Los acuerdos de comercio e inversión deben distinguir entre bienes basados en cómo se producen o cosechan, capturan o extraen, a la vez regular y proporcionar mecanismos para prevenir el impacto adverso de los sistemas de producción sobre los derechos humanos y el medio ambiente. También deben fomentar el etiquetado y la trazabilidad de productos, servicios e inversiones.

d) Los tres países deben ratificar y someterse al Convenio 169 de la OIT y no regatear en las leyes internas este derecho fundamental al consentimiento previo, libre e informado. Ello implica evaluaciones previas, independientes y con participación de las comunidades posiblemente afectadas, antes de cualquier proyecto de inversión o de desarrollo. Estos estudios previos incluyen el impacto ambiental, social, económico y cultural.

e) Los servicios públicos, sobre todo los vinculados a derechos humanos (agua, salud, educación, etc.), deben estar excluidos de la lógica desreguladora y del libre comercio. Por ello, toda negociación sobre servicios debe hacerse en listas positivas. El nuevo tratado debe reconocer que el derecho a la salud, a la educación, a la información y otros derechos humanos, prevalecerán sobre los derechos de propiedad intelectual y los derechos e intereses de los inversionistas para maximizar beneficios.

f) Cualquier acuerdo sobre comercio e inversión debe incluir un capítulo laboral vinculante, pero ello no basta, la totalidad de lo que se pacte en el resto del tratado debe de ser coherente con la posibilidad de un modelo económico capaz de generar suficientes y buenos empleos. De poco sirve salvaguardar derechos laborales si hay pocos empleos. Los capítulos laborales de los tratados de libre comercio conocidos (incluido el TPP que se presenta como lo más avanzado), sólo buscan evitar que los bajos salarios y condiciones de trabajo se conviertan en competencia desleal. Siguen centrados en los derechos del capital a garantizar la competencia y no en los derechos de los trabajadores. El capítulo laboral debe ser vinculante y sancionable, pero además las sanciones no solo deben desincentivar la competencia desleal, sino beneficiar a los trabajadores.

El capítulo laboral debe partir de que los tres países firmen y ratifiquen todos los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y no sólo la forma genérica en la que se encuentra en la Declaración de 1998. Debe incluir también todos los anexos técnicos y la jurisprudencia de dichos convenios, que son los que les dan contenido concreto y los hacen verificables y sancionables. Se debe sancionar cualquier violación laboral y no sólo si ello se convierte en dumping comercial. El capítulo laboral del TPP, que se sospecha servirá de modelo para la renegociación del TCLAN, no cumple con estas condiciones.

g) Cualquier acuerdo debe incluir el tema migratorio, el respeto pleno de sus derechos humanos y laborales, y evitar su sobreexplotación basada en su indefensión por su condición de indocumentados.

h) Cualquier acuerdo de comercio e inversión bilaterales o multilaterales no debe incluir los temas relativos a propiedad intelectual en sus múltiples dimensiones, ya que hay otros foros internacionales multisectoriales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

i) Los temas relativos a comercio electrónico y propiedad intelectual, como la revelación de códigos fuente, la neutralidad en la red, el libre flujo transfronterizo de datos, el cifrado, las medidas tecnológicas de protección, la responsabilidad de intermediarios y los demás que puedan surgir, deben quedar fuera de la renegociación del TLCAN y otros tratados. La regulación de estos temas plantea dificultades que amenazan derechos humanos como la libertad de expresión, al acceso al conocimiento y a la privacidad. Un tratado de libre comercio no es el espacio para establecer regulaciones en torno a dichos temas que se encuentran en constante evolución y cuya deliberación requiere de un análisis profundo y exhaustivo, así como de un debate público que incluya a las múltiples partes interesadas.

j) Los acuerdos deben incluir colaboración para una lucha integral, multidimensional, contra el crimen organizado que asuma la corresponsabilidad en

la violencia, el contrabando de armas y la corrupción que genera. Ello debe empezar por despenalizar el consumo de drogas y la desmilitarización del combate a la producción y tráfico. Estos programas de colaboración deben incluir también el combate efectivo al lavado de dinero y los flujos ilícitos de capitales, y la evasión y elución fiscal facilitadas por la desregulación financiera comercial y de inversiones, las empresas fantasma y la falta de transparencia de los "beneficiarios reales". Debe incluir programas económicos y sociales que den opciones de vida digna a los que hoy se ven empujados por la pobreza a las actividades delictivas. Todo ello con respeto pleno de la soberanía de cada país.

k) El nuevo acuerdo debe incluir, con respecto a la soberanía, colaboración en el combate a la corrupción e impunidad en todas sus formas, incluido el soborno para conseguir concesiones, contratos públicos o evasión y elusión fiscal, así como flujos ilícitos de capital.

Estos son nuestros objetivos para cualquier negociación, no sólo con Estados Unidos y Canadá, sino también con la Unión Europa y los otros múltiples tratados de libre comercio y/o inversión que México tiene vigentes.

Rechazamos la limitada e indeseable agenda presentada por los gobiernos y los empresarios beneficiados por los actuales tratados de libre comercio. Las prioridades presentadas por el gobierno de Peña Nieto para la negociación merecen un análisis crítico profundo. Por lo pronto podemos decir que: *1*) refleja una visión triunfalista de los beneficios de estos 24 años de TLCAN; 2) acepta gran parte de la agenda de Estados Unidos; *3*) habla mucho más de beneficios para "América del Norte" que para México; *4*) acepta como benéfica la práctica de la fracturación hidráulica (fracking), la explotación en aguas profundas del Golfo de México y la explotación de las arenas bituminosas en Canadá y, peor aún, ofrece nuestro petróleo para "beneficio de la región", no prioritariamente para los intereses de México.

Conclusiones

Hemos visto que el TLCAN, como en general los TLC y los TBI, no han sido beneficiosos para la mayoría de los pueblos de los países involucrados, ¿por qué empeñarse en mantenerlo? Es verdad que las pocas empresas beneficiadas por estos tratados se han convertido en el motor principal del crecimiento de México. Por ello, la salida de estos tratados debe ser acompañada por un cambio en el modelo económico que vaya poniendo el motor principal de la economía en el mercado interno, que además tiene la ventaja que implica mejores salarios y abatir la pobreza. Ello no excluye un fuerte sector exportador, pero debe buscarse que tenga mayor interrelación con el

conjunto de la economía. Sólo si no se implementa una estrategia alternativa, los efectos de la salida serán graves.

Se dirá que el tránsito hacia un modelo o estrategia económica distinta lleva su tiempo. Es verdad, pero ese tiempo existe. Los mismos beneficiarios de estos tratados reconocen que las tres economías de América del Norte están profundamente encadenadas, y por ello tardarían años en realinear sus cadenas de proveeduría y las cadenas productivas globales.

La desaparición del TLCAN no tendrá efectos inmediatos. La parte arancelaria que favorece nuestras exportaciones pasará a guiarse por los acuerdos en la OMC, cuyos aranceles son ligeramente mayores que los del TLCAN. Lo que le preocupa a los beneficiaros del TLCAN es la atracción de inversión extranjera.

Es un mito que, en nuestros países subdesarrollados, sin inversión extranjera no hay crecimiento y ésta no llegará si no se les da los privilegios que buscan en los TLC y TBI. Como hemos visto con la CEPAL y la UNCTAD, lo que es indispensable para los grandes inversores en la decisión sobre dónde se ubican, son fundamentalmente dos cosas. Seguridad jurídica, que no es más que reglas claras y estables; y segundo, una economía local que funciones y por ello sea posible hacer negocios. A nadie le dan pan que llore y están encantados con los privilegios de estos tratados; pero sin ellos, se quedarán en el país.

Muchos países han roto con los TBI y/o se han salido del sistema de solución de controversias inversionista-Estado, y las inversiones extranjeras no se han ido o han regresado en poco tiempo. Hay dos ejemplos contundentes. Brasil no tenía, hasta el año pasado, ningún acuerdo internacional en materia de inversiones y ha sido el principal receptor y emisor de inversión extranjera de América Latina. Desplazó de este puesto a México, que es uno de los países con más TLC y TBI. El otro dato contundente surgió de la evidencia de la auditoría que hicimos en Ecuador (CAITISA 2017) sobre los resultados de los 26 TBI que tenía vigente: entre otros muchos elementos, evidenciamos que llegó poca inversión y la mayoría de países con los que no se tiene firmados este tipo de tratado.

Es decir, un buen plan económico de transición puede evitar los supuestos males que traería la salida del TLCAN y hay tiempo para ello.

Además de que el TLCAN no ha sido bueno para los pueblos, hay suficiente evidencia de que son incompatibles con el Marco Internacional de Derechos Humanos. Ello no lo decimos nosotros, sino gran parte de los expertos del máximo organismo de derechos humanos de la ONU. Es por ello que no es cuestión de modernizar el TLCAN, sino de sustituirlo por otro tipo de acuerdo guiado por los principios que hemos expuesto.

Bibliografía[29]

Arroyo Alberto *et al.* (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, análisis Crítica y Propuesta*, noviembre, México, RMALC.

Arroyo Alberto *et al.* (2005) *Alternativa de las Américas versión 5*, disponible en <http://www.rmalc.org/historico/libros.htm>.

Arroyo Alberto *et al.* (2015) "Mitos y promesas del TLCAN, Visiones desde los movimientos sociales de América del Norte, México, Estados Unidos, Canadá y Quebec", en Jorge Castro y Paulina Zary (comps.), *Encuentros, actas anuales del departamento de ciencias sociales 2014-2015*, Escuela Politécnica Nacional Ecuador, 2016 pp. 77-118, disponible en <http://www.rmalc.org/balance-de-los-20-anos-del-tlcan/>.

Arroyo Alberto *et al.* (2016), "Los derechos de los inversionistas extranjeros en el TTP", en *Jornada del Campo*, núm. 100, enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/16/delcampo.html>.

CAITISA (2017), *Informe Ejecutivo de Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en materia de inversiones* (en Ecuador), editado por La Secretaría de Planificación y Desarrollo, Quito Ecuador, disponible en <http://caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>.

Coalición Mexicana de Organizaciones Sociales y Ciudadanos (2017), "México mejor sin TLCs", Plataforma programática de las organizaciones firmantes ante el inicio de renegociación del TLCAN, disponible en <http://www.rmalc.org/plataforma-programatica-de-las-organizaciones-firmantes-ante-el-inicio-de-renegociacion-del-tlcan-2/>.

Colectivo (2014), *Tratado Internacional de los Pueblos para el Control de las Empresas Transnacionales*, disponible en <https://www.stopcorporateimpunity.org/wp content/uploads/2016/11/PeoplesTreaty-ES-dec2014.pdf>.

Giotto, Luciana (s/f), *¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones*, disponible en <https://slides.tips/unctad-pro-desarrollo-o-pro-liberalizacion-un-estudio-de-los-cambios-en-el-organ.html#_=_>.

ONU (2016), *Consejo de Derechos Humanos* ALCHL2/2016, 20 de abril, disponible en <https://documents-dds ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/151/22/PDF/G1615122.pdf?OpenElement>.

Robinsón (2013), *Una teoría sobre el capitalismo global, producción, clase y Estado en un mundo transnacional*, México, Siglo XXI.

[29] Las referencias a fuentes estadísticas se encuentran en notas a pie de página.

Sandoval, Juan Manuel y Miguel Ángel Vázquez (coords.) (2016), *En la senda del TLC, una visión crítica*, México, Universidad de Sonora/RMALC.

Sandoval, Juan Manuel; Marcela Orozco y Alberto Arroyo (2017), "Donald Trump, el complejo industrial militar y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en revista electrónica *Alternativas* 109, RMALC, disponible en <http://www.rmalc.org/boletin-alternativas-no-109-donald-trump-el-complejo-industrial-militar-y-el-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte/>.

UNCTAD (2009), El Papel de los Acuerdos Internacionales de Inversión en la Atracción de Inversión Extranjera Directa hacia los Países en Desarrollo.

UNCTAD (2013a), "International Investment Policymaking in Transition, Challenges and Opportunities of Treaty Renewal", en *IIA Issue Notes,* 4, United Nations, New York and Geneva.

UNCTAD (2013b), "Towards a New Generation of International Investment Policies, UNCTAD's Fresh Approach to Multilateral Investment Policy Making", en *IIA Issue Notes*, 5, United Nations, New York and Geneva.

El grupo de Cambridge y la tradición del desarrollismo en México (1977-1982). Un breve recuento

Ma. Eugenia Romero Sotelo*

En 1976, el peso mexicano fue devaluado por primera vez en 22 años, de 12.5 a 22 pesos por dólar. La desvalorización tuvo efectos adversos para la economía mexicana en su conjunto. En 1977 el PIB sólo creció al 3.4%, cuando el promedio del sexenio fue del 6%. Durante ese año y en plena crisis, se anunció el descubrimiento de vastas reservas de petróleo en el país.[1] La explotación de los nuevos recursos petroleros y su venta en el mercado internacional llevó a una rápida recuperación de la economía. De 1978 a 1981, la economía mexicana tuvo un periodo de amplia expansión por encima de los niveles históricos, el PIB creció alrededor del 9% al año. Este buen desempeño de la economía fue impulsado por la producción y exportación del hidrocarburo. Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros señalan que a pesar del extraordinario crecimiento o de las exportaciones de petróleo, hubo un desajuste en la balanza de pagos, financiado fundamentalmente con deuda pública externa. El contexto internacional era complicado, mientras México salía adelante con exportaciones petroleras, el estancamiento con inflación llevó a Estados Unidos a subir la tasa de interés en forma acelerada (de 1978 a 1984 subió del 6% al 22%), esta situación se agravó por la caída de los precios del crudo en 1981.

La crisis enfrentó dos modelos de desarrollo: primero, el nacionalista, orientado a la expansión del mercado interno, la protección de las industrias

* Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. El presente trabajo es una versión abreviada, un acercamiento de una investigación en curso más extensa sobre el periodo y los actores, del proyecto PAPIITIN300318, "Ortodoxia y heterodoxia en México. Los años dorados sesenta y los convulsos setenta".

[1] Las reservas probadas de petróleo se incrementaron de 6.3 mil millones de barriles en noviembre de 1976 a 16 mil millones a fines de 1977, y a 40 mil millones un año después (Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, p. 178).

nacionales, la promoción del empleo, la restricción del capital extranjero y una genuina preocupación por una distribución equitativa del ingreso. Modelo en el cual la intervención del Estado juega un papel central. Segundo, el internacionalista, que busca la apertura de la economía (la inversión del capital extranjero), el desarrollo del sector exportador y el retiro de la intervención del Estado (la inversión pública). Lo interesante es que las dos visiones de la economía se encontraban insertas en el gobierno del entonces presidente José López Portillo. "[…] El presidente López Portillo hizo las veces de gozne entre el viejo sistema intervencionista y el nuevo, neoliberal […]".[2]

Este capítulo tiene como objetivo dar a conocer la propuesta de política económica elaborada, de manera conjunta, por un grupo de economistas mexicanos y de la Universidad de Cambridge para la economía mexicana, en un periodo crítico de la economía de nuestro país en los turbulentos años que van de 1977 a 1982. Dicha propuesta estuvo dirigida a resolver los problemas de desarrollo de la economía en mediano y largo plazo. Ambos grupos de economistas, de manera natural, coincidieron en un proyecto inscrito en la tradición del desarrollismo económico en México: la corriente de pensamiento de Patrimonio Nacional, formada por varios economistas liderados por Horacio Flores de la Peña,[3] que en ese momento representaban esta amplia tradición desarrollista en el país, y a la cual se adscriben los economistas mexicanos a los que se hará referencia.

En otras palabras, en el trabajo se presentan las propuestas de política económica de los economistas británicos, su convergencia y sus vínculos con las expresadas por los economistas José Andrés de Oteyza y Vladimiro Brailovsky, principalmente;[4] el primero ocupaba la Secretaría de Patrimonio

[2] Germán Pérez Fernández del Castillo, "José López Portillo. La ruptura del pacto revolucionario", en Will Fowler, *Presidentes mexicanos*, tomo II (1911-2000), México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2005, p. 387.

[3] Horacio Flores de la Peña nació en la ciudad de Saltillo, Coahuila, el 24 de julio de 1923. Murió el 17 de mayo de 2010 en la Ciudad de México. Se graduó en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, como licenciado en Economía, el 1 de diciembre de 1955 con la tesis "Los obstáculos al desarrollo económico". Entre 1947 y 1949 realizó un posgrado en Economía en la American University de Washington, D.C., becado por el Departamento de Estado del gobierno estadounidense. Fue integrante de la delegación mexicana ante la Organización de las Naciones Unidas y en el Departamento de Desarrollo Económico y Estabilidad, entre 1951y 1953. En dicho departamento trabajó con el economista M. Kalecki, con el que llegó a tener una gran amistad, y quien tuvo una gran influencia en su formación. John M. Keynes también tuvo una influencia importante en su vida. Para conocer más sobre su pensamiento, véase a Juan Pablo Arroyo Ortiz, *Los obstáculos al desarrollo; Horacio Flores de la Peña,* México, Facultad de Economía-DGAPA-UNAM, 2010, pp. 1-9.

[4] José Andrés de Oteyza obtuvo el grado de licenciado en Economía por la UNAM; el grado de maestría en la Universidad de Cambridge. Vladimiro Brailovsky obtuvo el grado de licenciado en

y Fomento Industrial y, el segundo, la Dirección General del Instituto de Planificación Industrial. Ambos fueron el enlace con los economistas de Cambridge. Brailovsky fue designado por el secretario aludido para construir un modelo econométrico relacionado con el modelo industrial de México. Él a su vez llamó a Terry Barker, que fue su maestro en Cambridge, como su asesor en la realización de la tarea que le fue asignada, quien viajó frecuentemente a México entre 1977 y 1981. Más tarde, José Andrés de Oteyza invitó a John Eatwell y Ajit Singh para unirse al grupo de asesores de esta Secretaría. Al respecto Singh explica: "Trabajamos en el gobierno mexicano a fines de los años setenta para ver cómo los descubrimientos petroleros podrían contribuir en el largo plazo al desarrollo económico del país".[5]

Otro consultor importante de Cambridge fue Valpy Fitzgerald, vinculado a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, en el año de 1977, cuyo primer secretario era Carlos Tello Macías.[6] Inició su contacto con México cuando hizo una investigación sobre los sistemas de planificación en América Latina para el gobierno británico entre 1973 y 1974. Las circunstancias políticas llevaron a Tello Macías a renunciar a la Secretaría de Programación y Presupuesto en noviembre de 1977, y Fitzgerald fue transfe-

---

Economía por la UNAM; el grado de maestría en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, donde se desempeñó más tarde como investigador de su Departamento de Economía Aplicada.

[5] Ajit Singh, "Algunas reflexiones sobre mi trabajo en México durante el auge petrolero", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, segunda edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, p. 69.

[6] La Secretaría de Programación y Presupuesto se estableció en 1976 bajo la presidencia de José López Portillo. En la práctica absorbió muchas de las funciones de la antigua Secretaría de la Presidencia. El nuevo organismo nacía con el objetivo de que el gasto público se asignara de acuerdo con prioridades y objetivos precisos de desarrollo, para ello tenía la misión de elaborar programas de trabajo en los que debía especificarse las metas, los recursos a utilizarse. Valpy FitzGerald comenta que "Por su objetivo, la creación de esta secretaria, representa un avance importante en materia de finanzas públicas en América Latina. En el entorno mundial se reconocía la importancia de programar el gasto público con base en las necesidades básicas del país y la generación empleos", véase Valpy FitzGerald, "El debate en la teoría y su impacto en la política económica de México, durante el sexenio de José López Portillo", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, segunda edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, p. 292. Al respecto, Carlos Tello comenta: "[…] Al llegar al gobierno (se refiere al presidente José López Portillo) una de las primeras medidas fue promover la ambiciosa reforma administrativa, en la que destacó la creación de la SPP para ligar el gasto público a los planes y programas de desarrollo económico y social. Lo fundamental, pensábamos varios, era determinar lo que hay que hacer para después obtener los recursos necesarios y no, como era la costumbre, partir de los recursos con que se cuentan para ver lo que se puede hacer. Las funciones de la SHCP se redujeron a la recaudación de impuestos y a la obtención de crédito. La definición de política económica que la SHCP tenía la transfirió al gabinete". Carlos Tello, *Ahora recuerdo. Cuarenta años de historia política y económica en México*, México, UNAM/Random House, 2013, p. 2018.

rido al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). También en el ámbito académico se desplegaron vínculos fructíferos con el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge, en el que Vladimiro Brailovsky jugó un papel importante. A través de un convenio de colaboración del departamento antes mencionado y el CIDE, un grupo de profesores e investigadores apoyaron a la institución académica mexicana para que desarrollara un modelo macroeconómico "[…] en el que basábamos las simulaciones de política económica que presentábamos en el artículo principal de la *Revista de Economía Mexicana*".[7] El joven economista Jaime Ros fue el enlace con la institución inglesa y luego fue él quien diseñó el modelo macroeconómico.[8] Su contraparte en Cambridge la conformaron los académicos John Llewelly, Roger Tarling y Martin Fetherston. Esta colaboración en la elaboración de un modelo de simulación de política económica se inició desde el año 1976.[9]

Los planes formulados de manera conjunta por estos economistas mexicanos y de Cambridge para enfrentar la difícil circunstancia económica que sufría el país a fines de los años setenta y principios de los años ochenta, estimularon el debate sobre la política económica nacional. Fundamentalmente se enfrentaron con los economistas del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda que tenían una visión sustentada en la ortodoxia, opuesta a la desarrollista y que entonces mantenían el monopolio de las decisiones de política económica en el país.

Esta historia ocurre en la década de la ruptura y caída de Bretton Woods, al concluir la llamada Época de Oro del capitalismo a nivel mundial. La crisis petrolera fue una de sus manifestaciones: el incremento de los precios en 1973 y en 1979.[10] A partir de estos años, los gobiernos nacionales enfrentaron situaciones nuevas y difíciles.[11] Una de ellas fue el cambio de visión en la economía. De manera temprana, en 1973, en Chile se establece el modelo neoliberal a través de un golpe de Estado. Las políticas liberales tomaban el

[7] Jaime Ros, "La fundación del CIDE, Cambridge y el gobierno de López Portillo", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, segunda edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, p. 284.

[8] Jaime Ros se graduó de licenciatura en Francia y obtuvo el grado de maestro en Economía por la UNAM. Director del Departamento de Economía del CIDE de 1977 a 1978. Profesor invitado en la Universidad de Notre Dame, en la Universidad World Institute for Development Economics Research (WIDER), en Helsinki, Finlandia; en la Universidad de Oxford y en la Universidad de Cambridge. Actualmente es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM.

[9] Ajit Singh, *op. cit*., 2010, p. 71.

[10] Josep Fontana, *El siglo de la revolución. Una historia del mundo desde 1914*, Barcelona, Crítica, 2017, p. 417.

[11] Véase Eric J. Hobsbawn, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 98.

poder en el Reino Unido y en Estados Unidos con la llegada al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. El pensamiento neoliberal estaba en ascenso: en 1974 se le otorgó a Friedrich Hayek el premio Nobel de Economía, dos años después a Milton Friedman, ambos teóricos del libre mercado. En ese mismo proceso de cambio, el FMI revisa sus fundamentos teóricos en 1976 en su Asamblea en Kingston, Jamaica, con planteamientos neoliberales y exigencias más duras para los países deudores. Al mismo tiempo, en México se transita del modelo desarrollista al establecimiento del modelo liberal; grupos de empresarios promueven estas ideas neoliberales a través de sus organizaciones corporativas y gremiales: en 1976 surge el Consejo Coordinador Empresarial "como una respuesta del sector productivo nacional a la creciente intervención del gobierno en la economía y a la aplicación de medidas claramente populistas".[12]

El libro *La disputa de la nación* de Carlos Tello y Rolando Cordera fue publicado en este contexto, es uno de los primeros trabajos que vislumbra la dirección que los acontecimientos estaban tomando. Una querella entre dos posiciones sobre el proyecto de nación: la nacionalista y la neoliberal.[13]

La tradición desarrollista en México. La escuela de patrimonio nacional

El desarrollismo en México se encuentra presente desde la Constitución de 1917 y las reformas del cardenismo. Es una visión de la economía que se fortaleció en la posguerra y la caracteriza: la intervención del Estado como promotor del desarrollo, su preocupación por la expansión industrial y el mercado interno, la protección a las industrias nacionales, la promoción al empleo y la restricción de entrada de capital extranjero al mercado nacional.[14] En síntesis, es ampliamente nacionalista, a diferencia del modelo neoliberal que es altamente internacionalista.

Sus exponentes paradigmáticos son: Eduardo Suárez, Antonio Carrillo Flores, Ramón Beteta, Antonio Sacristán Colas, Horacio Flores de la Peña y Eduardo Bustamante, entre otros. En la década de los setenta, dentro del propio desarrollismo, se encuentra un grupo más joven: Rolando Cordera, Carlos Tello, José Andrés de Oteyza, Nathan Warman y Emilio Sacristán, por mencionar algunos. El desarrollismo era el pensamiento dominante en

[12] <www.cce.org.mx>.

[13] Véase Rolando Cordera y Carlos Tello, *México, La disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI, 2002.

[14] Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ross, "Instituciones y desarrollo económico: la relación Estado-mercado en México desde una perspectiva histórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, número especial, octubre, 2004, pp.161-164.

los cincuenta y los sesenta, "todo o casi todo era desarrollismo en diferentes tonalidades y matices",[15] me explicó Rolando Cordera. Horacio Flores de la Peña es considerado el formador de la corriente desarrollista de Patrimonio Nacional, es un economista influyente en la historia del pensamiento económico en México. En esta secretaría formó a un grupo de jóvenes economistas.[16] Algunos de ellos criticaron sistemáticamente al Grupo Hacienda-Banco de México[17] y la política del desarrollo estabilizador.[18] Francisco Suárez Dávila sintetiza el pensamiento de Horacio Flores de la siguiente manera:

> Introduce críticas y adecuaciones importantes al modelo keynesiano por no estar referido a la problemática específica de los países en desarrollo. Rechaza ver el problema desde el ángulo sólo del ingreso, ahorro e inversión, sino más bien desde la perspectiva de la oferta total, el ingreso real individual y la demanda efectiva. Contribuye a formar la nueva teoría del desarrollo. Tiene afinidad con la escuela estructuralista, se pronuncia contra el carácter apologético dogmático de los estudios del desarrollo. La escuela que contribuye a formar sería un grupo crítico, sistemático de la escuela Hacienda-Banco de México y del desarrollo estabilizador.[19]

[15] Agradezco a Rolando Cordera su apoyo para entender este pensamiento. También mi agradecimiento a Carlos Tello.

[16] Francisco Suárez Dávila, "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005, p. 266.

[17] El grupo de trabajo Hacienda-Banco de México se conformó durante el periodo de la historia económica de México llamado Desarrollo Estabilizador, con el objetivo de conseguir la coordinación en el manejo y control de la política económica entre ambas instituciones. El propósito específico del grupo fue estudiar temas relevantes para la toma de decisiones en materia económica. Se organizaron equipos de trabajo a los cuales se solicitaban los estudios necesarios para la Secretaría de Hacienda y el Banco de México sobre diversos asuntos como fueron: negociaciones ante organismos internacionales, programas para el aumento de la productividad, proyecciones para la balanza de pagos, programas de la cuenta fiscal, etc. La parte económica del grupo fue presidida primero por Víctor Urquidi y posteriormente por Rafael Izquierdo.

[18] Francisco Suárez Dávila, *op. cit*., p. 267. El Desarrollo Estabilizador comprende el periodo de la economía mexicana que va de 1956 a 1970, se caracteriza por sus altas tasas de crecimiento, estabilidad de precios y tipo de cambio fijo. Durante el periodo, quienes tuvieron una gran influencia en el diseño de la política económica fue el grupo de expertos Hacienda-Banco de México. Al cual el secretario de Hacienda, Ortiz Mena, y el Director General del Banco de México, Rodrigo Gómez y Gómez, le dio una gran fuerza y fue un semillero para el desarrollo de la ortodoxia en el país durante el periodo. La crítica que el grupo de Patrimonio Nacional realizó a la política del Desarrollo Estabilizador fue el haber fracasado en resolver el problema de la desigualdad. Véase a Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros Bosh, *Desarrollo y crecimiento económico en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, capítulo IV.

[19] Francisco Suárez Dávila, "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del Pensamiento Económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000),* México, Trillas, 2005, p. 267.

Horacio Flores de la Peña fue sustituido por José Andrés de Oteyza cuando termina el mandato del presidente Luis Echeverría e inicia el periodo presidencial de José López Portillo. En este nuevo sexenio, la Secretaría de Patrimonio Nacional[20] se convierte en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN). El 5 de febrero de 1979, el nuevo titular de dicha Secretaría presentó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en polémica con la propuesta de Hacienda y el Banco de México, en feliz coincidencia con la corriente desarrollista.

El grupo de Cambridge

Estos economistas ingleses, John Eatwell y Ajit Sing, se encuentran adscritos en la visión de The Cambridge Economic Policy Group (CEPG). Sus propuestas para el desarrollo económico, tanto para los países desarrollados como para los subdesarrollados, giran alrededor de la promoción al desarrollo industrial que permite altas tasas de crecimiento, baja tasa de desempleo e inflación.[21]

> The Cambridge Group suggests the need for rapid industrialization in the developing countries. At the same time, it claims that economic growth in the developed countries is unlikely to be sufficiently rapid to generate desired rates of industrial expansion in the developing countries though exports, and hence these countries "will have to rely much more on their internal dynamics —on the growth of internal demand rather than on world maker forces— to generate economic expansion. They will need greater import substitution, more internal technological development and more economic and technological cooperation between themselves.[22]

[20] Durante la campaña presidencial de Adolfo López Mateos, Manuel Moreno Sánchez y Eduardo Bustamante le propusieron reformar las secretarías de Estado. El candidato a la presidencia aceptó y les encargó el proyecto. En el mes de diciembre de 1958, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Secretarías de Estado que dio origen a la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL). En 1959, con la aprobación de la nueva Ley, se establece formalmente la Secretaría de Patrimonio Nacional (que absorbía a la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), la cual sería la encargada de poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes cuya propiedad originaria corresponda a la nación, sus funciones serán las de compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación de los bienes y recursos citados. Durante el sexenio de José López Portillo se transformó en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), que conserva entre otras atribuciones la posesión, vigilancia, conservación o administración de los bienes de propiedad originaria, mismos que constituyen recursos naturales no renovables. Véase "Fundamentos de la política económica en México 1910-2010", p. 285, tomo IX, núm. 1, enero, 1959.

[21] Bela Balassa, New Directions in the World Economy, New York University Press, 1989, pp. 65-66.

[22] *Idem*.

El economista Jaime Ros explica que en el Cambridge Economic Policy Group había dos equipos: uno bajo el liderazgo de Wynne Godley y otro del Departamento de Economía Aplicada de Richard Stone y Terry Barker. Este último asesoró a Vladimiro Brailovsky en la construcción del modelo multisectorial de crecimiento económico para México, que se utilizó en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.[23]

A diferencia de la posición de The Cambridge Economic Policy Group, el grupo de economistas ortodoxos aglutinados alrededor de algunas organizaciones internacionales como es el caso del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, proponen el desarrollo de una vocación exportadora por parte de los países subdesarrollados como respuesta a sus problemas de desarrollo,24 línea de pensamiento que sostiene el Banco de México y la Secretaría de Hacienda. En cambio, John Eatwell y Ajit Singh, consultores de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, apoyaron la visión de este organismo de impulsar la industrialización de México, descansando en las ganancias extraordinarias del petróleo. Posición en la que coinciden plenamente con el grupo de Patrimonio Nacional.

Terry Barker, un modelo de desarrollo industrial

Vladimiro Brailovsky contactó a Terry Baker para que lo asesorara en la modelación económica y energética.[25] Se buscaba construir un modelo econométrico del crecimiento industrial para el país. Trabajaron juntos alrededor de cuatro años, de 1977 a 1981. El propio Baker explica que uno de los propósitos de su modelo:

> […] era encontrar tasas apropiadas de extracción y exportación para las recién encontradas reservas de petróleos mexicanas, para cada año del Plan de Desarrollo Industrial. En otras palabras, como un país productor de petróleo nuevo, México tenía que enfrentar la pregunta de a qué paso podría extraerse el petróleo eficientemente para sostener la industrialización y el desarrollo económico sostenido a largo plazo.[26]

[23] Jaime Ros, *op. cit*., 2010, p. 285.

[24] *Idem*.

[25] Terry Baker. Trabajó con el premio Nobel de Economía, Richard Stone, en el Departamento de Economía aplicada de la Universidad de Cambridge en 1965. Juntos desarrollaron un enfoque para el modelo de Crecimiento de Cambridge (Cambridge Growth Project), y juntos también formaron la Cambridge Econometrics LTD, del que más tarde dirigió Barker; profesor de la Universidad de Cambridge.

[26] Terry Barker, "Reflexiones breves sobre mi trabajo en México por el auge petrolero", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años*

A partir del descubrimiento de los yacimientos petroleros, el uso de los ingresos petroleros fue el tema de debate en esos años. Hay quienes sostuvieron que debían utilizarse para el pago de la deuda exterior; por otro lado se encontraban los que veían la oportunidad para retomar el desarrollo industrial y el desarrollo económico autónomo e independiente del país, una visión dentro del nacionalismo económico.[27] En 1979, año del incremento de los precios del petróleo a nivel internacional, José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), explicó que éste se apoyaba en un pivote, se abría en dos vertientes y tenía una condicionante moral fundamental. "[…] El pivote es una plataforma de protección petrolera que garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. Las dos vertientes son, orientar la industria, por una parte, hacia la satisfacción de los consumos básicos de nuestra población y, por la otra, hacia la conquista de mercados externos. La condicionante es reducir sustancialmente el problema del desempleo".[28] El plan proyecta, gracias al excedente petrolero, pasar de una tasa de crecimiento de 7% en 1979 a 10.5% en 1982; crecimiento que permitiría satisfacer el consumo básico de la población, aumentar la inversión productiva y el empleo, reorientar la distribución geográfica de la industria y fortalecer la balanza de pagos.[29] Se concibe el desarrollo industrial como el motor de ese crecimiento, apoyada en el excedente petrolero, en una fuente permanente de riqueza.[30]

Terry Barker y Vladimiro Brailovsky cuentan que lo primero que hicieron fue construir una amplia base de datos compuesta por una matriz de relaciones intersectoriales para 1975 y por series cronológicas consistentes con ella para variables reales como producción, comercio internacional y consumo, así como para los índices de precios correspondientes. Después se procedió a estimar, sobre esta base de datos, un modelo multisectorial dinámico y a resolverlo para efectuar pronósticos anuales durante el periodo 1975-1990, suponiendo cierto comportamiento en la economía estadounidense y de los precios del petróleo, así como el establecimiento de un conjunto específico de políticas internas. Por último, luego de un proceso político de consulta dentro del gobierno y entre la Secretaría de Patrimonio y las empresas

---

después. La historia contada por sus protagonistas, tomo III, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2010, pp. 69-70, 99.

[27] Para la primera posición véase: Arnold C. Harberger, "Lessons for Debtor Country Managers and Policymakers", en Gordon W. Smith y Jhon T. Cuddington, *International Debt and Developing Countries. A World Bank Symposium*, Washington, Word Bank , 1985. Y para conocer los distintos escenarios planteados, véase "El reto del petróleo", en *Comercio Exterior*, agosto, 1979.

[28] Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979, p. 8.

[29] *Ibid.*, p. 13.

[30] *Ibid.*, p. 14.

públicas y privadas, se diseñaron políticas destinadas a elevar la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de empleo, identificando los cuellos de botella que exigían mayor inversión y asegurando un resultado sostenible para la balanza de pagos.[31]

Es importante subrayar que el PNDI tiene una concepción nacionalista con conducción del Estado, que tenía como objetivo acabar con el problema del desempleo y subempleo, elevar el bienestar de la población mediante el incremento de las tasas de crecimiento económico, haciendo del petróleo el principal generador de desarrollo.

Seminario de Oaxaca

En el año de 1980, Brailovsky y Barker organizaron un seminario en la ciudad de Oaxaca con el fin de discutir "[…] los efectos del recién descubierto petróleo y gas en las economías nacionales en los setenta con proyecciones hacia los ochenta". El seminario llevó el nombre de "¿Petróleo o industria?".[32] Al seminario concurrieron distintas personalidades de la política del país como: Luis Donaldo Colosio, Ernesto Zedillo y José Córdoba. Economistas relevantes del extranjero como el caso de Nicholas Kaldor, María Concepción Tavárez y Fernando Fajnzylber. También asistieron funcionarios de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, del Banco de México y la Secretaría de Hacienda. El economista Jaime Ros comenta que a pesar que en el seminario "se expresaron distintas visiones y metodologías" para abordar los problemas de la economía nacional, se veía un esfuerzo por encontrar "caminos por absorber mejor el ingreso de dólares petroleros. Acaso había un interés, digamos genuino, de tratar de encontrar el camino adecuado mediante el diálogo".[33] Es un ejemplo, para el presente, para este momento que no se admite contradecir en ningún ámbito de la vida nacional. El debate Ros lo describe así:[34]

Por un lado, estaba el grupo de Cambridge, cuyos miembros señalaban que la inflación estaba empujada por los costos. En la medida en que se mantuvieran fijos los precios de los insumos, no debería haber un problema inflacionario. Por eso la reticencia repetida de no devaluar, y más bien controlar el deterioro de la balanza de pagos a partir de o a través de restricciones a las importaciones. Una estrategia de controles de importación

[31] Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, "Recuento de la quiebra", en *Nexos*.
[32] Terry Barker, 2010, p. 91.
[33] Jaime Ros, 2010. p. 286.
[34] *Ibid*., pp. 286-287.

tenía que llevar asociada la contención del gasto agregado, por consistencia macroeconómica. Si no, se podría generar un problema inflacionario brutal. Claramente, México tenía un problema con el gasto agregado, con el gasto y el déficit público […], pero éste se subestimó, en parte porque no conocíamos los datos de déficit fiscal que finalmente se dieron a conocer a finales de 1981, cuando se deterioró la situación de las finanzas públicas dramáticamente.

La posición del Banco de México y de Hacienda era bajar el gasto. Aseguraban que no podía haber un déficit público tan alto, que los controles de importaciones serían insuficientes. Por tanto, era imprescindible devaluar el peso, además de reducir el gasto para mantener el equilibrio macroeconómico.

Ros aclara que las diferencias de opinión se acrecentaron por el ocultamiento de información sobre las finanzas públicas por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.[35] Es pertinente recordar que en ese momento se encontraba al frente de dicha Secretaría Miguel de la Madrid Hurtado, quien ocuparía la Presidencia de la República más tarde y sentaría las bases para cambiar el modelo desarrollista por el modelo neoliberal.

Con los trabajos presentados y seleccionados surgió *¿Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*,[36] con la coordinación de Brailovsky y Barker. El tema central del libro gira alrededor de la "enfermedad holandesa"; es decir, "[…] el manejo de los efectos económicos de un influjo repentino de ingresos petroleros. El libro se adentró a la estructura económica y capacidad de los países para absorber estos recursos. Estábamos muy preocupados, comentan los coordinadores, de cómo Gran Bretaña, México y Noruega podrían combatir el fenómeno de la "enfermedad holandesa", dado el incremento en los precios mundiales del petróleo. Explican que Noruega siguió la política más exitosa, creando un fondo de inversión petrolero para generaciones futuras, que se ha convertido en uno de los fondos de "riqueza soberana" más grande y éticos del mundo. México y Gran Bretaña perdieron la oportunidad cuando permitieron que el tipo de cambio respondiera (de forma bastante diferente) y generara inversión y empleo, pero sin crear un fondo de reservas para cuando los campos de gas y petróleo inevi-

[35] Sobre el ocultamiento del gasto, véase Jonathan Schlefer, *Política palaciega. El partido gobernante y los orígenes de la crisis en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Iglesias, 2009, pp. 324-331.

[36] Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, ¿Oil or Industry? Energy, Industrializatio*n and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*, Londres/Nueva York, Academic Press, 1981.

tablemente se terminaran, y la balanza de pagos se ajustara a la pérdida de ingresos de petroleros o al eventual incremento del nivel de importaciones de gas y petróleo.[37]

¿Está la economía mexicana sobrecalentada?

En su informe de febrero de 1981, la Wharton Econometric Forescating Associates (WEFA) sostiene que la decisión de crecer a toda costa puso a México al filo de la crisis.[38] Parece ser que como respuesta a esta postura, Ajit Singh y John Eatwell prepararon el artículo "¿Está sobrecalentada la economía mexicana?", con la intención de explorar si existía la capacidad para expandir la demanda,[39] el artículo provocó un fuerte debate en el gobierno mexicano y en diversos círculos de economistas. Ellos presentan una alternativa de política económica para la economía mexicana, que se resume en dos recomendaciones:

1) El establecimiento de un número de controles a la importación, dirigidos a reducir el déficit comercial de la balanza de pagos, que estaba creciendo en forma peligrosa, y bajar la tasa de crecimiento de las importaciones (sobre todo de bienes de consumo) a un nivel compatible con el 8% del crecimiento anual del PIB.[40] En su opinión, "esta política al mantener un tipo de cambio estable y al reducir marcadamente el déficit externo, prevendría también una posible crisis en los mercados financiero y cambiario".
2) La política de ingreso tenía el propósito de ayudar a establecer un acuerdo entre el gobierno y los sectores productivos para prevenir que los precios se incrementaran en forma más rápida que los costos. Esta política estaba dirigida a la preparación de programas que fortalecieran

[37] Terry Barker, *op. cit.,* 2010, pp. 99, 101.

[38] "La economía mexicana bajo la lente de Cambridge", en *Expansión*, año XIII, vol. XIII, núm. 321, 5 de agosto, 1981, p. 23.

[39] John Eatwell y Ajit Singh, "¿Está la economía mexicana sobrecalentada?", en *Economía Mexicana*, núm. 3, México, CIDE, 1981.

[40] Para Eatwell y Ajit Singh, el año de 1980 fue el escenario de un deterioro "peligroso" de la situación de la balanza de pagos que, sumado a la baja de la demanda petrolera, colocaba al país en una posición difícil: la balanza comercial tuvo un déficit de 3 300 millones de dólares. Según su análisis, el factor que contribuyó en mayor medida a la consolidación de esa cantidad fue el incremento de las importaciones, que consideran fue el responsable de casi el 90% del deterioro del saldo comercial. El estudio sugiere que para evitar una crisis cambiaria era necesario reducir la tasa de crecimiento de las importaciones.

> la capacidad interna de producción, a fin de que a largo plazo puedan sustituirse gran parte de las importaciones. O sea, regresar al proceso de sustitución de importaciones.

El enfoque de Eatwell y Singh era contraria a la visión de los dos grupos más influyentes del país: los de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México que opinaban que "la devaluación de la tasa de cambio era necesaria, y que la política deflacionaria debería implementarse para mantener a las importaciones bajo control. Argumentaban que el control sobre las importaciones llegaría como resultado de la reducción en la demanda agregada y la depreciación de la tasa de cambio".[41] La recomendación central de Singh y Eatwell, fue convertir a los ingresos petroleros en bienes de capital e inversión futura, más que financiar la expansión económica a través de medios fiscales y deuda pública.

Epílogo

Además de la crítica interna por parte de los economistas de Hacienda y el Banco de México, a nivel internacional fue comentada la propuesta de política económica. En el artículo "Mexico's Cambridge Connection"[42] —publicado por Steven Rattner en el *New York Times*, el 24 de octubre de 1982— el autor enjuicia a la política económica del presidente José López Portillo y hace responsable al grupo de Cambridge de dicha política: concretamente a los economistas John Eatwell y Ajit Singh. El periodista los acusa de formar parte de un "experimento económico radical" que se estaba llevando a cabo en México, y aunque era un ensayo llevado a cabo por mexicanos, dice que reflejaban las ideas de un grupo de economistas de la Universidad de Cambridge. Con un dejo de desprecio y burla, Rattner comenta que los economistas de Cambridge se veían como descendientes espirituales de John Maynard Keynes, y juzga que "el experimento mexicano" representaba la prueba de sus teorías radicales. Por último, el periodista acusa a los profesores británicos de aprovechar los lazos personales, tanto de José Andrés de Oteyza como Vladimiro Brailovsky, que fueron estudiantes de Cambridge. Y afirma que, en cierto sentido, el papel de Cambridge en México es similar al de los economistas monetaristas de la Universidad de Chicago, en Chile, después que un gobierno conservador llegó al poder.

[41] Ajit Singh, *op. cit.*, 2010, pp. 69-70.

[42] Steven Rattner, "Mexico's Cambridge Connection", en *New York Times*, 24 de octubre de 1982, disponible en <http://www.nytimes.com/1982/10/24/business/mexico-s-cambridge-connection.html?pagewanted=all>.

John Eatwell y Ajit Singh dieron respuesta en el artículo "On Mexico", publicado por el *New York Times* el 28 de noviembre de 1982. Explican que su papel como asesores de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial fue ayudar a proporcionar una perspectiva política diferente sobre la economía mexicana a la de los economistas ortodoxos en el Gabinete Económico. Los economistas afirman que más que imponer sus planteamientos, existía una convergencia natural entre sus ideas y la tradición desarrollista en México y América Latina. La influencia intelectual de Cambridge, dicen, derivó del hecho de que sus análisis estaban en concordancia con las mejores tradiciones de la economía latinoamericana (es decir, la escuela estructuralista), así como con políticas que habían sido aplicadas con éxito en México en el pasado. Explican que su contribución fue para ayudar a que estas ideas fueran más precisas, para traducirlas en términos cuantificables y de política. Concluyen que en la crisis de la economía mexicana y mundial de ese momento, no cabía duda que estas ideas —el control sobre las importaciones y el papel central del gobierno en la promoción de la actividad económica— son tanto más esenciales para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas del pueblo mexicano.[43]

Este encuentro natural entre dos tradiciones es lo que el trabajo busca mostrar. La visión desarrollista en México que venía construyéndose a lo largo del siglo XX, con dirección y fundamentada en la Constitución de 1917, con el objetivo innegociable de buscar el bienestar de la población. Un encuentro con la tradición de una institución académica que tiene las mismas preocupaciones, tal como lo explican los dos estudiosos. Estas dos tradiciones se ocuparon de dar una alternativa para un desarrollo nacionalista de la economía mexicana, a diferencia de la visión económica que se encontraba en ascenso y tomando el poder, tanto en la economía nacional como internacional. O sea, sí había de otra.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (1982), "Memorias de una expropiación", en Héctor Aguilar Camín *et al., Cuando los banqueros se van*, México, Océano, pp.13-27.

Arroyo Ortiz, Juan Pablo (2010), *Los obstáculos al desarrollo: Horacio Flores de la Peña*, México, Facultad de Economía-DGAPA-UNAM.

Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky (1981), ¿Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada. Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom, Londres/Nueva York, Academic Press.

[43] John Eatwell y Ajit Singh, "On Mexico", en *New York Times*, 28 de noviembre de 1982.

Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky (1983), "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", en *Investigación Económica*, núm. 166, octubre-diciembre, pp. 273-317.

Barker, Terry (2010), "Reflexiones breves sobre mi trabajo en México por el auge petrolero", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, segunda edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Balassa, Bela (1989), *New Directions in the World Economy*, New York University Press, pp. 65-66.

Cárdenas, Enrique (2012), *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, FCE.

Cárdenas, Enrique y Jaime Zabludobsky (coords.) (2012), *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, FCE.

Cordera, Rolando y Carlos Tello (2002), *México. La disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, 15ª edición, México, Siglo XXI.

Cosío Villegas, Daniel (1975), *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz.

De la Madrid Hurtado, Miguel (2004), *Cambio de rumbo, testimonio de una presidencia*, México, FCE.

Eatwell, John y Ajit Singh (1981), "¿Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana?", en *Revista de Economía Mexicana*, México.

FitzGerald, Valpy (2010), "El debate en la teoría y su impacto en la política económica de México, durante el sexenio de José López Portillo", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, 2a edición. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Fontana, Joseph (2005), *Por el bien del Imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Barcelona, Pasado y Presente.

Hamilton, Nora, "State-Class Alliances and Conflicts: Issues and Acors in the Mexican Economic Crisis", en *Latin American Perspectives*, vol. 11, núm. 4, pp. 6-32, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2633112>, consultada el 26 de julio de 2010.

Hobsbawm, Eric (1996), *Historia del siglo XX*, España, Editorial Crítica.

Moreno Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, primera edición, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (2005), "José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario", en Will Fowler (coord.) *Presidentes mexicanos. Tomo II (1911-2000)*, México, Colección Biblioteca INEHREM.

Ros, Jaime (1982), "La encrucijada del corto plazo", en *Cuando los banqueros se van*, México, Océano/Nexos.

Ros, Jaime (2010), "La fundación del CIDE, Cambridge y el gobierno de López Portillo", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, segunda edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p. 284.

Silva Herzog Flores, Jesús (2007), *A la distancia… recuerdos y testimonios*, México, Océano.

Singh, Ajit (2010), "Algunas reflexiones sobre mi trabajo en México durante el auge petrolero", en Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas,* tomo III, 2a edición, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Suárez Dávila, Francisco (2005), "Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)", en Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, p. 266.

Teichman, Judith (1988), *Policymaking in Mexico. From Boom to Crisis*, Boston, Alen & Unwin.

Tello Macías, Carlos (1984), *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI.

Tello Macías, Carlos (2013), *Ahora Recuerdo: cuarenta años de historia política y económica en México,* México, UNAM/Debate.

Tello Macías, Carlos (2014), *Estado y Desarrollo; México 1920-2006*, México, Facultad de Economía-UNAM.

Revistas

Comercio Exterior
Excélsior
Expansión
Nexos
New York Times
Proceso

Treceava sección

Los retos de la integración latinoamericana como alternativa

La tendencial integración autónoma de América Latina y el Caribe

Jaime Antonio Preciado Coronado*

Introducción

La integración regional autónoma fue planteada por el economista Raúl Prebisch, autor del pensamiento económico estructuralista, cuyas ideas se formularon después de la Segunda Guerra Mundial y de los años subsecuentes caracterizados por sus altas y sostenidas tasas de crecimiento económico. La inquietud de Prebisch sobre cómo se podría sostener tal crecimiento, le llevó a indagar en las estructuras socioeconómicas que realmente sustentan al desarrollo económico y cómo se vinculan los sectores internos y externos de la economía. En los años de posguerra, toma importancia el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe, como medio para dinamizar las economías nacionales a través de la vinculación entre los sectores exportadores de cada uno de los países, unidos por la intención de formar bloques regionales con cierta autonomía respecto a los países industrializados.

El proceso de integración de América Latina y el Caribe como región autónoma es variable en el tiempo, con sus altibajos en la historia reciente de nuestra región. En los procesos de integración es inseparable la economía de la política, desde las ideas integradoras de la Organización de las Naciones Unidas, que luego llevarían a sendos procesos de institucionalización económica centrados en el comercio: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, en 1960) y luego la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, en 1980), ambas instancias orientadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU.

Desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, nuestra región se ha debatido entre tres tipos de integración:

* Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara.

1) Una inspirada en la experiencia europea: de vinculación económica que luego da pie a una integración comunitaria, que es política y económica, a partir de la Comunidad del Carbón y del Acero (en 1957), de la que surgió la Comunidad Económica Europea (en 1957), que posteriormente culminó en la Unión Europea (en 1993).
2) Otra de corte eminentemente comercial, como la ALALC y la ALADI y, si acaso, abierta a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, en 1975). Lo que conocemos como el modelo económico Industrial de Sustitución de Importaciones (ISI), fue propicio para ganar cierto espacio autonómico de integración.
3) Y un tercer tipo de integración es de corte económico y político, en el que se mezclan proyectos de integración económica y estrategias de matriz político-diplomática, como es el caso de ciertos espacios de convergencia política, como el del Grupo de Río (creado en 1986), que luego llevó a la creación de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC, 2007) y, posteriormente, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, creada en 2010), donde se discuten convergencias en políticas económicas, sociales, culturales, de cooperación internacional; y desde donde se han creado espacios autónomos de diálogo con la Unión Europea, con Iberoamérica o con Rusia y China.

Estos tipos de integración no pueden comprenderse sin considerar el papel injerencista de Estados Unidos, quien domina el espacio político interamericano y las tensiones siempre presentes, desde el punto de vista de la autonomía latinoamericana, de cara al panamericanismo. Trátese de la doctrina Monroe; de las Conferencias Panamericanas del siglo XIX; de las Cumbres de las Américas, iniciadas en 1994; del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (cancelado por la convergencia entre algunos gobiernos progresistas y los movimientos sociales de América Latina en 2005); o del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (2004), el cual no es considerado como constitutivo de la integración latinoamericana.

En este capítulo se plantea un concepto de autonomía que está asociado con el de autodeterminación de la comunidad política de Estados-nación en espacios supranacionales. No obstante, no es lo mismo autonomía que soberanía. A las tres formas de integración arriba mencionadas corresponden distintos formatos de autonomía: a la *integración comunitaria supranacional* corresponde lo que llamamos *autonomía relacional*, es decir, capacidades de negociación para decidir asuntos nacionales en marcos más generales, aunque pueden suponer cesión de soberanía. Mientras que *la integración centrada en los acuerdos y tratados de libre comercio*, supone una

fuerte vulnerabilidad del espacio autónomo de decisión y deterioro de la soberanía nacional. La tercera forma de integración, de *matriz político-diplomática*, tiene como objeto central fortalecer la *autonomía política*, social y cultural, en torno de impactos y alcances que tiene el proceso de integración sobre las políticas económicas y sociales, así como sobre la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo.

No es casual que nos imaginemos la integración —que culminaría en la Patria Grande de Simón Bolívar— como un espacio regional de integración económica, social, cultural y, sobre todo, de matriz política. Hasta ahora, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es la forma más compleja y estructurada de integración autónoma que hemos logrado en la historia reciente de nuestra región. Un espacio autónomo de integración regional que, sin embargo, está siendo duramente cuestionado por la ofensiva neoliberal y por el ascenso de diversas formas de conservadurismo, cuyas concepciones geopolíticas convergen en el fortalecimiento de la economía política del autoritarismo.

Para Mariana Vázquez (2017), se requiere una doctrina de la integración anclada en un pensamiento emancipador latinoamericano, que "nutra nuevos proyectos de unidad, en un contexto mundial incierto, complejo y en transición hacia una configuración que aún es difícil avizorar", pero que prevemos contraria a la tendencia autonómica.

Antecedentes: la integración regional autónoma latinoamericana y caribeña

El primer periodo de integración regional de inspiración comunitaria dio pie al surgimiento de dos experiencias que tuvieron ciertos rasgos de autonomía: la Comunidad Andina (1969)[1] y el Sistema de Integración Centroamericana (1991),[2] pues las bases institucionales de estos procesos se fincaron

[1] El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

[2] El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita originalmente en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951, dentro de un esquema comunitario; entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993. La República de El Salvador es la sede del SICA. Creado por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Posteriormente, se adhirieron como miembros plenos: Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana. El SICA fue la base geográfica para

sobre la cooperación internacional y el reconocimiento de las asimetrías entre sus socios, para lo cual se aprovechó el espacio autonómico de la fase industrializadora, mediante convenios de políticas subsidiarias y programas industriales nacionales. Incluso, la CARICOM[3] ganó cierta autonomía, pues la Comunidad del Caribe —fundada en 1973 por el Tratado de Chaguaramas— sustituyó a la Asociación Caribeña de Librecambio que había sido creada en 1965.

Luego del periodo de industrialización por sustitución de importaciones, cobró auge la fase de apertura y privatización en la que se impusieron las llamadas "políticas de ajuste estructural", que culminaron con las políticas derivadas del Consenso de Washington. En los años noventa, proliferaron políticas comerciales relativas a acuerdos de complementación económica, tratados y acuerdos de libre comercio. México y Chile están en primer y segundo lugar mundial por el número de acuerdos comerciales que han suscrito. De acuerdo con Vázquez (2017), hay que buscar la imbricación entre el proyecto de integración regional y el proyecto nacional que se busca impulsar. Ella considera que el regionalismo abierto, ideado por la CEPAL, se encuadra en las políticas de reforma estructural en la narrativa hegemónica de reformas de mercado de la época.

A finales de los noventa se presenta una época de esfuerzos por la integración autónoma latinoamericana, sobre todo concretizada en el Cono Sur de esta región. Desde entonces, hasta 2015, hay una convergencia entre procesos de integración comercial y la creación de una esfera de creciente autonomía, que se sitúa en el plano de la concertación político-diplomática. Las experiencias de gobiernos populares "progresistas" en el Cono Sur, dieron pie primero al MERCOSUR —que se acercó a la Comunidad Andina— y luego a la UNASUR, dos expresiones destacadas de integración autónoma regional. Logros que si bien estaban contemplados teóricamente en las estrategias integradoras de la ALALC y de su heredera la ALADI, nunca vieron su concreción debido al énfasis unilateral de esta institución en la integración regional comercial.

El MERCOSUR dejó de ser concebido como una mera plataforma comercial "para devenir un espacio de concertación política en la búsqueda de mayores márgenes de autonomía para la promoción de las propias políticas de desarrollo, así como un instrumento para el fortalecimiento de las democracias y la ampliación de derechos, buscándose establecer un piso regional en principio irreversible" (Vázquez, 2017). Aunque actualmente

---

constituir el Central America Free Trade Agreement + Dominican Republic (CAFTA+DR) en 2006.

[3] Es una organización de 15 naciones del Caribe y dependencias británicas.

este bloque enfrenta retrocesos incalculables, dados por la instauración de gobiernos ilegítimos en Brasil y Paraguay, así como por lo que está revirtiendo el gobierno argentino de Mauricio Macri, factores que conspiran contra la proyección autonómica de la integración suramericana. No obstante, las esperanzas cifradas en la Cumbre de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), por el valor estratégico del proyecto de unidad regional desde una mirada autonómica, su futuro está inmerso en la fragmentación y la incertidumbre. Se esperaba que en esta etapa —cuando la CELAC y algunos esquemas de integración regional habían incorporado nuevas agendas y sujetos sociales en el proceso de integración regional— se transformaran los objetivos políticos eminentemente comerciales, en un sentido ya no mercantil, sino de ampliación de derechos con énfasis en la creación de bienes públicos. Como había sido el caso del MERCOSUR, que creó metodologías y prácticas de nueva generación para promover la participación social en el bloque, a través del Instituto Social del MERCOSUR o del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, e incluso cierta institucionalidad política representativa, como es el caso del Parlamento del MERCOSUR y del PARLASUR, de la UNASUR.

Hasta 2016 había expectativas positivas en

> […] la creación de mecanismos para enfrentar la cuestión de las asimetrías entre los países, con sentido redistributivo, [que] involucra por primera vez en la historia del bloque un elemento solidario central, plasmado en el diseño del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (Vázquez, 2017).

En lo que va del siglo XXI, constatamos la reafirmación de posiciones tendencialmente autonómicas a nivel hemisférico, simbolizadas por el rechazo del proyecto estadounidense de conformación de un Área de Libre Comercio Americana (ALCA) en 2005 y la creación de la CELAC en 2011, como heredera del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), la cual se propuso articular los procesos de integración y el desarrollo de los Estados miembros, especialmente frente a retos tales como la crisis financiera, la crisis económica y la crisis alimentaria, entre otras.

Esos espacios prometían una vertiente democrática para América Latina y el Caribe, que sólo serían posibles en la unidad autónoma que puede propiciar la integración regional y la dimensión social y cultural de la integración. En contra de ese escenario, conspiran realidades estructurales cuya dinámica no se puede cambiar aisladamente. Sin una integración regional latinoamericana y caribeña será imposible. Sin una intensificación del in-

tercambio económico intrarregional, o sin la creación de políticas públicas comunes, o sin una política industrial que ordene la diversificación comercial que ofrecen China y algunos países del Pacífico Asiático, tampoco será posible esta integración regional autónoma.

Geopolítica de la integración regional autónoma

Un dato importante para la integración autónoma de nuestra región es el debilitamiento e incertidumbre de la estrategia panamericanista en curso: por un lado, la oposición social organizada contra la narrativa y prácticas asociadas con la reforma del mercado. Por otro, el ataque del gobierno Trump al multilateralismo: Organización Mundial del Comercio (OMC) y tratados comerciales como TPP, TTIP, TLCAN, CAFTA+DR (Central America Free Trade Agreement + Dominican Republic); así como el privilegio del bilateralismo por encima de tratados multibilaterales. Además, ante una Organización de Estados Americanos débil, sin Cumbres de las Américas, sin reunión de líderes de América del Norte. Sin multilateralismo y con hegemonía bilateral de Estados Unidos, se limita el espacio autonómico frente al futuro de las relaciones interamericanas que podría fortalecer la integración autónoma de nuestra región.

Asistimos a una crisis civilizatoria que prefigura una geopolítica del caos, en la que lo contingente y lo inestable acotan las estrategias de integración regional autónoma. Ellas parecen ser más versátiles, flexibles o abiertas y descentralizadas, como lo hacen ver los casos de China y Rusia, pero el caos en el que éstas se insertan termina por generar un orden mundial virulento que conspira contra toda forma de autonomía. Algunos de sus rasgos son paradójicos: el desmantelamiento de la capacidad reguladora del Estado en torno de la política económica y social, contrasta con el regreso de los enfoques estadocéntricos dominados por la financiarización del sistema mundial; el agotamiento del *establishment* político y su sistema de partidos hacen surgir populismos de izquierda y derecha, que son conducidos por liderazgos carismáticos de nuevo tipo; la "rematerialización" de la economía productiva mediante la valorización de las commodities, sucumbe frente al predominio del capital bursátil especulativo; la persistencia de la guerra como punta de lanza del complejo industrial militar global, coexiste con esferas de micropoderes regionales (el crimen organizado o la pretendida versión del Estado Islámico).

Terán (2016) distingue la *coyuntura-acontecimiento*, un proceso bajo el que se configura el poder imperial de las *alianzas locales-extralocales* de los llamados poderes fácticos, cuya conjunción no puede dejar de lado las prác-

ticas contrahegemónicas y las resistencias frente a los poderes dominantes, tanto en lo que hace a los regímenes nacionales como en lo que hace a los regímenes imperiales que no son monolíticos, sino heterogéneos. Es en estos pliegues donde se asienta el espacio de la integración regional autónoma. El entramado de estas contradicciones presenta algunas tendencias que transforman la geopolítica latinoamericana, entre ellas podemos destacar, sintéticamente, las siguientes:[4]

- Caos, violencia y vulnerabilidad de las ciudades, debido al creciente proceso de urbanización y especulación territorial.
- Avances de la frontera extractiva en toda la región, incluyendo sectores del extractivismo que no han sido los tradicionales para cada país.
- Crecimiento en los flujos y disputas de los bienes de la naturaleza, de materiales, energía y agua; crisis ambiental sistémica.
- Sistemas sociales más complejos, dado el tránsito de sectores de las clases pobres a las clases medias, y su impacto en estratificaciones sociales más heterogéneas e híbridas, que paradójicamente amplían las bases neoconservadoras en nuestra región.
- En algunos países surgen nuevas burguesías, incluido el caso de los progresismos radicales de Venezuela, Ecuador y Bolivia.
- Financiarización de las clases populares e incremento y sofisticación de las economías informales, en varios casos por encima del 50% del empleo formal.
- Nuevas ruralidades y nuevas configuraciones en el mundo de vida indígena en lucha por la preservación de sus territorios, sus resistencias y sus patrones culturales.
- Surgimiento del neoconservadurismo, con nuevas narrativas, proyectos más híbridos y flexibles, que atentan contra los numerosos cambios sociales, culturales y políticos de la región.
- Grupos del crimen organizado que sofistican su poderío militar y tecnológico en grupos con poder geopolítico local, barrial y regional; espacio en disputa por contrapoderes, como las autodefensas y policías comunitarias en México.
- Relativo desplazamiento de la hegemonía de Estados Unidos, dada la competencia de China y otros países del bloque BRICS.
- Con la gestión del caos desde arriba se incrementan los regímenes de excepción y la militarización de la vida, particularmente en asuntos relativos al combate al narcotráfico, cuyas expresiones máximas son el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, lo cual repercute en que la vida

[4] Hacemos una síntesis de lo planteado por Terán (2016).

social sea progresivamente dominada por la lógica militar/policial de control, sitio, vigilancia y represión.[5]

En este marco, interesa situar el potencial autónomo de la integración latinoamericana, en vías de contribuir a un proyecto popular-ecológico-emancipador, lo cual implica reconocer los códigos de operación de esta agresiva geopolítica del caos y las estructuras, agencias sociales y regímenes de poder en todas las escalas: local-nacional-regional-global y de la geografía política Estado-Imperio/Nación-Territorios.

¿Es posible la integración autónoma de América Latina y el Caribe?

La reconfiguración de la integración subordinada es el mayor riesgo que enfrenta la integración autónoma de ALyC. Los formatos integradores de inspiración comunitaria supranacional con potencial autónomo: MERCOSUR, Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), están asediados por los cambios de gobierno nacional conservadores que frenan la agenda social que se propusieron los llamados gobiernos progresistas, mediante la influencia de agrupaciones sindicales y de movimientos sociales en resistencia contra los efectos devastadores de la integración neoliberal. Paralelamente, el desencuentro entre las demandas estructurales de estos grupos contra el pragmatismo de las políticas gubernamentales "progresistas", conspira contra los aportes autonómicos que se dieron desde relaciones interestatales, sin que emerjan propuestas autónomas estructuradas desde la sociedad civil o desde el espacio público social. Estamos ante un campo contradictorio que muestra cuatro vectores en pugna:

1) Torpedeo sistemático contra la integración autónoma. Originado en el ascenso de la derecha conservadora y sus alianzas externas con los poderes hegemónicos, principalmente de Estados Unidos, donde destacan Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Panamá, Honduras y Paraguay.

[5] No obstante la accidentada firma de la paz en Colombia y de la supuesta alternancia presidencial en México, la militarización de la seguridad interna y la disputa por el control territorial contra y entre el crimen organizado, no cesa en ninguno de esos dos países. El presidente de *México*, Enrique Peña Nieto, promulgó el 17 de diciembre de 2017 la controvertida Ley de Seguridad Interior, aunque aseguró que ésta no entraría en vigor hasta que la Suprema Corte confirme su constitucionalidad.

2) En un segundo vector, gobiernos de origen "progresista", cuya posición autónoma está acechada por una oposición interna asociada con proyectos hegemónicos supranacionales, como es el caso de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, El Salvador y, aunque en menor medida, Uruguay.[6]
3) Una oposición de izquierda crítica del "Consenso de las Commodities" o contraria al modelo neoextractivo, que pasa por un momento de reacomodo frente al auge derechista, cuyos cuestionamientos y aportes autonómicos se presentan en el Sur Global y no sólo en torno del accionar de los gobiernos "progresistas".
4) Y en un cuarto vector, los gobiernos protagonistas de reformas de mercado, incluida la persistencia de esquemas de integración neoliberal ortodoxa, que atraen a esa esfera lo poco que resta de integración autónoma en la región, donde destaca la Alianza del Pacífico y el probable TPP sin Estados Unidos,[7] vector que es conformado por la mayoría de países latinoamericanos y caribeños.

Aunque el concepto autonomía no tiene una dirección unívoca, verificable empíricamente, el sentido que cobra en el pensamiento social puede ser de valor heurístico para los fines de este capítulo. A diferencia de conceptos como soberanía o independencia, que se relacionan con el establecimiento de cualidades para comunidades políticas específicas, la manera en que entendemos autonomía implica dos niveles de discusión: su expresión como *autonomía estatal*, donde el Estado se convierte en sujeto y no en mero instrumento o conjunto estático de instituciones; y la *autonomía de lo social*, entendida como la constitución autónoma de los sujetos sociales con capacidad de agencia para *la autogestión y el autogobierno*. Con ello, tenemos una imbricación conceptual que le dará densidad teórica a la reflexión sobre obstáculos y potencialidades de la integración autónoma latinoamericana y caribeña, la cual tiene antecedentes en los años setenta —que no se tienen en cuenta suficientemente en la literatura sobre integración—, pero que se reivindican actualmente desde un pensamiento crítico original: una epistemología del sur.

Autonomía significa, entonces, la capacidad de un campo dado para autogobernarse e imprimir direccionalidad a un poder para establecer normas,

[6] Recientemente, en noviembre de 2016, el empresario Edgardo Novick lanzó el Partido de la Gente, una nueva formación política uruguaya que parece representar a una "nueva derecha" por fuera de los partidos tradicionales y con importantes críticas a la "clase política".

[7] El 8 de marzo de 2018, once países —entre ellos Japón, Singapur, México, Perú y Chile— firmaron en Santiago un nuevo Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), considerado el mayor pacto de libre comercio actualmente en curso, con la ausencia de Estados Unidos.

valores; una forma de ejercer la potestad sobre el campo en disputa, pero sin que ello sea independiente del sistema de autoridad en su conjunto. Pero, más allá del Estado y del gobierno, en nuestra región persisten movimientos sociales autonómicos que, a pesar de su relativa dispersión y aparente falta de organicidad, recrean distintos formatos de resistencia frente al neoliberalismo, aunque su experiencia transformadora se acota al ámbito local o regional subnacional, sin que por ahora se proyecten, orgánicamente, a una escala supranacional. Los Caracoles Zapatistas o el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, por citar dos ejemplos paradigmáticos, prefiguran una suerte de Estado de los Comunes, en los que subyace una escala autónoma supranacional, como lo evidencia el imaginario de los pueblos originarios del Abya Yala.

Gracias al concepto de autonomía se puede comprender la integración como un campo en disputa por ganar la dirección del proceso, en un sentido determinado de regirse por imperativos que son propios; sin embargo, que están sujetos a la legitimidad de quienes aceptan y respaldan la direccionalidad que toma un proceso que es conducido a su vez por quienes son capaces de representar el interés dominante como si fuera el interés general del campo. Aquí se ubican las tensiones entre *potestas* y *autoritas*, pues cuando no se reúnen ambas condiciones, el subespacio autónomo, en este caso la integración supranacional regional, no proyecta a la autonomía como un campo de lucha por el poder.

Autonomía estatal. El privilegio de la forma del Estado, como aparato institucional, ha ido en detrimento de la comprensión del Estado como sujeto, como un campo autónomo de disputa por el poder, que no se agota al interior del campo del Estado, sino que se estructura en sus relaciones con el sistema social en su conjunto. Sin duda que la expresión autónoma que aporta el Estado del Buen Vivir, en su versión quechua y aimara, marca el escenario de potencialidades para la integración latinoamericana y caribeña desde la alteridad, desde una otra integración. El Estado Plurinacional de Bolivia abre interrogantes y posibilidades para avanzar en la discusión sobre la interculturalidad y el aporte indígena para la construcción autónoma de nuestra América.

En donde más se ha cifrado la esperanza de la integración autónoma de Latinoamérica y el Caribe es en la esfera interestatal, cuya máxima expresión es la CELAC y, en cierta medida, aunque acotada al Cono Sur, la UNASUR. Aquí priva la visión del sistema mundo como una estructura formada por los Estados nacionales, con su régimen político democrático y su sistema de partidos plural de orden liberal. El devenir de ambas instancias está condicionado por el poder del progresismo que puedan acumular los gobiernos nacionales y locales, además de la contribución de los parlamentos

supranacionales que acompañan el proceso de integración, como el PARLATINO, el PARLASUR u otras formas de representación popular que acompañan a la integración regional, como el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Amazónico o el Parlamento del MERCOSUR. Dado el protagonismo de los gobiernos en los Estados nacionales, las potencialidades de un Poder Legislativo supranacional autónomo se ven opacadas por el ascenso de una derecha que está regresando a formatos nacionalistas proteccionistas, tanto en la escala nacional como en la escala de los gobiernos locales.

Desde una visión que trata de vincular la esfera pública y privada, la individual y colectiva, con *la cuestión social autonómica*, Ince (2012) ofrece algunas cualidades de la autonomía desde la crítica a la visión instrumental del Estado:

1) Una teoría y práctica alternativa, situada en la acción social que tiende a configurar al territorio de la integración autónoma. La herencia del movimiento altermundista y de oposición a la integración panamericanista, hace de nuestra región un extenso laboratorio de experiencias autonómicas. Por una parte, la derrota del ALCA en 2005, representa una feliz convergencia entre movimientos sociales opuestos a los tratados de libre comercio, a escala continental americana y gobiernos "progresistas" que tomaron como propio el rechazo a ese acuerdo comercial panamericanista. Por otro lado, al menos diez años del Foro Social Mundial —iniciado en el año 2000 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil—, una heteróclita reunión de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales aportan también deseos y expectativas autonómicas que se proyectaron a escala global desde América Latina (Preciado y Uc, 2012).

2) Ince ve posible que organismos sociales lleven a cabo prácticas territoriales autónomas —autogestivas—, que al mismo tiempo enfrentan a los regímenes territoriales y sus discursos dominantes. Latinoamérica es rica en el impulso de redes sociales transnacionales que prefiguran alternativas al capitalismo y, que por lo tanto, son críticas de los procesos de integración subordinada en curso; es el caso del movimiento Vía Campesina o de la Red Mundial de la Economía Social y Solidaria, tienen una propuesta integradora global que recurre a formatos autogestivos, autonómicos.

3) La noción dominante del territorio es una soberanía estatalizada, estática del espacio, de manera que sean calculables los efectos de la eficiencia y el control burocrático del territorio propio de la integración. Cada uno de los esquemas interestatales de integración enfrenta movimientos sociales que los cuestionan. Se pueden constatar transformaciones y adaptaciones de esos movimientos frente a los efectos perversos de la integración. El caso de la Red Mexicana Frente al Libre Comercio (RMALC) es ilustrativo al res-

pecto, pues desde esa red han surgido o se impulsan frentes de resistencia contra la minería, las represas, los derechos de los migrantes y una amplia gama de resistencias sociales y de creación de alternativas, que desembocan en la creación de polos autonómicos frente a la integración subordinada.

4) Desde una perspectiva crítica, para Ince (2012), el concepto de prefiguración, lo que está por venir, lo que todavía no es, permite repensar la forma en que los organismos sociales se relacionan desde la práctica cotidiana de los mundos de vida individuales y colectivos —la autonomía del sujeto—, hasta en la organización política en general, en la que se disputan desde arriba la autonomía estatal y desde abajo la autonomía del sujeto social.

Entre lo estatal y lo social se explica la integración autónoma latinoamericana como prefiguración. Desde una esfera interestatal, aunque con vínculos orgánicos con los movimientos sociales, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP), encontraron su mayor auge con el segundo gobierno de Hugo Chávez, y su disponibilidad de una renta petrolera que atrajo y acompañó a un grupo de países de orientación progresista, incluida Cuba. Por su parte, el presidente boliviano, Evo Morales, complementó la estrategia de la ALBA con una propuesta de comercio horizontal que acercara principalmente organizaciones sociales con potencial económico exportador. El par ALBA-TCP es acompañado por una red llamada "Movimientos Sociales hacia la ALBA", cuyos planteamientos han estado vinculados con las "Cumbres de los Pueblos", que se hacen de manera paralela a las Cumbres de las Américas, impulsadas por el gobierno estadounidense desde una perspectiva panamericanista. Otros espacios de prefiguración autónoma que son remarcables, corresponden a una geopolítica-ecológica crítica que ha propiciado el gobierno boliviano, con su reivindicación de la Pacha Mama y el gobierno ecuatoriano, con su propuesta de derechos de la naturaleza, paradigmas continuadores de la crítica a la modernidad-colonialidad del poder, lo cual incluye una visión integral holística de la relación sociedad-naturaleza.

5) En la práctica, una autonomía social territorial excluye o se resiste frente a las tendencias de elite o reaccionarias, pero discute desde dentro y desde fuera, sobre los procesos interestatales o netamente estatales relativos a la integración supranacional regional (Preciado y Uc, 2010). Los organismos sociales negocian y se resisten frente a los organismos ejecutivos de corte geoestratégico de la integración neoliberal, a través de marcos participativos de acción y deliberación. Es importante mencionar que más allá del relativo declive de los gobiernos progresistas, la resistencia social y su

contraparte autonómica, construyen una agenda en la que se mezclan posturas antineoliberales, anticapitalistas y de izquierda. Ejemplos de ello son millares de acciones colectivas que se dan en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), también llamada la "Infraestructura de la devastación". Paralelamente se generan resistencias autonómicas frente a la Iniciativa Mesoamericana, antes Plan Puebla-Panamá-Colombia, y sus políticas territoriales supuestamente orientadas al "ecodesarrollo" y a la construcción de infraestructuras de comunicación y de soporte energético tipo represas o de cultivos de plantación para el biodiesel. Ambos proyectos geoestratégicos acentúan la acumulación por desposesión y así conspiran contra la autonomía de la integración latinoamericana.

Arturo Escobar se refiere al pensamiento crítico latinoamericano, cada vez más articulado y discutido,

> […] que emerge de los procesos autonómicos que cristalizan con el zapatismo pero que incluyen una gran variedad de experiencias y propuestas a lo largo y ancho del continente, desde el sur de México al suroccidente de Colombia, y desde allí al resto del continente. Todos estos movimientos enfatizan la reconstitución de lo comunal como el pilar de la autonomía. Autonomía, comunalidad y territorialidad son los tres conceptos claves de esta corriente (Escobar, 2017:46).

En lo que se refiere al autonomismo, Escobar (2017:52) nos habla de sociedades en movimiento, más que de movimientos sociales, inclusive habla de mundos en movimiento, "porque aquello que emerge son verdaderos mundos relacionales, donde prima lo comunal sobre lo individual, la conexión con la Tierra sobre la separación entre humanos y no-humanos, y el Buen Vivir sobre la economía".

En esta línea es que encontramos antecedentes sobre *propuestas de integración autónoma desde una epistemología del sur*, en la que se destacan luchas y disputas contra la versión hegemónica imperante en torno del paradigma de la integración supranacional regional. No se puede hablar de una integración suprarregional soberana o independiente, pues ello se refiere a comunidades políticas. Tampoco podemos reducirnos a la integración de matriz interestatal en curso. Lo que apuntamos en este capítulo es la *lucha por la integración autónoma,* tanto desde el campo de la autonomía estatal, que ha sido la más relevante y visible, como desde el campo de la autonomía social, que apenas se prefigura y reclama visibilidad desde el cuestionamiento de los regímenes territoriales dominantes de la integración.

Integración autónoma y teorías del desarrollo

Para comprender mejor la integración autónoma, no podemos dejar de lado las posiciones frente a uno de los paradigmas de la modernidad más criticados: la teoría del desarrollo. Lorenzini y Pereyra (2013) ubican tres teorías del desarrollo que llevan el sello de originalidad latinoamericana: el estructuralismo cepalino, inspirado en la visión económica estructuralista de Raúl Prebisch; la teoría de la dependencia, iniciada por Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, la cual es criticada por una amplia gama de intelectuales de corte marxista; y la *teoría de la autonomía*, que se inspira en planteamientos de reforma del Estado viables frente a la crisis sistémica del modelo de acumulación capitalista.

En aras de distinguir la autonomía como ideología o como teoría producto de conceptos rigurosos y sistémicos, Lorenzini y Pereyra (2013) acuden a autores latinoamericanos fundadores de una teoría para la acción estatal: Helio Jaguaribe en Brasil y Juan Carlos Puig en Argentina. Intelectuales y países cuyas políticas exteriores fueron ampliamente influidas por ellos entre los sesenta y los setenta del siglo XX, pero que no fueron replicadas en otros casos de América Latina. Para estos autores, "Helio Jaguaribe propone un Modelo Autónomo para el desarrollo y la integración de América Latina (MADIAL) que sea válido teórica y pragmáticamente para alcanzar la autonomía latinoamericana […]" (Lorenzini y Pereyra, 2013). No es lo mismo soberanía que autonomía, pues para Jaguaribe, la alternativa autonómica responde a la inviabilidad de un esquema soberano estatal generalizado, ya que la soberanía, atributo acotado para la comunidad política del Estado nacional, es meramente formal.

Jaguaribe concluye, con cierto ánimo pesimista, que si la autonomía es la capacidad del sistema nacional de dirigir y determinar el flujo de insumos y productos entre los subsistemas de la nación, en esa modernidad el Estado no puede pervivir y sólo continuará existiendo de manera formal y retórica, sin soberanía ni autonomía. No obstante la verticalidad del llamado orden mundial, la autonomía para Puig será la máxima capacidad de decisión propia, tomando en cuenta los condicionamientos objetivos del sistema mundial.

Hacia una teoría de la integración autónoma de América Latina y el Caribe

En la idea de fortalecer lo que concebimos como integración autónoma latinoamericana y caribeña, Lorenzini y Pereyra (2013:9) citan a Colacrai (2006),

quien valora dos aspectos positivos en el planteamiento autonómico latinoamericano: una mejor inserción frente a un contexto global marcado por la *interdependencia,* con base en mejorar las capacidades de autodeterminación y, por otra parte, la posibilidad de repensar la política exterior en clave autonómica.

Tokatlian y Carvajal (1995) caracterizan límites y potencialidades de las *tesis interdependentistas* bajo cuatro parámetros: *1*) el incremento de la interdependencia puede disminuir el accionar autónomo de los actores centrales del poder, como el ejemplo que muestra la formación del G-20, una alianza que subordina a los países del sur o a las "economías emergentes", a los imperativos dominantes de la acumulación capitalista; *2*) a su vez, los actores periféricos del sistema mundial están adquiriendo una incipiente y limitada autonomía en los "asuntos globales", tal es el caso del bloque BRICS; *3*) a pesar del mayor empoderamiento de actores no gubernamentales y trasnacionales en la política global, la interdependencia es fruto de relaciones interestatales donde el sujeto continúa siendo el Estado, como lo constatamos desde el nacimiento de las instituciones de integración latinoamericana y caribeña; *4*) los márgenes autonómicos en la esfera doméstica dependen de los grupos dominantes o de las élites, quienes determinan las políticas internas y la política exterior, aunque el Estado como sujeto no es monolítico ni homogéneo en su composición social.

Siguiendo con Tokatlian y Carvajal (1995), se necesita tomar distancia también de las *tesis realistas*, en la medida que éstas se someten a la matriz estatal de poder, pues la autonomía reside fundamentalmente en un poder que suministra los medios para sostener al Estado frente a la fuerza que otros puedan esgrimir.

Las *tesis de la Economía Política Internacional*, en su versión crítica, superan varias limitaciones de otros enfoques, aunque en sus formulaciones teórico-prácticas no se desapegan del todo de la centralidad del Estado como actor protagónico. Desde este enfoque, de acuerdo con Tokatlian y Carvajal (1995), la autonomía se alcanza a través de la transformación sistémica y estructural de la política internacional y de las relaciones Estado-sociedad en la escala nacional.

En sintonía con el *enfoque crítico Modernidad Latinoamericana/Colonialidad del Poder*, que proponen Vivares y Dolcetti-Marcolini (2015),[8] la

[8] En este trabajo, los autores —en esta traducción libre de su texto, del inglés al español— reconsideran la interpretación hegemónica del regionalismo latinoamericano, el cual ha sido definido como diversas expresiones de la fragmentación del poder de las ideologías. Una vez que identifican los supuestos y limitaciones de este enfoque, presentan dos alternativas analíticas: la crítica de la Economía Política Internacional, que reconsidera la heterogeneidad de la región como el reflejo de una variedad de trayectorias históricas; y la creciente influencia del

teoría sobre la integración latinoamericana autónoma que proponemos se funda sobre la originalidad del pensamiento crítico emergido en la región, los aportes realizados por las *tesis dependentistas y sus críticos*, en su análisis sobre los diversos esquemas de integración regional.

Hay que distinguir el planteamiento original de Cardoso y Faletto (1969), de sus críticos como Theotonio Dos Santos (1970) y otros autores,[9] quienes superaron los planteamientos originales. Desde el enfoque crítico, de acuerdo con Tokatlian y Carvajal (1995), las transnacionales son el centro del poder del sistema mundial, el principal factor que conspira contra la autonomía latinoamericana. En contraste, se concede un papel relevante a la participación social, cuya intensidad y dirección será decisiva para la transformación radical del sistema interno de dominación y la eventual transformación social(ista) adaptada a las condiciones nacionales y latinoamericanas.

Romper la dependencia implica resolver una tensión creciente entre la esencialmente asimétrica integración al sistema mundial y el fortalecimiento de espacios autónomos de integración nacional y supranacional. Sin embargo, la preeminencia del Estado como motor fundamental del desarrollo influye tanto sobre la teoría clásica de la dependencia como de sus críticos, aunque estos últimos sentaron las bases de nuevas relaciones entre Estado y sociedad que, justamente, retoman el concepto de hegemonía y de autonomía relativa del poder estatal, con su respectiva ampliación hacia el papel instituyente de los movimientos sociales, siempre y cuando el destinatario de su accionar colectivo sea la transformación radical del Estado capitalista.

La autonomía relacional en la integración regional supranacional

Juan Tokatlian propone un concepto seminal: la *autonomía relacional*. Junto con Roberto Russell se plantea una reflexión al oponer *Autonomía Antagónica* —como reivindicación frente al poder hegemónico— y *Autonomía Relacional*, la cual se fundamenta en las alianzas estratégicas que pueden hacer países que cuentan con algún tipo de integración supranacional de base territorial, como puede ser el caso entre Argentina y Brasil, o más am-

---

enfoque Modernidad Latinoamericana/Colonialidad, el cual reconoce las voces que provienen de una multiplicidad de subjetividades marginales frente al *mainframe* de los estudios en relaciones internacionales.

[9] Sotelo (2005) hace un recuento documentado sobre autores y críticas a la teoría de la dependencia, desde la actualización de ese pensamiento en el siglo XXI.

pliamente entre los países que conforman el MERCOSUR o más recientemente la UNASUR.

Pardo y Tokatlian definen la autonomía relacional como:

> […] la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial *vis a vis* con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: *1*) la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); *2*) la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; *3*) la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad, y *4*) el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente (Pardo y Tokatlian, 1998).

La dinámica de la *autonomía relacional* supone identificar también una relación dialéctica entre el cambio de régimen interno y el cambio en los regímenes internacionales. La democratización que supuso el cambio de gobierno en varios países, principalmente del Cono Sur y de Centroamérica, a partir de la última década del siglo XX, abrió un amplio debate sobre el significado y alcances de estas transformaciones domésticas sobre el proceso de integración latinoamericano, que cuestionan los resultados de las reformas de mercado impulsadas desde perspectivas neoliberales. Aquí destacan experiencias nacionales y regionales de corte "posneoliberal", cuyas reivindicaciones sitúan en un primer plano su característica autónoma frente a los poderes dominantes. Actualmente, permanece la pregunta si estamos ante el fin del ciclo progresista —con los cambios políticos hacia la derecha luego de 2015— o si por el contrario, se abre un periodo de resistencias y confrontaciones, que sea propicio para el ejercicio de esa autonomía relacional.

En resumen,[10] la Autonomía Relacional que proponemos tiene las siguientes características:

- Supera el enfoque Estado-céntrico westfaliano, desde la teoría del sistema-mundo y el enfoque crítico de la Modernidad/Colonialidad del Poder.
- Se abre a una política de reconocimiento de particularismos nacionales-supranacionales, étnicos, etarios, de género.
- Cuestiona la globalización transnacional estructural porque limita la autonomía estatal-social, en especial de los actores más débiles y me-

[10] En esta parte, retomamos las conclusiones de Tokatlian y Carvajal (1995).

nos recursivos de la política mundial, entre los que persisten aspiraciones autonómicas legítimas.
- Acepta que no hay soberanía absoluta, aislamiento político o autarquía que maximicen práxis autonómicas.
- La asimetría del poder y la desigualdad social motivan hacia un sentido y una direccionalidad transformadora del imaginario autonómico.
- El pensamiento científico-académico dominante y algunas tendencias teóricas postmodernas, son escépticas de la práxis autonómica.
- En política internacional, el poder hegemónico combina la ecuación Poder Duro + Poder Suave = Poder Inteligente, que más allá de su retórica significa un mayor margen de acción para práxis autonómicas que reivindican formas novedosas de autodeterminación.
- Reforzar los fundamentos materiales, semimateriales e inmateriales[11] de la autonomía, implica reconocer tres fuentes de poder inevitables: la fuerza, la riqueza material y las ideas, ante la debilidad estructural de la fuerza militar y ante el predominio de las reformas de mercado en el plano material. Desde Latinoamérica y el Caribe se han producido imaginarios y conocimientos de y para la liberación que necesitan ser reconocidos como aportes inmateriales sustantivos para la práxis autonómica.

Una de las fortalezas que está asociada con los procesos de integración supranacional regional autónoma en Latinoamérica y el Caribe, se refiere a la capacidad para crear alternativas innovadoras desde una concepción holista, que tiende a superar el etnocentrismo y la "superioridad" anglo-euro-céntrica sobre la naturaleza, con el aporte andino amazónico en la demanda de derechos de la naturaleza y la universalidad de la Pacha Mama, que busca horizontalizar el saber y el poder, mediante el reconocimiento de la sabiduría ancestral y el énfasis en la democracia comunitaria. Aspectos que destacan en la propuesta del Estado del Buen Vivir en Ecuador y Bolivia, o en experiencias micro autogestionarias que ensayan movimientos sociales como los Caracoles Zapatistas o la Red Mundial de Economía Social y Solidaria.

Pensar en la integración latinoamericana y caribeña autónoma desde la autonomía relacional, implica considerar dos factores más que son importantes: el peso y la densidad autonómica de las políticas exteriores de los Estados nacionales, pero también el papel de los movimientos sociales de cara a los procesos de integración dominantes. Preciado propone que:

[11] Daniel Morales elaboró el Índice de Poder Mundial, concepto que patentó. Véase Morales Ruvalcaba (2015).

> […] ante la desigualdad y la exclusión producto [del modelo neoliberal], emergen propuestas posneoliberales orientadas a redibujar la integración democrática en la pizarra latinoamericana. Desde los movimientos sociales, surgen proyectos políticos con una nueva gramática democrática de resistencia, y reconocimiento de agendas sociales relacionadas con la integración autónoma latinoamericana (Preciado, 2014).

Distinguimos tres formatos de integración presentes en la región: el *neoliberal ortodoxo heterónomo*, que supone una dependencia consentida en espera de recompensas (México, Colombia, Perú, Panamá, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, junto con la mayoría de países caribeños); el *posneoliberal de orientación socialdemócrata*, que tiene condición semiautónoma relacional (Brasil, Argentina —hasta los gobiernos Kirchner 2007-2015—, Uruguay y Chile, retomado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet); el *posneoliberal contrahegemónico*, tendiente a una autonomía contestaria y, en algunos casos, rupturista (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, El Salvador, algunos de los países caribeños que participan en la ALBA-TCP).

Sin embargo, hay conflictos en torno del rol interestatal a seguir en lo que llamamos procesos subregionales de integración, frente a la autonomía latinoamericana y caribeña en su conjunto. Son los casos de la Alianza del Pacífico, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, CAFTA+DR, por sus siglas en inglés), así como los tratados "multi-bilaterales" entre México, países andinos, países centroamericanos y la Unión Europea. En torno de estos procesos subregionales se constata que hay movimientos sociales autónomos que cuestionan la fragmentación y exclusión que producen esos tratados comerciales en el plano socioeconómico, y su amenaza frente a la autonomía política de la integración latinoamericana.

Este trabajo destaca las tensiones entre autonomía social y autonomía estatal, pues toma en cuenta los aportes que provienen de los movimientos sociales en el sentido y la dirección de la crítica a la Modernidad-Colonialidad del Poder, que se cuestiona desde ese ámbito de la acción colectiva autónoma en dos aspectos: la centralidad del principio de alteridad (el reconocimiento de lo otro, la "otra política", el altermundismo, la interculturalidad, las políticas de reconocimiento y, por lo tanto, del derecho a la diferencia); y la creación de alternativas desde un imaginario liberador igualitario, pacífico y justo (que desembocan en prácticas autonómicas, como lo representan movimientos sociales por una economía social y solidaria, por establecer serias negociaciones para una renegociación justa de la

deuda externa o, entre muchos otros, la conformación de vías autogestionarias en la producción alimentaria, el cooperativismo).

El significado de autonomía que se proponen Pardo y Tokatlian, es literalmente "autogobierno", "autorregulación", "autodominio". Así, ser autónomo implica tener el control de los propios asuntos. En ese sentido,

> […] para ser autónomo se requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se está forzado a realizar algo contra la propia voluntad (Pardo y Tokatlian, 1988).

Conclusión: potencialidades de la integración autónoma

Es previsible la prolongación del Consenso de las Commodities, pues además de los países occidentales centrales que se benefician de materia prima sin procesar, las tendencias comerciales que interesan a China estarán dominadas por una estrategia neoextractivista y, ni la banca china ni la rusa —con el Banco Euroasiático—, ofrecen perspectivas reales para el financiamiento del desarrollo sustentable que demanda nuestra región. Tampoco la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) que promueve China en el marco de la ASEAN, ofrece perspectivas autonómicas, pues ésta no incluye país alguno de nuestra región. Incluso, el bajo perfil actual del bloque BRICS, como resultado del golpe parlamentario en Brasil, muestra perspectivas limitadas de cara a la integración autónoma latinoamericana.

No existe un futuro esperanzador para la integración autónoma regional:

> Si bien la globalización capitalista permitió a los países latinoamericanos mejorar por un tiempo sus indicadores económicos, en el fondo siguió avanzando el proceso de desindustrialización, concentración y deterioro de las matrices productivas por el ahondamiento de una especialización primaria exportadora inestable y mayor dependencia importadora; todo lo cual ha acentuado las desigualdades económicas y sociales (Declaración del Grupo de Trabajo "Integración y Unión Latinoamericana" de CLACSO, 2017).

La expresión máxima de integración autónoma que presenta la CELAC tiene puntos a favor y en contra. A favor, está la interlocución multilateral lograda con China (Foro CELAC-China, desde 2015) y la Unión Europea (Cumbre CELAC-UE, desde 2014, que hereda la cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, iniciada en 1999), así como su potencial político diplomático para las negociaciones internacionales de los asuntos

domésticos de sus países miembros. En contra, la CELAC está presionada por conflictos internos que agudizarán las relaciones bilaterales interamericanas promovidas por el gobierno Trump: la (des)normalización de las relaciones Cuba-EU; por el "rescate" de la globalización neoliberal: TLCAN y TPP continuados + Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú, Panamá, Costa Rica) + Chile + mayoría de Centroamérica; por la balanza a favor de una globalización neoliberal con Argentina, Brasil y Paraguay contra MERCOSUR y con Venezuela expulsada de ese espacio. Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, sin margen de acción, en una ALBA desdibujada y débil.

Para la CEPAL (2017), América Latina y el Caribe dejarán atrás en 2017 media década de caídas de los precios de su canasta de exportación y de un débil aumento del volumen exportado, y logrará un crecimiento de 10% en el valor de sus envíos de bienes al exterior. Las importaciones de la región también se recuperarán tras cuatro años de caídas de su valor, ya que se proyecta que crezcan un 7% en 2017. Se espera que la región crezca 1,2% en 2017 y 2,2% en 2018, tras dos años de recesión, el mayor precio de varios de sus productos básicos de exportación y el desmantelamiento de restricciones arancelarias y no arancelarias en algunos de sus países, señala el informe de la CEPAL.

No se avizora por parte de la CEPAL un incremento significativo de la diversificación comercial.

> La recuperación de las exportaciones regionales estará liderada en 2017 por los envíos a China y al resto de Asia (23% y 17% de aumento en valor, respectivamente), mientras que los envíos destinados a Estados Unidos y a la propia región tendrán una expansión cercana al promedio (9% y 10%, respectivamente). En tanto, las ventas a la Unión Europea serán menos dinámicas (con un 6% de aumento) (CEPAL, 2017).

Especialmente en América del Sur, se proyecta un crecimiento del valor de las exportaciones intrarregionales en un 10%. "El peso de éstas en los envíos totales de la región al mundo alcanzaría un 16,8%, nivel inferior al máximo de casi un 22% alcanzado en 1994" (CEPAL, 2017).

La participación de ALyC en las exportaciones mundiales del total de servicios en 2016 fue de apenas un 3.1%, comparada con un 5.6% en las exportaciones mundiales de bienes. Y su cuota en la exportación de servicios modernos fue de sólo 1.8%. La CEPAL constata que la región en su conjunto es exportadora neta de productos agrícolas, cuya tasa pasó del 17% en 2000 al 26% en 2016. Destaca el periodo 2012-2016, el de peor desempeño exportador de la región desde la década de 1930. América del

Sur ha originado en promedio el 80% del valor de las exportaciones agropecuarias de toda la región, México el 11%, Centroamérica el 7% y el Caribe sólo el 1%. El conjunto de la región presenta un pobre desempeño exportador en productos elaborados, por lo que para la CEPAL (2017) "resultan indispensables políticas industriales más activas, implementadas en el contexto de alianzas público-privadas".

Evaluadas en su conjunto:

> Las experiencias de acuerdos de libre comercio (TLCs) de países de América Latina con economías centrales, evidencian no sólo la profundización de inequidades entre economías con grados de desarrollo muy distintos, sino también la desintegración de sus aparatos productivos y el deterioro de la balanzas de pagos, llevando a la quiebra de pequeñas producciones, e impidiendo de hecho armonizar cambios tecnológicos y productivos con un desarrollo sustentable (Grupo de Trabajo de CLACSO "Integración y Unión Latinoamericana, 2017).

Los procesos de crisis y transformación en la región socavan la potencial integración autónoma, pues se insiste en

> […] mantener el mismo patrón de acumulación del capital que en los años cincuenta: exporta materias primas e importa bienes industriales. Las tres excepciones son México, que exporta mano de obra barata en la forma de maquila y de migrantes, Brasil y Argentina que tienen estructuras productivas más complejas desde los años cincuenta y un acuerdo comercial (Mercosur) que les ha permitido ampliar sus mercados. Ante la falta de empleo, la población migraba pero ahora ya no es posible […]. Entre Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú representan más del 90% del total del PIB latinoamericano; y los primeros tres más del 70%. En los últimos cinco años, Panamá, Bolivia, Nicaragua y República Dominicana han crecido a una tasa promedio superior a 5%; Paraguay, Perú y Colombia superior al 4%; mientras que México, Brasil y Argentina, crecen en 2.8%, 1.4% y 1.0%, respectivamente (Ugarteche y Negrete, 2017).

Cabe preguntarse si entre los portadores de integración autónoma regional están los movimientos sociales y sus resistencias supranacionales organizadas contra la integración neoliberal, sea en su formato liberal o conservador y en la superación de las referencias intergubernamentales como único parámetro integrador, sin olvidar que en el campo electoral y gubernamental también hay una disputa por ganar autonomía política. Falta ver si desde la CELAC se impulsarán proyectos de integración autónoma en la

era del gobierno de Donald Trump, pues la dispersión y fragmentación interestatal no ofrece asideros autonómicos en el futuro inmediato. Coincidimos con la conclusión que apuntan Ugarteche y Negrete:

> Debemos trabajar en un modelo productivo no anclado en materias primas y mano de obra barata y transitar de uno profundamente dependiente de las cadenas productivas internacionales, hacia otro con mayor autonomía industrial y diversificación productiva, pensando la región nuevamente (Ugarteche y Negrete, 2017).

El primer cuatrimestre de 2018 muestra rasgos muy contrarios al fortalecimiento de la integración regional autónoma latinoamericana y caribeña.

- La VIII Cumbre de las Américas que reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de todo el hemisferio para debatir sobre aspectos políticos y económicos continentales, se llevó a cabo en Lima, Perú, entre el 13 y 14 de abril de 2018. La primera, durante la administración de Donald Trump, marchitó cualquier posibilidad de que se manifestara la voz unitaria autónoma de nuestra región, pues la crisis política de Venezuela divide a los integrantes de la CELAC. El llamado Grupo de Lima, que reúne a los países que siguen directrices intervencionistas propias y las marcadas por el Washington trumpista, se opusieron a la presencia de Nicolás Maduro en esa Cumbre. La Declaración de esa VIII Cumbre, sobre "Gobernabilidad democrática frente a la corrupción", presidida por el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, no recogió las voces disidentes de los países que no asistieron en protesta por la exclusión de Venezuela, ni reflejó la heterogeneidad de planteamientos autónomos respecto del tratamiento de la gobernabilidad democrática frente a la corrupción.
- La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada en 2008, permitió el trabajo mancomunado de los países de la región sin la injerencia de Estados Unidos. Sirvió, entre otras cosas, para evitar varios golpes de Estado. Para el analista geopolítico Carlos Pereyra Mele, se trata de "una decisión tomada en Washington", que deja a los países de la región sin herramientas estratégicas, frente a una OEA que "no les sirve a los latinoamericanos". La salida de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay de la UNASUR, el 20 de abril de 2018, sacudió una de las estructuras de integración autónoma sobre la que habían cifradas muchas esperanzas. Los gobiernos que la abandonan se orientan hacia una integración neoliberal ortodoxa, que ahora domina en la mayoría de países de nuestra región; esta posición impide

el surgimiento de experiencias que se finquen sobre principios autonómicos.

- A pesar de las tendencias neoproteccionistas del gobierno Trump, están resurgiendo esquemas de integración neoliberales: avanza el TPP recargado, también llamado TPP 11, pues no obstante la exclusión de Estados Unidos de ese acuerdo, los ahora 11 firmantes, están promoviendo este megaproyecto que está orientado hacia las economías del Pacífico Asiático. El 23 de abril de 2018, el Senado mexicano ratificó, mediante una significativa mayoría, la participación de México en ese esquema. Paralelamente, crece la influencia de la Alianza del Pacífico, otra instancia integradora liberal mercantil, promovida por Perú, México y Colombia, inicialmente alrededor de la cual se pretenden unir la mayoría de países bañados por el Pacífico, como Ecuador o incluso países que no tienen costa en el Pacífico, como es el caso de Brasil. Si bien la CELAC había creado un espacio autónomo de interlocución con China, India y Rusia, ahora se cierra el potencial autonómico antes logrado. Lo mismo sucede en la actualización del Acuerdo entre México y la Unión Europea, formalizado el 22 de abril de 2018, que no aprovechó el espacio de "autonomía relacional" logrado en las Cumbres Unión Europea-CELAC.

Nuestra integración regional es cada vez menos autónoma: con las instancias multilaterales debilitadas, principalmente en torno del papel de la CELAC; con gobiernos nacionales cada vez más refractarios a defender su autonomía; y con mayores presiones de Estados Unidos, de la Unión Europea y de las economías del Pacífico Asiático, crecen las ataduras del mercado mundial y se subordinan las políticas económicas, comerciales y las políticas sociales, a los causantes de las crecientes asimetrías y desigualdades de nuestra región. Cabe preguntar si la integración regional determinada por las relaciones entre gobiernos nacionales, serán contenidas por la creciente fuerza de nuestras sociedades civiles organizadas desde la resistencia frente a la acumulación capitalista y desde la crítica al persistente poder de la modernidad colonialidad del Sistema-Mundo actual.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017* (anteriormente Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe), disponible en <https://www.cepal.org/es/publicacio

nes/42315-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-recuperacion-un>.

Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.

Colacrai, Miryam (2006), "Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía", en AA.VV., *La política exterior del gobierno de Kirchner*, vol. I, tomo IV, Rosario, CERIR-UNR Editora, pp. 13-30.

Declaración del Grupo de Trabajo (2017), "Integración y Unión Latinoamericana" de CLACSO, disponible en <https://www.globalizacion.ca/declaracion-del-gt-integracion-y-union-latinoamericana-por-un-nuevo-multilateralismo/>.

Dos Santos, Theotonio (1970), "Dependencia y cambio social", *Cuadernos de Estudios Socio Económicos*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.

Escobar, Arturo (2017), "Desde abajo, por la izquierda y con la tierra, La diferencia de Abya Yala/Afro/Latino/América", en *Pensamiento crítico, cosmovisiones y epistemologías otras, para enfrentar la guerra capitalista y construir autonomía,* México, Cátedra Interinstitucional Universidad de Guadalajara/CIESAS/Jorge Alonso.

Ince, Anthony (2012), "In the Shell of the Old, Anarchist Geographies of Territorialisation", en *Antipode, a Radical Journal on Geography*, vol. 44, núm. 5, pp. 1579-1754.

Lorenzini, María Elena y María Gisela Pereyra Doval (2013), "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil", en *Relaciones Internacionales*, núm. 22, febrero-mayo, Madrid, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)/Universidad Autónoma de Madrid.

Pardo, Rodrigo y Juan G. Tokatlian (1988), *Política exterior colombiana, ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Ediciones UNIANDES.

Preciado Coronado, Jaime Antonio (2014), "La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña", en *Sociedad e Estado*, vol. 29, núm. 1, pp. 45-72, disponible en <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102- 69922014000100004&lng=en&tlng=es>, consultado el 29 de febrero de 2016.

Preciado Coronado, Jaime Antonio y Pablo Uc (2010), "La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe, Hacia una agenda de investigación regional", en *Revista Geopolítica(s) Estudios sobre Espacio y Poder*, vol. 1, núm. 1, pp. 65-94.

Preciado Coronado, Jaime Antonio y Pablo Uc (2012), "As geografias do poder dos movimentos sociais", en Maria da Glória Gohn y Breno Bringel, *Movimentos sociais na era global*, Petrópoles, RJ. Vozes.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2003), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional, una mirada teórica desde el Cono Sur", en *Perfiles Latinoamericanos de Ciencias Sociales*, núm. 21, México, FLACSO.

Sánchez León, Pablo (2009), "Autonomía del Estado", en Román Reyes (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Terminología Científico-Social*, tomo 1/2/3/4, Madrid/México, Plaza y Valdés.

Terán Mantovani, Emiliano (2016), "La geopolítica del caos y el fin de ciclo en las entrañas de América Latina", en *Rebelión*, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=220341>, consultado el 13 de diciembre.

Tokatlian, Juan Gabriel y Leonardo Carvajal H. (1995), "Autonomía y política exterior, un debate abierto, un futuro incierto", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 28, pp. 7-31.

Ugarteche, Oscar y Armando Negrete (2017), "Perspectivas latinoamericanas", en *ALAI*, 11 de julio, disponible en <http://www.alainet.org/es/print/186733>.

Vázquez, Mariana (2017), "Política latinoamericana, Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia", en *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 23 de mayo, disponible en <http://revistabordes.com.ar/los-tres-consensos-del-mercosur-entre-la-autonomia-y-la-dependencia/>.

Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti-Marcolini (2015), "Two Regionalisms, Two Latin Americas, or Beyond Latin America? Contributions from a Critical and Decolonial IPE", en *Third World Quarterly*, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.1109438>.

Primera década de unasur, 2008-2017: un balance histórico a través de sus presidencias

Daniel Morales Ruvalcaba*
Mariano Mosquera*

Introducción

Al colocar "la piedra fundamental para la unión" en la ciudad de Cochabamba, los mandatarios acordaron que los cimientos sobre los cuales estaría edificada la integración suramericana serían: solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos y armonía con la naturaleza. Sobre dichas bases, el 23 de mayo de 2008, fue signado en Brasilia, el Tratado Constitutivo y con ello fue oficialmente inaugurada la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

A casi una década de existencia, es significativa la contribución de la UNASUR al fortalecimiento de la autonomía de los países suramericanos (Vaca Hernández, 2017) y a la gobernanza del subcontinente (Riggirozzi y Grugel, 2015). Más aún, es posible sostener que, por sí misma, la UNASUR ha avanzado en la configuración de un "modelo de integración suramericano" con características propias, que dista significativamente de los modelos europeo, asiático o estadounidense: la UNASUR destaca hoy por su flexibilidad institucional (Nolte y Comini, 2016), precedencia poshegemónica (Crandall, 2011; Riggirozzi y Tussie, 2012; Legler, 2013; Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015) y multidimensional, pero con un matiz marcadamente social (Nery, 2016).

No obstante, a pesar de sus avances, en los últimos años la integración suramericana ha perdido impulso y se ve cuestionada. En este sentido, cabe preguntarse, ¿por qué, si la UNASUR se había dotado de una institucionalidad propia, se encuentra ahora paralizada? En otros términos, ¿cuál es la

* Research Fellow en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Sun Yat-Sen University (China).

principal condicionante que limita la institucionalidad y funcionamiento de la UNASUR? Nuestra hipótesis es que el neopresidencialismo latinoamericano (Lanzaro, 2001; Carpizo, 2006; Alcántara, Barragán y Sánchez, 2016), expresado en las presidencias *pro tempore* de la UNASUR, ha constreñido el desarrollo de la institucionalidad de la UNASUR, llevando a esta organización hacia una crisis donde los intereses nacionales se han sobrepuesto a los intereses regionales. ¿Cómo es esto?

El Tratado Constitutivo de la UNASUR no sólo brindó un marco institucional a un proceso que venía funcionando sin estructura, sino que además estableció sus órganos principales. Para mayor claridad del entramado institucional de UNASUR, se presenta la siguiente figura explicativa.

FIGURA 1
ORGANIGRAMA GENERAL DE LA UNASUR



FUENTE: elaboración propia, con datos de (UNASUR, 2008).

En su artículo 4°, el Tratado Constitutivo definió como órganos de la UNASUR al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJEG), el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE), el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y la Secretaría General (SG); además, contempló la conformación de un Parlamento Suramericano. Es posible definir a éstos como los órganos principales de la UNASUR y como los encargados de conducir al bloque.

Ahora bien, de los órganos anteriormente mencionados, el más importante y decisivo es el CJEG. Como su nombre lo indica, éste se encuentra conformado por las autoridades de más alto rango de cada uno de los Estados miembros (los titulares de los poderes ejecutivos). Lo que hay que destacar del CJEG son dos aspectos: por un lado, los presidentes se adjudicaron la atribución de establecer los lineamientos políticos del bloque y de arbitrar sobre las propuestas presentadas por el resto de los órganos de la UNASUR y, por otro lado, establecieron que todas las decisiones del CJEG serían adoptadas por consenso (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 12), lo cual colocó los intereses gubernamentales nacionales por encima de los intereses de la región. Así, la base operacional de la UNASUR estaría fundada en la diplomacia presidencial que, a su vez, permitiría en "los jefes de Estado de la región una actitud de constante actividad y de alta visibilidad que sobrepasaría lo estrictamente establecido de manera formal en el Tratado Constitutivo" (Comini y Frenkel, 2014:66).

Ahora bien, el CJEG se dotó de una Presidencia *pro tempore* (PPT) que es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por periodos anuales. Es posible señalar que la PPT —apoyándose en la Secretaría General— marca el pulso de la integración suramericana, pues entre sus funciones se encuentran: preparar y presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR, presentar el programa anual de actividades, representar a la UNASUR en eventos internacionales y firmar declaraciones con terceros (previo consentimiento de los Estados miembro).

Los antecedentes de la PPT se remontan a la I Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), celebrada el 30 de septiembre de 2005. En dicha ocasión se acordó establecer una Secretaría *pro tempore* que sería ejercida en forma rotativa, por periodos anuales y culminaría en las Cumbres presidenciales. Siendo que la integración suramericana se convirtió en una de las prioridades de política exterior del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil fue el primer país en asumir la Secretaría *pro tempore* para brindar un fuerte y decisivo impulso al naciente bloque.

Después de Brasil, la Secretaría *pro tempore* fue transferida a Bolivia. Así, desde la II Cumbre (diciembre 2006) hasta la Cumbre Extraordinaria de Brasilia (mayo 2008), la Secretaría del bloque sería ejercida por Evo Morales.

No obstante, en estos años, la CSN fue reestructurada y en su lugar surgió la UNASUR, la cual fue dotada de una nueva institucionalidad: con ello, la Secretaría *pro tempore* desapareció y dio pie a la Presidencia *pro tempore*. Así, al término de su periodo, Bolivia no sólo transfirió la Secretaría sino también la Presidencia de la UNASUR.

Desde 2008 hasta el 2017, ocho mandatarios suramericanos han ejercido la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Como se mostrará a continuación, las acciones de cada PPT y el alcance de su liderazgo a nivel regional han estado directamente relacionados con la posición de su país en la jerarquía de poder en América del Sur.

Presidencia de Chile (2008-2009): el gran impuso fundacional

A partir del 23 de mayo de 2008 hasta el 10 de agosto de 2009, la primera PPT recaería en la mandataria chilena, Michelle Bachelet Jeria, quien tendría que gestionar varios problemas importantes durante su cargo, siendo el más inmediato la renuncia de quien debería haberse convertido en el primer secretario general de la UNASUR.

Rodrigo Borja, quien fuese presidente de Ecuador entre 1988 a 1992, fue nominado por Hugo Chávez y Rafael Correa para ser el primer secretario general de la UNASUR y colaborar en la elaboración de los estatutos del bloque. Esta oferta se formalizó gracias al consenso alcanzado al término de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada el 17 de abril de 2007 en Isla Margarita, Venezuela. En aquel momento, Rodrigo Borja se mostró muy complacido y aceptó la propuesta. No obstante, lo que resultó entre 2007 y 2008 fue totalmente inesperado.

Después de la Cumbre de Margarita, el Consejo de Delegados (o también nombrado, en aquel momento, Comisión Política) tuvo como tarea la redacción del proyecto del Acuerdo Constitutivo de la UNASUR y Rodrigo Borja, en calidad de primer secretario general, participó con el planteamiento de perspectivas y formulación de propuestas. Pero Borja sobreestimó su propio rol y la vocación supranacional del naciente bloque, pues llegó a considerar: "la UNASUR, para ser eficaz, debe englobar a las dos entidades de integración subregional que hoy operan en nuestra América del Sur: la Comunidad Andina y el MERCOSUR" (Telerama, 2008). En otros términos, Borja consideraba inadmisible sumar otra organización de integración regional a las dos ya existentes y pedía que UNASUR las remplazara. Sin embargo, esta perspectiva difería de la visión de los delegados suramericanos, quienes tenían la consigna de preservar la Comunidad Andina y el Mercado Común

del Sur (MERCOSUR), además de la UNASUR: evidentemente los representantes estatales buscaban salvaguardar los intereses nacionales y las cotas de poder logradas por cada Estado en los sistemas subregionales existentes, abonando poco al regionalismo estratégico y contribuyendo más a la regionalización fragmentada (Bizzozero, 2011).

Debido a estas profundas discrepancias y previendo que la UNASUR pudiera derivar en la vieja retórica de los procesos integracionistas latinoamericanos, Rodrigo Borja presentó una carta de renuncia irrevocable. Dicha misiva fue leída por Michelle Bachelet en la Cumbre Extraordinaria de mayo de 2008 y, desde ese momento, la Presidencia *pro tempore* se comprometió a hacer las consultas sobre las posibles candidaturas para la Secretaría General dentro de un plazo de 30 días, aunque la labor no se concretaría sino hasta después, en el primer semestre de 2010.

Balance de la PPT chilena

El balance que se puede hacer de la contribución chilena a la integración suramericana es muy positivo, pues no sólo gestionó eficientemente los problemas que se presentaron, sino que además canalizó las voluntades y preocupaciones derivadas de estas situaciones problemáticas para legar varios órganos de fundamental importancia para la región. Así, por auspicio de la PTT, Michelle Bachelet, fueron puestos en funcionamiento:

- El Consejo de Defensa Suramericano (CDS): tiene por objetivos generales consolidar a Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y fortalecer la cooperación regional militar. Para la realización de estos objetivos, el CDS adoptó su Estatuto y su Plan de Acción 2009-2010 casi al término de año 2008, el Plan de Acción 2010-2011 y, luego, planes anuales para 2012, 2013 y 2016 (siendo notoria la ausencia de planes para el 2014 y el 2015). Además, desde su creación, ha celebrado siete reuniones ordinarias, la última en noviembre de 2016. Cabe resaltar que, desde sus primeros pasos, el CDS ha fungido como instancia estratégica que ha contribuido a impulsar la integración suramericana en su conjunto (Morales Ruvalcaba, 2014).
- El Consejo de Salud Suramericano (CSS). El CSS es otro de los consejos sectoriales más antiguos y evolucionados de la UNASUR. El CSS tiene como propósito consolidar Suramérica como un espacio de integración en salud que contribuya al desarrollo. Desde su creación y hasta 2017, el CSS ha celebrado diez reuniones ordinarias, más que cualquier otro órgano sectorial (la última reunión en marzo de 2017).

En estos años de trabajo, los logros del CSS han sido transcendentales, ya que cuenta con su Estado aprobado y ha consensuado varios planes: primero bianuales, el Plan de Acción 2008-2009 y el Plan de Acción 2009-2010, y luego quinquenales, el Plan de Acción 2010-2015 y el Plan de Acción 2016-2020. Por todo ello, es preciso subrayar que el CSS ha alcanzado niveles de cooperación y entendimiento en materia de salud nunca antes vistos en la región.

- El Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS). Se trata de otro de los proyectos más antiguos de la UNASUR. Éste tiene sus orígenes en la idea del Observatorio Social, formulada años antes y que buscaba identificar las principales fuentes de exclusión en los países de la región para, luego, desarrollar parámetros teóricos y metodológicos que permitieran emprender acciones en el área social. Sin embargo, el Observatorio Social como tal nunca se materializó. No fue sino hasta la III Cumbre de la UNASUR, al término de la PPT chilena, cuando los mandatarios suramericanos concretaron su voluntad por avanzar en la integración social. El CSDS ha sido definido como una instancia de cooperación para el desarrollo social y humano integral entre los países que conforman la UNASUR. Desde su creación en 2009 ha celebrado siete reuniones ordinarias (la última en mayo de 2015 en Montevideo, Uruguay), generando en este tiempo tres planes de acción bianuales: 2009-2011, 2012-2014 y 2015-2017. El CSDS ha sido —junto con el CSS— uno de los órganos más importantes y dinámicos en la UNASUR.
- El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN): se ha convertido en el órgano institucional suramericano encargado de la integración física, remplazando a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Creado también durante la III Cumbre de la UNASUR, el COSIPLAN fue definido como una instancia de discusión política y estratégica para la articulación de programas y proyectos de la infraestructura regional. Cabe mencionar que la IIRSA —institución encargada, desde el año 2000, de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en la región— no ha sido abrogada, sino que fue subsumida por el COSIPLAN que ahora la conserva como un Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física. Desde su creación, el COSIPLAN ha realizado 6 reuniones ordinarias (la última en diciembre de 2015) y se ha trazado un Plan de Acción Estratégico 2012-2022.

Asimismo, fueron fundados también el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) y el Conse-

jo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, mismos que dejarían de existir —al menos con esas denominaciones— pues el primero sería sustituido por varios órganos que asumirían sus funciones y el segundo cambiaría de nombre.

Si bien resulta muy destacable la contribución chilena a la integración suramericana, ello es posible —y en buena medida consecuencia— gracias a la significativa cuota de poder nacional de Chile, pues este país ha sido el tercero en la jerarquía de poder suramericana, tan sólo después de Brasil y Argentina (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015).

Presidencia de Ecuador (2009-2010): afianzamiento del proceso

Con esta dinámica de sinergias y progresos, el 10 de agosto de 2009 fue celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador, la III Cumbre de la UNASUR.[1] En esta reunión los mandatarios suramericanos reconocieron como fundamental "profundizar y acelerar la integración y la cooperación regional para enfrentar concertadamente estas preocupaciones" (CJEG, 2009), reiterando su objetivo —plasmado en el artículo 2 del Tratado Constitutivo— de construir un espacio de integración con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.

La Cumbre de Quito marcó el término de la Presidencia chilena y el relevo por parte de Ecuador. Durante los años de 2009 y 2010, la PTT ecuatoriana logró —entre otras cosas— el consenso para el nombramiento del secretario general de la UNASUR.

En el marco de la Cumbre de MERCOSUR, celebrada el 1 de julio de 2008 en Tucumán, Argentina, Michelle Bachelet citó en reunión privada al CJEG para aclarar que la PPT seguía realizando gestiones en miras a la designación de un secretario general pues, a la fecha, no se había logrado un consenso. Algunos candidatos eran: el boliviano Pablo Solón Romero, impulsado por Evo Morales, pero rechazado por Colombia, Perú y Ecuador; el embajador chileno Luis Maira, respaldado por Michelle Bachelet, aunque distante ideológicamente de Brasil y de Argentina (además que Buenos Aires tenía su propio candidato) y, el más fuerte de todos, el ex presidente argentino Néstor Kirchner, quien gozaba la amplia mayoría de los países suramericanos, pero con las reticencias de Colombia y Perú y, especialmente,

[1] Esta es considerada como la tercera cumbre pues, de hecho, se trata de la siguiente reunión con carácter ordinario después de la primera y segunda Cumbre de la CSN, efectuadas en Brasilia el 29-30 de septiembre de 2009 y en Cochabamba el 8-9 de diciembre, respectivamente.

el veto de Uruguay (debido al problema suscitado por la instalación de la papelera finlandesa Botnia en aguas binacionales del Río Uruguay).

Después de meses de estancamiento y habiendo terminado la PPT chilena, el veto uruguayo se vino abajo cuando el gobierno de Tabaré Vázquez concluyó (el 1 de marzo de 2010) y fue relevado por José Mujica (2010-2015) quien, asumiendo los costos políticos internos, decidió darle un giro al conflicto de la papelera en el Río Uruguay y ofrecer un gesto de buena voluntad a su contraparte argentina. Por su parte, Cristina Fernández visitó Perú en marzo de 2010 y pidió públicamente disculpas por la venta de armas que su país hizo a Ecuador en el contexto del conflicto limítrofe peruano-ecuatoriano, a mediados de los años noventa. Habiendo limado asperezas y con el ecuatoriano Rafael Correa al frente de la PPT, el 4 de mayo de 2010 fue celebrada en Los Cardenales una Cumbre extraordinaria con el propósito de, finalmente, designar a Néstor Kirchner como secretario general.

Cabe señalar que la designación de Kirchner se dio en un contexto todavía favorable para los gobiernos de izquierda de América del Sur, hecho que si bien ayudó a impulsar el proyecto integracionista, también propició cierta discrecionalidad institucional pues, como apunta Socorro Ramírez, este "nombramiento pasó por encima del estatuto de UNASUR, que exige dedicación exclusiva del secretario general y provocó el virtual traslado de la sede de la Secretaría de UNASUR de Quito a Buenos Aires, para facilitar las labores que en ese momento desarrollaba Kirchner, como diputado y como político en busca de reelección presidencial" (Ramírez, 2011).

Balance de la PTT ecuatoriana

Al igual que en la PPT chilena, el balance de la gestión por parte de Ecuador al frente de la UNASUR también es muy positivo no sólo por la excelente gestión de los problemas que encaró, sino también por los avances que impulsó al interior del mismo bloque. Evidencia de ello es el robustecimiento de la institucionalidad de la UNASUR gracias a la creación de:

- El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF): órgano conformado por las ministras y ministros de Economía y/o Finanzas de Suramérica, así como por las presidentas y presidentes de los bancos centrales de los países miembros. De acuerdo con su estatuto, sus objetivos principales giran en torno al desarrollo social y humano, el crecimiento económico, la integración financiera, la cooperación económico-comercial y la colaboración sectorial. El CSEF fue oficialmente constituido en mayo de 2011; no obstante, a pesar de su impor-

tancia, dicho órgano ha perdido dinamismo pues desde su creación sólo ha conseguido celebrar cuatro reuniones ordinarias, la última en julio de 2014.

- El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD): si bien este órgano fue creado durante la III Cumbre de la UNASUR —con el nombre de Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CJEG, 2009: ítem 16)—, no fue sino en los siguientes años que adquirió forma y entró en funcionamiento. Así, en abril de 2010 fueron aprobados sus estatutos, mismo que lo definieron como una instancia permanente de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas. Desde su creación, el CSPMD ha realizado cinco reuniones ordinarias (la última en febrero de 2016) y ha aprobado un Plan de Acción general (mismo que caducó en 2015).

No cabe duda que la contribución de Ecuador a la integración suramericana ha sido muy importante, en buena medida por el compromiso y el protagonismo del presidente Rafael Correa (2007-2017), un líder que encontró en la UNASUR un espacio idóneo para coincidir con modelos posneoliberales, ampliar los márgenes de autonomía nacional e impulsar su proyecto de "Revolución Ciudadana" (Stefanoni, 2012; Sosa, 2013). Sin embargo, es preciso reconocer que las capacidades nacionales y el posicionamiento estructural de Ecuador son notoriamente menores a los de Chile (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015), por lo cual, si bien destaca el voluntarismo del presidente Correa, éste resulta hasta cierto punto constreñido por la posición de Ecuador en la jerarquía de poder suramericana.

Presidencia de Guyana (2010-2011): coincidencia de voluntades

El 27 de octubre de 2010 la UNASUR sufre un duro golpe cuando fallece Néstor Kirchner, secretario general de la organización, lo cual deja nuevamente acéfala la dirección administrativa del bloque.

A la atmósfera de luto que caracterizó la IV Cumbre de la UNASUR —efectuada el 26 de noviembre de 2010 Georgetown— se sumaron ciertas dudas y desconcierto pues, por primera vez, correspondía al país con el menor posicionamiento en la jerarquía de poder de América del Sur asumir la PPT: será el turno de Guyana a través de su Jefe de Estado, Bharrat Jagdeo (1999-2011). Frente a ello, los dirigentes del bloque procedieron a realizar una serie de ajustes operacionales. ¿Cuáles fueron éstos? Según el Tratado Constitutivo, la atribución más importante de la PPT es precisamente la de

"preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de la UNASUR" (2008, art. 7). Sin embargo, al tratarse del país con la menor dotación de capacidades nacionales de toda Suramérica, Guyana veía muy significativamente reducidas no sólo sus posibilidades de cualquier tipo de liderazgo, sino que también sus contribuciones a la integración regional e, incluso, sus funciones de apoyo técnico que exige la PPT.

Previendo esta situación, el CDD aprobó el 7 de julio de 2010, la Disposición 01/2010 que estableció lo siguiente:

> […] la Presidencia de las reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de Nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancia de UNASUR corresponderá al Estado Miembro que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, salvo que, previa propuesta de éste, la respectiva instancia acuerdo por consenso designar a otro Estado Miembro (CDD, 2010).

Evidentemente, esta disposición fue hecha no sólo por la insuficiencia de Guyana, sino también por los intereses nacionales de cada Estado. Así, un día antes de la Cumbre de Georgetown, el CMRE distribuyó las presidencias de consejos sectoriales entre los socios de la UNASUR, organizándose las más importantes de la siguiente manera (CMRE, 2010): el COSIPLAN para Brasil, el CSEF para Argentina, el CEE para Venezuela, el CDS para Perú, y las coordinaciones de Educación para Chile y de Ciencia para Colombia en el seno del Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (presidido por Ecuador). Esta distribución hará visibles los intereses de los países por ciertos sectores de la integración.

El CJEG se congregó en Georgetown el 26 de noviembre de 2010, con motivo de su IV Reunión Ordinaria. Sin duda, una de las acciones más emotivas, fue el tributo que se le rindió al ex presidente argentino y primer secretario general de la UNASUR, Néstor Kirchner, quien había fallecido tan sólo un mes antes.

Si bien prevalecía el duelo, la realidad que enfrentaba la UNASUR era que la titularidad de la Secretaría General se encontraba nuevamente vacante. Y aquí un dato preocupante: desde el 23 de mayo de 2008 (considerada la fecha fundacional de la UNASUR) hasta la Cumbre de Georgetown, habían transcurrido 918 días, de los cuales sólo 177 (19% del tiempo) la Secretaría había tenido titular. Ahora, los países de la región se enzarzarían en otra contienda para alcanzar los consensos necesarios para el cargo.

El 3 de diciembre de 2010, en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana realizada en Mar del Plata (Argentina), fue celebrada una Cumbre Extraordinaria de UNASUR. El principal motivo de este encuentro fue intercambiar opiniones sobre los posibles sucesores de Néstor Kirchner, resultando

el acuerdo más importante que "la persona nombrada para el cargo de Secretario General no necesariamente tenía que ser un ex presidente, aunque eso sería lo ideal" (CJEG, 2010:1). Sin duda, con este convenio, los dirigentes del bloque flexibilizaron sus posturas y ampliaron enormemente las posibilidades. Así se comenzaron a barajar muchos nombres: el expresidente uruguayo Tabaré Vázquez (quien se enfrentó a la negativa de Argentina por su antiguo rechazo a Kirchner), la ex presidenta chilena Michelle Bachelet (quien se disculpó debido a su nuevo cargo al frente de *UN Women*), el ex canciller argentino Jorge Taiana e, incluso, el brasileño Marco Aurelio García, asesor del presidente Lula Da Silva. No obstante, las únicas candidaturas que se oficializaron fueron la colombiana María Emma Mejía, quien había servido como "vicepresidente, ministro de Educación y embajadora en España" (CJEG, 2010:2) y quien entró en competencia directa con la postulación de Venezuela que había presentado formalmente "la candidatura del Dr. Alí Rodríguez, Ministro de Electricidad y presidente de CORPOELEC" (CJEG, 2010:2). Al haber dos candidaturas, las delegaciones debían llegar a un consenso. Para ello, acordaron un receso y programaron una reunión para el día siguiente. Esta segunda sesión nunca se celebró.

La competencia entre Colombia y Venezuela por la Secretaría General se mostraba como un episodio más de las constantes fricciones diplomacias entre las dos potencias subregionales latinoamericanas (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Durán González, 2016), pero en esta ocasión se corría el riesgo de polarizar la política regional. Para evitarlo, el CMRE ideó una inusitada y salomónica solución: en su reunión extraordinaria del 11 de marzo de 2011 propuso al CJEG "la designación compartida de la señora María Emma Mejía de Colombia y del señor Alí Rodríguez Araque de Venezuela, como Secretarios Generales de la UNASUR, por un periodo de un año cada uno, en ese orden" (CMRE, 2011). Prácticamente semana y media después, nueve países habían dado respuesta afirmativa a la propuesta (sólo faltaban Bolivia, Paraguay y Venezuela), pero al no existir veto de su parte, el CDD recomendó que la PPT guyanesa contactara a Emma Mejía "para comunicarle formalmente su designación como Secretario General, con el fin de poder emprender las coordinaciones necesarias para el inicio de sus funciones" (CDD, 2011a:7). Así, Emma Mejía asumió formalmente funciones el 9 de mayo de 2011 al recibir el instrumento de nominación por parte del presidente Bharrat Jagdeo en su calidad de PTT.

Si bien este acuerdo puede ser visto como una triple victoria diplomática —que reportó réditos políticos tanto para Colombia y Venezuela, como para la región en conjunto—, en realidad se trataba de un paso urgente, pues la UNASUR tenía que hacer frente a dos grandes tareas: *1)* por mandato del CJEG, debía apoyar a la PPT para la redacción de un proyecto de "Re-

glamento General" que contemplase los criterios de funcionamiento orgánico de la UNASUR, y 2) tenía que poner en marcha una Secretaría General prácticamente inexistente hasta esos momentos pues, desde el 23 de mayo de 2008 hasta el 4 de mayo de 2010 no hubo nadie al frente de dicho órgano institucional y luego, ya con Néstor Kirchner, el avance fue muy poco, ya que buena parte de su atención y energías del argentino estuvieron puestas en las elecciones presidenciales que tendrían lugar en su país en 2011.

No obstante, desde sus primeras semanas de trabajo, los avances fueron notables: durante la reunión del CDD celebrada el 24-25 de mayo del mismo año, Emma Mejía presentó una propuesta de estructura y presupuesto provisional para la Secretaría General (CDD, 2011b).

Balance de la PPT guyanesa

Es posible anotar que Guyana pudo resolver satisfactoriamente los retos que se presentaron durante su turno en la PPT. No obstante, hubo dos factores decisivos que contribuyeron a eso. El primer factor fue el compromiso y destacable trabajo realizado por Emma Mejía al frente de la Secretaría General y que se desarrolló hasta el 11 de junio de 2012. Cabe destacar que, durante su gestión, la funcionaria colombiana y la PPT guyanesa consiguieron la aprobación del Reglamento General (UNASUR, 2012), el cual quedó consagrado uno de los documentos constitutivos de la UNASUR. El segundo factor tiene que ver con la coincidencia político-ideológica por parte de los presidentes suramericanos en torno al proyecto integrador. En ese sentido, hay que recordar que, partir de 1999, fueron llegando al poder distintos líderes de orientación progresista o de izquierda: de hecho, es posible calificar el periodo transcurrido entre 2006 a 2011 como el *lustro dorado* de la izquierda en la región. No obstante, hacia mediados de 2011, este ciclo comenzó a mostrar los ciertos signos de agotamiento con la salida de Luiz Inácio Lula da Silva del gobierno brasileño y con el grave deterioro de la salud de Hugo Chávez.

A pesar de este primer agotamiento, la UNASUR lograría dotarse de un nuevo impulso gracias a la celebración de una reunión extraordinaria del CJEG en el contexto del cambio de mando presidencial en Perú, el 28 de julio de 2011. En dicha reunión se retomó el propósito de avanzar tanto en la convergencia en materia comercial como en la construcción de "un modelo de integración cultural, social, económica y política con prioridad en la formulación de política públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana" (CJEG, 2011:1). De esta forma, el desarrollo socioeconómico y la lucha contra la desigualdad —unas de las principales causas de los gobier-

nos de izquierda— se colocaría al centro de la agenda regional y Guyana cerraría satisfactoriamente su PPT.

Presidencia de Paraguay (2011-2012): *impasse* en el proceso integrador

El 29 de octubre de 2011, tres meses después de la Cumbre Extraordinaria de Lima, Perú, fue celebrada la V Reunión ordinaria del CJEG en Asunción, Paraguay. En esta reunión se dio el traspaso de la PPT por parte de Guyana a Paraguay, que es también uno de los países con menor posicionamiento estructural en América del Sur (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015).

En términos generales, la última parte de 2011 y los primeros meses de 2012 transcurrieron con relativa normalidad. No obstante, para el mes de junio, Paraguay se convertiría en un foco rojo para la región, pues su presidente Fernando Lugo (2008-2012) fue inesperadamente destituido por el Parlamento de su país, en lo que fue visto como un "golpe de Estado blando" o "golpe parlamentario".

A raíz de la inestabilidad en Paraguay y del derrocamiento de Fernando Lugo, la PPT tuvo que ser interrumpida y luego traspasada al siguiente país según el orden alfabético: Perú. Así, la Presidencia de la UNASUR pasaría a ser ejercida, de manera anticipada, por el nuevo mandatario peruano Ollanta Humala (2011-2016).

Balance de la PPT paraguaya

Debido a su inesperada y prematura finalización, el trabajo realizado por la PPT paraguaya quedó inconcluso. Además de ello, deben señalarse las reducidas capacidades nacionales de dicho país pues, después de Guyana y Surinam, Paraguay posee la menor dotación de poder. A pesar de estas significativas condicionantes, es posible destacar que durante el ejercicio de la PPT paraguaya la integración sudamericana siguió su cauce: la mayoría de los consejos sectoriales de UNASUR no sólo celebraron reuniones ordinarias, sino que además reportaron avances de sus trabajos y presentaron planes de trabajo para los siguientes años: fueron aprobados, el Presupuesto 2011-2012 —que será el primero en la historia de UNASUR— y el Presupuesto Anual de Funcionamiento para 2013, segundo en su tipo, pero el primero que servirá como referente para futuras distribuciones presupuestarias; se impulsó la creación de grupos de trabajo en el ámbito de diversos consejos sectoriales y se transfirió el mando de la Secretaría General según lo previsto (CMRE, 2011).

Como se puede observar, no fueron creados nuevos órganos ni fue aprobado algún importante instrumento jurídico durante este periodo, pero la UNASUR logró mantener su curso.

Presidencia de Perú (2012-2013): reestructuración y despliegue

Como se mencionó, el arribo de Perú a la PPT coincidió, prácticamente, con el ya previsto relevo del venezolano José Alí Rodríguez Araque en la Secretaría General (junio de 2012-agosto de 2014). Cabe subrayar aquí la relativa importancia de Perú en la estructura internacional: a diferencia de Guyana y Paraguay, que tenían una dotación menor de capacidades nacionales, Perú históricamente se ha mantenido en la sexta posición de la jerarquía de poder suramericana (después de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela), todo lo cual lo convierte en un actor relevante en la subregión (Morales Ruvalcaba y Rocha Valencia, 2015:201). Así, el presidente peruano Ollanta Humana en la PPT, en mancuerna con Alí Rodríguez en la Secretaría General, tuvieron que coordinar a los gobiernos suramericanos ante varios asuntos políticos de cierta delicadeza como la disputa diplomática entre Ecuador y los gobiernos de Reino Unido y Suecia por la solicitud de extradición de Julian Assage; la cuestión de las Islas Malvinas que calentó al conmemorarse el 30 aniversario de la guerra entre Argentina y Reino Unido; y la exigencia política que representó el renovado proceso de paz entre el gobierno colombiano ——encabezado por Juan Manuel Santos— y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Balance de la PPT peruana

Una de las cuestiones de enorme trascendencia para la UNASUR durante el año 2012 fueron las notorias reestructuraciones hechas al seno de su institucionalidad.

Durante la PPT peruana y la gestión de Alí Rodríguez como secretario general, fue cesado el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), mismo que había sido creado apenas tres años, para sustituirlo por tres consejos nuevos con mayor autonomía institucional y especificidad técnica: el Consejo Suramericano de Educación (CSE), el Consejo Suramericano de Cultura (CSC) y el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSUCTI). Junto con esta medida, fueron realizados otros importantes ajustes en la estructura institucional, mismos que se observan de la siguiente forma:

- El Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (DOT): fue creado el 30 de noviembre de 2012 con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de seguridad ciudadana y coordinar acciones contra la delincuencia organizada, pero compaginando sus tareas con el CSPMD.
- El Consejo Electoral de UNASUR (CEU): un órgano que, si bien comenzó a operar a través de dos grupos de trabajo sobre asuntos electores, fue incorporado plenamente a la institucionalidad de la UNASUR.
- El Foro de Participación Ciudadana: al cual corresponderá crear un espacio propio para los actores sociales suramericanos, así como definir los criterios para su participación.

Con estos ajustes, la UNASUR completaría los doce consejos sectoriales que se muestran en el Organigrama General de la UNASUR, que se presentó al inicio de este capítulo. Cabe destacar que, si bien cada uno de ellos tiene su propia dinámica de funcionamiento, las acciones que desarrollan dependen totalmente del interés nacional de los Estados participantes.

Ahora bien, en un balance de la PPT peruana, es posible anotar que hubo una contribución muy significativa al proceso, misma que permitió avanzar en la configuración del "modelo de integración suramericano" propiamente dicho. Sin duda, bajo el liderazgo de Perú y la coordinación de Alí Rodríguez, UNASUR pudo dar importantes pasos en materia de coordinación política, relación frente a terceros, desarrollo institucional y cooperación económica y social, todo lo cual contribuyó a fortalecer el proceso integrador.

Presidencia de Surinam (2013-2014): postergaciones y aplazamientos

En la VII Reunión ordinaria del CJEG, celebrada en Paramaribo el 30 de agosto de 2013, se dio el traspaso de la PPT de Perú a Surinam, la cual será ejercida por su mandatario Dési Bouterse. Cabe mencionar que Surinam es el segundo país con menor posicionamiento estructural de América del Sur (tan sólo por encima de Guyana), lo cual compromete sus posibilidades de maniobra y liderazgo.

De esta séptima cumbre resultó la Declaración de Paramaribo a través de la cual: se reiteró la voluntad de las naciones por una integración enmarcada en la cooperación, la solidaridad y el pluralismo; confirmó el interés de sus socios para que el proceso integrador no quede reducido a lo económico, sino que trascienda a todas sus dimensiones posibles (político, social,

cultural, de defensa y seguridad, etc.) y, sobre todo, que promueva formas de cooperación que permitan avanzar en la erradicación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; además, resaltó la importancia estratégica de la UNASUR en tanto instrumento para la cooperación internacional de Sudamérica con otras regiones (en especial con el Caribe) y como espacio privilegiado para la coordinación de posiciones comunes respecto a problemas de alcance global; por último, instruyó a los consejos sectoriales a mantener un funcionamiento independiente, pero al mismo tiempo complementario y colaborativo en sus acciones.

Después de la cumbre, correspondió a la PPT surinamesa coordinar las acciones para el nombramiento de Ernesto Samper Pizano como nuevo secretario general de UNASUR.

La candidatura del ex presidente colombiano, Ernesto Samper, comenzó a tomar forma a mediados de 2014 gracias al apoyo de su propio país y de Uruguay, pero el consenso por parte de los presidentes suramericanos tardaría un poco más en llegar. Debido a la cancelación de la Cumbre de Montevideo del mes de agosto de dicho año, así como a la presión por darle continuidad a los trabajos de la Secretaría General, su nombramiento fue oficializado, aunque prácticamente inadvertido: Surinam, en su calidad de PTT, emitió un comunicado el 22 de agosto de 2014, por medio del cual el CJEG designaba a Ernesto Samper Pizano como secretario general de la UNASUR.

Ernesto Samper acompañaría la Presidencia surinamesa en UNASUR por tan sólo 100 días, ya que a inicios de diciembre de 2014 tendría lugar la Reunión Extraordinaria en Guayaquil, donde se realizaría la transferencia de la PPT.

Balance de la PPT surinamesa

Durante el periodo comprendido entre agosto de 2013 y diciembre de 2014, correspondiente a la PPT de Surinam, la UNASUR reportó pocos avances. Ello puede explicarse, por un lado, a causa del ocaso del ciclo político de izquierda y el paulatino rompimiento de los consensos prevalecientes en la región; pero, por otro lado, debido a la reducida dotación de poder nacional por parte de Surinam y los constreñimientos estructurales para desempeñar un rol protagónico.

De hecho, durante este periodo, no fueron agregados nuevos consejos sectoriales a la institucionalidad[2] de la UNASUR, ni tampoco se realizaron

[2] Las únicas instancias institucionales creadas durante la PPT surinamesa fueron el Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre la cooperación UNASUR-Haití y el Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Información Geográfica y Sitio web del COSIPLAN.

reajustes a los ya existentes. Más aún, consciente de sus limitadas capacidades nacionales, Surinam pidió —al igual que ocurrió con la PPT guyanesa— la distribución de las presidencias de los consejos sectoriales, misma que resultó de la siguiente manera (CMRE, 2013): *1*) el CSPMD para Venezuela; *2*) el COSIPLAN para Chile; *3*) el CSE para Perú; *4*) el CSC para Surinam; *5*) el COSUCTI para Ecuador; *6*) el CSDS copresidido entre Surinam y Venezuela; *7*) el CDS copresidido entre Surinam y Colombia; *8*) el CES para Venezuela; *9*) el CSS para Surinam; *10*) el CEU también para Surinam; *11*) el DOT para Uruguay, y *12*) el CSEF para Argentina. Cabe destacar aquí dos cosas: por un lado, que Surinam asumió la presidencia de tres consejos y la copresidencia en otros dos, lo cual habla de su compromiso con el proceso integrador, así como de su relativa mayor dotación de capacidades en comparación con Guyana;[3] por otro lado, sorprende el nulo involucramiento de Paraguay, Guyana y especialmente de Brasil, pues ninguno de ellos asumió compromisos concretos con alguno de los consejos sectoriales u otras instancias de la integración suramericana.[4]

Ahora bien, a pesar del poco avance institucional, durante la PPT surinamesa fueron a aprobados los ejercicios presupuestales de UNASUR para 2014 y 2015: el primero de ellos por un monto de USD 9 830 375 y el segundo por USD 11 872 517. A diferencia de los periodos anteriores, correspondientes a 2011-2012 y 2013, en esta ocasión ya se observan pautas específicas en la distribución de responsabilidades económicas según las capacidades de cada socio.

En síntesis, la UNASUR comenzó a experimentar una ralentización en su proceso de integración debido las adversas condiciones políticas y económicas para la región. A pesar de su compromiso, Surinam pudo hacer poco para revertir dicha tendencia. Ante este escenario, el neopresidencialismo se acentuaría.

Presidencia de Uruguay (2014-2016): relanzamiento fallido

Durante el 2015 y 2016, el ocaso de los gobiernos de izquierda continuó y se evidenció con mayor claridad su declive: primero, en Brasil, pues como resultado de las elecciones de octubre de 2013, queda constituida la Cámara de Diputados más conservadora desde la época de la dictadura militar (Marra, 2014); segundo, en Argentina, el kirchnerismo sufre su más grande

[3] Guyana, que también procedió al reparto de los consejos sectoriales, sólo se hizo cargo de la presidencia de un consejo sectorial, que fue el CSD's.

[4] Bolivia no asumió la presidencia de alguno de los 12 consejos sectoriales, pero sí del Foro de Participación Ciudadana.

descalabro al perder las elecciones presidenciales en balotaje (noviembre de 2015) contra Mauricio Macri quien, desde sus primeros días de gestión, procede a implementar en su país un brusco ajuste económico (neoliberal) y de política exterior; tercero, en Venezuela, el resultado de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 representa la más grande derrota para el oficialismo en la historia de la V República; cuarto, las adversas condiciones económicas y políticas en Brasil facilitan la puesta en marcha de un proceso de *impeachment* en contra de Dilma Rousseff, mismo que culmina el 31 de agosto de 2016 con su destitución y la llegada de Michel Temer al poder.

Más allá del desfavorable contexto para los gobiernos de izquierda, lo trascendente para la integración suramericana fue —como ya se había adelantado— el rompimiento del consenso político prevaleciente en años anteriores, el cual había permitido impulsar significativamente el desarrollo de la UNASUR.

En este escenario se da el traspaso de la PPT de Surinam a Uruguay el 4 de diciembre de 2014. Algo peculiar es que, por primera vez desde su puesta en funcionamiento, la PPT de UNASUR recaerá en dos personas distintas —José Mujica y Tabaré Vazquez— debido al relevo presidencial ya previsto en Uruguay.

La PPT uruguaya tuvo que hacer frente a dos grandes desafíos: por un lado, coordinar acciones con el nuevo secretario general, Ernesto Samper, para el relanzamiento de la UNASUR y, por otro lado, gestionar la crisis entre Venezuela y Colombia que se suscitó a partir del segundo semestre de 2015.

Consciente de que la UNASUR debía pasar "de la teoría a los hechos y de las propuestas a los desarrollos concretos", Ernesto Samper presentó el 21 de noviembre de 2014 al CMRE diez iniciativas recogidas en el documento titulado "De la visión a la acción" (Secretaría General de la UNASUR 2014). Dichas iniciativas fueron: *1*) definir como prioridad regional siete proyectos de infraestructura multinacionales diseñados por el COSIPLAN; *2*) implementar el "Banco de Precios de Medicamentos de UNASUR" y el "Mapeo de Capacidades Regionales de Producción de Medicamentos" concertado por el CSS; *3*) crear un "Fondo de Becas de Ciencia y Tecnología" reglamentado por el COSUCTI; *4*) poner en marcha el "Proyecto de Manual para la Asistencia Mutua de los Países Miembros de la UNASUR" acordado por el COSIPLAN y con la participación del CDS; *5*) disponer la apertura de cielos de UNASUR según el COSIPLAN; *6*) crear una "Red de Observatorios Suramericanos sobre el Problema Mundial de Drogas" en concurrencia con el CSPMD; *7*) crear una "Unidad Técnica de Coordina-

ción Electoral" que refuerce las misiones electorales del CEU; *8*) crear la "Escuela Suramericana de Defensa" bajo la orientación del CDS; *9*) dotar a la Secretaría General de la UNASUR de todas las herramientas para el cumplimiento de sus nuevas funciones; 10) desarrollar el concepto de ciudadanía suramericana.

En palabras de Alejandra Racovschik, es posible señalar que durante los primeros meses de gestión de Ernesto Samper "hubo claros gestos que dieron muestras de una verdadera intención política de pasar de la 'visión a la acción'" (Racovschik, 2014:2). Es decir, lo trascendente de la Cumbre Extraordinaria celebrada el 4 y 5 de diciembre de 2014 en las ciudades de Guayaquil y Quito, fue el respaldo explícito que los presidentes de América del Sur brindaron al proyecto de Samper, apoyo que quedó plasmado en la declaración final de dicha Cumbre —con el beneplácito del CJEG por el documento "De la visión a la acción"—, así como por la voluntad expresa de continuar con el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana y de consolidar la Secretaría General.

Con este ánimo "relancionista" es posible destacar que, durante 2015, los consejos sectoriales celebraron reuniones de trabajo y avanzaron en sus planes de acción. Todo indicaba una revitalización de la UNASUR. Sin embargo, la crisis de gobernabilidad en Venezuela —que se agravó durante la presidencia de Nicolás Maduro— tendría repercusiones en la integración suramericana: primero, con una crisis diplomática con Colombia; luego, llevando a la polarización política en Suramérica y, por último, paralizando la UNASUR.

El 19 de agosto de 2015, dos hombres en motocicleta atacaron por la espalda, con armas largas, a cuatro personas (tres integrantes de las fuerzas armadas venezolanas y un civil) que participaban en operaciones anticontrabando. Momentos después del ataque, el gobierno venezolano ordenó el despliegue policial en diversos municipios fronterizos e implementó el "Operativo de Liberación y Protección del Pueblo", por el cual se ordenó no sólo la militarización de la frontera y un estado de excepción en ella, sino también la deportación de más de mil colombianos: la condena de Bogotá a las acciones de Caracas vino el 25 de agosto. Ante la crisis, los presidentes de ambas naciones plantearon como posibles mediadores a la Organización de Estados Americanos o la UNASUR.

Colombia dio prioridad a la OEA. Así, el 31 de agosto del mismo año tuvo lugar en Washington una maratónica sesión para decidir si la organización convocaría a una reunión urgente de cancilleres. Sin embargo, la delegación colombiana sufrió una derrota cuando no logró conseguir los 18 votos necesarios (de los 34 posibles) para que se aprobará su iniciativa.

La negativa provino de Venezuela, Haití, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que votaron en contra, Dominica que se ausentó y 11 países —entre ellos Brasil, Argentina y otros nueve países centroamericanos o caribeños— que se abstuvieron (Gómez Maseri, 2015). Aunque con una petrodiplomacia debilitada, Caracas obtuvo el respaldo suficiente de los países del ALBA y Petrocaribe para mantener el panamericanismo a raya de la crisis.

Después de la negativa en la OEA, el presidente Juan Manuel Santos desistió de acudir a la UNASUR al considerarlo un bloque provenezolano (idea promovida por el ex presidente César Gaviria quien, incluso, sugirió retirar a Colombia). Al respecto, el secretario Ernesto Samper dijo: "que la opinión pública colombiana sepa que UNASUR, aunque está activa en el tema, no puede mediar, como lo dispone su Tratado Constitutivo, si no hay la petición de los dos países involucrados" (Secretaría General de la UNASUR, 2015). Sin embargo, Colombia —con su postura— terminaría por bloquear toda acción diplomática proveniente del secretario general.

Balance de la PPT uruguaya

No obstante el ánimo "relacionista" transmitido por Samper y el ejercicio de la PPT por parte de un país intermedio en la jerarquía de poder suramericana —como lo es Uruguay—, la UNASUR prodigaría en su proceso durante la segunda mitad del 2015 a causa de la crisis diplomática en Venezuela, la cual llevó a la polarización de la región: por primera vez, desde la III Cumbre —que tuvo lugar en Quito durante 2009— no fue efectuada la reunión ordinaria anual del CJEG, pero, lo más grave, es que tampoco fue realizada ninguna reunión extraordinaria.

Ante la inoperatividad del CJEG, corresponderá al CMRE atender y dar seguimiento a la agenda suramericana. Cabe recordar que el CMRE es un órgano de importancia neurálgica en la estructura político-institucional de la UNASUR que tiene, como una de sus principales funciones, resolver temas centrales de la integración. En ese sentido, el CMRE logró aprobar importantes documentos relacionados con el funcionamiento operativo de UNASUR, entre ellos: la metodología de cálculo para la fijación de alícuota correspondientes a los aportes de los Estados miembros, el Presupuesto Anual 2016 y el Reglamento de Administración y Gestión Financiera. Además de ello, a finales de 2015, el CMRE impulsó también resoluciones sobre temas como cooperación Sur-Sur, asistencia mutua en desastres y financiamiento de países menores.

Debido a la falta de consensos, la PPT uruguaya se vio neutralizada en muchas de sus acciones, de tal forma que durante su gestión sólo fue posible —en términos institucionales— crear la Escuela Suramericana de De-

fensa (ESUDE), la Unidad Técnico-Administrativa del Consejo Electoral de UNASUR (UTACE) y el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur.

Presidencia de Venezuela (2016-2017): crisis de la integración suramericana

Según lo programado, después de Uruguay, correspondería el turno de la PPT a Venezuela. Sin embargo, la crisis de gobernabilidad en dicho país derivó no sólo en el conflicto diplomático con Colombia, sino también en el repudio de los nuevos gobiernos de derecha en la región, especialmente de Argentina. De hecho, en su primera rueda de prensa como presidente electo en noviembre de 2015, Mauricio Macri adelantó que invocaría el Protocolo de Ushuaia para suspender a Venezuela del MERCOSUR, debido a "los abusos y la persecución de sus opositores" (CNN Español, 2015). Con esta afronta, Caracas asumió la PPT de UNASUR el 23 de abril de 2016 en el marco de una reunión ordinaria del CMRE, pues resultó imposible un encuentro entre los presidentes suramericanos.

Si bien Venezuela puede ser caracterizada como una potencia subregional debido a su significativa dotación de poder nacional y su relevante posicionamiento en la jerarquía de poder suramericana (Morales Ruvalcaba, Rocha Valencia y Durán González, 2016), durante su mandato al frente de la UNASUR tuvo dificultades para impulsar la integración regional a causa del bloqueo de varios de sus socios. Esto resulta evidente al observar la interrupción del trabajo en la mitad de los consejos sectoriales pues, durante toda la PPT venezolana, el COSUCTI, el CSD's, el CSEF, el CSE, el COSIPLAN y el CSPMD no celebrarían reuniones. ¿Cuáles fueron los países que se mostraron más reticentes con Caracas? La respuesta se encuentra en el Mercado Común del Sur.

El periodo que correspondió a Venezuela colocarse al frente de la UNASUR (23 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017) coincidió también con la Presidencia en el MERCOSUR, la cual iniciaba el 14 de septiembre de 2016. Sin embargo, un día antes de esta fecha, los cancilleres de Brasil, Argentina Paraguay y Uruguay se reunieron para analizar la situación en Venezuela y el avance de sus compromisos adquiridos con el MERCOSUR. Derivado de las discusiones, subrayaron que Venezuela no había adherido al ACE N°18 —crucial para el funcionamiento comercial del bloque—[5] ni la Decisión

[5] Dicho acuerdo tiene por objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre las partes.

N°17/05,[6] para lo cual aprobaron la "Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR",[7] y establecieron que "la presidencia del MERCOSUR en el presente semestre no pasa a Venezuela, sino que será ejercida por medio de la coordinación entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay" (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016). De esta forma, por primera vez en su historia, el MERCOSUR sería copresidido por varios de sus integrantes.

Meses más tarde, cuando hubo rotado la Presidencia de MERCOSUR a Argentina, el Consejo de Mercado Común se reunió nuevamente para reevaluar la situación de Venezuela. En esta ocasión, el máximo órgano de gobierno de dicha organización decidió cesar "del ejercicio de sus derechos inherentes en la condición de Estado Parte de MERCOSUR de la República Bolivariana de Venezuela" (CMC, 2016). La aventura de Caracas en el MERCOSUR iniciada en 2006, quedaría interrumpida una década después.

La disputa al seno del MERCOSUR tuvo también como escenario la UNASUR ya que, de los seis consejos sectoriales que lograron realizar encuentros de trabajo durante la PPT venezolana, varios socios se abstuvieron de participar: en la X Reunión ordinaria del CSS faltaron todos los miembros plenos del MERCOSUR; en la VII Reunión ordinaria del CDS se ausentaron Argentina y Paraguay; mientras que en la IV Reunión ordinaria del CSC no se presentó Paraguay.

Al bloqueo por parte de Argentina, Brasil y Paraguay a la PPT venezolana hay que sumar un hecho ya previsto, pero que vino a dificultar aún más la gobernanza de la UNASUR: la salida de Ernesto Samper de la Secretaría General. Después de poco más de dos años de labor y sin la aspiración de renovar su mandato, el colombiano concluiría funciones a finales de agosto de 2016 (Prensa y Relaciones Institucionales, 2016, 2017). Debido a la falta de consenso para designar a un sucesor, el CJEG decidió —para esas fechas— prorrogar por única vez el mandato de Samper por cinco meses más (CJEG, 2016). Ese plazo se cumplió el 31 de enero de 2017, de tal forma que, ante la ausencia del nuevo secretario general, el CMRE resolvió que correspondería al Jefe de Gabinete "garantizar la continuidad del funcionamiento de la Secretaría General" (CMRE, 2017) en términos administrativos. Desde entonces, dicho cargo ha sido desempeñado por Yuri Chillán.

[6] Esta decisión contiene "el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR".

[7] Fue aprobada por consenso, con el apoyo expreso de Argentina, Brasil y Paraguay y con la abstención de Uruguay.

Balance de la PPT venezolana

En síntesis, el balance que se puede hacer de la PPT venezolana es negativo, pero ello no por la falta de compromiso de Caracas con la integración, sino por la ausencia de condiciones para el diálogo político en la región.

Finalmente, la calamitosa gestión de Venezuela al frente de la UNASUR terminaría de forma abrupta: el 20 de abril de 2017, es decir, un par de días antes de que Venezuela entregara oficialmente la PPT, la cancillería argentina emitió un comunicado por el cual asumía la Presidencia de UNASUR (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2017); esto fue visto como una autoentrega del mando y rechazado por la canciller Delcy Rodríguez (HispanTV, 2017). Con esto último, la integración suramericana ha vivido uno de los episodios más penosos y lamentables de su historia.

Conclusión

A continuación listamos conclusiones por Presidencias *pro tempore* de la UNASUR:

- Chile, de considerable cuota de poder nacional en la región (el tercero en orden de importancia), fortaleció el liderazgo de Bachelet a partir del desarrollo institucional de la UNASUR en su Presidencia *pro tempore*. Esto le permitió a Chile un mayor relacionamiento con sus vecinos y utilizar a la UNASUR para articular mayores vínculos con la Cuenca del Pacífico.
- Ecuador robusteció la institucionalidad de la UNASUR con la creación de nuevos consejos sectoriales, aunque este país posee capacidades medias en la jerarquía de poder regional. Sin embargo, al mismo tiempo, Ecuador afectó los mecanismos institucionales con la designación del Secretario General, y el presidente Correa articuló su propia proyección personal a partir de la coincidencia ideológica con el espacio de la Unión de Naciones Sudamericanas.
- Guyana, al ser el país con menor capacidad nacional de América del Sur, delegó institucionalmente los consejos sectoriales en diversos países, poniendo de manifiesto los intereses nacionales y temáticos de éstos. Tanto la labor de la nueva Secretaría General de la UNASUR como la coincidencia ideológica de los países, permitieron una labor equilibrada de esta Presidencia *pro tempore* ante sus limitadas capacidades.
- La crisis política en Paraguay coincide con su Presidencia *pro tempore* en la UNASUR. En este contexto, la destitución de Lugo marca el fin

del ejercicio paraguayo en la PPT del organismo, lo cual explicita, en cierto sentido, la dependencia de la UNASUR con el marco del neopresidencialismo. Al mismo tiempo, la reacción de la UNASUR, suspendiendo a Paraguay, se vincula ya con una división política en el organismo y, por lo tanto, se generan formas no consensuadas en la utilización de sus mecanismos institucionales.

- Perú, con capacidades medias en la estructura de poder regional, logra restablecer el funcionamiento institucional de la UNASUR e incluso logra desarrollar y ajustar la institución. Aunque, de todas formas, es de destacar que los contenidos sectoriales en los consejos son definidos en base a los intereses nacionales de los países.
- Durante la Presidencia *pro tempore* de Surinam, y dadas sus capacidades nacionales muy limitadas, se produce una serie de aplazamientos y moratorias importantes, tanto en designaciones como en reuniones institucionales. Solamente la crisis política en Venezuela logra la cooperación considerando intereses de tipo regionales.
- Durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay se observa un contexto de fuerte debilitamiento del consenso político en torno al proceso de integración autónomo, por cambios en las orientaciones políticas nacionales de los presidentes de la región.
- En el marco de la PPT venezolana, iniciativas de desarrollo institucional naufragarían en crisis políticas donde predominan intereses nacionales y capacidades de bloqueo, siempre en estrecha relación con la perspectiva política e ideológica de los poderes ejecutivos y en su relación con la UNASUR.

Podemos afirmar que las PPT han condicionado la agenda de la UNASUR en su primera década, anteponiendo la proyección de los liderazgos de los presidentes y de los intereses nacionales (siempre y cuando exista la capacidad nacional) sobre los intereses regionales. Esto ha afectado la institucionalidad de la UNASUR y su función de promoción de intereses comunes regionales.

Solamente las crisis políticas coyunturales logran conformar intereses de tipo regionales en la UNASUR, aunque su perspectiva es marcadamente ideológica y, por lo tanto, no siempre se alcanzan consensos en marcos institucionales preestablecidos. Asimismo, las nuevas orientaciones políticas de los poderes ejecutivos en los países marcan el debilitamiento de cualquier tipo de iniciativa en el espacio de la UNASUR.

Finalmente, consideramos que el marco teórico del neopresidencialismo es de aplicación a casos de estudio de organizaciones de integración regio-

nal en América Latina, constituyendo éste un aporte para futuras agendas de investigación en la materia.

Bibliografía

Alcántara, Manuel, Mélany Barragán y Francisco Sánchez (2016), "Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia", en *Colombia Internacional*, núm. 87, Universidad de Los Andes, pp. 21-52.

Bizzozero, Lincoln (2011), "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI, entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada", en *Revista Brasileira de Política Internacional* 1, núm. 54, pp. 29-43.

Briceño-Ruiz, José y Andrea Ribeiro Hoffmann (2015), "Post-Hegemonic Regionalism, UNASUR, and the Reconfiguration of Regional Cooperation in South America", en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40, num. 1, Routledge, pp. 48-62.

Carpizo, Jorge (2006), "Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXIX, núm. 115, pp. 57-91.

CDD (2010), "Disposición 01/2010", en *UNASUR,* 7 de julio de 2010, disponible en <https://is.gd/GKrCCl>, consultado en noviembre de 2017.

CDD (2011a), "XXIX Reunión del Consejo de Delegados de la Unión Suramericana de Naciones", en *UNASUR,* 31 de marzo, disponible en <https://is.gd/ALTsTG>, consultado en noviembre de 2017.

CDD (2011b), "Informe de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Delegadas y Delegados de la Unión de Naciones Suramericanas", en *UNASUR,* 25 de mayo, disponible en <https://is.gd/uVU5z6>, consultado en noviembre de 2017.

CJEG (2009), "3a Reunión Ordinaria, Declaración Presidencial de Quito", en *Archivo Digital de UNASUR",* 10 de agosto, disponible en <https://is.gd/057hIu>, consultado en octubre de 2017.

CJEG (2010), "Resumen de los debates de la Cumbre Extraordinaria de UNASUR", en *UNASUR,* 3 de diciembre, disponible en <https://is.gd/2T5pqY>, consultado en noviembre de 2017.

CJEG (2011), "Declaración del 28 de julio, Compromiso de UNASUR contra la desigualdad", en *UNASUR,* 28 de julio, disponible en https://is.gd/HlhWHO>, consultado en noviembre de 2017.

CJEG (2016), "Decisión núm. 01", en *UNASUR,* 25 de agosto, disponible en <https://is.gd/ZRnIhu>, consultado en noviembre de 2017.

CMC (2016), "Regulamentação dos aspectos operacionais derivados da Declaração Conjunta de 13 de setembro de 2016", en *MERCOSUR,* 14 de diciembre de 2016, disponible en <https://is.gd/d5GoGW>.

CMRE (2010), "Resolución sobre la distribución de las presidencias de los Consejos Sectoriales de UNASUR", en *UNASUR,* 25 de noviembre, disponible en <https://is.gd/KigzYU>, consultado en noviembre de 2017.

CMRE (2011), "Resolución de designación del Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas", en *UNASUR,* 11 de marzo, disponible en <https://is.gd/Lw7tqA>, consultado en noviembre de 2017.

CMRE (2013), "Distribución de las presidencias de los Consejos Sectoriales y otras instancias de UNASUR", en *UNASUR,* 29 de agosto, disponible en <https://is.gd/ 2ESd13>, consultado en noviembre de 2017.

CMRE (2017), "Resolucion núm. 02, Funcionamiento de la Secretaría General de UNASUR en la transición hasta la designación de una nueva Secretaria o nuevo Secretario General", en *UNASUR,* marzo, disponible en <https://is.gd/XLzPRW>.

CNN Español (2015), "Macri dice que invocará la cláusula democrática del Mercosur sobre Venezuela, ¿qué significa?", en *CNN Español,* 23 de noviembre, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2015/11/23/macri-dice-que-va-invocara-la-clausula-democratica-del-mercosur-sobre-venezuela-que-significa/>.

Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel (2014), "Una Unasur de baja intensidad", en *Nueva Sociedad*, núm. 250, pp. 58-77.

Crandall, Russell (2011), "The Post-American Hemisphere, Power and Politics in an Autonomous Latin America", en *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations) 90, núm. 3, mayo-junio, pp. 83-95.

Gómez Maseri, Sergio (2015), "Colombia perdió en la OEA, no logró convocar a reunión de cancilleres", en *El Tiempo*, 31 de agosto, disponible en <https://is.gd/ngWSx0>.

HispanTV (2017), "Caracas rechaza autoentrega de presidencia de Unasur por Argentina", en *HispanTV,* 22 de abril, disponible en <https://is.gd/v18Fln>.

Lanzaro, Jorge (2001), "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 15-49.

Legler, Thomas (2013), "Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America, Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda", en *Contexto Internacional*, 35, núm. 2, julio-diciembre, pp. 325-352.

Marra, Agnese (2014), "El Congreso brasileño más conservador desde la dictadura", en *Público*, 12 de octubre, disponible en <https://is.gd/g4ua9x>.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2016), "Aprovação da "Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela", en *Ministério das Relações Exteriores,* 13 de septiembre, disponible en <https://is.gd/WGRLov>, consultado en noviembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2017), "Información para la prensa núm. 136/17, Asunción de la Presidencia Protempore de la Unasur", en *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República Argentina,* 20 de abril, disponible en <https://is.gd/xFtcca>, consultado en noviembre de 2017.

Morales Ruvalcaba, Daniel (2014), "La Unión de Naciones Suramericanas, Brasil y el Consejo de Defensa Suramericana: primeros logros en seguridad y defensa para la región", en Ignacio Medina y Carlos Oliva, *Integración, seguridad y democracia en América Latina*, Guadalajara, ITESO, pp. 219-236.

Morales Ruvalcaba, Daniel (2015), "Las promesas del ascenso estructural de los países de América Latina y el Caribe, 1975-2013, logros, desencantos y frustraciones", en *Anuario Latinoamericano*, 2, Universidad Maria Curie-Skłodowska, pp. 185-210.

Morales Ruvalcaba, Daniel, Alberto Rocha Valencia y Tania Durán González (2016), "Las potencias subregionales en el sistema internacional de Posguerra Fría, ¿nuevos actores en la política internacional?", en *Geopolítica(s)*, 7, núm. 1, Universidad Complutense de Madrid, pp. 73-103.

Nery, Tiago (2016), "UNASUL, a dimensão política do novo regionalismo sul-americano", en *Caderno CRH*, 29, núm. 3, pp. 59-75.

Nolte, Detlef y Nicolás Matías Comini (2016), "UNASUR, Regional Pluralism as a Strategic Outcome", en *Contexto Internacional*, 38, núm. 2, mayo-agosto, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro pp. 545-565.

Prensa y Relaciones Institucionales (2016), "Ernesto Samper no aspira a su reelección en la Secretaría General y continuará en UNASUR hasta enero de 2017", en *UNASUR,* 26 de agosto, disponible en <http://www.unasursg.org/es/node/905>, consultado en mayo de 2017.

Prensa y Relaciones Institucionales (2017,) "Discurso de rendición de cuentas del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano, Volver a lo Nuestro", en *UNASUR,* 1 de febrero, disponible en <http://www.unasursg.org/es/node/1064>, consultado en mayo de 2017.

Racovschik, Alejandra (2014), "¿De la visión a la acción? La UNASUR frente al desafío de consolidar el proceso de integración", en *Boletín Institucional del Área Estado y Políticas Públicas*, núm. 66, FLACSO.

Ramírez, Socorro (2011), "UNASUR, ¿una exitosa plataforma de coordinación suramericana?", en *Razonpublica.com,* 21 de marzo, disponible en <https://is.gd/vc3mOI>, consultado en noviembre de 2017.

Riggirozzi, Pía y Diana Tussie (2012), "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Pía Riggirozzi y Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, Springer, pp. 1-16.

Riggirozzi, Pía y Jean Grugel (2015), "Regional Governance and Legitimacy in South America, the Meaning of UNASUR", en *International Affairs*, 91, núm. 4, julio, The Royal Institute of International Affairs, pp. 781-797.

Secretaría General de la UNASUR (2014), "De la visión a la acción, iniciativas presentadas por la Secretaría General a la consideración de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR que se celebrará en Ecuador los días 4 y 5 de diciembre de 2014", en *Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay,* noviembre, disponible en <https://is.gd/A8zCU8>, consultado en octubre de 2016.

Secretaría General de la UNASUR (2015), "Comunicado oficial", en *UNASUR,* 26 de agosto, disponible en <http://www.unasursg.org/es/node/407>, consultado en noviembre de 2017.

Sosa, Ivette (2013), "La Revolución ciudadana en Ecuador", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13, núm. 3, ITAM, pp. 49-56.

Stefanoni, Pablo (2012),"Posneolibealismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate", en *Nueva Sociedad*, núm. 239, pp. 51-64.

Telerama (2008), "Rodrigo Borja renunció a UNASUR", en *Youtube,* 23 de mayo, disponible en zhttps://www.youtube.com/watch?v=PuEMcfXUHis>, consultado en diciembre de 2016.

UNASUR (2008), "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", en *UNASUR,* 23 de mayo, disponible en <https://is.gd/wQAMYH>, consultado en noviembre de 2017.

UNASUR (2012), "Reglamento General de UNASUR", en *UNASUR,* 11 de junio, disponible en <https://is.gd/AUelem>, consultado en noviembre de 2017.

Vaca Hernández, Wendy (2017), "Región América Latina, procesos regionales entre la dependencia y la autonomía", en *Íconos*, núm. 57, enero, FLACSO Ecuador, pp. 41-60.

La ALBA-TCP en la integración latinoamericana y caribeña

Ximena Roncal Vattuone*

Consideraciones preliminares

En un orden económico mundial marcado por los efectos de las políticas globalizadoras neoliberales, llegaba a finales de los noventa una época llena de utopías y esperanzas de transformaciones para América Latina y el Caribe (ALC). Cambios en la correlación de fuerzas recorrían el escenario latinoamericano y caribeño, donde las coordenadas geopolíticas de la integración se debatían entre la regionalización económica neoliberal con contenidos impuestos por los países centrales; y la creación de espacios regionales con agendas multilaterales y temas de cooperación y concertación política (Preciado, 1999), forjando estrategias más allá de lo comercial con agendas sociales nutridas por la solidaridad y la complementariedad (Roncal, 2016). En este marco, "emergen los liderazgos de Hugo Chávez en Venezuela, de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador; también el de Néstor Kirchner en Argentina, de Lula da Silva en Brasil, de Pepe Mujica en Uruguay y de Lugo en Paraguay" (Serrano, 2015:19). Estos procesos tuvieron como el más urgente de sus objetivos saldar la deuda social histórica y de esa forma reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población excluida por siglos. A la par se planteaba la recuperación de los recursos estratégicos y de las soberanías nacionales, y de renuncia a la inserción subordinada y dependiente del sistema-mundo capitalista (Mancilla, 2015), en un periodo marcado por el auge y crecimiento económico, y el boom de las exportaciones de materias primas en general y del petróleo en particular.[1]

* Docente-investigadora de Posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, Bolivia.

[1] A mediados del año 2008, el precio del barril de petróleo llegó hasta alrededor de 140 dólares, posteriormente la caída tocó fondo hasta menos de 40 dólares por barril a principios de

En el ámbito internacional, Estados Unidos perdía su mayoría automática en América Latina; golpes de Estado e intervenciones políticas y militares eran fuertemente cuestionados al igual que el embargo en contra de Cuba y su exclusión en los organismos internacionales. La insubordinación de ALC coincidió también con el ascenso económico de China y el debilitamiento del dominio estadounidense en los mercados regionales (Petras, 2015). Surgieron entonces posibilidades de avanzar —con mayor grado de independencia de los países centrales— en un esfuerzo de retomar el pensamiento social de las experiencias integradoras y la búsqueda de las fuerzas motoras de una integración regional autónoma (Roncal, 2013).

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) surge en ese contexto, inicialmente como una respuesta al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En su desenvolvimiento, la ALBA-TCP va articulando un pensamiento político y económico frente a los problemas del subdesarrollo, las desigualdades sociales y las asimetrías de los países latinoamericanos y caribeños, hasta consolidarse como un proyecto estratégico de integración alternativa.

El Área de Libre Comercio de las Américas y su "sorpresivo" fracaso

El origen del Área de Libre Comercio para las Américas se remonta a 1990 cuando el presidente estadounidense George W. Bush (padre) lanza la Iniciativa para las Américas, con la finalidad de ampliar el comercio "a lo largo y ancho del hemisferio", priorizando tres ejes: el comercio, la inversión y la deuda. A partir de 1994, ya en la administración de William Clinton, se realizan diversas cumbres[2] presidenciales donde se negociarían la propuesta y el "nuevo esfuerzo" de llevar a cabo un proceso de integración a nivel hemisférico bajo el impulso hegemónico de Estados Unidos, proceso asociado a la reforma estructural y de apertura comercial auspiciado por el

2009, en medio de la Gran recesión; y después experimentó "una paulatina pero sostenida recuperación hasta llegar a más de 100 dólares por barril en junio de 2014 y nuevamente caer a la mitad a partir de inicios del año 2015" (CEPAL, 2015:9).

[2] La Primera en Miami, Estados Unidos, 1994, en la que se suscribe la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami. La Segunda Cumbre en Santiago de Chile en el año 1998; la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Québec, Canadá, en 2001; la Cumbre Extraordinaria de las Américas que se efectuó en el año 2004 en la ciudad de Monterrey, México, y la Cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005.

llamado "What Washington Means by Policy Reform",[3] mejor conocido como el Consenso de Washington.

Con este enfoque neoliberal, predominantemente comercialista, el hemisferio se preparaba para consolidar la integración regional en una "agenda común" para el futuro de las Américas, la firma del acuerdo estaba prevista para el 2003 y entraría en vigor el 1º de enero del 2006. La "Zona Hemisférica de Libre Comercio", señalan al respecto Estay y Daza,

> […] permiten ubicar al ALCA como parte de los esfuerzos de ese país por mejorar sus capacidades competitivas sobre todo ante el avance de la integración europea, recurriendo para ello a una redefinición de sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe, los cuales históricamente han constituido su zona geográfica inmediata de influencia (Estay y Daza, 2005:20).

Con el apoyo de un comité tripartito integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), se establecieron nueve grupos de trabajo, los cuales serían los responsables de las negociaciones en las diversas áreas que definían de manera clara la intencionalidad y alcances que pretendía el ALCA, lo anterior se resume en el cuadro 1.

No es de llamar la atención que no exista en las mesas un grupo negociador sobre el trabajo si consideramos el poder económico que detentan las empresas transnacionales, éstas se veían ampliamente favorecida al liberar el comercio y la inversión. La "libre movilidad" les permite trasladar sus centros productivos, su capital y sus productos a través de las fronteras para reducir sus costos de producción.

En este sentido, los efectos al trabajo y a la violación de los derechos laborales se hacían evidentes, la desregulación laboral en detrimento de las condiciones del trabajo acentuó su explotación, incrementando la brecha del sector informal de la economía, el establecimiento de la temporalidad en las contrataciones contribuyó a la violación y la pérdida de los más elementales derechos laborales y sociales de los trabajadores.

[3] Concepción neoliberal para hacer frente al subdesarrollo donde se plantean políticas de reforma o ajuste estructural para generar un modelo de desarrollo orientado al mercado, combatir el populismo, alcanzar el equilibrio fiscal y lograr la estabilización mediante mecanismos como la liberación del comercio y desregulación económica, privatización de empresas públicas, restricciones salariales y priorización del gasto público, entre otras. Su formulación estuvo a cargo de John Williamson.

CUADRO 1
EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS.
PRINCIPALES FORMULACIONES

Grupos de trabajo	*Objetivos*
1. Acceso a mercados	Eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias (cuotas, licencias de importación, restricciones de exportación), en un plazo no mayor a diez años. Se consideran los productos industriales y agrícolas. Eliminación de regulaciones técnicas que sean "más restrictivas para el comercio que lo necesario".
2. Política de competencia	Garantizar que los beneficios del proceso de liberación del ALCA, sean desvalorizados por prácticas empresariales anticompetitivas". "Avanzar hacia el establecimiento de una cobertura jurídica que proscriba la ejecución de prácticas empresariales anticompetitivas". Se propone la creación de autoridades con jurisdicción supranacional para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas. Poder a los inversionistas extranjeros para demandar a los gobiernos por el manejo de monopolios o empresas estatales.
3. Inversiones	"Promover las inversiones, protección al inversionista, sus inversiones y flujos relacionados, sin crear obstáculos para las inversiones provenientes del exterior". Los inversionistas extranjeros en el mismo nivel que los inversionistas internos (trato nacional) y el trato de nación más favorecida hacia inversionistas de otros países del ALCA. Generar mecanismos para eliminar el control sobre los flujos de capital extranjero.
4. Agricultura	Eliminar subsidios de exportación agropecuaria que afecte al comercio en el hemisferio tomando como base al acuerdo sobre agricultura de la OMC. La liberalización de productos agrícolas se hace con criterios únicamente de competitividad, son irrelevantes las implicaciones sociales o de seguridad alimentaria.
5. Servicios	"Establecer disciplinas para avanzar de manera progresiva al comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia". "Promover un marco "que incorpore derechos y obligaciones en servicios de alcance integral". Los servicios sociales, como educación y salud, se apoyarían en la exención del GATT, que sólo aplica cuando un servicio no es proporcionado "ni sobre una base comercial ni en competencia con uno o más proveedores de servicios", lo que implica la liberalización de los servicios básicos promovidos por la privatización.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Grupos de trabajo	*Objetivos*
6. Subsidios, antidumping y derechos compensatorios	"Examinar maneras de profundizar las disciplinas existentes que figuran en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Alcanzar entendimiento común con el propósito de mejorar, cuando sea posible, las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de las legislaciones sobre dumping y subvenciones, a fin de no crear obstáculos injustificados al comercio en el Hemisferio". Las leyes anti-dumping pueden permitir a los países defender a los productores nacionales. Las compensaciones permiten a los países la protección contra daños de importación. Son utilizados para apoyar a sectores o grupos económicos estratégicos.
7. Compras del sector público	"Ampliar el acceso a los mercados para las compras del sector público de los países del ALCA". "Marco normativo que asegure la apertura y la transparencia en los procedimientos de las compras del sector público" que asegure "la no discriminación en las compras del sector público" y "un examen imparcial y justo para la resolución de los reclamos y apelaciones relativos a las compras del sector público". Se limita el apoyo de los gobiernos a empresas locales, de la misma manera se limita la posibilidad de evaluar proveedores ya que cualquier otro criterio representa "barreras innecesarias para el comercio".
8. Derechos de propiedad intelectual	"Reducir las distorsiones del comercio hemisférico y promover y asegurar una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual". Adoptar las reglas sobre derechos de propiedad intelectual de la OMC (TRIP's). Se limita a los pueblos indígenas a oponerse a que sus saberes colectivos sean convertidos en un artículo de consumo. Se propone como obligatoriedad las licencias a empresas locales.
9. Solución de controversias	"Establecimiento de un mecanismo justo, transparente y eficaz para la solución de controversias entre los países del ALCA". "Diseño de medios para facilitar y fomentar el uso de solución de diferencias para resolver controversias privadas en el marco del ALCA". Exclusión de la sociedad ya que evita su participación a asuntos comerciales, financieros y de inversión sin posibilidad alguna de manejar disputas relativas a asuntos sociales, ambientales o alguno que afecte la soberanía nacional.

FUENTE: elaboración con base en *ftaa-alca.org*.

Tampoco causa sorpresa el énfasis en la apertura de capitales y en las transacciones financieras, las cuales se vieron impulsadas fundamentalmente por los avances tecnológicos de esa época. Estados Unidos, a través del ALCA, se propuso abrir nuevos mercados para beneficiar a sus empresarios y a sus empresas transnacionales. La desregulación financiera promovió la apertura de la cuenta de capital que priorizó al capital especulativo en un marco regulatorio que fue cada vez más incapaz de responder a los intereses nacionales, y acrecentó de manera extraordinaria las ganancias del capital extranjero.

> Otro tema conflictivo, que a diferencia de los anteriores no está referido a algún tema de negociación en particular sino que más bien los atraviesa a todos, es el del "Trato Especial y Diferenciado" (TED). Se supone que en el ALCA lo referido al TED se incluía a través del Comité de "Economías más pequeñas", y que para ese fin se creó el "Programa de Cooperación Hemisférica", pero lo cierto es que del lado estadounidense hay una evidente falta de disposición para tratar seriamente el tema (reproduciéndose en ese sentido lo ocurrido con México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), y ello a pesar de las enormes disparidades que están presentes entre los países del ALCA (Jaime Estay, 2005).

En lo referente a la agricultura, la política proteccionista y de elevados subsidios de ese país en materia agrícola representaba un daño sobre los precios de los productos exportados por los países de ALC, efecto que se vería afectado no sólo en el mercado externo sino también en sus mercados domésticos. Al respecto, Preciado y Hernández señalaban:

> Estados Unidos sigue restringiendo su mercado a los productos más competitivos […] mantiene los millonarios subsidios a sus agricultores, que en la práctica constituyen una práctica desleal y hacen imposible la competencia, además que no están dispuestos a modificar su estricta legislación antidumping, lo cual le deja manos libres para aplicar barreras neoproteccionistas al comercio de manera ampliamente discrecional (Preciado y Hernández, 2004:91).

Dadas estas condiciones de negociación, el ALCA mostraba los intereses y beneficios hegemónicos, promoviendo e imponiendo, por un lado, condiciones de apertura y libre comercio para los países periféricos y, por el otro lado, la regulación y protección para su sector agrícola. El ALCA gestó múltiples formas de resistencia: diversas manifestaciones populares como respuesta a la creciente marginación "despertó" polémicas y desplegó respuestas en su contra desde los niveles gubernamentales hasta la sociedad

civil, y se constituyó en contrapeso importante en la exigencia de cuestionamiento de las negociaciones. Movimientos sociales, sindicales, de mujeres, campesinos, estudiantes, se desarrollaron en diversos países del continente latinoamericano, movimientos de repudio se llevaron a cabo casi a la par de las reuniones y cumbres, otras en respaldo a las posturas de sus gobiernos y otras más incluso presionando a éstos para evitar su concreción.

En primera instancia, el fracaso del ALCA parecía confirmar el fracaso del modelo económico dominante; a las políticas neoliberales y sus respectivos programas de ajuste que ahondaban las desigualdades y las exclusiones en América Latina y el Caribe. Lemas como: "Paren al ALCA: Otro mundo es posible", ni siquiera era viable darle "rostro humano al neoliberalismo".

El estancamiento en las negociaciones, la lucha contra el ALCA y su consiguiente fracaso se ve fuertemente apoyado por los nuevos escenarios que se estaban vislumbrando en América Latina, gobiernos que debido a transformaciones políticas y económicas internas se opusieron de manera abierta a una de las estrategias unilaterales más ambiciosas del intervencionismo estadounidense.

La ruta del ALBA

El origen de la Alianza Bolivariana se remonta a la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita en el año 2001, cuando el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en su discurso decía:

> Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros […] Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas.

La ALBA se convierte en la necesidad de crear un espacio que rompiera con los esquemas de integración económica tradicionales, regidos por la acumulación del capitalismo mundial, y es hasta el 14 de diciembre de 2004 en La Habana cuando se inicia formalmente la construcción de este proyecto alternativo.

Fidel Castro, presidente de Cuba, y Hugo Chávez, presidente de Venezuela, firman la Declaración Conjunta para la Creación y el Acuerdo de aplicación del ALBA, como propuesta alternativa para América Latina y el Caribe, con una nueva orientación de las estrategias de integración, considerando en primera instancia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, bajo las premisas de "ventaja cooperativa, solidaridad y complementariedad":

> […] el ALBA no se hará realidad con criterios mercantilistas, ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos […] el ALBA tiene por objetivo la transformación de las sociedades latinoamericanas, haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias y que, por ello, está concebida como un proceso integral que asegure la eliminación de las desigualdades sociales y fomente la calidad de vida y una participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino (ALBA, 2004).

En abril de 2005 se realiza una nueva reunión en Cuba, donde se concreta la elaboración del Plan Estratégico para la Aplicación del ALBA, el cual resumía un total de 49 acuerdos, cartas de intención en las más diversas ramas productivas, de servicios, investigación y proyectos de desarrollo endógeno.

Un años después, con el triunfo de Evo Morales en Bolivia, en abril de 2006, en el marco de la III Cumbre, se adhiere Bolivia con su propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), instrumento de comercio justo opuesto a la lógica de los Tratados de Libre Comercio, "un planteo que, más que de comercio, habla de intercambios basados en los cimientos de una alternativa civilizatoria, signada por los fundamentos del Vivir Bien/Buen Vivir" (León, 2013).

El TCP se sustentaba inicialmente en diez principios, los cuales son complementados y redefinidos en la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Bolivia, el 17 de Octubre de 2009, donde se establecen los "Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos"[4] en 23 puntos.

[4] *1.* Comercio con complementariedad, solidaridad y cooperación para el vivir bien; reglas comerciales y de cooperación. *2.* Comercio soberano, respeto a las constituciones políticas y las leyes de los Estados, sin condiciones ni compromisos. *3.* Comercio complementario y solidario entre los pueblos, las naciones y sus empresas. *4.* Protección de la producción de interés nacional para el desarrollo integral de todos, privilegio de la producción y el mercado nacional para la satisfacción de las necesidades de la población a través de los factores de producción internos, importando lo que es necesario y exportando los excedentes de forma complementaria. *5.* El trato solidario para las economías más débiles, un comercio que reconozca las diferencias entre

En la IV Cumbre en 2007, le corresponde a Nicaragua integrarse como miembro pleno. "Los principios del ALBA han facilitado la más amplia cooperación energética que el mundo jamás haya conocido", decía Roosevelt Skerrit, primer ministro de la Mancomunidad de Dominica en enero de 2008, cuando este país ingresa al ALBA-TCP.

> Una II Cumbre Extraordinaria tiene lugar en Tegucigalpa (Honduras), el 25 de agosto de 2008, en ella el Presidente Manuel Zelaya[5] firma la Declaración de Adhesión. El ALBA se compromete a apoyar a Honduras en el desarrollo agrícola, la producción petrolera, brindar asistencia médica y educativa (Valencia, 2013:34).

A esta ruta (en el 2009) se suman tres países: Ecuador, San Vicente y la Granadinas, así como Antigua y Barbuda, quienes deciden formar parte de este proyecto histórico y hacer suyos los valores y principios de la configuración geopolítica transformadora que proyecta la Alianza. Se decide el

---

los distintos países con reglas para favorecer a las economías más pequeñas. *6*. Reconocer del papel de los Estados soberanos en el desarrollo socioeconómico y la regulación económica. *7*. Promoción de la armonía entre el hombre y la naturaleza, reconocimiento a los Derechos de la Madre Tierra e impulso a la sostenibilidad en armonía con la naturaleza. *8*. El comercio y las inversiones deben contribuir al fortalecimiento de la identidad cultural e histórica de los pueblos. *9*. Favorecer a las comunidades, comunas, cooperativas, empresas de producción social, pequeñas y medianas empresas mediante acciones de complementación productiva. *10*. Desarrollo de la soberanía y seguridad alimentaria de los países miembros, políticas y producción nacional de alimentos que garanticen a la población, alimentación de cantidad y calidad adecuadas. *11*. Políticas arancelarias ajustadas a los requerimientos de los países en desarrollo. *12*. Comercio para proteger los servicios básicos como derechos humanos a través del fortalecimiento del rol del Estado en estos servicios esenciales. *13*. Cooperación entre países para el desarrollo de los sectores de servicios. *14*. Respeto y cooperación a través de las Compras Públicas, a través de la cooperación participación y la ejecución conjunta de compras cuando resulte conveniente. *15*. Inversiones conjuntas en materia comercial a través de empresas Grannacionales para impulsar un desarrollo soberano y de beneficio mutuo. *16*. Socios y no patrones: inversión extranjera que respete las leyes, reinvierta las utilidades y resuelva cualquier controversia con el Estado al igual que cualquier inversionista nacional. *17*. Comercio que respeta la vida. *18*. La anteposición del derecho al desarrollo y a la salud a la propiedad intelectual de las transnacionales. *19*. Promover mecanismos para alcanzar la independencia monetaria y financiera. Impulso a mecanismos que ayuden a fortalecer la soberanía y complementariedad monetaria. *20*. Protección de los derechos de los trabajadores y los derechos de los pueblos indígenas. *21*. Publicación de las negociaciones comerciales para ejercer la partición de los pueblos en el comercio. *22*. La calidad como la acumulación social de conocimiento, calidad en el marco del ALBA-TCP para que los estándares no se conviertan en obstáculos a la producción y al intercambio comercial entre los pueblos. *23*. Libre movilidad de las personas como derecho humano.

[5] El 28 de junio de 2009 se realiza un golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, que es acusado de realizar violaciones a la Constitución de su país y en enero de 2010 el Congreso hondureño decide la salida de este país de la ALBA-TCP, por considerarla dañina para los intereses políticos de esa nación al reafirmar su histórica amistad con Estados Unidos.

cambio de nombre, un cambio de "sentido" de Alternativa a Alianza para fortalecer lazos económicos y sociales, "extendiéndose de propuesta teórica a plataforma política territorial, geopolítica y de poder", señalaba en esa ocasión Hugo Chávez Frías.

En este mismo año se convoca a la participación de los movimientos sociales y pueblos originarios, hecho inédito y sin precedentes en la integración de ALC, se lleva a cabo la I Cumbre Social donde confluyen los movimientos sociales con las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los países ALBA, cuyo resultado es la formación de un Comité Promotor encargado de impulsar lo que se denominó Capítulos Nacionales —por país— que comprometían a conformar el Consejo de los Movimientos Sociales de la Alianza.

Llegamos a 2013 con la afiliación de Santa Lucía como miembro pleno y en 2014 completan esta ruta San Cristóbal y Nieves y Granada, que suman un total de 11 países que conforman la membresía ALBA-TCP a 13 años de su formación. Haití tiene el estatus de invitado permanente y Surinam de invitado especial; Granada, Uruguay, Guyana, Siria, Irán y Rusia se encuentran bajo el estatus de invitados observadores.

Los principios y bases cardinales de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América-Tratado de Comercio de los Pueblos, se señalan a continuación:

1) El comercio y la inversión son instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable, para lo cual se requiere del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica.
2) Trato especial y diferenciado que considere el nivel de desarrollo de los países y el tamaño de sus economías, acceso de todos los países a los beneficios del proceso de integración.
3) La complementariedad económica y la cooperación (no la competencia entre países) mediante la promoción de la especialización productiva compatible con el desarrollo de cada país, promoviendo las estrategias de lucha contra la pobreza y con la preservación de la identidad cultural de los pueblos.
4) Cooperación y solidaridad expresada en planes especiales para los países menos desarrollados, en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social.
5) Creación del Fondo de Emergencia Social.
6) Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, que incluya planes conjuntos de carreteras, ferrocarriles, líneas marítimas y aéreas, telecomunicaciones y otras.

7) Sostenibilidad del desarrollo mediante el establecimiento de acciones y normas que protejan al medio ambiente y el uso racional de los recursos, impulsando patrones de consumo responsable acorde a las realidades de los pueblos latinoamericanos.
8) Suministro de productos energéticos en beneficio de los países latinoamericanos y caribeños a través de la integración energética.
9) Inversión de capital regional en la misma ALC, para lograr la disminución de la dependencia de los países de la región de los inversionistas, sobre todo de los países altamente desarrollados. Se propone la creación de un Fondo Latinoamericano de Inversiones, un Banco de Desarrollo del Sur y la Sociedad de Garantías Recíprocas Latinoamericanas.
10) Defensa de la cultura de América Latina y el Caribe y la preservación de su identidad, respeto a las culturas autóctonas e indígenas. Fortalecer la Televisora del Sur (TELESUR) como instrumento alternativo al servicio de la identidad de los países latinoamericanos y caribeños.
11) Establecimiento de normas de propiedad intelectual para proteger el patrimonio y conocimiento ancestral frente a las empresas transnacionales.
12) Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, promoción de la democratización y la transparencia en los organismos internacionales.

Sus principios rectores expresan lo siguiente:

a) La Alianza Bolivariana para América Latina (antes alternativa) centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
b) En la ALBA, la lucha contra las políticas proteccionistas y los ruinosos subsidios de los países industrializados no puede negar el derecho de los países pobres de proteger a sus campesinos y productores agrícolas.
c) Para los países pobres la actividad agrícola es fundamental y afectaría aún más si se inunda con bienes agrícolas importados, la producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía, la agricultura es, más bien, un modo de vida.
d) La ALBA tiene que atacar los obstáculos[6] a la integración.

[6] Se considera como obstáculos a la integración: *a*) la pobreza de la mayoría de la población; *b*) las profundas desigualdades y asimetrías entre países; *c*) intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales; *d*) el peso de una deuda impagable; *e*) los actuales acuerdos de propiedad intelectual; *f*) prestar imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el BM, y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y polí-

e) Enfrentar la llamada Reforma del Estado que apoyó los procesos de desregulación, privatización y desmontaje de las capacidades de gestión pública durante más de una década de hegemonía neoliberal.
f) Fortalecimiento del Estado con base en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
g) Cuestionamiento a la apología del "libre comercio" que no garantiza automáticamente el avance hacia mayores niveles de crecimiento y bienestar colectivo.
h) La intervención del Estado dirigida a reducir las disparidades entre países, la libre competencia entre desiguales no puede conducir sino al fortalecimiento de los más fuertes en perjuicio de los más débiles.
i) La profundización de la integración de ALC requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia de los organismos internacionales.

Las cumbres

Uno de los aspectos más destacados de la Alianza Bolivariana, como alternativa geopolítica de integración, ha sido el desarrollo de sus cumbres, espacios donde se han concretado muchos de los proyectos de cooperación y solidaridad, así como de concertación política a partir de una visión de mundo pluripolar, a continuación un recuento de las mismas (véase cuadro 2).

En la I Cumbre Extraordinaria en 2008, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela —como respuesta a la crisis alimentaria mundial— acuerdan trabajar en conjunto hacia la cooperación técnica, científica, integración agroproductiva y de inversiones, decidiendo iniciativas en proyectos agropecuarios. Deciden impulsar el comercio solidario mediante la creación de una red de comercialización, se firma el Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria.

La ALBA hace suya la iniciativa de Ecuador para conformar una Nueva Arquitectura Financiera Regional con el objetivo de fortalecer la cooperación monetaria y financiera. En la III Cumbre Extraordinaria, realizada también en 2008, se decide la creación del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) como mecanismo para agilizar y profundizar el intercambio mediante la compensación de pagos en el comercio exterior entre

---

tico; *g*) los obstáculos para tener acceso a la información, el conocimiento y la tecnología que se derivan de la atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, como la monopolización de los medios de comunicación social.

CUADRO 2
CUMBRES ALBA-TCP

Año	*Cumbres*	*Cumbres extraordinarias*	*Principales documentos*
2017	XIV		– Declaración de la XIV Cumbre del ALBA-TCP.
			– Declaración Especial en Solidaridad con Bolivia.
2015		IX	– Declaración de la IX Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP.
2014	XIII	VII	– Declaración de la XIII Cumbre del ALBA-TCP y Conmemoración de su X aniversario.
			– Declaración del ALBA-TCP sobre el Ébola.
2013	XII		– Declaración del ALBA desde el Pacífico.
			– Declaración de los Movimientos Sociales de la ALBA-TCP.
2012	XI		– Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA).
			– Compromiso SUCRE. Movimientos Sociales de la ALBA-TCP.
2010	X		– Declaración de Otavalo.
	IX		– Declaración sobre Cambio Climático.
			– Manifiesto Bicentenario de Caracas.
2009	VIII	VII	– Estructura y Funcionamiento ALBA-TCP.
	VII	VI	– Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos.
		V	– Plan de Acción para el desarrollo del Comercio en la Zona Económica de desarrollo compartido del ALBA-TCP.
		IV	–Declaración sobre Cambio Climático.
			– Declaración sobre los Derechos de la Madre Tierra.
			– Documento de los Países ALBA para la V Cumbre de Las Américas.
			– Acuerdo de Seguridad y Soberanía Alimentaria de los Países Miembros de Petrocaribe y la ALBA. Alba Alimentos.

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Año	*Cumbres*	*Cumbres extraordinarias*	*Principales documentos*
			– Acuerdo para la constitución de una Empresa Grannacional de Alimentos en el marco de Petrocaribe y la ALBA.
2008	VI	III	– Declaraciones Conjuntas.
		II	– Acuerdo para la implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria.
		I	– Declaración de Solidaridad y Apoyo a La República de Bolivia.
			– Conceptualización de Proyecto y Empresa Grannacional en el marco de la ALBA.
			– Acta Fundacional del Banco de la ALBA.
2007	V		– Proyectos Grannacionales.
	IV		– Tratado Energético de la ALBA.
2006	III		– Declaración Conjunta.
			– Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP.
2005	II		– Declaración final Primera Reunión Cuba-Venezuela para la aplicación del ALBA.
2004	I		– Declaración Conjunta Venezuela-Cuba.
			– Acuerdo para la aplicación del ALBA.

FUENTE: elaboración con base a las Declaraciones Conjuntas y Acuerdos de las Cumbres ALBA-TCP.

los países miembros, al respecto los Jefes de Estado y de Gobierno de la ALBA-TCP (2008) señalaban lo siguiente:

> Articular una respuesta regional, que busque la independencia respecto a los mercados financieros mundiales, cuestione el papel del dólar en la región y avance hacia una moneda común, el SUCRE, y contribuya a la creación de un mundo pluripolar.

Ese mismo año, en la VI Cumbre, se firma el acta de creación del Banco del ALBA, los debates en torno a su creación se iniciaron en el año 2007 en la Primera Reunión del Consejo de Ministros, con la rúbrica del "Memo-

rándum de entendimiento para la creación del Banco del ALBA"; tales negociaciones se fueron materializando el 26 de enero de 2008 cuando los gobiernos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Cuba aprueban el Acta Fundacional y el capital inicial.

En la IV Cumbre Extraordinaria del año 2009, de manera conjunta con los países del Caribe, se impulsa otra iniciativa agroalimentaria con la Grannacional Alimentos, los seis países del bloque y los once de Petrocaribe firman un Acuerdo de Seguridad y Soberanía Alimentaria. La V Cumbre Extraordinaria transcurrió en abril de 2009, los países de la ALBA-TCP asumen una posición política común ante la celebración de la V Cumbre de las Américas convocada para Trinidad y Tobago, y definen tres temas prioritarios: la crisis del capitalismo, las medidas adoptadas por el G20 y el bloqueo económico contra Cuba.

En la Cumbre se subraya la defensa de los principios del derecho internacional, la promoción de la solidaridad, la cooperación, la complementariedad en la producción y el intercambio, el respeto mutuo a la diversidad cultural y la armonía con la naturaleza, la preocupación por la crítica situación mundial y la divergencia en cuanto a los caminos para hacerle frente. Se reiteraba que ésta sólo sería posible mediante la participación del G-192. Se crea el Consejo Ministerial de la ALBA-TCP con la finalidad de implementar y hacer seguimiento de los programas sociales en los países miembros, y se constituye el Consejo Ministerial de Complementación Económica encaminado a la consolidación de la Zona de Complementación Económica y Desarrollo Compartido.

En el contexto de la VII Cumbre en el 2009 se aprueba la constitución del Comité Ministerial de Defensa de la Naturaleza del ALBA-TCP, para la elaboración de una agenda ambiental y se otorga el reconocimiento de los derechos de la naturaleza como forma simbólica ancestral de preservación de la vida en el planeta.

La X Cumbre concluyó en la ciudad ecuatoriana de Otavalo, donde los ocho países miembros se comprometieron a acelerar la consolidación de un tratado comercial que incorpore en condiciones ventajosas a los pueblos indígenas y a los habitantes de raza negra. En tal sentido ratificaban el compromiso con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración y el Programa de Acción de Durban contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia (Roncal, 2014).

Esta Cumbre, celebrada el 25 de junio de 2010, se desarrolla con autoridades indígenas y afrodescendientes, en su declaración conjunta destacan la importancia de los Estados plurinacionales, como es el caso de Bolivia y Ecuador, "como expresión de la unidad en la diversidad", la inclusión no sólo de individuos sino también la inclusión de culturas y conocimientos

ancestrales, para lo cual se plantearon la importancia de fortalecer a las políticas públicas de acceso a la salud, educación, empleo y vivienda, tanto de los grupos excluidos como de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con la finalidad de "la elaboración de una doctrina y de políticas comunes de defensa constituye una necesidad para asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo", en la XI Cumbre se decide la creación de un Consejo de Defensa de la ALBA.

El Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico ECOALBA-TCP se suscribe en el año 2012, con el propósito de conformar una Zona Económica de Desarrollo Compartido, encaminada a la consolidación del modelo alternativo de relacionamiento económico y de esta forma impulsar el encadenamiento productivo y comercial complementario, y la utilización de los mecanismos e instrumentos de la Nueva Arquitectura Financiera, diseñados en el marco de la ALBA-TCP.

El 11 de junio de 2013, en el ámbito del marco jurídico de la ALADI,[7] Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela suscriben un Acuerdo de Alcance Parcial que contempla el desarrollo de un régimen normativo y programático para el impulso de las relaciones comerciales y económicas a partir de la identificación de proyectos conjuntos prioritarios, además de proyectos de encadenamiento y complementariedad productiva (Roncal, 2014b).

En octubre de 2014 se lleva a cabo una Cumbre Extraordinaria en La Habana, en el marco de la "emergencia de salud pública" establecida por la Organización Mundial de la Salud, cuya Declaración Final: Plan de Acción Ébola se constituye en una respuesta a la amenaza de propagación de esta enfermedad a escala global, con el propósito enfrentar y detener la transmisión de la epidemia. El Plan de Acción Ébola contiene 23 puntos, en el que se instruye a los ministros de Salud de los países de la Alianza la elaboración de un Plan de Acción y su aplicación inmediata en coordinación con la OPS y la OMS.

En el mes de diciembre, en el marco de la XIII Cumbre, Cuba y Bolivia ratifican el Tratado Constitutivo del Centro Regulador de Medicamentos y a la implementación del Registro Grannacional de los Medicamentos de Uso Humano (ALBAMED), contemplando —de acuerdo con el Informe de Gestión de la Secretaría Ejecutiva 2004-2010— aproximadamente 489 medicamentos básicos de acceso gratuito.

[7] La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un organismo intergubernamental, tiene su origen en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en el año 1960, se crea con la suscripción del Tratado de Montevideo el 12 de agosto de 1980, promueve la expansión de la integración de la región con el objetivo de establecer un Mercado Común Latinoamericano.

El 17 de marzo de 2015 se lleva a cabo la IX Cumbre Extraordinaria de la Alianza, la única Cumbre realizada en este año, en cuya Declaración Conjunta, los Presidentes y Jefes de Gobierno deciden entre otros puntos, lo siguiente:

- Apoyar a la República Bolivariana de Venezuela para el establecimiento del diálogo con el gobierno estadounidense en torno a la Orden Ejecutiva emitida por el entonces presidente Barack Obama, donde se consideraba a Venezuela una "emergencia nacional" por la amenaza "inusual y extraordinaria" a la seguridad estadounidense.
- Reafirmar a América Latina y el Caribe como Zonas de Paz.
- Denunciar la campaña mediática internacional promovida por Estados Unidos en contra, principalmente, de Venezuela y de los gobiernos progresistas de la región.
- Exhortar a los movimientos sociales a la movilización permanente en rechazo de las nuevas formas de intervención imperial.
- Reafirmar el papel de la Alianza Bolivariana como espacio de unidad, integración solidaria, de convivencia pacífica y de compromiso latinoamericano y caribeño por la construcción de una región y un mundo de paz (ALBA-TCP, 2015).

Es hasta el 2017 cuando se realiza una nueva Cumbre el 5 de marzo. En la Declaración Conjunta Defendamos la Unión, la Dignidad y la Soberanía de Nuestra América, los presidentes adscritos a la Alianza ratifican su compromiso de profundizar una agenda de trabajo social, económica y productiva para fortalecer a la Alianza, además deciden respaldar la Convocatoria del Estado Plurinacional de Bolivia a la "Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal", realizada en junio de 2017 en la ciudad de Cochabamba (ALBA, 2017).

Aunque el eje central de este proceso de integración radica fundamentalmente en alcanzar la integración latinoamericana y caribeña más allá de la unión económica, la Alianza Bolivariana promueve también un nuevo orden internacional que se sustente en la solidaridad, la inclusión, la interculturalidad, el comercio justo y la democracia participativa, para lo cual desde esta estrategia se hace importante la consolidación de un mundo multipolar, como resistencia a la hegemonía estadounidense y la diversificación de las relaciones internacionales con énfasis en la cooperación Sur-Sur.

En este sentido, los países miembros de la ALBA-TCP promueven diversos espacios de cooperación y alianzas con países y organizaciones que ayuden a consolidar este proceso y que no necesariamente sean miembros de este esquema, entre estos acuerdos se destaca la creación de TELESUR,

las propuestas del Banco del ALBA y Banco del Sur y Petroamérica,[8] esta última como la propuesta de alcance regional de integración energética conformada por: Petroandina, Petrosur y Petrocaribe.

La integración solidaria

Los principios de comercio justo y solidario constituyen uno de los ejes centrales de esta Alianza, la solidaridad no se limita a donación de recursos de los que más tienen hacia los otros países "pobres", o considerar el beneficio mutuo como una condición esencial. El principio de integración solidaria se cumple a través de tres mecanismos: el comercio compensado, la no reciprocidad y el trato diferenciado. Un ejemplo de solidaridad, trato especial y diferenciado y cooperación es el abastecimiento de petróleo en condiciones ventajosas que ofrece el Acuerdo de Petrocaribe.[9]

El Fondo Alba Caribe[10] para el Desarrollo Económico y Social, denominado ALBA-CARIBE, se diseña para contribuir con el desarrollo económico

[8] Petroamérica es el proyecto de creación de una empresa multinacional que estaría conformada por el conjunto de empresas estatales energéticas latinoamericanas y del Caribe: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Petróleos de Venezuela (Pdvsa), Empresa Nacional de Energía de Argentina (Enarsa), Petróleos de Brasil (Petrobras), Petróleos de Ecuador (Petroecuador), Cubapetróleos (Cupet) y Petrotrin, de Trinidad y Tobago. En Petroamérica están inmersas las propuestas subregionales de integración energética denominadas: Petrosur, la iniciativa promueve la importancia de fomentar la cooperación y alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela. Petrocaribe, que en sus orígenes fue suscrito por 14 países de la región caribeña. De las estrategias energéticas propuestas, Petrocaribe es la iniciativa con avances más importantes y con un mayor desenvolvimiento y concreción de las política energéticas; y Petroandina, propuesta conformada por los países de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.

[9] El 26 de junio del 2005 se firma el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe y el Acuerdo del Fondo ALBA-CARIBE, el primero tiene como objetivo el contribuir a la seguridad energética, al desarrollo socioeconómico y a la integración de los países del Caribe, mediante la utilización "soberana" de los recursos energéticos. Petrocaribe coordina y gestiona lo relativo a las relaciones energéticas en los países signatarios, con base a lo establecido en el Acuerdo de Cooperación y en los principios de integración de la Alianza Bolivariana para los pueblos de América. Este Acuerdo se extiende a más de 18 países de la región. En el tratado bilateral entre Venezuela y Granada dice por ejemplo: "Para el pago diferido, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela podrá aceptar que parte del mismo se realice con productos, bienes y/o servicios, establecidos mutuamente, por los que el Gobierno de Granada ofrecerá precios preferenciales. Los productos que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela podría adquirir a precios preferenciales podrían incluir bienes y servicios que Las Partes determinen, y que puedan estar afectados por políticas comerciales de países ricos". Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de Granada, Montego Bay, Jamaica, el día 6 de septiembre del año 2005.

[10] "El Fondo ALBA-CARIBE es un instrumento que ha contribuido al desarrollo de proyectos y programas sociales y al avance de los países caribeños en el ámbito socioeconómico, a tra-

y social de los países del Caribe, mediante el financiamiento de programas sociales y económicos. Adicionalmente se facilita a los países caribeños el pago de la compra del petróleo en condiciones flexibles a Venezuela, mientras más caro se encuentre el precio del barril en el mercado, los plazos serán mayores y la tasa de interés establecida será menor.

En relación con el comercio compensado, se desarrollan convenios comerciales compensados, en los cuales cada país puede establecer sus necesidades y las formas en que puede pagar, pago que puede realizarse incluso a través de productos. Por ejemplo, Cuba recibe petróleo por parte de Venezuela a precios y términos preferenciales, y a cambio otorga el servicio de médicos o educación a Venezuela: formación en Cuba de diez mil bachilleres egresados de la denominada Misión Ribas[11] en la carrera de medicina y enfermería, distribuidos por todos los policlínicos y hospitales del país. Cuba contribuye al desarrollo del Plan Barrio Adentro,[12] mediante el cual hasta 30 mil médicos cubanos y otros trabajadores de la salud prestan sus servicios en Venezuela. Como parte de la solidaridad se promueve la "Operación Milagro"[13] en varios países, operaciones en Cuba por distintas afectaciones de la visión, 100 mil venezolanos y de otros países han sido beneficiados con este proyecto en la construcción de solidaridades que han rebasado los Estados-nación.

Cuando se hace referencia a la no reciprocidad, un referente es el caso de Bolivia que le paga a Cuba con productos, pero que no tiene la obligación de conceder este acuerdo a Cuba; es decir, la reciprocidad señala que cualquier país no se obliga a conceder los mismos términos de intercambio a cualquier miembro de la ALBA-TCP.

A partir del 2008, a través del programa Alba Alimentos, se generan diversas iniciativas con el propósito de llevar a cabo proyectos agropecuarios en los países miembros. En este mismo marco de solidaridad se ubica el Banco del ALBA, en cuyo funcionamiento se encuentra el principio de trato diferenciado en tres aspectos: los aportes de capital, el cronograma de entrega de los aportes y en los límites de endeudamiento, que se define

---

vés del financiamiento de una porción de la factura petrolera y del comercio directo entre los países miembros de Petrocaribe". Declaración de la V Cumbre Extraordinaria de Petrocaribe, el 13 de julio de 2008.

[11] Esta Misión tiene como fundamental objetivo garantizar la continuidad de la educación de los venezolanos que por una u otra razón vieron frustrados su formación. Abarca desde el nivel básico hasta la formación profesional.

[12] Atención en materia de salud a la población para mejorar la calidad de vida y de salud de la población marginada de Venezuela.

[13] Programa de salud visual, desarrollado por Cuba y Venezuela en julio de 2004. Este programa pretende erradicar la ceguera prevenible y curable, consiste en operar a latinoamericanos de manera gratuita con la instalación de centros oftalmológicos en América Latina y el Caribe.

como proporción del capital que aporta, los países más pequeños pueden pedir hasta ocho veces del capital que aportan.

En el año 2009, el Banco del ALBA[14] financió diversos proyectos tanto de carácter económico como de tipo social, entre los cuales se destaca: *a*) el proyecto ALBA-Salud, que establece la creación de un Centro Regulador de Medicamentos con el propósito de distribuir y comercializar productos farmacéuticos, para lo cual el Banco decide asignar un monto de 3.4 millones de dólares; *b*) el fortalecimiento del sector energético, para lo cual se destina la cantidad de ocho millones de dólares para los países que integren el Tratado Energético del ALBA, con el objetivo de potenciar las capacidades técnicas, financieras y de disposición de los recursos energéticos; *c*) el Banco decide también aportar la cantidad de seis millones de dólares al proyecto ALBA-Cultura para fortalecer y promover la legitimación y preservación del patrimonio, y de los valores culturales y de respeto de los valores populares de la región, proyectos que se contraponen a la lógica de los organismos financieros internacionales.

La integración social

El impacto social sostenido de las políticas educativas al interior de la Alianza ha cumplido uno de los objetivos más trascendentales que se propuso este organismo desde su creación, el concebir la integración desde una visión de acción transformadora apoyada por las distintas misiones sociales para avanzar en la reducción de la pobreza y la exclusión social.

La ALBA-TCP definió entre sus objetivos más importantes la inclusión a iniciativas que surjan de los movimientos sociales, sindicatos, grupos indígenas, el respeto y la incorporación de los saberes tradicionales de las comunidades indígenas y campesinas, y con ello la aceptación de formas de vida diferentes o cualquier otra iniciativa que emane desde abajo.

La dimensión social de la ALBA-TCP se concreta en los programas llamados Misiones o Mandatos Sociales, donde se establece la universalización de los derechos sociales de los pueblos, las acciones son llevadas a cabo por el Consejo Social de la ALBA-TCP en áreas como la salud y la educación.

[14] Una función importante que corresponde desarrollar al Banco del ALBA es la administración de fondos especiales, los cuales contarían con los recursos necesarios de los propios participantes, constituyéndose el Banco del ALBA en su gestor y administrador. Estos fondos constituirían los canales para facilitar recursos a proyectos sin reintegro de los fondos o sin devengar intereses. Se incluyen proyectos bilaterales de integración, fondos de compensación, fondos para cubrir desequilibrios de la balanza comercial o de la cuenta de capital, de ayuda por desastres naturales, centros de investigación, universidades u otros centros de preparación científico-técnica, etcétera.

Educación

Erradicar el analfabetismo y brindar la educación primaria con base al principio de inclusión social y el desarrollo integral de los seres humanos. Según datos proporcionados por la Secretaría Ejecutiva de la Alianza, han sido alfabetizadas más de cuatro millones de personas.

- La universalización de la educación universitaria/superior en la región a través de la complementariedad de los respectivos subsistemas de educación universitaria y la adopción de políticas comunes para erradicar la exclusión y alcanzar la soberanía en materia de formación y capacitación de talento humano de los países miembros de la Alianza (SELA, 2014).

- *Escuela Latinoamericana de Medicina "Salvador Allende"*. Fruto de los acuerdos realizados por los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro en la ciudad cubana de Sandino en agosto del 2005. El "compromiso de Sandino" se propuso conjuntar los esfuerzos de ambas naciones para formar en un lapso de diez años a 200 mil médicos de América Latina y el Caribe. Los Médicos Integrales Comunitarios se forman bajo una visión transformadora donde sus centros de atención son los consultorios populares, el bienestar colectivo y el desarrollo social sustentado en el aprender haciendo, la creatividad, la innovación y la solidaridad para responder a las necesidades sociales de sus países, y donde la salud es entendida como un derecho social fundamental.
- *Universidad de las Ciencias de la Salud del ALBA-TCP.* Iniciativa venezolana para la creación de esta universidad, orientada a la formación de profesionales, técnicos y especialistas en materia de salud, comprometidos con la salud pública, universal y gratuita como derecho humano, ampliando de esta manera las oportunidades de acceso a la educación universitaria.

Salud

- *Misión Milagro Internacional*. Una de las iniciativas solidarias de mayor envergadura e impacto social en el marco de la ALBA-TCP, es sin duda la Misión Milagro, que nace en la primera evaluación de operatividad de Barrio Adentro I en el año 2004 en Venezuela, donde se detecta a la ceguera y los padecimientos oculares, se constituyen como las enfermedades más comunes en las poblaciones de escasos recursos. Esta Misión se internacionaliza en el 2005 con la llegada a la República

Bolivariana de Venezuela de los primeros pacientes procedentes de Ecuador, y desde entonces se ha atendido a cerca de cuatro millones de pacientes con enfermedades oftalmológicas en distintos países de la región y del mundo.

- *Atención a personas con discapacidad.* La Misión Manuela Espejo en Ecuador, la Misión José Gregorio Hernández en Venezuela, la Misión Moto Méndez en Bolivia, la Misión Live to Live en San Vicente y Las Granadinas, la Misión Todos con voz en Nicaragua, el Programa de Atención al Discapacitado en Cuba, forman parte de la concreción del sentido social y solidario del ALBA. Estas misiones se sustentan en la equidad y el respeto a la diversidad que abarca cuatro etapas de acción: la primera es la etapa de diagnóstico biológico, psicosocial, clínico y genético. La segunda, llamada "operación respuesta", consiste en brindar —acorde a los requerimientos del diagnóstico— soluciones a las personas discapacitadas. La tercera etapa se dedica a generar una cultura de prevención. El cuarto componente hace referencia a la inclusión que ha llevado a la transformación de leyes, apertura en la inserción laboral, promoción a la cultura, talleres de danza y diversidad de actividades y proyectos enfocados a la inclusión social integral, se fueron implementando en cada uno de los países. En lo que corresponde a la atención a personas con capacidades diferentes, más de tres millones de personas han sido atendidas, se han entregado alrededor de 864 678 prótesis y órtesis, y realizado un promedio de más de dos millones de consultas. Ecuador sigue consolidase como el principal referente en cuanto a la multiplicación internacional de las experiencias de atención a personas con discapacidad en territorios fuera de la ALBA. En 2013, la Misión Solidaria Manuela Espejo se replicaba en México con el nombre de "Discapacidad no es incapacidad", beneficiando a las personas discapacitadas que representan aproximadamente el 4% de los habitantes del estado de Jalisco. En el 2014, Ecuador firma con Paraguay un convenio interinstitucional de cooperación para la concreción del asesoramiento por parte de este país andino, experiencias compartidas con improntas de esperanza y solidaridad.

Proyectos y empresas Grannacionales

Los proyectos Grannacional están sustentados en los fines y los principios de la ALBA-TCP, en su concepción e instrumentación pueden participar dos o más países miembros. Un proyecto no necesariamente se constituye en una empresa Grannacional, y su ejecución se realiza a partir de

las condiciones estructurales y materiales existentes en los países para no generar costos adicionales. Su puesta en práctica no condiciona la participación de todas las naciones, por lo que este tipo de proyectos pueden instrumentarse en uno o dos países, y para su ejecución como programa de acción debe ser validado por los países integrantes.

> Lo Grannacional es el proceso que experimentamos hoy bajo los principios de la ALBA-TCP, en la perspectiva de alcanzar la unión política de los países latino-caribeños para construir la gran nación que soñaron nuestros próceres, y hacia la cual nos empuja la dinámica del mundo actual dominado por las grandes potencias Industrializadas y los bloques económicos hegemónicos (Ramírez, 2007).

Las empresas Grannacionales son incorporadas en el ALBA-TCP en el año 2008, iniciativa del gobierno venezolano en donde se plantea una forma de producción a nivel regional que esté articulada con base a las empresas estatales y con capital de los países miembros, se definen como la oposición de las empresas transnacionales, ya que se orientan a priorizar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, son de propiedad estatal aunque se pueden establecer acuerdos con empresas privadas, sin embargo, los excedentes generados deben ser destinados al crecimiento de la misma empresa o a proyectos sociales. En su naturaleza constitutiva las empresas Grannacionales deben obedecer a los siguientes lineamientos:

- Partir de la noción de integración productiva, tomando en cuenta las necesidades de complementación económica entre los países que la integran, priorizando las áreas para el desarrollo económico y social, mediante la utilización de las capacidades de cada país: recursos energéticos, recursos financieros, materias primas, recursos humanos, recursos científicos y tecnológicos.
- La producción de estas empresas están destinadas al mercado intra-ALBA para la conformación de una zona de comercio justo, y los excedentes pueden colocarse en el mercado internacional.
- Las empresas Grannacionales deben funcionar bajo los principios de la Alianza Bolivariana, además de la explotación racional de los recursos naturales, condiciones de trabajo digno y redistribución equitativa de las riquezas.

En el cuadro 3 se muestran las áreas de los proyectos y empresas Grannacionales, así como sus principales propuestas:

CUADRO 3
GRANNACIONAL PROYECTOS Y EMPRESAS

ALBA Educación	Desarrollo de Las misiones de alfabetización en Países ALBA y en otros de ALC, con base a Las experiencias de Cuba.
	Programa común de formación social para el trabajo productivo.
ALBA Cultura	Fondo cultural del ALBA para producción y distribución conjunta de Cine. Grannacional: de espacios de radio y televisión, edición y distribución latinoamericana de libros y publicaciones.
	Conformación de redes de librerías compartidas. Propuesta de casas ALBA.
ALBA Comercio justo	Empresa Grannacional de suministros industriales del ALBA: la comercialización de insumos, equipos y maquinaria para la industria.
	Empresa Grannacional de importaciones y exportaciones del ALBA Tiendas del ALBA para construir una red de almacenamiento, y comercialización de bienes terminados de los países miembros de la ALBA.
	Feria Internacional del ALBA. Centro Grannacional de Formación: Diseño y ejecución de proyectos de investigación, innovación tecnológica, asistencia técnica.
ALBA Financiero	Creación del Fondo Económico de Cooperación de Inversión Productiva de la ALBA, con un aporte inicial de 250 millones de dólares por parte de Venezuela.
ALBA Alimentación	Creación del "Banco de Alimentos" para garantizar el abastecimiento.
	Empresa Grannacional de producción agroalimentaria.
ALBA Salud	Empresa Grannacional: Centro Regulador de Medicamentos del ALBA.
	Grannacional para la producción de fármacos y equipos médicos, e instrumentos para la investigación y desarrollo.
ALBA Telecomunicaciones	Empresa Granancional de Telecomunicaciones ALBATEL.
ALBA Transporte	Grannacional de las líneas aéreas estatales que asocien rutas y equipos sin perder la autonomía de las mismas.
	Empresa Grannacional para el desarrollo de infraestructura en la región.
	Empresa Grannacional de mantenimiento y construcción de aeronaves.
ALBA Turismo	Plan macro de turismo social. Universidad Turística del ALBA.
ALBA Minería	Empresa Grannacional de cooperación, investigación y desarrollo en geología y minería.
	Empresa Grannacional para la producción de aluminio.
	Empresa Grannacional para el desarrollo de industrias de cemento.
ALBA Industrial	Empresa Grannacional para el manejo de bosques, producción y Comercialización de productos de la industria de la madera.
	Empresa Grannacional de articulos y bienes de acero inoxidable.

FUENTE: elaboración con base en documentos de las Cumbres del ALBA-TCP.

Aunque existen en la actualidad aproximadamente 38 proyectos, la constitución de las empresas es lenta y muchas veces se queda sólo en pronunciamiento su existencia. Su creación requiere de un decreto del Poder Ejecutivo y la publicación de los estatutos sociales que otorguen la personalidad jurídica en cada uno de los Estados (Solórzano, 2012).

Reflexiones finales

El 14 de diciembre de 2014 se cumplieron los primeros 13 años de la firma de la Declaración Conjunta Cuba-Venezuela, que dio inicio a una de las propuestas de integración con valores que hasta ese momento habían sido relegados de cualquier lógica integracionista, y que llevó al cuestionamiento de todo lo existente en este ámbito, un proyecto de integración geoestratégico, antihegemónico y anticapitalista en tiempos de crisis del sistema.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América-Tratado de Comercio de los Pueblos, significa una de las aportaciones teóricas más importantes a una nueva forma de concebir la integración, en la búsqueda de un imaginario de unión de pueblos en defensa de la soberanía y su autodeterminacion, desalineada a los intereses de los Estados hegemónicos y de las exigencias del capital transnacional.

Sin embargo, los retos son aún más complejos, si bien es cierto en estos 13 años de desenvolvimiento se han logrado importantes avances que han impactado en la distribución de la riqueza a favor de la democracia, reducción de las asimetrías y la eliminación de la marginalidad, muchos otros proyectos aún se encuentra simplemente en papel o están siendo rebasados por la realidad.

Otro de los retos es el de alcanzar convergencias económicas, políticas y sociales a partir de intereses comunes, lo anterior debido a la heterogeneidad de proyectos políticos internos y los conflictos de resistencia también interna que pueden ir debilitando la credibilidad de la Alianza y ser aprovechado por los diversos grupos opositores.

Se hace urgente fortalecer a esta integración alternativa promoviendo la incorporación de otros países que fortalezcan al proceso integrador de la ALBA-TCP, y hagan frente a posibles cambios que se puedan desarrollar en los países que hoy tienen un mayor dinamismo dentro de esta estrategia alternativa.

Sin embargo y a pesar de las críticas, son innegables los avances que en materia social han tenido los países miembros de esta iniciativa, como señala Jaime Estay: “no se puede negar la esencia solidaria de la Alianza Bolivariana”, distinta a la esencia competitiva y mercantilista neoliberal,

tampoco se puede negar que como propuesta política, económica y social representa un esfuerzo de ruptura de los paradigmas dominantes de los modelos de integración tradicionales latinoamericanos.

Bibliografía

ALBA-TCP (s/f), *Declaración Conjunta de la IX Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

ALBA-TCP (2004a), "Declaración Conjunta Cuba-Venezuela, para la creación del ALBA", en *Construyendo un Mundo Multipolar* (2010), Comunicación e Información de la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP.

ALBA-TCP (2004b), *Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas*, disponible en <www.alternativabolivariana.org>.

ALBA-TCP (2007), *Memorando de Entendimiento entre la República de Bolivia*, República de Cuba, República de Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela para la creación del Banco del ALBA, disponible en <www.alternativabolivariana.org>.

ALBA-TCP (2008), Declaración Conjunta de la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), disponible en <www.alternativabolivariana.org>.

ALBA-TCP (2009), *Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos. Documento de la VII Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos*, en *Construyendo un Mundo Multipolar* (2010), Comunicación e Información de la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP.

ALBA-TCP (2009), "Declaración Especial por una Declaración Universal por los Derechos de la Madre Tierra", en *Construyendo un Mundo Multipolar* (2010), Comunicación e Información de la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP.

ALBA-TCP (2009), "Tratado Constitutivo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)", *Documento de la VII Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos*, disponible en <www.alainet.org>.

ALBA-TCP (2010), "Declaración de Otavalo con autoridades indígenas y afrodescendientes, Documento de la X Cumbre de la Alianza Bolivariana los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos",

en *Construyendo un Mundo Multipolar* (2010), Comunicación e Información de la Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP.

ALBA-TCP (2017), *Declaración Conjunta de la XIV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Estay Jaime y Sánchez Daza (2001), *El ALCA y sus avatares*.

Estay Jaime y Sánchez Daza (2001), *El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la integración latinoamericana y los retos para una inserción internacional alternativa*, Aportes, mayo-agosto, BUAP.

Estay Jaime y Sánchez Daza (coords.) (2005), *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Estay Jaime y Sánchez Daza (2005) "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones", en J. Estay (comp.) *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

León, I. (2013) "La ALBA como horizonte", en I. León (coord.) *La ALBA, horizonte latinoamericano del Siglo XXI,* Quito, FEDAEPS/ALAI.

Petras, J. (2015), *50 años de guerras imperiales, resultados y perspectivas*, disponible en <http://rebelion.org/noticia.php?id=196229>.

Preciado, Jaime y Jorge Hernández (2004), "2003, contradicciones del ALCA y los escenarios alternos", en J. Preciado (coord.) *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña* (2004), Red Integración Regional de América Latina y el Caribe.

Roncal, X. (2016), "Los avatares de la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe, una revisión crítica de su desenvolvimiento" en *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre cooperación Sur-Sur*, El Salvador, PIFCSS.

Roncal, X. (2015), "El ALBA-TCP, entre esperanzas y desencuentros" en J. Preciado (coord.) *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña*, México, Universidad de Guadalajara.

Roncal, X. (2014), *ALBA-TCP como estrategia de integración alternativa para el desarrollo de América Latina y el Caribe*, Bolivia, IIICAB.

Roncal, X. (2014b), "Las donaciones de amor y solidaridad en la Unión de Pueblos", en L. Rocha, A. Flores y A. Espejel (coords.), *Siguiendo las rutas Educación, Juventud y Genero,* Tlaxcala, CIISDER.

Roncal, X. (2013) "La Alianza Bolivariana, 8 años después" en *Revista Aportes, Facultad de Economía,* año XVIII, núm. 48, Puebla, BUAP.

Serrano, A. (2015), *América Latina en Disputa*, Fundación Editorial el perro y la rana, República Bolivariana de Venezuela.

Solórzano, I. (2012), "Modelo Jurídico Aplicable a las Empresas Grannacional", Trabajo Especial presentado para optar al título de Especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

La economía de México en el TLCAN.
Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)
volumen 19 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2019
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>



CNU 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.

JP
Universidad Autónoma Chapingo
9 786077 115304