

*Mauricio Millán**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: luces y sombras para el sector industrial

SUMARIO: I. Introducción. II. Globalización e industrialización. III. Una aventura llamada TLCAN. IV. Política Industrial en el marco del TLCAN. V. Luces y sombras para el sector industrial a 20 años del TLCAN. VI. Hacia una política industrial dinámica, flexible y de largo plazo. VII. Bibliografía.

I. Introducción

El primero de diciembre de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, quizás el más importante en su momento, entre México, los Estados Unidos y Canadá. En aquel entonces, se planteó que con su firma se alcanzarían los resultados previstos por la teoría tradicional, pues el Acuerdo permitía que cada economía firmante se especializara en los sectores con mayores ventajas comparativas.

En aquella época, se preveía que el Tratado tendría repercusiones importantes en varios ámbitos. Los análisis y los analistas asumieron que el acuerdo produciría incrementos significativos en las exportaciones mexicanas a largo plazo, sobre todo en aquellas dirigidas a los Estados Unidos, argumento basado en gran medida en los efectos positivos y automáticos del libre comercio sobre el crecimiento.

Sin embargo, si bien se esperaba que con el Tratado existieran sectores ganadores y perdedores, el común denominador era que las ganancias superarían a las pérdidas, de tal suerte que los ganadores compensaran a los perdedores y mejorara de ese modo la situación en el conjunto. Los resultados no han sido

* Vicepresidente en Consultores Internacionales, S.C.

contundentes en este sentido, debido como veremos, a que *no se acompañó la apertura con una política industrial clara y orientadora*, sino que por el contrario, se dejó a su suerte a varios sectores productivos.

Si bien hubo una gran capacidad de negociación “hacia afuera”, *la gran oportunidad que se nos vuelve a presentar es ahora hacerlo “hacia adentro”*, y generar cadenas productivas sólidas.

II. Globalización e industrialización

México ha transitado por dos políticas de desarrollo industrial: Sustitución de importaciones (1940-1980) y crecimiento orientado a la exportación (1985-1995); veamos brevemente cada una de ellas.

El Modelo conocido como Sustitución de Importaciones, surgió como consecuencia de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y de los resabios de la Gran Depresión buscando reducir el déficit comercial vía la industrialización (Solís, 2000) (Villarreal, 2005). El mecanismo fue favorecer y proteger a los sectores productivos nacionales, incentivando su desarrollo. Sus principales características fueron:

- Proteccionismo
- Alta regulación
- Fomento a la industria “infante” mediante la política comercial y fiscal
- Subsidio a los insumos

En general, el modelo tuvo éxito, el crecimiento promedio fue de 6.5 % anual y el tipo de cambio se mantuvo estable, entre otros factores. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, sus defectos estructurales se evidenciaron al no contemplar la exportación como elemento de dinamismo (sesgo antiexportador), no auspiciar el desarrollo competitivo de otros sectores como el agrícola, el cual quedó desprotegido, y ser un mecanismo de protección a la ineficiencia interna. Su terminación se fija a finales de los setenta y principios de los ochenta, con el boom petrolero y la crisis de la deuda.

Por su parte, el cambio de paradigma de desarrollo industrial que implicó la apertura comercial y la implantación del modelo de crecimiento orientado a la exportación, representó un giro de 180 grados en la política de desarrollo, pasando del proteccionismo a la apertura total. En estricto sentido, la política de apertura descansa en la contribución de las exportaciones manufactureras al crecimiento, debido al dinamismo de la demanda mundial por este tipo de bienes, el comportamiento de sus precios y la transferencia tecnológica que, teóricamente, posibilita el escalamiento de las cadenas productivas y la generación de empleo mejor remunerado. Un ejemplo ya clásico

es el de las economías asiáticas, cuyo destacado desempeño económico se ha basado en el dinamismo de las exportaciones manufactureras.

La liberación comercial, teóricamente, está asociada a la eficiencia económica de todos los factores de producción. Esto es, la teoría sugiere que al generar una mayor apertura comercial, es decir, disminuir e incluso eliminar la discriminación entre los mercados interno y exterior, los factores productivos del país se reasignarán.

Con ello, por un lado, habrá una sustitución de los productos y servicios generados al interior, en los que no se es competitivo, por importaciones a un precio menor. Por otro lado, habrá un incremento en la producción de aquellos bienes y servicios en los que se cuenta con una ventaja comparativa.

La teoría sugiere entonces, que habrá un efecto ingreso (derivado de la posibilidad de un mayor gasto de la población) y un efecto sustitución (derivado de la variación en los precios relativos y por tanto de los bienes consumidos). En este sentido se esperaría un aumento en el bienestar de la población nacional e incluso de la población mundial (Krugman & Obsfeld, 2012).

Lo cierto es que el análisis teórico arriba descrito, fue realizado desde la óptica de la estática comparativa, es decir un análisis en el que la dinámica no es considerada y las relaciones intersectoriales son parciales o aisladas. Al ampliar la perspectiva, la dinámica, los tiempos y formas en que se desarrollen estos cambios, tienen una alta injerencia en el desarrollo económico de un país o de una región.

El hecho es que la demanda de los bienes y servicios en los que un país es altamente competitivo podría disminuirse debido a los avances tecnológicos, a la demanda de nuevos productos más amigables con el medio ambiente, a la desaparición de actividades económicas asociadas e incluso a cambios en la preferencia de los consumidores derivados de una moda. De hecho, la evidencia sugiere que la velocidad a la que se genere la apertura, también tiene alta relevancia en el desarrollo económico del país en cuestión.

En todos los casos, la apertura económica genera ganadores y perdedores, lo que puede implicar un proceso de movilidad social, misma que puede no ser del todo pacífica. Es por ello altamente relevante, que estos procesos se encuentren ligados a una política industrial y comercial. La primera, que dé auge y el soporte adecuado a los sectores exportadores, pero además que permita el desarrollo de aquéllos con alto potencial y genere un buen ambiente para la innovación y los nuevos negocios, tanto con capital nacional como extranjero.

Esto último podría ser de alta relevancia, no sólo porque permitiría la creación de capacidades competitivas en el país, sino porque permite la creación de nuevos empleos, el desarrollo de infraestructura, la modernización y facilita la integración del país con el resto del mundo.

Por otra parte, la política comercial debe modular el ritmo con el que debe darse la apertura, para garantizar que aquellos sectores que estén destinados a ser sustituidos por las importaciones tengan una transición más suave; además, debe brindar tiempo para que los sectores industriales en general puedan desarrollarse

y especializarse en nuevas habilidades, y se apropien de nuevas tecnologías que permitan una mayor competitividad y la permanencia en el mercado.

En México, sin embargo, la política industrial se sujetó a los esfuerzos por estabilizar a la economía, impuestos por el Consenso de Washington ante la crisis de la deuda y la espiral inflacionaria de la década de los ochenta. Los mecanismos adoptados fueron: la desgravación unilateral, la desregulación a la inversión y un mayor fomento al modelo de maquiladoras que desde los años sesenta se había instalado en la frontera norte. Cabe señalar el campo no fue parte de la ecuación. La política industrial de la apertura en esa época consistió en:

- Una apertura indiscriminada orientada a la estabilizar la economía vía importaciones baratas.
- Crecimiento basado en la exportación de manufacturas.
- Apertura a la inversión extranjera en maquiladoras
- Liberalización y desregulación

La apertura comercial fue exitosa en reducir la espiral inflacionaria y se ganó acceso a nuevos mercados, pero la ausencia de una política de fomento industrial provocó que la industria nacional no pudiera enfrentar la competencia externa.

Ahora bien, un punto de inflexión en la política de apertura comercial lo significó la firma del TLCAN. El Tratado muestra dos características determinantes, por un lado la apuesta hacia un único mercado de exportación buscando aprovechar las ventajas comparativas que representaban la vecindad, el flujo no oficial de mano de obra, el desarrollo de la industria maquiladora y la apreciación cambiara. Por otro, el Acuerdo significó el abandono tácito de la política de industrialización vía el fomento al interior, dejando a las “fuerzas del mercado internacional” el desarrollo de los sectores mejor preparados para la competencia que representaba el satisfacer al mayor mercado del mundo con las ventajas arancelaras únicas en su momento. La decisión de política fue embarcarse en una suerte de ruta de desarrollo.

III. Una aventura llamada TLCAN

A 20 años de la entrada en vigor del TLCAN, y con el fin de responder si el Tratado fue concebido a partir de una visión de largo plazo para el país, se vuelve necesario analizar cuáles eran las condiciones nacionales e internacionales al momento del inicio de la negociación y la firma del Acuerdo. Para el caso mexicano, es primeramente necesario contextualizar que el país había sufrido, hasta entonces, la peor crisis de su historia. La crisis de la deuda obligó a México, junto con la mayoría de los países latinoamericanos, a realizar una transformación radical en su modelo económico.

El cambio de orientación en la economía se tomó debido a los resultados del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que desembocó en la crisis de 1982. Así, a raíz de la crisis económica de principios de la década de los ochentas, caracterizada por altas tasas de interés, la caída del precio del petróleo, altos índices de inflación, así como por el enorme peso de la deuda externa, México inicia un proceso de reestructuración económica en el que se replantea el modelo de crecimiento de sustitución de importaciones y se adoptan, en breve tiempo, medidas tales como la apertura comercial, la liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas, el fomento del sector exportador y la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica, que le permitieran actuar conforme al naciente proceso de globalización que se vivía en el entorno internacional.

Cabe destacar que la orientación hacia el modelo exportador fue una suerte de imposición por parte de los organismos financieros y la banca internacional (el llamado Consenso de Washington), toda vez que sólo mediante su adopción sería posible seguir contando con financiamiento para el pago de la deuda externa, principalmente para hacer frente a los vencimientos en el corto plazo; es decir, el que México virara hacia el enfoque exportador y favoreciera la desregularización no fue necesariamente una decisión tomada desde la convicción.

Durante la década de los ochenta, la inflación promedió 69.7 %, alcanzando un pico dramático en 1987 con un nivel de casi el 160 %. La situación económica era poco alentadora, al grado que la pobreza, en su nivel moderado, afectaba al final de la década, en 1989, al 47.8 % de la población, mientras que el 18.8 % estaba en situación de pobreza extrema; de aquí que ésta sea conocida como “la década pérdida”, o, como recientemente fue llamada por el Secretario de Hacienda, Dr. Luis Videgaray, “una gran fábrica de pobreza”.¹

En el año de 1982, el gobierno se vio incapacitado para cumplir con sus compromisos financieros del pago de servicio de la deuda, por lo que inició un proceso de reorientación del modelo económico, buscando reestructurar el aparato productivo, saneando las finanzas públicas. Se eliminaron subsidios y comenzó el proceso de fusión, liquidación y privatización de las empresas paraestatales que el gobierno no consideraba prioritarias, buscando también diversificar las exportaciones, medidas que dieron como resultado la reforma económica nacional.

Es con estas adversas condiciones como antecedente que en el año de 1990, tras una reunión entre los Presidentes de Estados Unidos y México, se instruyó a los encargados en materia de comercio iniciaran consultas hacia un posible tratado de libre comercio. México ya había accedido al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1986, en seguimiento a la hoja de ruta marcada por el Consenso de Washington, pero este paso era mucho más ambicioso, au-

¹ Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, en el vigésimo aniversario de la autonomía del Banco de México. 14 de octubre de 2013. SHCP.

nado a representar una herramienta para explotar el modelo exportador, combatir los niveles de inflación y mostrar a México como una nación abierta y convencida de que el fenómeno globalizador era la vía más rápida al desarrollo.

Es necesario destacar que por otro lado también existían ciertas condiciones que motivaban a alcanzar un acuerdo, preferentemente en el menor tiempo posible. El Presidente George H. Bush lograba autorización en 1991 del congreso estadounidense para un proceso *fast-track*, mientras que el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney buscaba apurar los tiempos de aprobación del tratado por cuestiones de agenda política; ninguno de estos líderes de sus países al momento de lanzar la negociación, ni sus respectivos partidos políticos, estarían gobernando para cuando el acuerdo entró en vigor en 1994.

Esta celeridad en las otras partes (ambas por cuestiones políticas) pudo ocasionar que desde el lado mexicano, el TLCAN se mostrara como una ventana única de oportunidad, una especie de ahora o nunca, situación que propiciaría que quizás el análisis no fuese todo lo profundo que debía ser, y cuya visión consistiese en resolver sólo los problemas en el corto y mediano plazo, cuando un acuerdo de esta naturaleza debía ser visto en el horizonte de los próximos 20, 30 y 50 años, acompañado por análisis como: ¿es el modelo exportador la herramienta para el desarrollo además del crecimiento? ¿Tiene México una base industrial sólida para capitalizar el potencial del acuerdo o se busca sólo impulsar el modelo maquilador? ¿Qué políticas deben impulsarse para generar valor agregado en la industria mexicana y ganar con ello competitividad?

Cierto es que la apertura comercial fue uno de los pasos más importantes dentro del cambio de estrategia económica; con ello, se esperaba un proceso de transformación interna en el que las empresas y sectores se verían obligadas a producir de manera competitiva para responder a las exigencias de calidad, precio y servicios por parte de los demandantes tanto nacionales, pero sobre todo extranjeros. Si bien muchas empresas se transformaron y lograron sobrevivir, muchas otras cerraron o quebraron al no poder enfrentar la nueva competencia.

En el papel, la nueva estrategia económica buscaba generar el desarrollo por medio de un incremento sustancial en las exportaciones no petroleras, específicamente de manufacturas, planteando como un muy importante mercado objetivo el de Estados Unidos, el cual en aquellos tiempos implicaba altas restricciones derivadas de su tendencia proteccionista. Dentro de los primeros resultados de esta política se obtuvo un crecimiento moderado, pero se esperaban mayores montos de inversión para poder financiar el crecimiento.

La realidad tras veinte años ilustra que el TLCAN resolvió los problemas en el corto plazo y encajó a la perfección dentro de la visión anti-inflacionista de los gobiernos posteriores a la década de los ochenta pero no ayudó a generar valor agregado a la industria mexicana, ya que careció de una política industrial, que detonara un proceso de articulación de las cadenas productivas. Por el contrario, a pesar de que las exportaciones han aportado al crecimiento, los números pueden ser una cortina de humo, toda vez que cer-

ca de $\frac{3}{4}$ partes de lo que hoy México exporta es importado, por lo que el principal sector exportador es la industria maquiladora.

IV. Política industrial en el marco del TLCAN

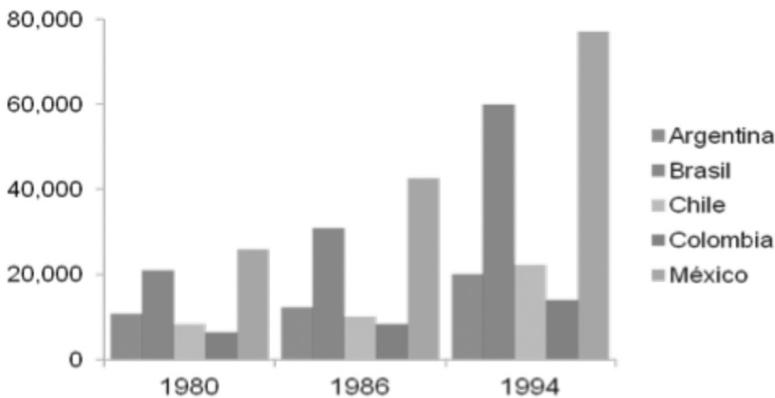
La adición de México al TLCAN puede analizarse, en un amplio espectro, como parte de la estrategia de desarrollo económico iniciada a mediados de la década de 1970. Se trataba de la promoción de las exportaciones como mecanismo de crecimiento de la producción.

Desde los años 50 y hasta mitad de los años 70 del siglo xx, el país al igual que el resto de Latinoamérica, basó su modelo económico en la sustitución de importaciones. El modelo colapsó y hacia principios de la década de los ochenta, se suscitó una de las más fuertes crisis económicas en la historia.

El cambio de paradigmas se hizo entonces aun más apremiante. Se pasó de una economía cerrada a una economía liberalizada, con una apertura al exterior. Se privatizaron las empresas públicas y se inició un proceso de desregulación.

En 1986, México ingreso al GATT como parte de esta estrategia de liberalización y apertura total hacia el mundo y pocos años después, en 1992 se firmó el TLCAN, mismo que entró en vigor en 1994. Rápidamente México se convirtió en la principal economía de exportación de América Latina, aprovechando la inercia y su ubicación geográfica respecto de Estados Unidos.

Grafica 1
Exportaciones de países seleccionados de Latinoamérica
(millones de dólares constantes de 2005)

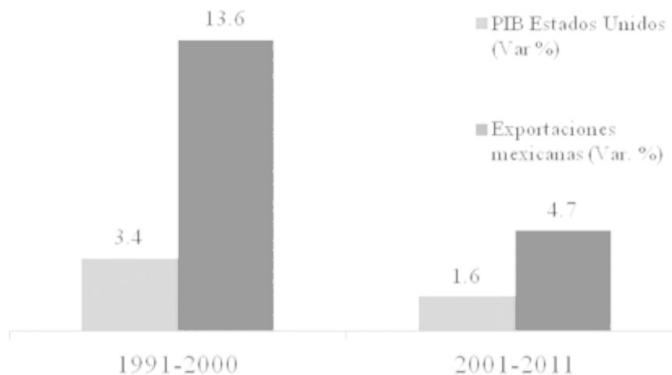


Fuente: Elaborado con datos de la UN Statistics Division.

Si bien, los resultados hacia 1994 parecían alentadores, el cierre de ese mismo año mostró la debilidad del modelo. Es cierto, la política económica de México se basó en una estabilización de los principales indicadores macroeconómicos, como la inflación y el déficit presupuestario, con buenos resultados, pero el modelo exigía una fuerte demanda de insumos importados que fue generando un déficit comercial inmanejable, al menos con un tipo de cambio artificialmente manipulado. La depreciación del tipo de cambio a finales de 1994, dejó de manifiesto las debilidades de la promoción de exportaciones ante desequilibrios internos.

Un elemento que tardó un poco más en hacerse presente fue la posibilidad de shocks externos de demanda. Entre 1994 y 2002, la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos pasó de 84 % a 88 %, es decir aumentando la concentración de éstas en un único destino. Sin embargo, mientras que entre 1991 y 2000 el PIB de Estados Unidos creció a razón de 3.4 % en promedio anual, las exportaciones mexicanas crecieron 13.6% anual. Pero desde 2001 y hasta 2011, el PIB de Estados Unidos creció a un ritmo de sólo 1.6 % anual en promedio, lo que generó que las exportaciones crecieran únicamente 4.7 % en promedio por año.

Gráfica 2
Relación entre la tasa crecimiento del PIB de Estados Unidos
y la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas



Fuente: Elaborado con datos de la UN Statistics Division.

Lo cierto es que desde 2003 ha disminuido paulatinamente la participación de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, respecto del total, pasando

de 87.6 % en 2003 a 77.6% en 2012, sin que esto haya significado una disminución del valor de las exportaciones hacia dicho destino.

Pero por otro lado, la apertura comercial no ha permitido una mayor participación de los productos manufactureros e industriales en el grueso de las exportaciones. Si bien es cierto, su valor se ha incrementado, al cierre de 2012 representaban 77.7 % del total, esto es 3 puntos porcentuales por debajo de la participación en 1994.

Tabla 1
Valor de las exportaciones en los años 1994 y 2012

	Sector Primarios	Gas, petróleo extractivo	Productos manufact.	Otros	Total	
1994						
MDD	3,920.7	391.2	7,269.0	48,747.4	71.1	60,399.4
(%)	6.5	0.6	12.0	80.7	0.1	100.0
2012						
MDD	22,481.1	4,989.6	52,100.3	288,163.1	2,971.7	370,705.8
(%)	6.1	1.3	14.1	77.7	0.8	100.0

Fuente: Elaborado con datos de Banxico.

La apertura mediante el TLCAN abrió una ventana hacia insumos más competitivos, a mejores precios e incluso que no se producían en el territorio nacional. Así, entre 1994 y 1999 las importaciones procedentes de Estados Unidos se duplicaron, pasando de 53.9 mil millones de dólares a 105.3 mil millones de dólares y llegando hasta 185.1 mil millones de dólares en el año 2012, creciendo a un ritmo de 7.7 % en promedio al año.

Lo anterior, ha estado estrechamente ligado a la desgravación arancelaria y a la eliminación de barreras no arancelarias al comercio internacional con Estados Unidos y Canadá. Un proceso que si bien es cierto fue paulatino, con la finalidad de dar tiempo a aquellos sectores menos competitivos, no fue lo suficiente para permitir una transición más suave, la razón es sencilla, no hubo una compatibilidad entre la política comercial y la política industrial. Así mismo, no se tomaron en cuentas las diversas asimetrías entre los sectores e industrias mexicanos y norteamericanos (Villerreal, 2004).

Gráfica 3 Exportaciones a Estados Unidos y PIB Manufacturero (millones de dólares)



Nota: PIB Manufacturero (Millones de pesos del 2008). 2013: al tercer trimestre Exportaciones totales a EUA (Millones de dólares. 2013: ene-nov).

Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Uno de los fenómenos más importantes sobre la apertura comercial, es que ésta no ha sido moderada, ni se ha circunscrito sólo a los países con los que se tienen acuerdos comerciales. El mayor impacto de la apertura ha sido la relación comercial con China, país con el cual no se tiene un tratado comercial, y al que se le importaron en 2012 más de 56.9 miles de millones de dólares, esto es más de 12.2 miles de millones de dólares que lo importado de toda Europa, región con la que sí existe un tratado comercial.

Lo anterior implica que hemos ido más allá de la establecer y aprovechar las ventajas competitivas que nos representan los acuerdos comerciales. Nos hemos abierto más intensamente que los propios promotores del libre comercio, pero sin una visión clara, sin estrategia y sin proyecto de desarrollo.

En este contexto, a 20 años de haberse pactado el TLCAN, no se han creado las condiciones suficientes para una mayor competitividad de las diferentes industrias mexicanas. Continúan existiendo diferentes fallas de mercado y obstáculos internos que impiden una competencia equilibrada con las empresas de Estados Unidos, principalmente.

Según datos del World Economic Forum (WEF), los mayores problemas para hacer negocios en México son la corrupción, crímenes y robos, burocracia ineficiente, regulación fiscal, el acceso a financiamientos, regulación laboral, infraestructura, altos impuestos, la baja capacidad de innovación y el nivel educativo de la fuerza laboral.

Gráfica 4

Principales obstáculos para hacer negocios en México



Fuente: Elaborado con datos del WEF. World Competitiveness Report 2013-2014.

Es altamente relevante la adecuación de una estrategia, que vincule la actual política comercial con la instrumentación de una política industrial adecuada, que tenga como objetivos el incremento de la competitividad y la productividad, la generación de valor agregado, sobre todo en las etapas pre-producción y post-producción, que permita contar con capital humano especializado, con financiamientos preferenciales y certeza jurídica.

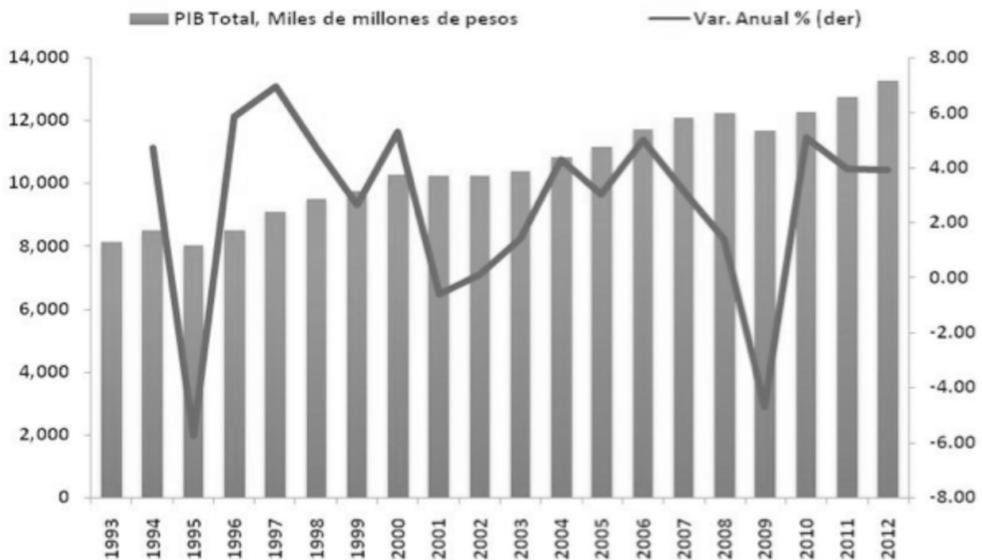
Otro de los elementos más importantes es la consolidación del mercado interno, mismo que podría reunir la masa crítica de consumidores para productos de alto valor agregado y permita a los pequeños productores ser competidores de grandes marcas transnacionales que compiten en los mercados locales.

V. Luces y sombras para el sector industrial a 20 años del TLCAN

La siguiente sección contiene una rápida revisión de la dinámica y comportamientos de las principales variables económicas durante los 20 años de vigencia del TLCAN. Como se podrá advertir, durante los primeros años los resultados fueron prometedores, pero a su vez circunstancias especiales, internas y externas han mermado los avances en algunos sectores del desarrollo

En el año 1993, el Producto Interno Bruto (PIB) del país era de 8.1 billones de pesos, y para el año 2012 el PIB es de 13.2 billones de pesos. Durante este periodo México ha crecido de forma decreciente, en el período 1995-2000 el país creció 3.3% en promedio anual, entre 2001-2006 el crecimiento fue de 2.2%, y en los últimos seis años 2007-2012 la economía creció 2.1%.

Gráfica 5
Producto Interno Bruto Total de México entre 1993 y 2012
(PIB, en miles de millones de pesos, a precios de 2008)

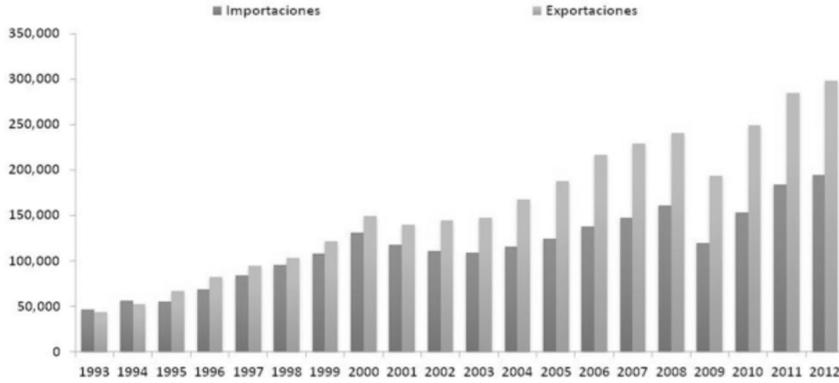


Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

El comercio exterior con Estados Unidos y Canadá ha crecido de manera considerable. En 1993, México exportaba hacia ambos países 44,420 millones de dólares e importaba 46,470 millones, lo que le representó un déficit comercial de 2,050 millones de dólares.

Actualmente, México tiene un superávit comercial de 103,762 millones de dólares con los dos países miembros de TLCAN, gracias a que en el 2012 exportó 298,763 millones de dólares y únicamente importó 195,000 millones. Dentro del TLCAN, México realiza el 96.3% de su comercio con Estados Unidos y el restante 3.7% con Canadá.

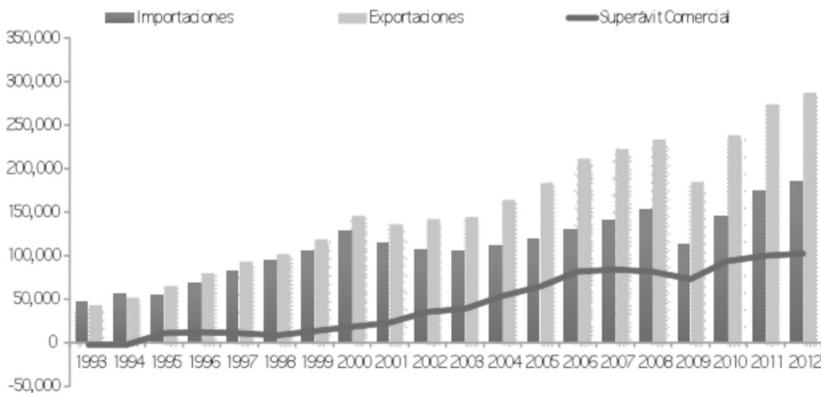
Gráfica 6 Comercio Exterior de México con Estados Unidos y Canadá (Cifras en millones de dólares)



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

Desde 1995, México ha tenido un superávit comercial con Estados Unidos. En ese año, el saldo favorable del comercio exterior fue de 11,362 millones de dólares y en el 2012 el superávit se incrementó a 102,714 millones.

Gráfica 7 Comercio Exterior de México con Estados Unidos (Cifras en millones de dólares)

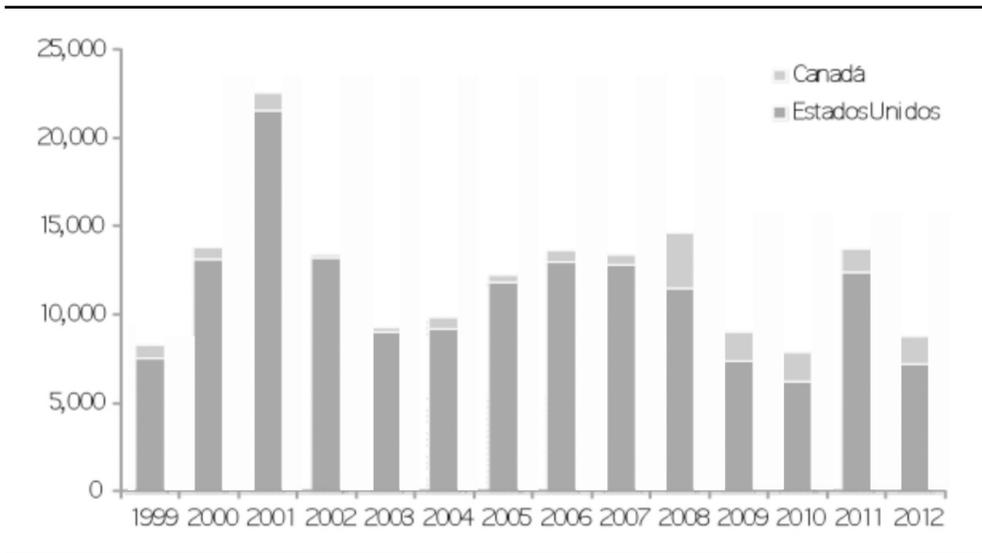


Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos y Canadá hacia México han tenido un crecimiento ligero pero constante. En 1999 la IED de ambos países fue de 8,246 millones de dólares y en el año 2012 se reportaron 8,781 millones.

Del año 2000 al 2012 la IED de Estados Unidos se incrementó en 7.9%, promedio anual, y la IED de Canadá se incrementó 41.5%. Durante este período, la inversión de Estados Unidos en México ha representado el 91.4% de la inversión total realizada por ambos países.

Gráfica 8
Inversión Extranjera Directa de Estados Unidos
y Canadá hacia México
(millones de dólares)

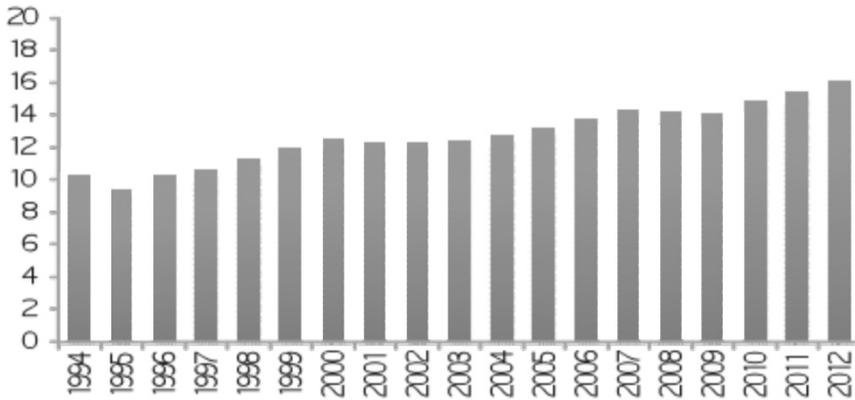


Fuente: Secretaría de Economía.

En lo que respecta al empleo formal, el número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha crecido en las últimas dos décadas. En 1994, el instituto tenía 10.1 millones de trabajadores asegurados y esta cifra ha venido incrementando hasta alcanzar los 16.01 millones, actualmente.

Desde 1994, el crecimiento promedio anual de los trabajadores asegurados en el IMSS ha sido del 2.7% al año, es decir, su crecimiento ha sido muy similar al crecimiento anual de la economía que dentro del mismo período también creció al 2.7% anual.

Gráfica 9
Trabajadores asegurados en el IMSS
(millones de personas)



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.

En 1983 el ingreso per cápita en México era de 2,468 dólares anuales² y en 1993 aumentó a 5,802 dólares, durante esta década previa a la entrada en vigor del TLCAN el ingreso por habitante medido en dólares creció a un ritmo de 8.9 % anual. Para 2003, el ingreso per cápita alcanzó los 7,080 dólares; no obstante, el ritmo de crecimiento fue mucho menor, un 2.0 % anual. En 2012, el ingreso por habitante anual para una persona en el país era de 10,059 dólares, lo que implica que durante el periodo que va de 2002 a 2012 el crecimiento medio anual fue de 3.1 por ciento.

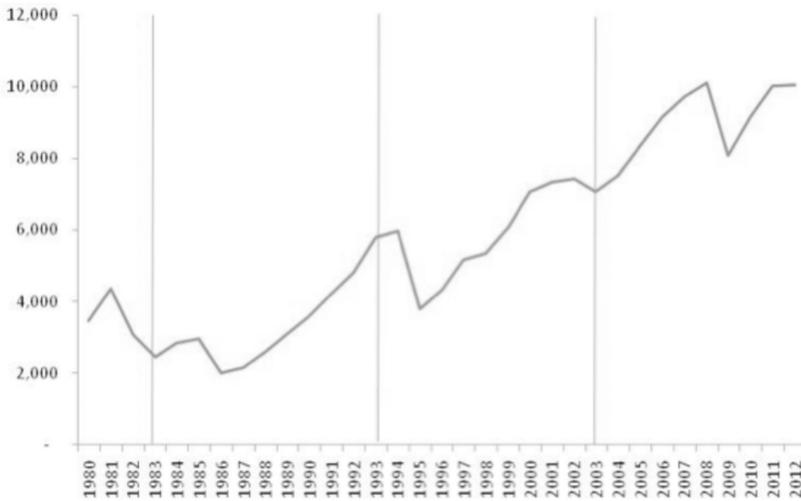
Lo anterior si bien podría mostrar que la entrada en vigor del TLCAN no ha acompañado de manera más contundente al desarrollo económico y social del país, es importante tomar en cuenta que a la par de un fortalecimiento del sector exportador, se incrementó la vulnerabilidad económica a choques externos, sobre todo en términos financieros. Recordemos que la década de los años noventa se caracterizó por la sucesión de crisis financieras en diferentes países (efecto dragón, efecto samba, efecto tequila); de manera particular, en el nuestro, los efectos fueron desastrosos, ni siquiera superados por la crisis internacional de 2009.

Esta vulnerabilidad tiene un origen particular, y que vale la pena destacar, la apertura comercial del país iniciada en los años ochenta, aparte de ser indiscriminada y prácticamente unilateral, no se acompañó con una apertura del

² Las cifras se refieren a PIB per cápita en dólares corrientes, según el Fondo Monetario Internacional.

sistema financiero, el cual se encontraba estatizado. La apertura financiera vino en la primera parte de los noventa, paralela a la firma del TLCAN, pero no como estrategia simbiótica, y sólo quedó en la extranjerización de la banca comercial y el debilitamiento de la banca de desarrollo, hoy en día tan necesaria.

Gráfica 10
Ingreso anual per cápita (PIB)
(Cifras en dólares corrientes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

En este escenario de debilidad, la participación de la banca de desarrollo ha sido insignificante y la banca privada ha disminuido su capacidad de intermediación financiera. En materia de inversión extranjera, pese al TLCAN, hemos perdido atractivo en comparación con otras economías. China se ha vuelto ya no solamente receptora, sino también inversora. De hecho, a principios de la presente década, la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Brasil equivale al 50% de la IED que recibió México en total. Desde 1993 China ha sido el principal receptor de IED entre los países en desarrollo, pero la importancia relativa de las empresas transnacionales en su economía ha ido disminuyendo paulatinamente a medida que el país se desarrolla y las empresas chinas crecen y adquieren nuevas capacidades.

De igual forma, la apertura económica sin estrategia y la ausencia de política industrial han impedido la generación suficiente de empleos. Mientras que en el 2000 se absorbía el 14.9% de la Población Económicamente Ac-

tiva, para el 2010 sólo capta el 12%. El gran problema aterrizado en que las personas que no encuentran empleo, laboran en el sector informal produciendo competencia desleal, falta de ingresos para el gobierno y corrupción. Esta situación comienza a ocasionar diversas fisuras en la economía nacional que debilitan y distorsionan los mercados.

Los países que tienen política industrial y visión de largo plazo han logrado niveles de alta competencia y valor de la industria, que no necesariamente se reflejan en un incremento constante en la participación del PIB nacional sino especialmente en los encadenamientos con los sectores de servicios y comercio, resultado de integraciones productivas y apoyos a la innovación y el desarrollo tecnológico. Naciones como Corea, China, India y Brasil impulsan políticas industriales activas y explícitas para promover la competitividad de las industrias y los sectores industriales. Cuando se tiene una política industrial es posible mejorar la eficiencia de los recursos y coordinar las acciones para competir en el ámbito internacional.

VI. Hacia una política industrial dinámica, flexible y de largo plazo

En la economía mexicana, como ocurre en cualquier economía más o menos desarrollada, el sector industrial ha provocado efectos destacables sobre la productividad, la competitividad y, obviamente, sobre el crecimiento, el ingreso y el bienestar. Al menos desde la década de los setenta, la industria manufacturera ha contribuido en la formación del valor agregado, en el comercio exterior y en el empleo. Es indudable que este sector se ha convertido en una de las columnas vertebrales del crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y científico y, a partir de la apertura comercial, de las exportaciones. De igual forma, los empleos manufactureros sobre todo los ligados a la alta tecnología, registran las más altas remuneraciones y prestaciones, lo que está ligado al grado de especialización y a la capacitación recibida por el personal ocupado.

En particular, a partir de la entrada en vigor del TLCAN el desempeño de la industria se toma como uno de los elementos relevantes que determinan el patrón de crecimiento y se asocia, al mismo tiempo, con la eficiencia general del sistema económico en cuanto a la competitividad —en todos sus ámbitos pero en especial al regional— y la generación de un mayor nivel de bienestar vía la ocupación y la obtención de ingresos.

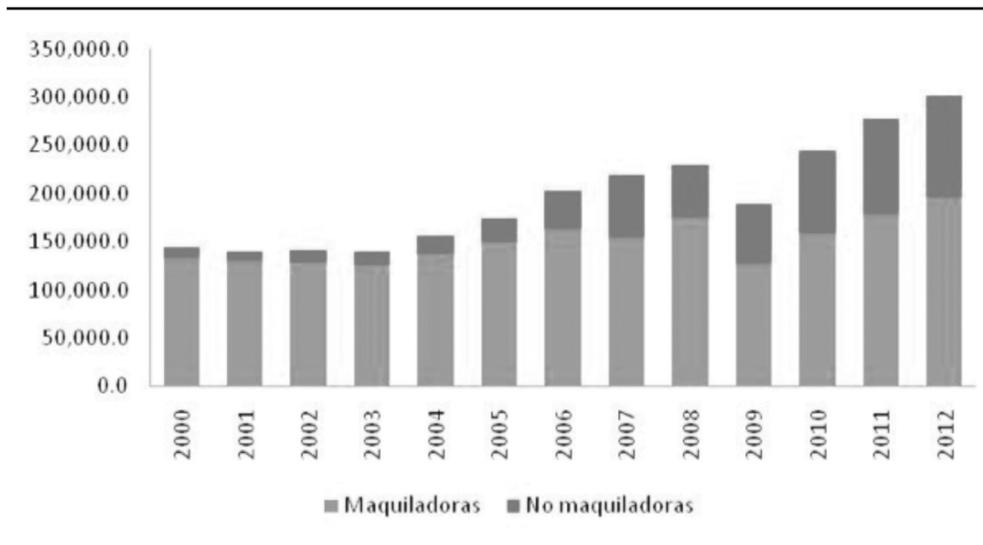
La forma tradicional de medir la importancia de las exportaciones en el crecimiento, es a través de su participación en el producto, —relación basada en las cuentas nacionales—, mientras que en 1993, en términos reales, la contribución de las exportaciones al PIB fue de 9%, en el año 2012 pasó a representar el 18% del total. No obstante esta situación, surge un cuestionamiento

to importante: si las exportaciones mexicanas han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, ¿cómo es que el producto no ha crecido en respuesta de una manera más contundente?

Una de las respuestas más destacadas, es el bajo valor agregado de las exportaciones manufactureras mexicanas, lo que ha conducido a que no se esté generando una sinergia productiva entre dinamismo exportador y efectos multiplicadores en el resto de los sectores productivos. Éste fenómeno descansa fundamentalmente en el alto contenido importado de las exportaciones, derivado de la naturaleza de nuestro aparato exportador manufacturero, que se sustenta en el modelo de manufactura de ensamble.

La manufactura de ensamble (o maquiladora) consiste en la importación temporal de insumos, sobre todo las piezas que componen el bien, para ser “transformadas (ensambladas)” a efecto de que se integre un bien o producto nuevo, que posteriormente es exportado al país consumidor. Bajo este modelo, el contenido nacional del bien lo representan principalmente la mano de obra y los insumos que se lleguen a incorporar, cuya contribución en relación al valor del bien exportado es ínfimo.

Gráfica 11
Exportaciones manufactureras 2000-2012
(millones de dólares)



Notas: De 2000 a 2006 se refiere a la suma de los programas IME y PITEX. A partir de 2007 al programa IMMEX.

Fuente: Con información de Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (Index).

Desde la entrada en vigor del TLCAN, ha destacado de manera significativa la participación de los productos “manufacturados” por la industria maquiladora, en el total de las exportaciones manufactureras. El mayor auge se registró en los primeros años de la década iniciada en el año 2000 en la que más del 90% de las exportaciones manufactureras fueron realizadas por la industria maquiladora, sin embargo, para el 2010 la participación se ha reducido a niveles del 65 %. Este fenómeno se debe en parte al crecimiento en importancia de la industria automotriz mexicana, la cual no goza en general de los esquemas de industria maquiladora, si bien si accede a los programas de fomento como los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) que facilitan la importación de insumos.

Cabe señalar, sin embargo, que no sólo la industria maquiladora de exportación —que es un esquema especial en nuestro país—, muestra esta situación, también se manifiesta en procesos de manufactura nacional, debido a la escasa oferta de insumos nacionales o a su baja calidad o alto precio que los hace desmerecer ante los insumos importados. Debido a esto, muchas de las exportaciones mexicanas muestran un grado de integración nacional relativamente bajo.

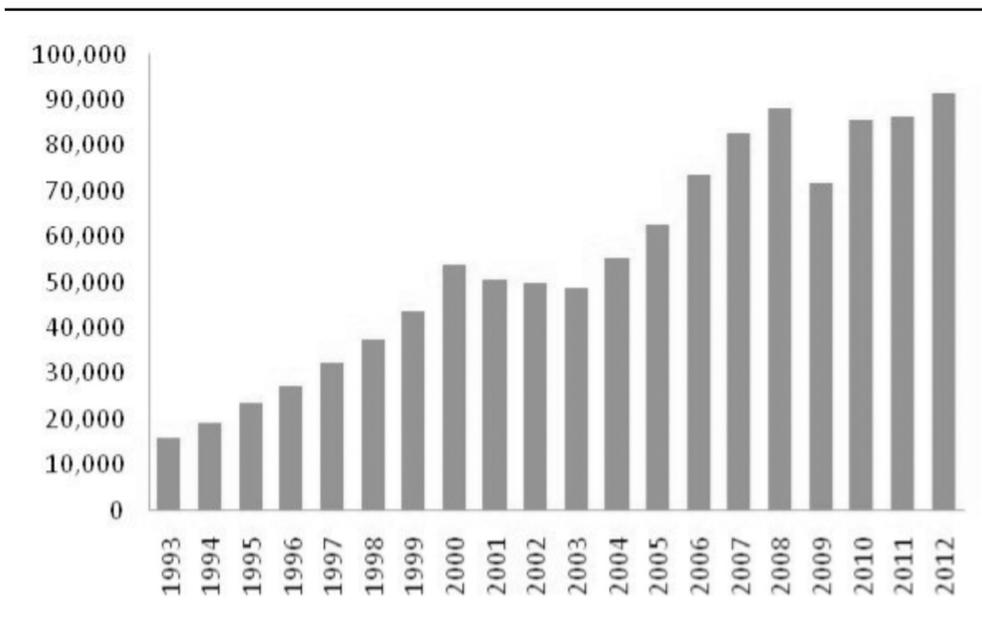
Para medir el contenido importado de las exportaciones manufactureras, es necesario un análisis detallado del contenido nacional a lo largo de la cadena de valor. Una medida que nos puede dar luz de este fenómeno, es el valor de las importaciones de bienes intermedios (los que representan insumos) respecto del total de las importaciones. En términos de su valor en dólares, esta relación ha fluctuado entre el 77 y el 75% durante el periodo 2005-2012, esto en pocas palabras significa que aproximadamente $\frac{3}{4}$ partes del valor de las exportaciones es importado.

Es de destacar, así mismo que en las últimas décadas, las exportaciones no sólo se han dinamizado, sino que han experimentado una importante recomposición estructural destacando la preponderancia de las exportaciones manufactureras con alto y medio contenido tecnológico, las cuales pasaron de 16,108 millones de dólares en 1993 a 91,679 millones en 2012, es decir crecieron más de cinco veces. De igual forma su contribución en el crecimiento debido al dinamismo de la demanda mundial por este tipo de bienes, el comportamiento de sus precios y la transferencia tecnológica que, teóricamente, posibilita el escalamiento de las cadenas productivas y la generación de empleo mejor remunerado. Un ejemplo ya clásico es el de las economías asiáticas, cuyo destacado desempeño económico ha descansado en el dinamismo de las exportaciones manufactureras de alta tecnología.

También es de destacar que a raíz del propio Tratado se presenta una recomposición en la estructura del tipo de industrias que realizan estas exportaciones, siendo empresas maquiladoras las que realizan esta labor. Así, mientras que en el año de 1990 el 27.5% del comercio total (exportaciones e importaciones) de este tipo de bienes se realizaba a través del régimen de importación temporal (que incluía en aquel entonces programas especiales como Maquiladoras y PITEX), para 1994 la participación ya representaba el 58.1 % y para 2011 (con el

esquema IMMEX) el 75.2 % del comercio de bienes de alta tecnología, lo que implica que el país si bien en el papel es un exportador de bienes manufacturados de alto valor agregado, en la realidad es un ensamblador. La razón principal de este fenómeno es la desarticulación de las cadenas productivas internas, fenómeno que vino a la par de la apertura comercial.

Gráfica 12
Exportaciones manufactureras de alta y media tecnología
(Cifras en millones de dólares)



Nota: Se refiere a capítulos 29,30,85,88 y 90 del sistema armonizado.
Fuente: Con información de INEGI.

No obstante que en las últimas dos décadas, el sector exportador mexicano ha experimentado un dinamismo y una transformación extraordinarios donde dominan las exportaciones manufactureras, ha crecido la brecha entre exportaciones y producto, lo que indica la debilidad del sector exportador para impulsar el crecimiento económico. En este contexto, la capacidad de las exportaciones de dinamizar la economía se refuerza si estas amplían el mercado interno. Ello depende del valor agregado nacional contenido en las exportaciones, el cual ha venido disminuyendo conforme se desarticulan cadenas productivas vía la importación de insumos intermedios.

Se requiere pues una política de estado con una visión integral, que a su vez distinga las principales capacidades y potencialidades de las regiones económicas del país, particularizando los proyectos y políticas de fomento, dado que en cada región tiene sus propias dotaciones, condiciones, ventajas y desventajas.

En este contexto, gran parte del éxito industrial que han obtenido naciones emergentes en los últimos años, se debe a la implementación de políticas industriales. Naciones como Corea, China, India y Brasil impulsan políticas industriales activas y explícitas para promover la competitividad de las industrias y los sectores industriales. La apertura, con la fuerza de la globalización, conllevó a que muchas naciones optaran más por instrumentos de políticas que por una gran estrategia (una visión) de política industrial de mediano y largo plazos. Entretanto, algunos países emergentes diseñaban e impulsaban políticas industriales explícitas, ganando mayor participación en el mercado y la economía mundiales.

La rapidez de los cambios tecnológicos y su vinculación con los procesos industriales y toda la cadena de suministros, junto a la integración comercial y financiera de la economía mundial y, los competidores emergentes, están reiterándole a las naciones con potencial industrial la vigencia y la utilidad de la política industrial, pero apuntalando ahora otros enfoques. La misma Unión Europea ha señalado que la industria debe colocarse en el centro del escenario para que Europa pueda seguir siendo un líder económico mundial. La estrategia busca impulsar el crecimiento y el empleo mediante el mantenimiento y el apoyo de una base industrial fuerte, diversificada y competitiva, ofreciendo empleos de calidad, bien remunerados y contribuyendo con el decremento de emisiones de carbono.

La política industrial mexicana ha transitado, a diferencia de otros países, por etapas incipientes. Desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado, y hasta su agotamiento en finales de los setenta, el modelo de sustitución de importaciones dominó la política de fomento, fue exitoso ciertamente, pero endeble. Con la apertura económica, el modelo a seguir fue el de atraer inversiones extranjeras, pero sin una estrategia de vinculación con los sectores productivos nacionales.

Destacan en este sentido casos como el de Corea del Sur, China o Brasil, que antes de competir internacionalmente, ya había avanzado y consolidado instrumentos de política industrial que les permitieron expandir sus exportaciones. En México, sólo algunas ramas como la industria automotriz han avanzado hacia la integración.

La ausencia de política industrial en nuestro país, por el contrario, ha beneficiado la importación de insumos y bienes finales, a través de una política de desregulación y desprotección arancelaria indiscriminada, y el uso del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y no como válvula reguladora de los desequilibrios externos.

La política industrial debe ser horizontal, flexible, dinámica y de largo plazo. Horizontal para abarcar a todos los sectores donde México puede ser competitivo, desde la alta tecnología, hasta la agroindustria e incluso el turismo

que es también un sector productivo. No se trata nuevamente de privilegiar sólo algunos sectores, mucho menos los ya maduros como el automotriz, ni seguir con la idea de atraer inversiones extranjeras en forma de maquiladoras, así sean de alta tecnología; sino también a aquellos sectores que pueden lograr niveles altos de competitividad y generación de empleo bien remunerado, fortaleciendo sus cadenas productivas internas. Asimismo, debe ser flexible para adaptar sus instrumentos a las tendencias y las necesidades específicas de cada sector y región; dinámica y sostenible en el tiempo.

Nuestro país pasó de la etapa de la sustitución de importaciones a la de atracción de inversiones, con un énfasis importante en la inversión extranjera, recursos que no han creado un profundo vínculo con la industria nacional por la falta de acciones dirigidas a una verdadera absorción tecnológica que nos permita, como en el caso de Corea, avanzar en nuestro propio desarrollo tecnológico. México aún está lejos de los estadios a los que han llegado países más avanzados en términos de efectividad en sus políticas de fomento, y que son competencia directa como Brasil, Corea y China.

En este sentido, no hemos transitado hacia una etapa de mayor desarrollo de la industria. De aquí surge nuevamente la pregunta, sobre si el sector industrial está preparado para avanzar en el desarrollo sectorial que requiere, lo anterior ante los nuevos retos que representa un escalamiento en el Tratado y la posibilidad de pertenecer al Acuerdo Transpacífico conocido como TPP.

Para nuestro país, resulta importante que se desarrolle un ambiente propicio para la innovación y desarrollo, ya sea con capital nacional o extranjero, que sea la punta de lanza para la fabricación de productos de alto contenido tecnológico y valor agregado. Para todo lo anterior, es necesario que esté debidamente soportado por un gasto gubernamental realizado con precisión quirúrgica, transparente y destinado a la construcción de infraestructura necesaria, a la capacitación, al desarrollo de programas anticíclicos, que fomente, a través de las compras gubernamentales a las PyMES, que sea compatible con el desarrollo sustentable.

La oportunidad de avanzar en el desarrollo económico está todavía presente. La estrategia debe ser bidireccional, crecer hacia adentro sin desatender el comercio exterior. Ello se logra con un mayor encadenamiento de procesos productivos que agreguen valor a nuestras exportaciones mediante la innovación; y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, el esquema de compras gubernamentales se destaca pero no es suficiente, se debe fomentar el crédito (para lo cual ya se ha avanzado con las reformas estructurales), la inversión interna basada en la articulación con las grandes empresas, la eficiencia regulatoria y los incentivos fiscales apropiados.

Una política industrial explícita es una pieza clave para la reconstrucción del mercado interno y para construir un nuevo proyecto de país. Más allá de los aportes económicos que pueda producir para el incremento del PIB nacional y el posicionamiento internacional de la marca "México", sus beneficios se

pueden palpar en el incremento del empleo formal, que ofrece ingresos dignos a los mexicanos, estimula el desarrollo y la integración sectorial y regional, promueve la innovación tecnológica para empresas más tecnificadas y, lo más relevante, genera una distribución del ingreso más equitativa.

Consecuentemente con lo anterior, los retos de una política industrial son (Consultores Internacionales, 2012):

- Mejorar los niveles de crecimiento industrial y económico del país y consolidar su posicionamiento internacional en el mediano y largo plazos.
- Fortalecer el mercado interno, ampliar y diversificar el comercio exterior.
- Incrementar la eficiencia productiva y la competitividad empresarial y del país.
- Generar suficientes empleos formales y bien remunerados.

En suma, la política industrial debe ser una política de desarrollo, por lo tanto de Estado y de largo plazo. El horizonte de acción es amplio, y los objetivos claros: crecimiento sostenido, generador de empleo y bienestar.

México merece una industria sólida, creativa y altamente productiva, por lo que es necesario ver “hacia adentro” para lograr consolidar el exterior.

VII. Bibliografía

- Consultores Internacionales, S. (2012). *México la ruta del progreso: plan de acción para una política industrial flexible y dinámica 2012-2013*. México: CONCAMIN.
- Katz, I. (1998). *La apertura comercial y su impacto regional sobre la economía mexicana*. México: Miguel Ángel Porrua.
- Krugman, P., & Obsfeld, M. (2012). *Economía Internacional. Teoría y Práctica*. Pearson.
- Solís, L. (2000). *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Villarreal, R. (2005). *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial Financiero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Villerreal, R. (2004). *TLCAN 10 años después: experiencias de México y lecciones para América Latina, hacia una estrategia de competitividad sistémica de desarrollo*. Bogotá: Norma.