

*René Villarreal **

México en su laberinto: ¿cómo replantear el modelo económico en una era post TLCAN?

SUMARIO: I. Introducción. II. El TLCAN a veinte años. III. Competitividad de la región de América del Norte. IV. Comercio Intra-regional. V. Impacto en el crecimiento. VI. Hacia el TLCAN II y la nueva estrategia de integración productiva VII. El TLCAN II en la perspectiva del Acuerdo de Asociación Transpacífico VIII. Bibliografía.

I. Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue una estrategia fundamental para México, ya que en la nueva economía la apertura era una condición indispensable para aprovechar las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales y la globalización. En esta perspectiva, México fue un país pionero al concertar con sus vecinos un tratado de libre comercio en la región.

Después de veinte años se requiere, con retrovisión histórica, hacer una evaluación de su impacto respecto a sus objetivos y así replantear, con perspectiva de futuro, cuáles son las siguientes etapas para tomar ventaja de los nuevos desafíos que enfrenta México en la economía global.

En este sentido, se requiere evaluar el impacto del TLCAN en sus tres dimensiones:

- Como vehículo para elevar la competitividad regional y de los tres países en la economía mundial, lo cual se reflejaría en una mejora en la ventaja competitiva revelada.

* Doctor en Economía por la Universidad de Yale. Fue galardonado con el Premio Nacional de Economía con su tesis "Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010", asimismo es autor de más de 13 libros sobre temas de economía.

- Como estrategia de integración regional, permitirían un comercio más dinámico y aumentaría el comercio intrarregional respecto al resto del mundo.
- Como estrategia para impulsar el crecimiento. La apertura, vía el modelo exportador, tenía por objeto que las exportaciones se convirtieran en el nuevo motor del crecimiento.

A 20 años del TLCAN el comercio intrarregional disminuyó su dinámica de crecimiento, la región perdió ventaja competitiva regional e individual y las exportaciones no son motor del crecimiento económico mexicano.

Para salir de su laberinto, México debe ser un gran exportador de manufacturas que sean motor del crecimiento de la economía, lo cual no será posible si se continua con el proceso de desindustrialización (las manufacturas representan un menor porcentaje del PIB que antes). En este sentido, es necesario que el modelo económico se reestructure bajo un enfoque de articulación productiva de las cadenas de valor.

Por otra parte, se requiere pasar al TLCAN II avanzando de la integración comercial a la integración productiva y desplegar una nueva estrategia, privilegiando los aspectos de infraestructura, logística, *clústers* regionales, capital humano e innovación. Es necesario que del enfoque de integración comercial (vernos sólo como mercado) se transite al enfoque de complementariedad por el lado de la oferta de factores de producción, que permita potenciar la base de competitividad de la región.

En otras palabras, el nuevo enfoque debe ser la integración de la oferta productiva buscando la complementariedad de los factores de producción para ser más competitivos como región, particularmente en sectores como el energético, con gran potencial de crecimiento por el gas *shale*; infraestructura logística y telecomunicaciones; entre otros.

Un ejemplo de ello es el desarrollo del sector automotriz, que se ha revelado como un clúster regional cada vez más competitivo y que integra la industria de los tres países.

II. El TLCAN a veinte años

La estrategia de apertura a la globalización, primero con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 pero de manera más importante con el TLCAN, fue necesaria y conveniente para enfrentar a tiempo los retos de la globalización e insertarnos a la dinámica de la economía global.

En este contexto, el TLCAN signado por México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, buscaba una integración comercial que eliminara los obstáculos arancelarios y no arancelarios, fomentando el intercambio comercial y estableciendo foros y mecanismos para resolver controversias, a fin de incrementar el comercio entre las tres naciones.

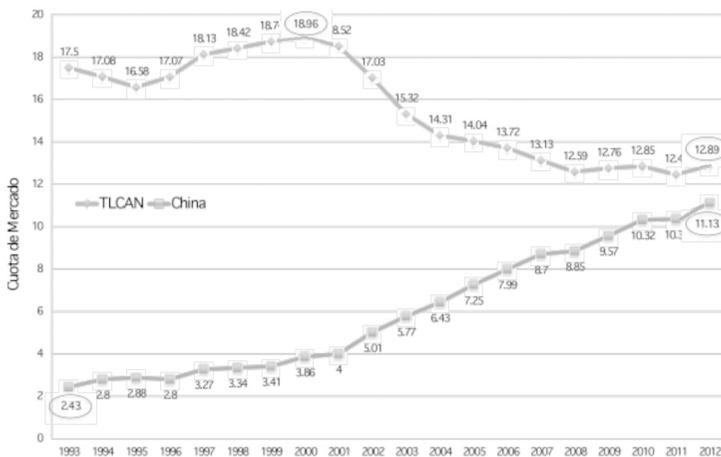
No obstante, el verdadero desafío consistía no solo abrirse al exterior vía el Tratado de Libre Comercio, sino en definir la estrategia para la apertura y las políticas de competitividad sistémica, especialmente industrial y agroalimentaria, que permitieran enfrentar la nueva competencia internacional. Esta es la clave para tener éxito ante la apertura.

Debido a que no se tomaron las medidas de política y las estrategias necesarias para impulsar el crecimiento y el desarrollo, a veinte años de vigencia del TLCAN el resultado es pérdida de competitividad y de posicionamiento en el mercado mundial de exportación de mercancías, así como de dinámica intrarregional.

III. Competitividad de la Región de América del Norte

El TLCAN como estrategia para elevar la competitividad regional se fue agotando con el tiempo y durante los últimos catorce años la región perdió liderazgo y posicionamiento en el comercio mundial (*market share*). De participar con el 19

Gráfica 1
VCR: participación en el mercado mundial de mercancías
América del Norte (TLCAN) vs. China, 1993-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

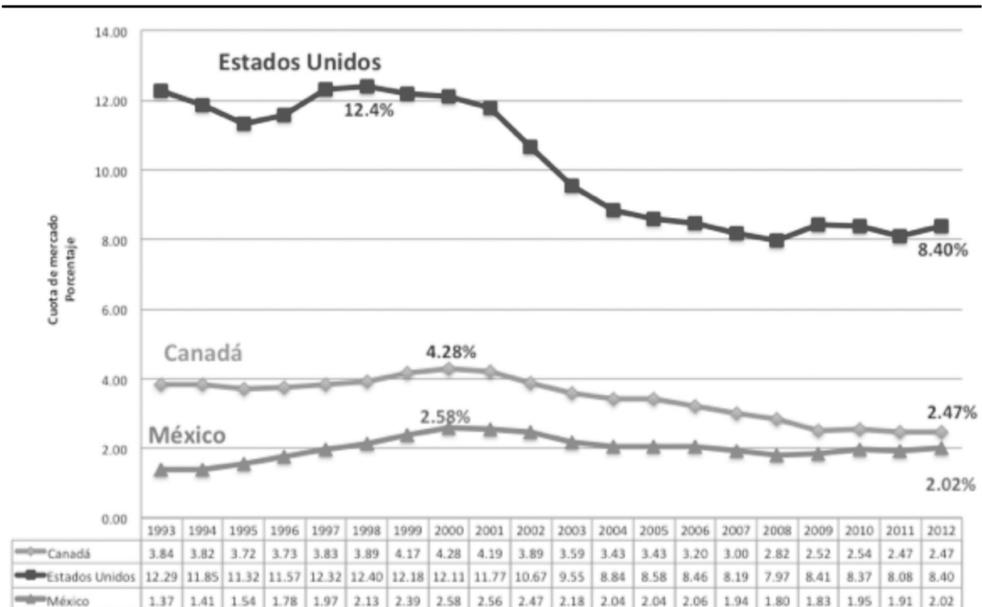
por ciento de las exportaciones mundiales en 2000, la región pasó al 12.89 por ciento en 2012; es decir ha perdido 6 puntos porcentuales, casi una tercera parte de lo que se había logrado en el punto más alto.

Desde la perspectiva de la competencia, China ha sido el país ganador de este proceso. Así logró incrementar su participación en el mercado mundial de exportación de mercancías y pasó de una cuota de mercado de 2.43 por ciento en 1993 a 11.13 por ciento en 2012, posicionándose como el principal competidor de la región de América del Norte.

Lo anterior pone de manifiesto que el libre comercio por sí solo no genera mayor competitividad en la región y que el juego de la hipercompetencia global no está sólo entre nuestros países, sino también con el resto del mundo.

Cabe destacar que también de manera individual los tres países han perdido competitividad. Estados Unidos perdió 4 puntos porcentuales, pues de tener una participación en el mercado mundial de 12.4 por ciento en 2000 pasó a 8.4 por ciento en 2012; Canadá perdió 1.81 puntos porcentuales al pasar de 4.28 a 2.47 por ciento y México 0.56 puntos porcentuales al pasar de 2.58 a 2.02 por ciento, en el mismo periodo.

Gráfica 2
VCR México, Estados Unidos y Canadá, 1993-2012
Exportaciones al Mercado Mundial

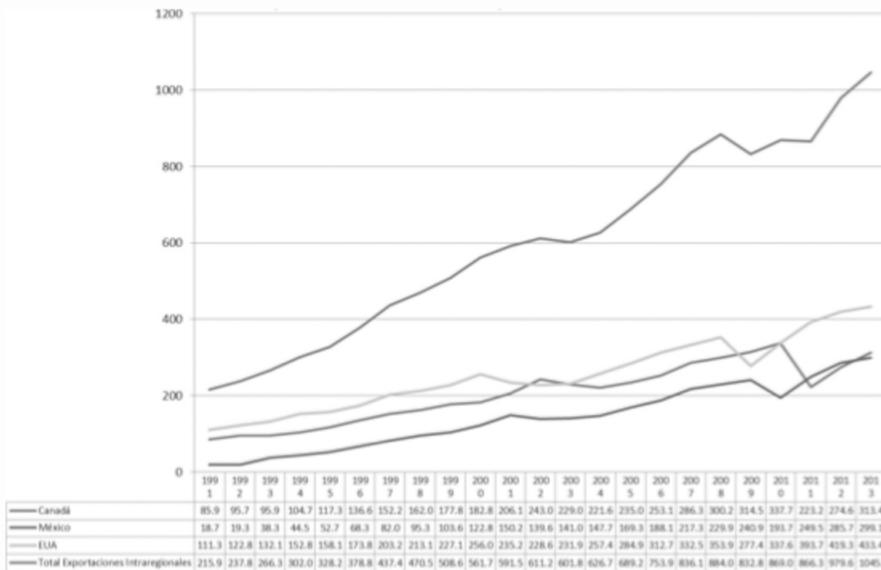


Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

IV. Comercio intra-regional

Entre 1994 y 2013 el comercio intraregional aumentó 2.4 veces al pasar de 302 miles de millones de dólares a poco más de 1 millón de millones de dólares (1.045), mientras que las exportaciones de México a la región aumentaron 5.72 veces, pasando de 44 mil millones de dólares a casi 300 mil millones de dólares. Canadá, por su parte aumentó en casi dos veces, pasando de 104 mil millones de dólares a 313 mil millones de dólares (ver gráfica).

Gráfica 3
Exportaciones Intra-regionales TLCAN durante 1991-2013
 (miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En este sentido, México fue un ganador en el comercio. Sin embargo, esto no representa una evaluación completa del proceso puesto que las exportaciones de México hacia el mercado mundial registraron una mayor participación únicamente de 1994 al 2000, periodo en el que esta participación aumentó de 1.41 % a 2.58 por ciento. De 2001 a 2004 se observa una caída importante y a partir de 2005 se presenta un estancamiento en alrededor dos por ciento. En otras palabras, el comercio de México en el mundo tiene una dinámica positiva en los primeros siete años pero pierde dinamismo y posición competitiva posteriormente.

Gráfica 4

México: Participación de las exportaciones en el mercado mundial



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

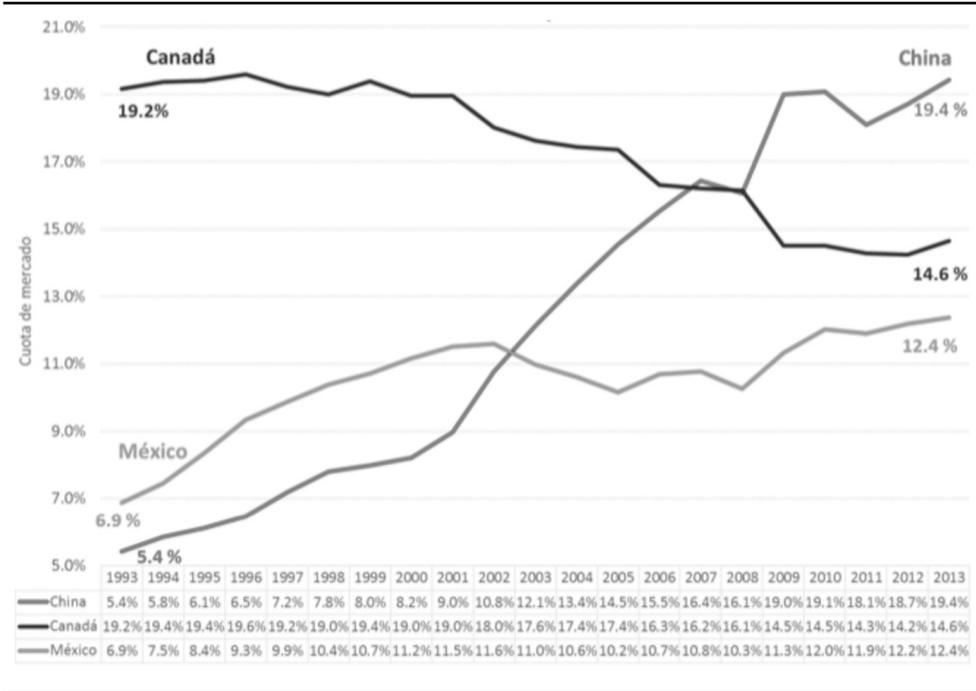
El TLCAN no ha logrado una integración eficiente, lo cual se hace patente en el comportamiento de las importaciones del propio Estados Unidos y en la pérdida de posicionamiento de sus socios (del TLCAN) en su mercado respecto a China.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución que a partir de 2000 han tenido las participaciones relativas de China, Canadá y México en el mercado estadounidense. Como se puede observar, China superó a Canadá como proveedor en ese mercado desde 2007 y en 2013 registró una participación de 19.4 por ciento del mercado total, por encima del 14.6 por ciento de Canadá y el 12.4 por ciento de México, que prácticamente ha estancado su participación en el mercado estadounidense (alrededor de once por ciento) en los últimos años, debido a que el crecimiento de las exportaciones es menos vigoroso que antes.

En conclusión se puede decir que el TLCAN, permitió incrementar de manera muy significativa el comercio de México con sus principales socios, pero que en su posicionamiento tanto en el mercado mundial como en el de Estados Unidos, se observa un estancamiento y pérdida de competitividad.

México confundió el “boleto de entrada al juego de la hipercompetencia global (el TLCAN)” con la “estrategia de juego”. No se entendió que para enfrentar con éxito a la competencia internacional en una economía abierta, se requiere que los tratados de libre comercio sean acompañados de una política de competitividad industrial y sistémica.

Gráfica 5
Ventaja competitiva revelada de México, China y Canadá en el mercado estadounidense de importación de mercancías



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

V. Impacto en el Crecimiento

La estrategia de crecimiento hacia afuera supone que el motor del crecimiento son las exportaciones manufactureras, pero en el caso de México esto no se cumplió, debido a que la estrategia de apertura no se acompañó con una política de competitividad industrial que fortaleciera los encadenamientos productivos y por lo tanto tuviera capacidad de arrastre para el resto de la economía.

Pero, ¿cuáles han sido los efectos de ésta estrategia y política de apertura al exterior? El resultado fue que se generó un Modelo Exportador de Manufactura de Ensamble dinámico, pero -dado el sesgo pro-importador- con una elevada desarticulación de las cadenas productivas internas, que dio como resultado un modelo de maquila. Es así que, hoy día más del 50 por ciento de las exportaciones de mercancías son estrictamente de maquila (ver gráfica), lo que a su vez ha originado un proceso de desindustrialización.

Gráfica 6
Modelo exportador de manufactura de ensamble:
locomotora con bajo poder de arrastre interno



Fuente: Villarreal, René. "El Modelo Económico del Cambio. Crecimiento Competitivo e Inuyente y la Reindustrialización de México, México, 2013.

Podemos decir que esta estrategia de apertura al exterior se caracteriza por tres paradojas:

- Modelo exportador dinámico con desindustrialización (manufactura de ensamble).
- Apertura vía libre comercio sin competitividad.
- Modelo exportador que no se consolidó como motor de crecimiento, pues quedó en manufactura de ensamble, elevada propensión a importar y bajo efecto multiplicador en el crecimiento.

La paradoja de un modelo exportador de manufactura dinámico pero también con desindustrialización, se explica porque la exportación de manufacturas ha crecido con bajo contenido de insumos nacionales y porque el PIB industrial crece en menor medida que el PIB nacional.

La manufactura de ensamble se caracteriza por exportaciones dinámicas, pero con elevado contenido de importación de bienes intermedios y de capital. Por ejemplo, México es el exportador mundial número uno de televisores pero el contenido importado es de 95 por ciento, de tal forma que si se incrementa la exportación en 1,000 millones de dólares (mdd) el efecto de la demanda se traslada al exterior en 950 mdd y solo 50 mdd se reflejan en el mercado interno nacional, es decir tiene un bajo efecto multiplicador para el resto de la economía.

Por otra parte cabe señalar que las exportaciones presentaron un crecimiento importante, en una primera etapa, pero actualmente están creciendo a tasas menores (un tercio) a las registradas en la década de los noventa. Mientras que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas en los veinte años del TLCAN (1993-2013) fue de 10.7 por ciento, en la primera fase de los noventa (1993-2000) crecieron al 19.7 por ciento, y un 6.2% en el periodo 2000-2013.

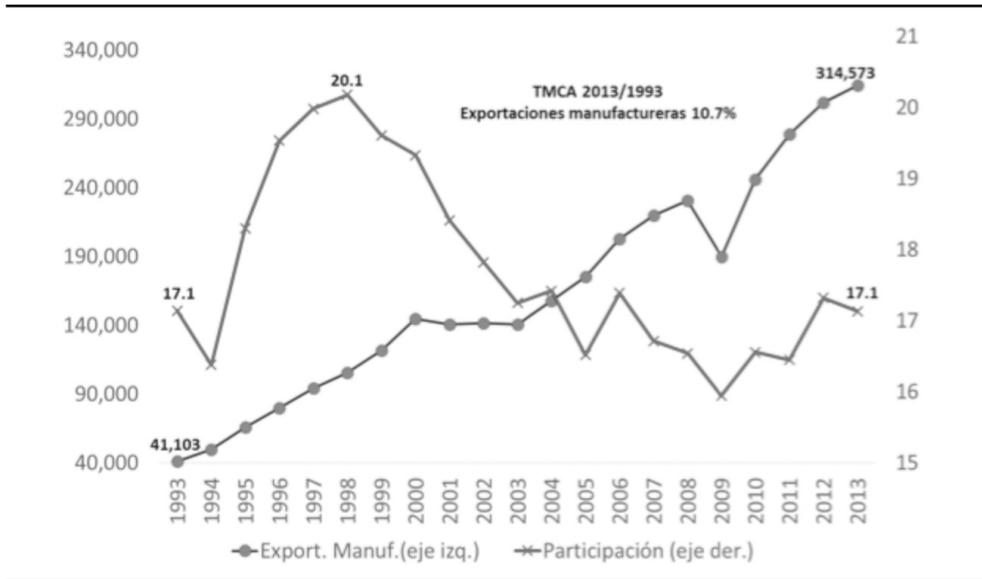
Este fenómeno también se presenta en su impacto en el crecimiento del PIB manufacturero, pues en el periodo de los 20 años la industria manufacturera creció a una tasa de 2.3 por ciento, pero en la primera fase (1993-2000) creció al doble, esto es 4.6 por ciento y después bajó significativamente en el decenio siguiente (1.1%), lo que refleja el bajo dinamismo en el proceso de industrialización y crecimiento.

Cuadro 1
Crecimiento del PIB y las Exportaciones

	TMCA 1993-2013	TMCA 1993-2000	TMCA 2000-2013
Producto interno bruto	2.5	3.4	2.1
Total actividades primarias	1.6	2.1	1.3
Total actividades secundarias	2.0	3.7	1.1
Industrias manufactureras	2.3	4.6	1.1
Construcción	2.5	3.5	1.9
Minería	0.6	2.1	-0.1
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	4.5	4.9	4.2
Actividades terciarias	2.8	3.3	2.6
Exportaciones manufactureras	10.7	19.7	6.2

En este contexto, en las últimas décadas México ha enfrentado un proceso de desindustrialización “precoz”, donde la industria manufacturera ha dejado de ser motor de crecimiento y su participación en el PIB nacional ha disminuido al pasar de 21 por ciento en 1987 a 17.1 por ciento en 2013 (ver Gráfica 7).

Gráfica 7
Participación del PIB manufacturero en el PIB total (%)
y exportaciones manufactureras (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO e INEGI.

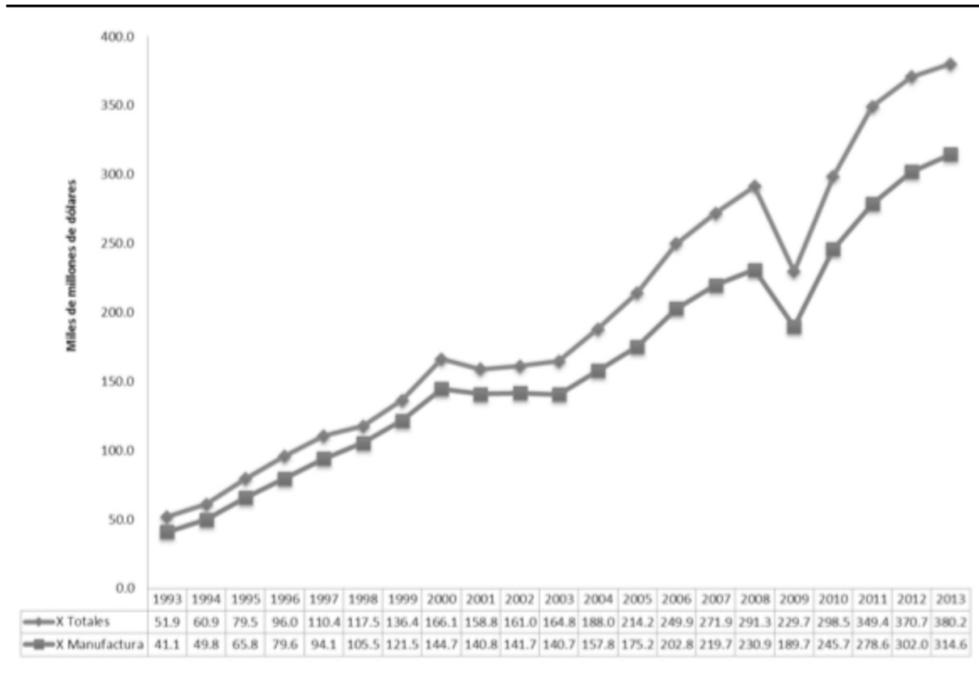
Caracterizamos como “precoz” la desindustrialización de México, pues la teoría supone que cuando los países alcanzan un mayor nivel de desarrollo el sector servicios va sustituyendo a la industria manufacturera. Dado que nuestro país no ha alcanzado esta etapa de desarrollo, el proceso de desindustrialización es anticipado.

Por otra parte, cabe señalar que el hecho de que países altamente industrializados como Alemania presenten datos de que la manufactura participa con el 24 por ciento del PIB total (2012), contradicen esta teoría.

Que la manufactura de exportación no tiene capacidad de arrastre, puede ejemplificarse con la metáfora del ferrocarril: se tiene una locomotora con tres carros de ferrocarril, de los cuales dos son importaciones y uno es de contenido nacional; es decir, no se ha logrado integrar la cadena productiva y de valor nacional.

En este sentido, el desafío es implementar una estrategia de integración de las cadenas de valor y pasar a una locomotora con dos carros de producción nacional y uno de importación; de aquí la importancia de implementar una verdadera estrategia de reindustrialización y articulación de las cadenas productivas, esto es una política de competitividad industrial.

Gráfica 8
México exportaciones totales y de manufactura 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Entre 1993 y 2013, las exportaciones de manufacturas han representado 83.6 por ciento en promedio de las exportaciones totales y aunque ambas presentaron una tendencia de crecimiento positiva en el periodo, no se ha tenido capacidad de arrastre para el resto de la economía. Dado que la importación de insumos se estima en alrededor de setenta por ciento, esto implica que menos de la tercera parte de lo que se exporta contiene insumos nacionales. En este contexto, se diría que mientras las exportaciones brutas de mercancías manufacturadas alcanzaron un valor de 315 mil millones de dólares las netas fueron inferiores a 100 mil millones de dólares (94 mil millones de dólares).

Finalmente, *el modelo exportador de manufactura de ensamble no ha permitido el escalamiento a actividades productivas de mayor valor agregado, intensivas en conocimiento y alta tecnología, esto es la transición a la mentefactura.*

México se quedó en la manufactura de ensamble mientras que otros países en desarrollo, asiáticos principalmente, lograron un proceso de industrialización madura, donde la participación porcentual del sector industrial en el PIB, el empleo y las exportaciones totales siguen en aumento como resultado de la inversión, alcanzando de la manufactura de ensamble (maquila) a una manufactura integrada y más compleja y hoy día a la mentefactura, como es el caso de Corea del Sur.

VI. Hacia el TLCAN II y la nueva estrategia de la integración productiva

El gran desafío de la región de América del Norte es elevar la competitividad regional y el posicionamiento en el mercado mundial. El potencial de los tres países integrados como región económica va más allá de la exportación individual intra-regional, que ha mostrado pérdida de competitividad ante nuevos participantes como China. Implica la posibilidad de integrarse de manera productiva para aprovechar las capacidades individuales y fortalecer la cadena de valor regional.

La fábrica global es una de las características del proceso de globalización e interdependencia de las economías a nivel internacional. La integración de América del Norte debería tener el objetivo de fortalecer la competitividad del bloque regional y por ello avanzar no solamente en mejorar los flujos comerciales, sino también fortalecer la *competitividad de la fábrica regional*, a través de *clústers* como el automotriz, sectores como el energético, de telecomunicaciones y de infraestructura que abren un amplio potencial para fortalecer la integración productiva en la región.

Una de las vías para lograr lo anterior es la integración de *clústers* regionales. El *clúster* se entiende como un conglomerado productivo y comercial basado en un modelo de asociatividad que permite a los actores de los diversos eslabones integrarse en la cadena productiva, generar mayor valor y mejorar su posición competitiva en el mercado.

Para actuar como *clúster* regional, en primera instancia se debe reconocer la complementariedad de las actividades productivas como por ejemplo las de las industrias automotriz, electrónica, de electrodomésticos y aeronáutica; en estas industrias la cadena de valor se ha integrado por eslabones que se ubican en diferentes países de la región.

Ejemplo de ello es el caso de Bombardier, la cual es una empresa de origen canadiense que se instaló en el clúster aeronáutico de Querétaro. Para ello,

México ha generado condiciones competitivas que complementan a la región; invirtió en la formación profesionales del conocimiento y desarrolló capacidades de innovación, al mismo tiempo que aprovechó su competitividad logística y ofreció un ambiente propicio.

Para construir *clústers* a nivel regional, es fundamental contar con competitividad logística la cual se traduce en acceso a carreteras de calidad, puertos, telecomunicaciones, sistemas multimodales eficientes. La infraestructura es un determinante esencial de la productividad y el crecimiento, pero alcanzar la competitividad logística implica no solo contar con infraestructura, sino también desarrollar servicios logísticos, de almacenaje, carga y descarga, consolidación, distribución, reempaque, ensamblaje, individualización, control de calidad, pruebas de calidad, entre otros, logrando borrar así las fronteras entre los diferentes componentes de la cadena de valor.

La competitividad logística ayuda a reducir los costos de transporte, expande el mercado, facilita la transmisión de información y conocimiento y permite llevar a la práctica la complementariedad de factores. *“En la nueva economía global de la hipercompetencia el pez más veloz se come al más lento, cuando en la era industrial el más grande se comía al más chico.”*

La integración productiva a través de *clústers* implica ver a los países de la región no solo como competidores, sino principalmente como socios en el mercado mundial, donde se puede hacer uso de las capacidades de cada uno para elevar la ventaja competitiva de la industria regional.

Este análisis muestra que es imperativo avanzar de la integración comercial a la integración productiva que nos permita ir más allá de la apertura, liberalización del comercio y la inversión. La idea fundamental es que los países de América del Norte complementen su oferta productiva, lo que permitirá aumentar su frontera de posibilidades de producción como región, así como hacerla más productiva y competitiva.

VII. El TLCAN II en la perspectiva del Acuerdo de Asociación Transpacífico

En 2014 se está negociando el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y Estados Unidos ha tomado el liderazgo en la negociación de los países de América del Norte, planteando que los acuerdos a los que se llegue ampliarían el TLCAN.

En esta perspectiva, Estados Unidos tiene una visión “miope”, pues debería fortalecer en primer lugar o en paralelo el bloque regional de América del Norte con el TLCAN II y así enfrentar de mejor manera la hipercompetencia de los países la región del Pacífico, que en esta época sin duda va a ser de las más intensas.

La estrategia primordial no es revisar el TLCAN, sino transitar hacia un TLCAN II que le permita a la región avanzar de la integración comercial a la integración productiva, elevando y consolidando la competitividad de la región y así poder entrar al acuerdo del TPP en las mejores condiciones.

VIII. Bibliografía

- De La Cruz, J., Koopman, R., Wang, Z., & Wei, S. J. (2011). *Estimating Foreign Value-added in México's Manufacturing Exports*. Washington, Estados Unidos de América: U.S. International Trade Commission.
- Ma, H., Wang, Z., & Zhu, K. (2013). *Domestic Value-added in China's Exports and its Distribution by Firm Ownership*. Washington, Estados Unidos: U.S. International Commission Trade.
- Rivera, J., Whiteford, S., & Chávez, M. (2008). *NAFTA and the Campesinos*. Chicago, IL, Estados Unidos de América: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Rubio, L. (1999). *Tres Ensayos. FOBAPROA, privatización y TLC*. México: Cal y Arena.
- Villareal, R. (2013). *El Modelo Económico del Cambio. Crecimiento Competitivo e Incluyente y la Reindustrialización de México*. México.
- _____ (2014). *TLCAN 10 años después. Lecciones para América Latina*. México: Norma.
- _____ . (2006). *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010*. México: FCE.
- _____, & Villeda, R. (2006). *Estrategia de Competitividad, El Secreto de China*. México: Ruz.
- Weisbrot, M., Lefebvre, S., & Sammut, J. (2009). *NAFTA Help Mexico? An Assessment After 20 Years*. Washington, Estados Unidos de América: Center for Economic and Policy Research.