

# LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO EN EL SEXENIO 1994-2000: CRISIS FINANCIERA Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

## INTRODUCCIÓN

EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO se inició con augurios catastróficos. En el primer mes de su gobierno, México experimentó el más grave colapso financiero de su historia, el cual a su vez provocó en 1995 la recesión económica más profunda desde la década de los años treinta, con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2%. Esta crisis interna fue seguida dos años más tarde de una inestabilidad financiera mundial ocasionada por la devaluación tailandesa y la crisis financiera de Asia de 1997, y posteriormente por el colapso de la economía rusa y la devaluación de Brasil. Pocos esperaban que en este ambiente económico volátil, en donde los inversionistas mundiales se alejaron de los mercados emergentes más atractivos, México fuera capaz de recuperarse rápidamente. Sin embargo, el país se recuperó en un periodo de tiempo increíblemente corto: para 1996 el crecimiento del PIB fue de 5.2%, en 1997 fue de 7%, en 1998 de 4.8%,<sup>1</sup> en 1999 de 3.4% y en el año 2000 de 7 por ciento.

Este artículo evalúa el papel que tuvo la política comercial en el crecimiento y la recuperación económica de México en el sexenio 1994-2000. Se propone aquí que la política comercial y la exitosa promoción del sector exportador manufacturero fueron cruciales en la recuperación financiera de México. El artículo se inicia con un recuento breve de los factores que propiciaron el cambio del modelo de crecimiento de uno orientado al mercado interno a otro orientado a la promoción de exportaciones en la

<sup>1</sup> El crecimiento mundial del PIB fue de 2.4%; los países desarrollados crecieron a un promedio de 2.1% y los países en desarrollo, de 3%. A pesar de que esta cifra fue menor que las expectativas iniciales, de más de 5%, México se encontró entre las economías con crecimiento más rápido en 1998. A este respecto, el país sobrepasó a cualquier otro de América Latina. Federal Reserve Bank of Dallas (1999; 2).

década de los ochenta. En la segunda parte el artículo analiza el papel que la política comercial y los distintos tratados de libre comercio tuvieron en la recuperación económica en la segunda mitad de la década de los noventa. En la última parte se hace una evaluación de la contribución que ha hecho el comercio exterior al desarrollo económico del país y los retos que éste enfrentará en este rubro.

#### POLÍTICA COMERCIAL: DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL CRECIMIENTO ORIENTADO A LA EXPORTACIÓN

La decisión de México de adoptar una política orientada a las exportaciones fue el resultado de una variedad de factores tanto internos como externos. Desde la década de los cincuenta hasta inicios de los ochenta, como la mayor parte de los países de América Latina, México siguió una estrategia de crecimiento económico basada en la sustitución de importaciones, la cual enfatizaba el crecimiento del mercado interno; este modelo de sustitución de importaciones tuvo resultados positivos durante las décadas de los cincuenta y los sesenta. Sin embargo, debido a la ineficiencia persistente, resultado de una estructura industrial protegida, comenzó a desmoronarse durante la década de los setenta; a esto se aunó la falta de capacidad del crecimiento industrial, que no pudo satisfacer la demanda de empleos.

Al inicio de la década de los ochenta, la economía mexicana dependía en alto grado de los recursos de las exportaciones petroleras, por lo que la caída de los precios del petróleo en 1982 hizo imposible para México pagar el servicio de su deuda externa, que en ese entonces había llegado a casi cien mil millones de dólares. La crisis de la deuda externa mexicana se convirtió en una amenaza no sólo para la economía del país, sino también para la estabilidad del sistema financiero internacional. México se vio forzado a negociar un paquete de rescate financiero con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que lo obligaba a poner en práctica una estricta política fiscal y monetaria, políticas desregulatorias, y políticas de comercio e inversión tendientes a la liberalización y privatización de la economía.

La liberalización comercial de México comenzó en 1983 con una moderada reducción unilateral de sus aranceles de importación y una gradual eliminación de los precios oficiales, así como de las cuotas, las licencias y los permisos de importación. En 1986 México se convirtió en miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); en éste se estableció que su arancel más alto fuera de 50%, que bajó del 100% (Story, 1986; Torres y Falk, 1989). México fue más allá en su liberalización comercial unilateral, al establecer en 1987 un impuesto máximo a las importacio-

nes de 20%. Estas políticas económicas fueron posibles gracias al Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que incluyó en forma corporativa a los trabajadores y empresarios. La finalidad del PSE fue dar estabilidad económica y reducir la inflación, un objetivo compartido tanto por los trabajadores como por los empresarios; además, ayudó a legitimar políticas económicas conflictivas, como lo era la apertura comercial.

Ya para 1994, el arancel de importación más alto en México era de 20%, y se había simplificado sustancialmente el régimen de importaciones: casi todas las licencias de importación habían desaparecido, se habían eliminado las restricciones a la inversión extranjera para la mayoría de las industrias y se habían reducido muy considerablemente estas restricciones para muchas otras.<sup>2</sup>

El desmantelamiento de la política económica que había protegido a la industria mexicana transformó esta economía en una de las más abiertas del mundo.<sup>3</sup> Ya desde 1994 las reformas económicas estructurales de Méxi-

<sup>2</sup> Desde 1984 México comenzó a levantar restricciones a la propiedad extranjera, al cambiar los estatutos y regulaciones administrativas de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. Esta ley había dado a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) el poder para eliminar las restricciones a dicha inversión cuando se considerara que su participación era de interés público. Con los cambios de 1989, la CNIE dio su aprobación automática a aquellos proyectos de inversión de "industrias no restringidas" que sí cumplían con los lineamientos diseñados para promover el comercio exterior, y crearían empleos fuera de las grandes áreas industriales como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. En 1993, de acuerdo con la revisión de la política comercial del GATT, la CNIE aprobó 98.4% de los proyectos de inversión que había revisado desde 1989. En diciembre de 1993 se aprobó una nueva Ley de Comercio Exterior, la cual eliminó la mayoría de las restricciones de la de 1973. El impacto de los cambios reglamentarios de 1989 se hizo evidente en el incremento de la inversión extranjera durante ese periodo. Sin embargo fue más impresionante la creación de un portafolio de inversión. En 1989 la CNIE y la Comisión Nacional de Valores tuvieron autorización para aprobar fondos de inversión a través de los cuales los extranjeros pudieran comprar acciones o valores de empresas mexicanas sin que adquirieran el derecho a voto de los accionistas. Las grandes ganancias del mercado de valores de México atrajeron a los inversionistas extranjeros. Así, entre 1991 y 1993, México pudo dejar de lado su déficit de cuenta corriente con los sustanciosos flujos de capital extranjero (GATT, 1994; Kehoe, 1995; 147).

<sup>3</sup> La apertura de la economía, medida por la relación del comercio (suma de importaciones y exportaciones) en bienes y servicios del PIB, se incrementó de 33 a 38% en 1993. La composición del comercio de mercancías cambió dramáticamente durante ese periodo. En 1985, 62.4% del total de exportaciones se compuso de productos mineros y no manufacturados, de los cuales el más importante fue el petróleo crudo. A partir de 1986 esta proporción empezó a cambiar hasta llegar en 1993 a 19.6%, en que el petróleo representó 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas crecieron año con año de 1986 a 1993; este crecimiento fue incluso más alto para cada año que el crecimiento en el PIB de las manufacturas internas; así, la exportación de manufacturas se convirtió en el motor del crecimiento

co lo habían convertido en un país atractivo para la inversión extranjera, y pocas eran las voces que le predecían otra cosa que no fuera un prometedo futuro económico. La tasa de inflación anual se había reducido de 160% en 1987 a 7% para 1994; entre 1987 y 1994 el PIB tuvo un crecimiento real de 23%; los salarios se incrementaron en cerca de 20%, cuando habían caído 30% entre 1981 y 1987; el déficit fiscal del gobierno bajó de 15% del PIB en 1981 hasta 2% del mismo en 1994; por último, la reestructuración de la deuda externa reafirmó la confianza que pudieran tener la inversión nacional y la extranjera en la economía mexicana, lo que provocó que para 1993 los flujos de capital alcanzaran niveles sin precedentes (Kehoe, 1995; 141).

A pesar de estos indicadores económicos positivos, la economía mexicana presentaba señales de vulnerabilidad y debilidad. México había acumulado crecientes déficit de cuenta corriente, los que habían llegado en 1994 a 28.5 mil millones de dólares. La tasa de cambio semifija provocó desde 1991 una apreciación de las monedas extranjeras, y esta sobrevaluación, en el contexto de apertura comercial, minó la competitividad económica y aumentó el déficit de cuenta corriente. Hubo voces que cuestionaron el mantenimiento de este modelo y sugirieron la necesidad de una devaluación. Sin embargo, el gobierno mexicano rechazó las críticas arguyendo que una devaluación dispararía la inflación y dañaría la confianza del exterior. Además, los flujos externos de capital eran suficientes para compensar este déficit, y por otra parte una devaluación aumentaría el valor de las importaciones, principalmente las de bienes de capital y los insumos, que eran un factor clave para que la economía mexicana se hiciera cada vez más competitiva.

Finalmente, una serie de sucesos tanto internos como externos hicieron que el peso cayera en diciembre de 1994. Aparte de la rebelión en Chiapas y los asesinatos políticos, el crecimiento económico de los Estados Unidos llevó a que la Reserva Federal aumentara las tasas de interés, lo que volvió más atractiva la inversión en los Estados Unidos (Kessler, 1998). El efecto acumulado de sucesos políticos nacionales e internacionales fue una gran reducción de los flujos de capital externo y un incremento sustancial de las tasas de interés nominales. A fin de prevenir aumentos a las tasas de interés, el gobierno expandió el crédito interno y los cetes en bonos de gobierno basados en dólares, tesobonos. Para fines de 1994, como lo mencionaron varios especialistas, las fugas de capital habían vaciado las

---

interno. La evolución de las exportaciones de manufacturas también señaló la tendencia hacia una producción más compleja en términos del proceso de diseño, producción y comercialización.

reservas en moneda extranjera e hicieron que una futura defensa del tipo de cambio del peso se hiciera insostenible (Naím y Edwards, 1997).

#### LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA POR MEDIO DEL COMERCIO EXTERIOR

La crisis del peso en 1995 provocó una recesión más profunda en la economía mexicana que la crisis de la deuda de 1982; sin embargo, la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que se esperaba después del colapso financiero de ese año. Un elemento central para esta recuperación fue el comercio exterior.<sup>4</sup> A causa del colapso del mercado interno, el mercado externo se convirtió en el principal engrane del dinamismo económico.<sup>5</sup> El PIB se contrajo 6.2% durante 1995, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones se hubiera llegado a una caída libre de la economía de -11% (Banco de México). Entre 1994 y 1995, las exportaciones crecieron 30.8%, en su mayoría dirigidas a los Estados Unidos, y permitieron que México volviera al camino de la recuperación económica (véase cuadro 1).<sup>6</sup>

CUADRO 1  
Comercio total de México  
(miles de millones de dólares)

Año	Importaciones		Exportaciones		Comercio total	
	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)
1991	50.3	—	41.2	—	91.5	—
1992	64	27	46.2	12.1	110.2	20.5
1993	65.4	2.2	51.8	12.2	117.2	6.4
1994	79.3	21.2	60.8	17.3	140.1	19.5
1995	72.5	-8.5	79.5	30.8	152	8.5
1996	89.5	23.4	96	20.7	185.5	22
1997	109.8	22.7	110	14.8	219.8	18.5
1998	125.2	14	118	6.5	243.2	10.6
1999*	88.9	Na	86.3	Na	175.2	Na

\* Enero-agosto.

Fuente: Banco de México y Secofi.

<sup>4</sup> El programa de estabilización posterior a la crisis estuvo apoyado por un gran crédito de 50 mil millones de dólares de la comunidad financiera internacional, entre la que se contaba el FMI; hubo un crédito de 20 mil millones de dólares de parte del gobierno de los Estados Unidos.

<sup>5</sup> Para fines de 1996, las exportaciones de los Estados Unidos a México se elevaron 37%, a pesar de que el consumo en México bajó 3.3% (U.S. Executive, 1997).

<sup>6</sup> Durante los primeros seis meses, la caída real del PIB fue de más de 10 por ciento.

Comparada con la devaluación de 1982, la recuperación del peso de 1994 fue notoriamente más rápida. La respuesta inmediata de México en 1982 fue una drástica reducción de importaciones, que, combinada con pesadas cuotas de importación y aranceles prohibitivos, crearon una fortaleza proteccionista. Las importaciones de México cayeron más de 50%, de 24 mil millones de dólares en 1981 a sólo nueve mil millones en 1983, y el país tuvo que esperar siete años para volver a los niveles de importación anteriores a la crisis. En contraste, después de la crisis financiera de 1994, la incorporación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) garantizó la continuidad de su política comercial. Los compromisos internacionales de México limitaron la gama de acciones que pudieran hacerlo revertir su liberalización comercial, aunque tampoco la administración del presidente Zedillo deseaba revertirla. En realidad México profundizó esta liberalización y se llegó en cerca de 18 meses a los niveles de importación anteriores a la crisis.<sup>7</sup> Otro indicador que revela la recuperación económica es la producción total. Después de la crisis de 1982, a México le tomó poco menos de nueve años volver a sus antiguos niveles de producción industrial total; en contraste, después de la recesión de 1995, le tomó menos de dos años recuperar los niveles de producción de 1994.<sup>8</sup>

La liberalización comercial presentó un papel central en la recuperación de México. Las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron: las tasas de interés nominal a corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras subieron por encima de los niveles anteriores a la crisis. México también mejoró su acceso a los mercados de capital internacional.

Desde 1997, México sufrió fuertes impactos externos que presionaron aún más su economía. El precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas, al caer, de aproximadamente 18 dólares de los Estados Unidos el barril en 1997, a 8.50 dólares el barril en el primer trimestre de 1999, lo que redujo drásticamente los ingresos por exportaciones. En 1997 México exportó casi dos millones de barriles de crudo diarios, mientras que para 1998 la plataforma de exportación de crudo fue

<sup>7</sup> Si bien la estabilización macroeconómica ha sido prioritaria para México desde la crisis financiera, la creciente apertura de la economía (medida por la participación del comercio en el PIB) y las reformas estructurales llevadas a cabo a mediados de los ochenta también ayudaron a la recuperación. La apertura económica creció de 38% en 1993 a 62% en 1998. Las reformas estructurales se reforzaron con la mayor liberalización del régimen de inversión extranjera, la profundización del programa de privatización, las reformas en el Seguro Social y el sector bancario, así como con la creación de futuros mercados de intercambio exterior (WTO, 1997).

<sup>8</sup> Jonathan Heath, 1998; 190.

de poco más de 1.7 millones de barriles diarios, a un precio promedio por barril de 10.50 dólares. Como resultado de la caída del precio del petróleo, los ingresos por exportaciones de crudo bajaron cuatro mil millones de dólares, cerca de 1% del PIB, y la participación del petróleo en el total de exportaciones bajó de 10% en 1997 a sólo 6.2% en 1998.

La baja del precio internacional del petróleo forzó al gobierno de México a hacer tres recortes al gasto público durante 1998 y produjo serias restricciones de presupuesto. En virtud de que Pemex es una empresa estatal, con la pérdida de estos ingresos públicos el gobierno no podía ser un factor que estimulara el crecimiento económico. En un intento desesperado por aumentar los ingresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró, en diciembre de 1998, la aprobación por el Congreso de un presupuesto que incrementara los aranceles de importación para aquellos productos que vinieran de países con los que México no tuviera acuerdos de libre comercio. Con esta medida urgente se impusieron, a partir del 1° de enero de 1999, aranceles de entre 3 y 10%, y se aumentaron efectivamente los aranceles de importación para los países no socios de 13 a 16%. Este incremento de aranceles no significó una anulación de las políticas de liberalización económica, sino que fue una respuesta temporal a la drástica reducción de los ingresos del gobierno.<sup>9</sup> Los costos de anular las reformas comerciales excedían a las ganancias políticas a corto plazo. La capacidad del gobierno para aplicar los aranceles de importación como una forma de aumentar sus ingresos se había limitado seriamente debido a los mismos compromisos contenidos en los acuerdos de libre comercio.

La crisis financiera que desató la devaluación tailandesa de 1997 planteó interrogantes acerca de la viabilidad de los mercados emergentes, y la crisis rusa que le siguió minó todavía más la confianza de los inversionistas en los países en desarrollo. Debido a que el incumplimiento de Rusia en cuanto a pagar sus préstamos había arrastrado a la baja las carteras de los inversionistas que también hacían préstamos a América Latina, los mercados de capital internacional parecían estar castigando indiscriminadamente a todos los mercados emergentes. Cuando los inversionistas comenzaron a reducir su capital en los mercados de América Latina, hubo muchos que predijeron que el peso mexicano tendría otra caída libre. Al contrario, mientras casi todas las grandes economías sufrieron durante 1998 una de-

<sup>9</sup> En 1995, México aumentó hasta 35% los aranceles de importación de productos baratos provenientes de Asia y que competían con los de las industrias nacionales. Sin embargo, esta medida no se extendió a los productos canadienses y estadounidenses, ni a los de países con los que México tenía acuerdos de libre comercio.

saceleración, México creció 4.8%, lo que representa la segunda tasa más alta entre las 15 economías más grandes del mundo.

Durante la década de los noventa, la política comercial de México fue uno de los principales instrumentos del crecimiento económico. Actualmente la actividad exportadora representa la mitad del crecimiento del PIB en México, y equivale casi a un tercio del total del mismo. En 1998, el PIB de México sobrepasó los 400 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones totales alcanzaron 114 mil millones. México se ha convertido en la octava nación en términos de comercio mundial y la primera de América Latina, con una tendencia a que sus exportaciones sobrepasen los 130 mil millones de dólares para fines de 1999, y un comercio total de alrededor de 270 mil millones, más de la mitad de su PIB.<sup>10</sup> La mayor parte de estas exportaciones fueron productos manufacturados, los cuales representaron 85% del total de las exportaciones mexicanas.

#### Los acuerdos comerciales mexicanos

Durante la década de los noventa, México se convirtió en un dinámico actor del comercio internacional, interesado en mantener una agenda de liberalización comercial que le permitiera abrir los mercados del exterior a sus exportaciones y atraer para sí la inversión extranjera productiva. México había adoptado, durante la década de los ochenta, medidas unilaterales de liberalización comercial con el fin de recuperar la estabilidad económica; por esta razón era necesario que negociara esta liberalización comercial con sus socios más importantes, a fin de cosechar todos los beneficios de dicha apertura. Para esta estrategia de desarrollo, basada principalmente en las exportaciones, era esencial el acceso a los mercados internacionales.

La participación de México en la Ronda Uruguay multilateral del GATT se debió sobre todo a su interés en contrarrestar las tendencias proteccionistas mundiales. El posterior ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) benefició a México con una serie de reglas claras y transparentes para sus exportaciones, y le redujo la probabilidad de enfrentar restricciones unilaterales de comercio. Por otra parte, los compromisos con la OMC/GATT limitaron su habilidad para utilizar instrumentos económicos, tales como subsidios, o los requisitos para la producción y exportación que promovieran esta última.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En 1998, las exportaciones de América Latina alcanzaron 274 mil millones de dólares; las exportaciones de México representaron 32% de esas exportaciones (WTO, 1999).

<sup>11</sup> GATT, 1994.

Sin embargo, la estrategia más importante de México ha sido la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales. Durante la década de los noventa, México negoció una serie de acuerdos de libre comercio con sus socios más importantes, y siguió una estrategia de "desmantelar agresivamente sus barreras comerciales" con otros mercados latinoamericanos.<sup>12</sup> Esta red de acuerdos de libre comercio le da al país un alto grado de credibilidad, permanencia a las reformas nacionales llevadas a cabo desde mediados de la década de los ochenta, y le asegura a los inversionistas privados que no se volverá al aislamiento económico.

El primer acuerdo de libre comercio comprehensivo fue el TLCAN, el cual sirvió como modelo para la negociación de otros acuerdos con países de América Latina y de otras regiones.<sup>13</sup> La estrategia que México busca es convertirse en un núcleo comercial global, en donde los productores puedan tomar ventaja del acceso preferencial a un gran número de mercados.

#### El TLCAN

Sin duda, el acuerdo de libre comercio más importante de México es el TLCAN. El gobierno anunció, en 1990, su intención de negociar un acuerdo de liberalización comercial con los Estados Unidos; esta decisión rompía con una larga tradición en México, y desafiaba todas las concepciones previas acerca de las relaciones entre México y los Estados Unidos.<sup>14</sup> La decisión de negociar este acuerdo fue el resultado de una combinación de factores nacionales e internacionales: el ya existente Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, la escasez de capital extranjero

<sup>12</sup> Esther Schrader, 1999; A1.

<sup>13</sup> En América Latina, México ha negociado acuerdos de libre comercio con Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela.

<sup>14</sup> El TLCAN no fue el primer intento por promover la integración económica entre los dos países. Con el Programa Recíproco de Acuerdos Comerciales de 1942, México y los Estados Unidos tuvieron un acuerdo de libre comercio que duró hasta 1950. Años después, en 1980, Ronald Reagan propuso durante su campaña presidencial la creación de un mercado común norteamericano; el proyecto no se llevó a cabo debido a la desconfianza histórica de México con respecto a la excesiva influencia de los Estados Unidos. En su lugar, se creó en 1981 una más bien ineficiente Comisión Conjunta sobre Comercio. Más tarde, ya de conformidad con la orientación de México hacia el exterior, las negociaciones hacia una integración entre México y los Estados Unidos incluyeron el Entendimiento Bilateral sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios de 1985, el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión de 1987 y el Entendimiento sobre Pláticas de Facilitación de Comercio e Inversión de 1987. Las razones para que México se comprometiera en negociaciones de comercio con los Estados Unidos fueron la atracción de capital y el acceso al mercado de ese país.

fuera de la región de América del Norte, la emergencia de bloques económicos regionales,<sup>15</sup> y el limitado potencial de la Ronda Uruguay para lograr un sistema de comercio multilateral.<sup>16</sup>

México promovió el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos a fin de asegurar e impulsar el acceso de sus productos al mercado más importante, y contrarrestar las prácticas proteccionistas de los Estados Unidos, que habían impedido en el pasado el acceso a exportaciones mexicanas competitivas. Más aún, se pensaba que la integración con un país rico como los Estados Unidos brindaría beneficios más allá de la eficiencia comercial, como la estimulación de la inversión extranjera directa (IED) y la promoción de transferencia de tecnología. El capital financiero externo se convirtió en un recurso indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y al alto nivel de endeudamiento externo.<sup>17</sup>

El TLCAN es el primer acuerdo recíproco entre dos países desarrollados y uno en vías de desarrollo. Pese a las grandes asimetrías que existen entre ellos (el tamaño de la economía mexicana representa sólo 5% de la estadounidense), se basa en los principios de igualdad y completa reciprocidad. El TLCAN creó la segunda área más grande de libre comercio del mundo, con cerca de 400 millones de personas y un tercio del PIB mundial (alrededor de ocho trillones de dólares). Entre los objetivos del TLCAN está también el promover la IED en los países miembros, especialmente en plantas y equipo, y proseguir con la integración de los países de América del Norte por medio de cambios en instituciones que faciliten la cooperación, y hagan más expedita la resolución de disputas. El TLCAN incluye asimismo acuerdos de cooperación paralelos, con el fin de mejorar y fortalecer la protección ambiental, y promover y reforzar mejores condiciones laborales en la región.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> En un intento por diversificar los mercados de exportación y reducir la excesiva dependencia de los Estados Unidos, así como para atraer la IED, el presidente Salinas hizo un viaje a Europa en 1990. Después de la reunión anual del Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, se percató de que las revoluciones de 1989 en lo que fuera la Unión Soviética habían incrementado la competencia para conseguir capital en Europa. México estaba alejado, tanto geográfica como económicamente, de los intereses de Europa (Mayer, 1998).

<sup>16</sup> La Ronda Uruguay fue la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Comenzó en 1986 y terminó ocho años después, el 15 de abril de 1994. La minuta final establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), que comprende 28 acuerdos diferentes, firmados por 125 países. Los acuerdos de la Ronda Uruguay entraron en vigor el 1º de enero de 1995, y son el resultado del esfuerzo más ambicioso de liberalización comercial multilateral. Gustavo del Castillo y Gustavo Vega Cánovas, 1995; Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), 1992.

<sup>17</sup> Guy Poitras y Raymond Robinson, 1994.

<sup>18</sup> Frederick W. Mayer, 1998.

La mayoría de los funcionarios y especialistas en el tema consideran que los efectos de la creación de un área de libre comercio toman tiempo para producirse cabalmente. Un factor importante es el ajuste estructural que cada país ha de llevar a cabo; por ejemplo, se deben reducir la capacitación y el empleo en algunos sectores, mientras que en otros tienen que fomentarse las inversiones adicionales y cubrirse nuevos empleos que requieren de nuevas habilidades. Una segunda razón para que los efectos de la liberalización comercial sean graduales es que, en el caso del TLCAN, cierto gradualismo está incluido en el propio acuerdo: se convinieron periodos de gracia para la eliminación total de tarifas y para el desmantelamiento de las barreras no arancelarias.<sup>19</sup>

#### A seis años del TLCAN

Los niveles de inversión y comercio, a cinco años de aprobado el TLCAN, sobrepasaron las predicciones más optimistas de los promotores del libre comercio.<sup>20</sup> Entre 1994 y 1998, el comercio en la región creció a una tasa anual promedio de 12%, que es más alta que la tasa anual promedio de crecimiento para el comercio mundial. El comercio entre los socios del TLCAN se incrementó 75%: de menos de 300 mil millones de dólares en 1993 a más de la mitad de un trillón de dólares en 1998.

El comercio entre México y los Estados Unidos creció también sustancialmente, en más del doble desde 1994: de 85 mil millones de dólares de los Estados Unidos en 1993 a 188 mil millones de dólares en 1998. México incluso desplazó a Japón como el segundo mercado de exportaciones y segundo socio comercial más grande de los Estados Unidos. Ochenta centavos de cada dólar que México gastaba en el exterior los gastaba en productos de los Estados Unidos. La participación de los productos mexicanos en el mercado de los Estados Unidos se incrementó de menos de 7% en 1993 a casi 11% en 1998.

Con el TLCAN el comercio entre México y Canadá también se ha incrementado —a pesar de la distancia geográfica y de la ausencia histórica de interacción económica—, debido posiblemente a la reducción de aranceles. Antes de la ratificación del TLCAN, los bienes que Canadá exportaba a México tenían que pagar un arancel promedio de 12.1%, mientras que en 1998 ese arancel fue de cerca de 3%. Más aún, el acuerdo hizo que los dos

<sup>19</sup> El TLCAN establece un programa de cuatro etapas para la liberación de aranceles: inmediata, a cinco años, a diez años y a 15 años.

<sup>20</sup> Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, 1993.

CUADRO 2  
Comercio entre países socios del TLCAN, 1993-1999\*  
(miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Importaciones de Canadá a los Estados Unidos	111.2	128.4	144.4	155.9	168.2	170	145.3
Importaciones de México a los Estados Unidos	40	49.5	62.1	74.3	56	94.5	80.3
Importaciones de los Estados Unidos a Canadá	88.3	100.5	109.8	115.4	132.5	135.2	107
Importaciones de México a Canadá	2.9	3.3	3.9	4.4	5	5.1	4.6
Importaciones de los Estados Unidos a México	45.3	54.8	53.8	67.5	82	93.5	75.4
Importaciones de Canadá a México	1.2	1.6	1.4	1.7	2	2.2	2.0
Total	289.9	338.1	375.4	419.2	475.7	500.5	414.5

\* Datos preliminares de enero a septiembre de 1999.

Fuente: U.S. Department of Commerce, estadísticas de Canadá y del Banco de México.

dos países tuvieran mayor conciencia acerca de las oportunidades de comercio e inversión en sus respectivos mercados. En 1998, cinco años después de la aprobación del TLCAN, el comercio entre México y Canadá era del orden de los siete mil millones, frente a los cuatro mil millones de 1993. Aunque esta cifra es pequeña comparada con el comercio entre México y los Estados Unidos, el comercio México-Canadá muestra un gran dinamismo y un gran potencial de crecimiento.<sup>21</sup> México se ha convertido en el socio principal de Canadá en América Latina y su tercer proveedor de productos en el mundo. De la misma forma, Canadá es el cuarto socio

<sup>21</sup> Las estadísticas oficiales tienden a subestimar el tamaño del comercio de Canadá dentro del TLCAN. Por ejemplo, las autopartes canadienses que son incorporadas a insumos automotrices en los Estados Unidos, los que a su vez se exportan a México y son ensamblados en un vehículo. Estos insumos son considerados como producto de los Estados Unidos, sin que importe su componente canadiense.

comercial de México después de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE).<sup>22</sup>

### Comportamiento por sectores

Con el TLCAN, el capital externo que ha fluído a México ha revitalizado viejos sectores de producción y ha creado otros; el capital extranjero ha contribuido al establecimiento de plantas productivas que son competitivas internacionalmente. Se destacan tres sectores industriales: automóviles, productos electrónicos y textiles, los cuales representan sectores centrales de la industria pesada y de alta tecnología, que se han hecho más dinámicos y competitivos desde la ratificación del acuerdo en 1994.

Sin embargo, existen otros sectores que no se han beneficiado del mismo tipo de flujos de capital y no han tenido el mismo éxito. Por ejemplo, el sector agrícola de México ha tenido resultados mixtos con el TLCAN; en él coexisten una agricultura dinámica y otra tradicional de autoconsumo. El comportamiento desigual del sector agrícola revela lo que realmente es el TLCAN, un acuerdo para reducir barreras arancelarias y promover los flujos de comercio e inversión, y lo que puede lograr. El TLCAN es solamente un instrumento para la creación de oportunidades de crecimiento de ciertos sectores económicos, no una solución para la transformación de toda la economía mexicana.

### La industria automotriz

Para las economías de los tres países, la industria automotriz desempeña un papel primordial en términos de exportaciones, generación de empleo y desarrollo industrial y tecnológico. De ahí que no sorprenda que este sector fuera considerado particularmente sensible durante las negociaciones del TLCAN. Desde la perspectiva de México, el sector no sólo es el mayor exportador e importador de bienes manufacturados, sino también, como tal,

<sup>22</sup> Las principales exportaciones de México a Canadá son automóviles, vehículos y autopartes, asientos para automóviles, alambre aislante, conductores y cables eléctricos aislantes, máquinas procesadoras de información, televisores y aparatos eléctricos para líneas telefónicas. Las principales exportaciones de Canadá a México son motores para automóviles y autopartes, aparatos eléctricos para líneas telefónicas, textiles, carbón, sulfuro y maquinaria para hule y plástico. Las exportaciones agrícolas canadienses incluyen semillas de cánola, trigo, mesling, leche y crema (Secofi, 1998d).

el mejor ejemplo del tipo de comercio intraindustria que estaba destinado a expandirse con el TLCAN. El libre comercio permite a las compañías que venden en todo el mercado de América del Norte reubicar sus plantas productivas en los países socios del TLCAN, y beneficiarse de la reducción de costos de producción, de la especialización y de las economías a escala.

La industria automotriz en México se ha beneficiado de todas las ventajas que propician las políticas de comercio e inversión del TLCAN.<sup>23</sup> Ha llevado a cabo un proceso de reestructuración que le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado automotriz de América del Norte y mundial. México se ha convertido en el décimo exportador de productos automotrices, con un total anual que superó el millón de vehículos en 1998, y una producción que sobrepasó el millón y medio de vehículos en ese año, frente a los 600 000 que se produjeron en 1993.<sup>24</sup>

A pesar de que la crisis del peso de 1995 tuvo un efecto devastador en la producción mexicana de automóviles, con una baja de 80% de las ventas nacionales, el TLCAN hizo posible que la industria se recuperara con increíble rapidez. La producción de vehículos y autopartes representa 2% del PIB, y más de 11% del PIB de manufacturas. La industria automotriz genera 20% del total de las exportaciones de México, y 22% del total de las exportaciones de manufacturas. Para 1998, estas exportaciones habían crecido a una tasa promedio anual de 33%, y llegaron en ese año a los 24 mil millones de dólares de los Estados Unidos, contra los 10.8 mil millones de dólares de 1993.

La industria automotriz es también la mayor de proveedora de empleos en la manufactura; proporciona trabajo a 12% de la fuerza laboral manufacturera de México, con cerca del medio millón de trabajadores mexicanos que producen vehículos y autopartes. En 1998, 225 maquiladoras produjeron partes y componentes automotrices, y emplearon a cerca de 200 000 trabajadores, lo que significó un incremento de 53% respecto de 1993.

La mayor parte del comercio bilateral entre los socios del TLCAN está representada por los productos automotrices. Entre 1993 y 1998, el comer-

<sup>23</sup> Las disposiciones del TLCAN serán puestas en práctica en su totalidad hasta el año 2003, cuando sean eliminadas las del Decreto de la Industria Automotriz de 1989, respecto de los requisitos sobre niveles de contenido nacional y de exportación para los automóviles manufacturados en México, así como las condiciones para la importación de vehículos extranjeros basadas en las ventas en el mercado mexicano.

<sup>24</sup> En 1998, la producción mundial anual de vehículos, incluyendo automóviles, camiones y autobuses, llegó a 5.6 millones de unidades.

cio de vehículos y autopartes entre México y los Estados Unidos creció casi 275%, de 15.3 mil millones de dólares en el primer año a 42 mil millones de dólares; casi 25% de las autopartes que importan los Estados Unidos provienen de México, lo que refleja el grado de especialización e integración de la industria automotriz de América del Norte.<sup>25</sup> De las exportaciones de vehículos provenientes de México, cerca de 85% va al mercado de los Estados Unidos, 7% a Canadá, 2.5% a Alemania y casi 2% a Chile. Con el TLCAN, México se ha convertido, después de Canadá, en el segundo exportador de vehículos y autopartes a los Estados Unidos; las ventas de vehículos provenientes de México en los Estados Unidos llegan a casi 15% de todas sus importaciones de vehículos, las que alcanzaron casi 14 mil millones de dólares en 1998.<sup>26</sup> Por otra parte, las exportaciones de vehículos provenientes de los Estados Unidos a México, aunque al principio fueron muy modestas, se incrementaron diez veces durante estos cinco años del TLCAN. En 1997, las exportaciones de automóviles de los Estados Unidos a México llegaron a los 2.5 mil millones de dólares.

La política industrial de México orientada a la producción de automotores tuvo un cambio importante con el TLCAN, ya que antes de 1994 la industria automotriz gozaba de una gran protección. El acuerdo terminó con las políticas industriales que habían impuesto estrictos requisitos de producción y exportación a la fabricación de vehículos, los cuales habían minado la competitividad de la industria y su capacidad para ajustarse a los cambios que se experimentaban en el mundo. La liberalización y desregulación gradual de la industria automotriz mexicana ha promovido la especialización de ésta en automóviles pequeños y medianos, camiones ligeros y autopartes.<sup>27</sup> Por ejemplo, para México, la exportación anual de motores para automóvil es de alrededor de dos millones de unidades, lo que lo coloca como el séptimo productor mundial de automotores.<sup>28</sup>

La atracción de importantes niveles de inversión fresca en el sector automotriz de México, a partir del TLCAN, ha estado de acuerdo con los objetivos de la política comercial del país. Esta inversión proviene no sólo de

<sup>25</sup> Entre las principales autopartes que los Estados Unidos compran a México están: guarniciones de alambre, autoestéreos, partes de carrocería, velocímetros, motores y partes para aire acondicionado. México, por su lado, les compra a los Estados Unidos motores, ruedas, partes para asientos y autoestéreos. Un tipo similar de integración se ha dado entre los sectores automotrices de México y Canadá.

<sup>26</sup> Secofi, 1999a.

<sup>27</sup> Para un análisis detallado del comportamiento de la industria automotriz con el TLCAN, por país y en América del Norte en general, véase Weintraub y Sands (1998).

<sup>28</sup> La producción total de motores para automóvil en México es de cerca de tres millones de unidades.

compañías que ya operaban en México, sino también de industrias automotrices recién llegadas.<sup>29</sup> Este flujo de capital fresco ha permitido a la industria mexicana reestructurar en gran medida su producción y reducir la brecha entre plantas orientadas al mercado interno, y plantas orientadas a la producción para la exportación. Por ejemplo, entre 1993 y 1995, con el establecimiento de la planta de la General Motors en Silao, Guanajuato, y la de la Chrysler en Saltillo, Coahuila, estas dos automotoras reestructuraron su producción para la fabricación de camiones ligeros. En 1998 la Ford inició una inversión de mil millones de dólares para modernizar su planta de Chihuahua, lo que permitirá a esta compañía fabricar 400 000 motores al año, en una línea de producción diseñada para vehículos medianos y pequeños.

La Volkswagen también ha invertido en la modernización de su planta productora de Puebla, con el fin de fabricar el modelo Jetta A4 y el nuevo Volkswagen Beetle, el cual se vende en México, los Estados Unidos e incluso en Alemania. Las estrictas disposiciones del TLCAN respecto de las reglas de origen han impulsado la inversión y el establecimiento de plantas productoras en la región por parte de compañías automotoras no estadounidenses, como BMW, Mercedes Benz y Honda, ya que pueden fabricar vehículos con autopartes producidas en América del Norte.<sup>30</sup> Por ejemplo, la Mercedes Benz comenzó en 1999 una expansión de siete millones de dólares en sus plantas de Monterrey y Santiago Tianguistengo, esta última cerca de la ciudad de México; dicha inversión le permitirá a esta compañía aumentar su producción de camiones y autobuses. Por su parte, la compañía Honda comenzó sus operaciones de ensamblaje en México y produce actualmente el modelo Accord en su planta de El Salto, cerca de Guadalajara.

El TLCAN ha promovido una mayor racionalización y especialización de la producción, así como una mayor competitividad de los productores de vehículos y autopartes de México y de América del Norte. Un buen número de plantas armadoras en México, como la de la General Motors en

<sup>29</sup> En la actualidad, ocho grandes ensambladoras de automóviles y camiones pequeños están operando en México: Chrysler, General Motors, Nissan, Ford, Volkswagen, Mercedes Benz, Honda y BMW; 12 compañías producen camiones pesados y autobuses: Chrysler, Dina, Ford, General Motors, Kenworth, Masa, Mercedes Benz, Mavistar, Scania, Volvo, Omnibuses Integrales y Oshmex; y ocho compañías producen automotores: Chrysler, General Motors, Ford, Volkswagen, Nissan, Renault, Perkins y Cummins.

<sup>30</sup> El TLCAN establece trato preferencial únicamente para aquellos productos automotrices que tienen un nivel específico de contenido de la región; por ejemplo, 56% para automóviles en 1998, que se incrementa a 62.5% en 2002, y 60% para la mayoría de las autopartes. Estas estrictas reglas de origen de la industria automotriz garantizan que sólo los productores que tienen operaciones importantes en América del Norte disfruten este acceso preferencial.

Ramos Arizpe, Chihuahua, o en Silao, han recibido premios internacionales por su competitividad, calidad de los productos y procesos de producción. Además, las plantas de la General Motors, Ford y Chrysler que operan en México se encuentran entre las más competitivas del mundo. Los vehículos manufacturados en México incorporan un alto contenido de partes provenientes de los Estados Unidos y Canadá. La industria automotriz de México se ha especializado en la producción de cierto tipo de partes y componentes, así como en la producción de vehículos compactos y camiones ligeros. Se espera que se comiencen a producir automóviles de lujo en México para el año 2000.

La industria de autopartes en México ha invertido, desde 1994, cerca de ocho mil millones de dólares para promover su eficiencia.<sup>31</sup> Esta industria se ha vuelto altamente eficiente en la producción de autopartes, tales como sistemas de transmisión, cristales, ruedas, chasis, partes de aluminio que incluyen cabezas de motor, alternadores, partes para motores, bujías de encendido y ejes para dirección. En 1998, la exportación de autopartes alcanzó 6.5 mil millones de dólares, y el mercado interno llegó a diez mil millones de dólares.<sup>32</sup> Las reglas de origen del TLCAN les han dado a los productores mexicanos de autopartes una ventaja adicional para competir en el mercado de América del Norte. También han promovido la creación de empresas colectivas y agrupaciones entre los productores independientes de autopartes y los armadores de vehículos. Por ejemplo, los proveedores de la Volkswagen invirtieron 500 millones de dólares en México a fin de proveer en forma más eficiente a esta compañía. Estas sociedades han permitido a los productores mexicanos de autopartes adquirir nuevas tecnologías necesarias para una producción competitiva y de alta calidad.

### La industria textil y de la confección

El TLCAN permite por primera vez el acceso de las industrias textil y de la confección de un país en desarrollo a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.<sup>33</sup> La liberalización del comercio de textiles fue particularmente compleja debido al esquema proteccionista internacional del Acuerdo

<sup>31</sup> La creación de alianzas estratégicas con compañías extranjeras, especialmente de los Estados Unidos y Canadá, ha ayudado a cubrir la creciente demanda de automotoras de Norteamérica y Europa con plantas en México.

<sup>32</sup> De estas compañías, 600 son proveedoras directas de los productores de vehículos, 220 son exportadoras directas y 47 son empresas altamente exportadoras (ALTEX).

<sup>33</sup> Hufbauer y Schott, *op. cit.*, p. 45.

Multifibras, el cual básicamente maneja el comercio en este sector por medio del establecimiento de cuotas. En los Estados Unidos, el fuerte cabildero de los productores textiles ha conseguido mantener el mercado de América del Norte altamente protegido.<sup>34</sup>

En 1995, la industria textil y de la confección mexicana sufrió el colapso del mercado interno. Sin embargo, como la industria automotriz, fue capaz de exportar y recuperarse gracias al acceso preferencial al mercado externo provisto por el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio. Después de un descenso de 6% en la producción de textiles en 1995, la industria creció 15, 10 y 5% en 1996, 1997 y 1998, respectivamente. El crecimiento de la industria y el incremento de sus exportaciones ha sido posible por las nuevas inversiones y la reducción de tarifas en los mercados de exportación.

En 1998, las exportaciones de la industria textil y de la confección mexicana alcanzaron casi diez mil millones de dólares y llegaron a más de 8% del total de las exportaciones mexicanas. El comercio de textiles entre México y los Estados Unidos se incrementó de 4.1 mil millones de dólares en 1993 a casi 14 mil millones de dólares en 1998.<sup>35</sup> En 1998 México desplazó a China como el proveedor líder de productos textiles y de confección.<sup>36</sup> El país se ha convertido en el mercado más grande para los productos textiles de los Estados Unidos. Aproximadamente 75% de los productos de confección de México incorporan insumos estadounidenses.<sup>37</sup>

En el inicio del funcionamiento del TLCAN, México le dio libre acceso a cerca de 20% de las exportaciones de textiles y confección provenientes de los Estados Unidos, y para 1999 casi la totalidad de estos productos gozaban del libre acceso. De la misma forma, debido a que el acceso preferencial depende de que los textiles y confecciones estén hechos con tejido hilado en América del Norte, la rigidez de las reglas de origen del TLCAN ha fomentado la inversión de nuevas fábricas a lo largo de la región.

Con el TLCAN, la industria textil mexicana ha recibido importantes flujos de capital y se le ha abierto el mercado de exportación más importante. Dada la naturaleza de trabajo intensivo de ciertas etapas de la línea de pro-

<sup>34</sup> El TLCAN dispone que no se impondrán nuevas cuotas en el sector textil y de confección, excepto bajo disposiciones de salvaguarda específicas, y que, si algunos productos no satisfacen las reglas de origen del TLCAN, pueden todavía calificar para el trato preferencial hasta la "tarifa de nivel preferencial", o hasta un nivel de importación específico, que se negocia entre los tres países.

<sup>35</sup> Secofi, 1998b.

<sup>36</sup> Las principales exportaciones textiles de México a los Estados Unidos son los productos de mezclilla, telas de punto, telas sintéticas, pantalones de hombre y de mujer, camisetas, suéteres y ropa interior.

<sup>37</sup> Kurt Salmon Associates Capital Advisors, 1999.

ducción de textiles, su localización geográfica y las garantías de acceso al mercado, compañías textiles tanto de la región como de fuera de ella han establecido plantas en México.<sup>38</sup> El TLCAN ha fomentado que inviertan en la industria mexicana los proveedores de la cadena textil, así como las compañías de corte y confección,<sup>39</sup> por lo que la inversión extranjera en este sector llegó a dos mil millones de dólares entre 1994 y 1998. A partir de la ratificación del TLCAN, por el interés de las empresas chinas de lograr un acceso más fácil al mercado de los Estados Unidos, se ha incrementado en México la inversión china en este sector. Los inversionistas chinos han canalizado cerca de 43 millones de dólares a la industria textil de Coahuila y han establecido una empresa colectiva entre el Grupo Coppel (70%) y la Corporación China Unida para el Desarrollo Río Yang Tse (30%) para producir hilo de algodón en Sinaloa.

También las compañías mexicanas de textiles y de confección se han beneficiado de este mayor acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá, y se han establecido empresas colectivas con compañías extranjeras. La Compañía Industrial de Parras, Coahuila, se ha convertido en la cuarta productora de mezclilla del mundo, y exporta más de 60% de su producción no sólo a los Estados Unidos y Canadá, sino también a Centroamérica, América del Sur y Europa.<sup>40</sup> Por otra parte, las compañías textiles mexicanas se han asociado con compañías estadounidenses del mismo sector.<sup>41</sup>

Gracias a los acuerdos de libre comercio, los productos mexicanos de confección obtuvieron grandes ventajas tarifarias en los mercados de América Latina, si se comparan con las tarifas que enfrentan productos equivalentes de Canadá o de los Estados Unidos. Desde 1994, las exportaciones de confecciones de México a los países latinoamericanos aumentaron casi

<sup>38</sup> La tendencia hacia la integración vertical, la relación más cercana entre proveedores y consumidores y los bajos costos de manufactura han fomentado que las compañías textiles y de confección se reubiquen en México (Kurt Salmon Associates, op. cit.).

<sup>39</sup> Grandes compañías estadounidenses de textiles y de confección han invertido en México, como Burlington, Cone Mills, Dan River, DuPont, Guilford Mills y Tarrant. Guilford Mills y Cone invirtieron en una nueva "ciudad textil" en Altamira, Tamaulipas. Guilford Mills invirtió 100 millones de dólares en una planta de tejido, teñido y terminado en esta misma población (Smith y Malkin, 1998; 52).

<sup>40</sup> La Compañía Industrial de Parras, la más antigua de México, es propiedad de la misma familia desde su creación en 1899. Mientras que en 1990 Parras producía 16 millones de metros de tela, su producción en 1999 fue casi diez veces mayor, 108 millones de metros, y el empleo en ella subió de 2 100 trabajadores a 3 271 para los mismos años (<http://www.parras.com>).

<sup>41</sup> Este es el caso de la empresa colectiva del Grupo Industrial Zaga y la Dan River Inc. (Kurt Salmon Associates, 1999; 3).

al doble. Más aún, los impuestos aduanales de exportación hacia América Latina son menores que aquellos que se aplican a productos textiles y de confección provenientes de los Estados Unidos o Canadá. Por ejemplo, las exportaciones mexicanas de medias y calcetines a Costa Rica, Bolivia y Chile están libres de impuestos, mientras que los productos que vienen de estos dos países pagan 10% de impuesto de importación. Las exportaciones de textiles a Venezuela y Colombia se benefician de una reducida tasa de impuestos, de 12 y 10.5% respectivamente, comparada con la de 20% que se aplica a los productos de Canadá y los Estados Unidos.

La producción textil mexicana incluye casi 1 200 plantas maquiladoras, las cuales emplean a cerca de 205 000 trabajadores, lo que significa un incremento de aproximadamente 220% desde 1993. Los trabajadores de la industria textil maquiladora representan 20% del total del empleo de la industria maquiladora en México. La producción de textiles está concentrada en las entidades federativas del centro de México, como Hidalgo, Morelos, Puebla, el Estado de México y Tlaxcala, pero también los estados alejados de la frontera con los Estados Unidos han experimentado una expansión en la producción y exportación de textiles. La amplia distribución geográfica de dicha producción ha llevado el comercio de exportaciones a áreas que no habían participado tradicionalmente en los mercados mundiales.

### La industria electrónica

Como resultado de la apertura comercial y de inversión, la industria electrónica se ha convertido en uno de los exportadores más importantes de México. México es ya el mayor socio comercial de los Estados Unidos, sobrepasando a mercados clave como Japón, Canadá, Taiwán, Corea y Singapur, en gran parte gracias al TLCAN. Las exportaciones electrónicas de México a los Estados Unidos superaron los 22 mil millones de dólares, con un incremento de 150% en cinco años, mientras que las exportaciones de los Estados Unidos a México llegaron a 21.5 mil millones. El comercio de productos electrónicos entre México y Canadá creció más de 140% en los cinco primeros años del TLCAN, de 210 millones de dólares en 1993 a 590 millones en 1998.

El mayor impulsor de los altos volúmenes de comercio ha sido la reducción de aranceles. Mientras que en 1993 las exportaciones de los Estados Unidos a México enfrentaban un arancel promedio de 13%, para 1998 este arancel había disminuido a 1.8%, y llegará a cero en 2003. En 1993, las exportaciones mexicanas de computadoras y productos electrónicos a los

Estados Unidos tenían un arancel promedio de 1.6%; para 1998 este arancel fue de cero.<sup>42</sup>

Se han combinado una serie de factores para atraer la IED a este sector. La experiencia laboral y la infraestructura existente han atraído inversión de América del Norte y Asia. México ha recibido también, como resultado del TLCAN, inversión por parte de los productores asiáticos que buscan el acceso a los mercados de América del Norte y América del Sur; la mayor parte de esta inversión se ha hecho en el sector maquilador. Las maquiladoras de los sectores eléctrico y electrónico llegan a 800, las cuales representan 20% del total de maquiladoras que operan en México. En 1998 estas compañías emplearon cerca de 350 000 trabajadores, es decir que aquí hubo un incremento de 80% respecto de 1993 (INEGI y Secofi).

La producción de electrónicos más sofisticados, que va más allá del simple ensamblaje, se ha fomentado con el TLCAN. En México se hace actualmente investigación y desarrollo de importancia en el sector.<sup>43</sup> El estereotipo de la industria maquiladora de la década de los setenta, de trabajo intensivo y bajos salarios, no refleja la nueva generación en la producción electrónica de la década de los noventa.<sup>44</sup> Mientras que en los ochenta México producía televisores en blanco y negro para el mercado nacional, actualmente produce televisores a color, los cuales se exportan en su mayoría.<sup>45</sup> Tijuana se convirtió en la capital de la producción de televisores con un monto anual de 25 millones de aparatos. Compañías electrónicas como Sony y Samsung han hecho fuertes inversiones en plantas de producción con tecnología de punta, y cada vez contratan más ingenieros mexicanos, quienes diseñan y desarrollan nuevos productos no sólo para el mercado de América del Norte, sino también para el mercado mundial.

La ciudad de Guadalajara, lejos de la frontera, se está convirtiendo en el "Silicon Valley" de México. En 1995, una sociedad formada por el gobierno y empresarios atrajo la inversión de 25 proveedores extranjeros. Compañías como la IBM están produciendo actualmente partes de computadoras que mandan a sus plantas en California. La IBM mandaba estas par-

<sup>42</sup> México se ha convertido en el principal proveedor en los Estados Unidos de televisores, motores eléctricos, transformadores dieléctricos, motores DC, cables y circuitos cerrados, convertidores de televisión, decodificadores, amplificadores, preamplificadores y ciertos tubos para televisores. Por otra parte, México es ahora el principal comprador de productos electrónicos de los Estados Unidos: tubos para televisores, circuitos impresos, terminales eléctricas, partes para transformadores y partes de circuitos electrónicos integrados y microensambladores. Secofi (1999c).

<sup>43</sup> Carrillo y Hualde, 1997.

<sup>44</sup> Nichola Lowe y Martin Kenney, 1999.

<sup>45</sup> Jeff Jones, 1997.

tes de Singapur, Taiwán o Malasia antes de la aprobación del TLCAN. De la misma forma, la Compañía Universal Científica e Industrial de Taiwán ha reubicado sus operaciones en Guadalajara, donde está produciendo teclados maestros para computadoras.<sup>46</sup>

### El sector agrícola

A diferencia de lo que ocurre en el sector manufacturero, el TLCAN ha tenido diferentes efectos en el sector agrícola dual de México, donde una floreciente agroindustria coexiste con un sector tradicional y atrasado de autoconsumo. El primero ha sido capaz de incrementar sus exportaciones como resultado de un mejor acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá, mientras que el segundo no ha podido aprovechar los beneficios del TLCAN, en términos de inversión e incremento de la producción.

Las exportaciones agrícolas representan menos de 5% del comercio entre México y los Estados Unidos. Aunque el comercio de este sector ha crecido, el dinamismo exportador se concentra en los productores de frutas y hortalizas del norte y oeste de México, quienes han sido generalmente competitivos y tienen acceso al crédito. Estos productores no se dedican a la tradicional agricultura de subsistencia, la cual se concentra en su mayor parte en las zonas central y sur del país. La dicotomía entre la producción de subsistencia tipo ejidal y la agricultura orientada a la exportación ha hecho que el gobierno introduzca una serie de políticas de apoyo nacionales, paralelas al TLCAN, para la supervivencia del campesinado mexicano.<sup>47</sup>

El TLCAN representó para México la continuación de la liberalización que había comenzado en 1988 en el sector agrícola.<sup>48</sup> La reforma al artículo 37 constitucional de 1992 introdujo cambios sustantivos en el régimen de tenencia de la tierra, en un intento por promover la participación del capital privado nacional y extranjero en la producción agrícola. Sin embargo,

<sup>46</sup> Geri Smith y Elizabeth Malkin, 1998.

<sup>47</sup> Éste es el caso de Procampo (Programa de Apoyo Directo a Productores Mexicanos), que proporciona pagos que aseguren un ingreso mínimo para 2.9 millones de campesinos, quienes cultivan 14 millones de hectáreas de productos básicos.

<sup>48</sup> Por razones económicas y políticas, el sector agrícola ha sido uno de los más protegidos mundialmente. La producción agrícola en el orbe se ha caracterizado por la presencia de importantes subsidios y garantías gubernamentales, así como un alto grado de protección. La Ronda Uruguay del GATT trató de dar los primeros pasos hacia la liberalización de este sector. Esto ocasionó la elaboración de una agenda para una mayor liberalización dentro de la OMC. En la década de los noventa, el TLCAN fue el único acuerdo regional que dio un paso más allá del GATT/OMC en cuanto a la liberalización del sector agrícola.

también cambió la distribución de la tierra, y cambiaron las características de la tenencia de la tierra en el ejido, que, en el México posrevolucionario, habían garantizado a los campesinos su propia supervivencia.

La negociación del libre comercio de productos agrícolas fue uno de los temas más sensibles y controversiales en los tres países del TLCAN. Debido a los intereses políticos nacionales involucrados en la liberalización agrícola, México argumentó que sus campesinos tenían un atraso con respecto a los niveles de productividad de los agricultores de Canadá o de los Estados Unidos. Por ello buscó un periodo excepcional de transición de 15 años para aquellos productos muy sensibles, tales como maíz y frijol. De la misma forma, las susceptibilidades políticas de cada país no permitieron un acuerdo trilateral en agricultura. México negoció por separado acuerdos con los Estados Unidos y Canadá a fin de superar la fuerte oposición a la liberalización por parte de los productores de cada país, que se habían beneficiado de subsidios gubernamentales sustanciales.

El comercio agrícola entre México y los Estados Unidos creció regularmente en los primeros cinco años del TLCAN. Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos llegaron a 3.1 mil millones de dólares en 1993 y a cuatro mil millones en 1998. A pesar de la predicción de incrementos en la producción de maíz, sorgo y trigo, se espera que las importaciones mexicanas de estos productos continúen, ya que el país no es un productor eficiente de granos, productos lácteos y carne.<sup>49</sup>

El TLCAN ha creado nuevas oportunidades en el sector de las empresas agrícolas. A pesar de que existen aún restricciones a la inversión extranjera en México, productores de los Estados Unidos tienen ya un pie dentro en las empresas agrícolas mexicanas. Las exportaciones agrícolas mexicanas comprenden desde frambuesas de Jalisco hasta aguacates de Michoacán, y vino y productos orgánicos de Baja California. Los empacadores de hortalizas y las plantas congeladoras a lo largo del país también han experimentado un crecimiento.

En suma, una revisión de la aplicación del TLCAN, a casi seis años de su ratificación, revela que estos años han experimentado un comercio vigoroso y una expansión de la inversión. Indudablemente, el TLCAN ha servido para los propósitos para los que fue negociado.

<sup>49</sup> Lloyds Mexican Economic Report, 1999.

## MÉXICO Y EL RESTO DEL MUNDO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL

La promoción de las relaciones económicas y el comercio con los Estados Unidos continuará siendo para México una prioridad de su política económica internacional. El tamaño del mercado de los Estados Unidos, su proximidad con México y el papel líder de ese país en materia de innovación tecnológica sugieren que en el futuro cercano seguirá siendo el principal destino de las exportaciones de México y su principal fuente de IED. Al mismo tiempo, como resultado del TLCAN, las compañías mexicanas han desarrollado un conocimiento creciente y sofisticado del mercado de los Estados Unidos.

No obstante, esta misma proximidad geográfica hace imperativo para México no sólo que garantice el acceso a este mercado, sino también que diversifique sus mercados de exportación y sus fuentes de inversión extranjera. Un fin permanente de la política económica exterior de México en el periodo de la posguerra, y especialmente desde la década de los setenta, ha sido la apertura de nuevos mercados y la diversificación de su comercio exterior. Este fin lo ha llevado a ser miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración, del GATT y ahora de la OMC, así como al establecimiento de una serie de acuerdos de libre comercio con América Latina. En esta sección, se analizarán las recientes experiencias de México en sus esfuerzos por avanzar en una agenda de libre comercio más allá de América del Norte.

### México y América Latina

América Latina es un mercado natural para México, y sin embargo su comercio con ella se ha mantenido bajo en términos absolutos. A fin de lograr un mayor grado de integración, en los primeros años de los noventa México promovió y propuso una nueva estrategia de negociación en la región. Para superar las limitaciones que tenían los acuerdos y negociaciones previos, aspiraba a negociar acuerdos de libre comercio comprehensivos, en lugar de por sectores. Buscó la liberalización comercial por medio del establecimiento de aranceles máximos entre los países miembros y la creación de un programa de etapas de liberalización de aranceles, así como la eliminación total de barreras no arancelarias para la mayoría de los productos. México también estaba comprometido en la eliminación de los subsidios de exportación, los cargos por impuestos discriminatorios e inequitativos, y los obstáculos al libre comercio en los transportes. Con el

objeto de evitar el doble embarque de productos, se requerían reglas de origen claras y salvaguardas de transición que garantizaran la transparencia. Estos acuerdos también incorporaron ágiles procedimientos de resolución de disputas. Como estos acuerdos pertenecen a una nueva era de regionalismo, contienen también la gradual liberalización de la inversión, el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual.<sup>50</sup>

México ha negociado acuerdos de libre comercio con seis países latinoamericanos: Chile; Colombia y Venezuela (G-3); Bolivia, Costa Rica y Nicaragua. Estos acuerdos cubren la liberalización de bienes y servicios, incorporan disciplinas respecto de los derechos de propiedad intelectual, y establecen mecanismos de resolución de disputas. Así, mientras que en los primeros años de la década de los noventa el comercio con estos países se encontraba en niveles muy bajos, gracias a tales acuerdos este comercio ha experimentado un notable incremento.

CUADRO 3  
Comercio de México con sus socios latinoamericanos  
(millones de dólares de los Estados Unidos)

Socio	Total de comercio antes de los acuerdos	1998	Crecimiento (%)
Chile	174 (1991)	1 170	572
Bolivia	32.5 (1994)	41.5	13
Costa Rica	122.2 (1994)	369.5	202
Colombia	427.1 (1994)	600.4	40.6
Venezuela	471.2 (1994)	849.5	80.3

Fuente: Secofi.

El acuerdo negociado con Chile, en 1991, aunque de cobertura muy limitada, fue el primer acuerdo de libre comercio de la década y sentó las bases para los posteriores. El tratado de libre comercio entre México y Chile se revisó en 1997 y entró en vigor en 1998. Al contrario del de 1991, este nuevo acuerdo es comprehensivo, cubre áreas como inversión, derechos de propiedad intelectual y servicios, y profundiza la integración en temas técnicos tales como reglas de origen, salvaguardas, acceso a los mercados, medidas de estandarización, protección a la inversión y resolución de disputas. El comercio entre México y Chile se incrementó 600% desde 1992 hasta llegar a aproximadamente 1.2 mil millones en 1997. Actualmente, México es el cuarto proveedor de productos a Chile, mientras que en 1992

<sup>50</sup> Pedro Noyola, 1991; 141-142.

fue el número 16. Entre las principales exportaciones de México a Chile figuran automóviles y camiones, televisores y computadoras. México importa de Chile productos de cobre, uvas, duraznos y productos pesqueros.<sup>51</sup>

El comercio con Costa Rica se ha incrementado casi 150% desde que entró en vigor el acuerdo en 1994, mientras que con Bolivia se expandió 15% entre 1994 y 1998. El comercio entre México y Colombia creció 50% entre 1994 y 1997, y con Venezuela ha crecido a una tasa anual promedio de casi 60%, la más alta de cualquiera de las relaciones comerciales de México. Finalmente, en julio de 1998 entró en vigor el acuerdo de libre comercio con Nicaragua.

La política de México hacia América Latina es pragmática. México, como ninguno en la región, puede ofrecer acceso preferencial a un buen número de países del hemisferio, lo que lo hace muy atractivo para la IED. De hecho México se ha convertido en un núcleo comercial que puede ser utilizado por los productores que deseen obtener acceso preferencial a varios mercados del continente americano al mismo tiempo.

Existen también importantes razones políticas y de seguridad nacional para la promoción de estos acuerdos de libre comercio en la región, las que incluyen el interés por la estabilidad política de Cuba, Haití y Centroamérica. De igual importancia es la necesidad de mantener la autonomía de la política comercial. La oposición del gobierno de México a la Ley Helms-Burton y la Ley Torricelli —las cuales imponen, respectivamente, restricciones a los inversionistas extranjeros en Cuba y a las actividades comerciales de las subsidiarias de compañías estadounidenses en el extranjero— habla de su interés por mantener la independencia de su política económica exterior.

México está negociando acuerdos de libre comercio con Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, así como uno grupal con Guatemala, Honduras y El Salvador. Para México, esta serie de acuerdos con sus socios latinoamericanos representa el principio de una más ambiciosa área de libre comercio en el continente, en la que el país puede desempeñar un papel central al atraer inversionistas para sus planes corporativos. En las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta serie de acuerdos comerciales ha ayudado a que México proponga un acuerdo regional comprehensivo.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Secofi, 1998c.

<sup>52</sup> Manuel Pastor Jr. y Carol Wise, 1998; 24.

## Del TLCAN al Tratado de Libre Comercio con la UE: el comercio México-Europa

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio México-Europa (TLCME) concluyeron en noviembre de 1999.<sup>53</sup> El acuerdo es único en varios sentidos: es el más incluyente que haya negociado la UE con un solo país, y es también el primero que haya negociado con un país de América Latina.

El alcance que tuvieron las negociaciones con la UE fue comprensivo. Llegó más allá de la liberación de aranceles para incluir reglas de origen, estándares técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, competencia, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de resolución de disputas. El acuerdo dispone la eliminación de aranceles en 2003 para los productos mexicanos que se exporten a la UE, y en 2007 para los productos de ésta importados por México.

La fuerte dependencia de México con respecto al mercado estadounidense y su interés por diversificar la IED contribuyó a este esfuerzo por lograr un acuerdo de libre comercio con la UE. Mientras que en 1989 el desmembramiento de la Unión Soviética dificultó captar el interés de la UE fuera de su propia región, la cual cambiaba rápidamente, para fines de la década de los noventa aquella estaba deseosa de comenzar pláticas con México. La aprobación del TLCAN había mostrado que México tenía la capacidad técnica y asumía el compromiso político de integrarse más cercanamente a una gran potencia económica industrial. México produjo evidencias que convencieron a los inversionistas europeos de que era un socio comercial estable y seguro.

Las consecuencias negativas que tuvo el TLCAN para Europa contribuyeron también al acuerdo de 1999. Aunque la UE se había mantenido como el segundo socio comercial de México desde la década de los ochenta, su participación en el mercado mexicano había estado disminuyendo, en particular desde mediados de los noventa. Entre 1986 y 1992 el comercio de México con Europa representó, para el primero, 13% de su comercio total; para 1998 la participación de la UE había bajado a sólo 6%. Por el tamaño de la población de México, el gran potencial de crecimiento de su mercado y su relación comercial estratégica con las economías clave del continente, la UE deseaba garantizarse un lugar firme en el mercado mexicano.

La exitosa conclusión del TLCME ayuda a que México consolide los acuerdos de libre comercio que ha negociado, los que le garantizan a sus

<sup>53</sup> Las negociaciones entre México y la UE comenzaron en julio de 1998; el acuerdo concluyó después de 16 meses y nueve rondas de negociaciones.

exportaciones el acceso a los mercados. El acuerdo con la UE entrará en vigor una vez que sea ratificado por el Senado mexicano y aprobado por el Consejo de Ministros de Europa, lo que se espera ocurra durante 2000.

Aun cuando los Estados Unidos van a continuar siendo el socio más importante de México y su mayor mercado de exportaciones, el TLCME tiene implicaciones a largo plazo para los intereses de las políticas económicas interna y externa. Los exportadores mexicanos que ya están vendiendo en el mercado de los Estados Unidos tienen realmente la opción de expandir y diversificar sus ventas en este enorme y rico mercado.

CUADRO 4  
Comercio México-UE, 1991-1999\*  
(miles de millones de dólares)

Año	Importaciones mexicanas		Exportaciones mexicanas		Comercio total	
	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)
1991	6.23	—	3.43	—	9.66	—
1992	7.70	23.6	3.44	0.3	11.14	15.3
1993	7.79	1.2	2.78	-19.0	10.58	-5
1994	9.05	16.1	2.80	0.6	11.86	12
1995	6.73	-25.7	3.35	19.5	10.08	-15
1996	7.74	15	3.50	4.7	11.25	11.6
1997	9.94	28.1	3.98	13.6	13.90	23.5
1998	11.71	18.1	3.90	-2	15.62	12.4
1999/*	8.4	Na	3.6	Na	12.00	Na

\* Enero a agosto.

Fuente: Banco de México y Secofi (<http://www.secofi-snci.gob.mx/estadistica>).

### Los acuerdos de inversión de México

Desde el inicio del proceso de reforma económica, a mediados de la década de los ochenta, la atracción de inversión productiva extranjera ha sido una de las piedras angulares de la política económica exterior de México, que comenzó negociando acuerdos de inversión bilaterales o acuerdos para la promoción y protección de la inversión (APPRI). Estos últimos están basados en el capítulo de inversión del TLCAN, y tienen como propósito proteger y promover la inversión extranjera, dando la misma clase de garantías que el TLCAN otorga a los inversionistas de los países socios. México ha firmado acuerdos bilaterales de inversión con Argentina, Austria, Alemania,

Italia, Bélgica-Luxemburgo, Holanda, España y Suiza; ha concluido negociaciones similares con Francia y Finlandia, y está actualmente negociando acuerdos con Uruguay y Cuba.

La IED en México, antes de la aplicación del TLCAN, era de alrededor de cuatro mil millones de dólares. A partir de 1994, ha atraído cerca de 11 mil millones en promedio al año, casi 60% de éstos provienen de Canadá y los Estados Unidos. Entre 1994 y 1998, la IED alcanzó 57 mil millones de pesos. México se convirtió en el segundo país en desarrollo receptor de IED, después de China, lo que da un resultado muy grande, en comparación con los 23 mil millones de dólares de IED que llegaron al país durante toda la década de los ochenta.<sup>54</sup>

CUADRO 5  
IED en México, 1994-1999\*  
(miles de millones de dólares)

Año	Flujo anual de IED	IED acumulada
1994	14.9	14.9
1995	9.4	24.3
1996	9.6	33.9
1997	12.8	46.7
1998	10.2	57.9
1999*	5.5	63.4

\* Enero a julio de 1999.

Fuente: Secofi. Incluye ganancias reinvertidas y transferencias internas de compañías.

Los nuevos flujos de IED se han dado en sociedades de producción y empresas colectivas, las que han impulsado el crecimiento de las industrias líder a lo largo de América del Norte. Entre 1994 y 1998, Canadá y los Estados Unidos tenían 62% de la IED de México, 4 y 58% respectivamente. Otras fuentes de IED han sido el Reino Unido, Holanda, Japón, Alemania o India. Una gran parte del capital extranjero fue invertido en manufacturas (59%), seguido por el comercio al menudeo, servicios financieros, transporte y comunicaciones.

<sup>54</sup> Pastor y Wise, loc. cit.

## EVALUACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DEL COMERCIO AL DESARROLLO

Al considerar las contribuciones de la política comercial al desarrollo debe guardarse el sentido de la proporción. La mayor conciencia en los temas de la liberalización comercial, resultado de la crisis del peso de 1995 y la consecuente debacle económica, ha llevado a atribuirle a la política comercial culpas que están lejos de su alcance. La política y las disposiciones comerciales no son más que unas cuantas armas del arsenal que los gobiernos tienen a mano para influir en el desarrollo económico. La política comercial es sobre todo una forma de solucionar problemas dentro de un marco de reglas nacionales e internacionales, y dentro de una competencia con presiones políticas y económicas también nacionales e internacionales. La solución a estos problemas debería incrementar, finalmente, el bienestar interno y externo. A fin de lograr este objetivo, la política comercial debe ser aplicada para: 1) promover el acceso al mercado exterior reduciendo las barreras a las exportaciones que imponen los gobiernos extranjeros; 2) promover la eficiencia haciendo que la economía nacional se vuelva más competitiva, por medio de su mayor exposición a la competencia internacional y a la integración dentro de una economía más grande, y 3) establecer y preservar un sistema de comercio internacional efectivo basado en reglas claras y transparentes, así como en los principios de reciprocidad y no discriminación.

El primero de estos pasos es un objetivo empresarial que busca maximizar las oportunidades de exportación para los productores internos que ya están compitiendo en el mercado internacional. El segundo paso es un objetivo económico basado en las ideas comerciales de la teoría económica clásica. El tercero es primordialmente un objetivo burocrático y está fundamentado en los valores e instrumentos del derecho internacional; la búsqueda exitosa de este paso es el vehículo para los dos anteriores.

Al perseguir estos tres objetivos, lo que la política comercial busca directamente es influir en el tamaño y naturaleza del comercio exterior de un país; indirectamente, lo que pretende es influir en el desarrollo económico del mismo país. Sin embargo, el grado en que la política comercial puede influir es fácil de exagerar. En términos generales, cambios menores en el conjunto de instrumentos de política comercial pueden llevar a cambios menores en las importaciones o exportaciones o en la actividad industrial, mientras que cambios más grandes pueden llevar a cambios sustanciales.

Desde esta perspectiva, la política comercial de México, a partir de mediados de la década de los ochenta, ha cambiado radicalmente, lo que ha producido serios efectos en la estructura del comercio y de las actividades

industriales. Se ha mencionado cómo la liberalización comercial impuso importantes costos de ajuste a la industria mexicana al final de los ochenta. Los logros de esta política fueron impresionantes al despuntar la década de los noventa en lo que se refiere a reducción de la inflación, beneficios directos a los consumidores por el acceso a productos de mejor calidad y menor precio, y los ajustes de algunas compañías que tenían los recursos, o creían tenerlos, para aprovechar las ventajas de los nuevos mercados.

Sin embargo, el optimismo que esta tendencia generó en 1994 llevó al Banco de México a relajar sus políticas monetaria y crediticia, y a transferir a tesobonos (instrumentos en dólares) una parte importante de la deuda que el gobierno tenía en pesos. La combinación de una política excesivamente expansionista y el enorme crecimiento de la deuda externa creó las condiciones para la crisis monetaria, y la falta de liquidez y la fuga de capital que siguieron a ésta.

Los efectos de la devaluación y de las políticas monetaria y fiscal restrictivas fueron dramáticos para la economía mexicana. La producción interna sufrió una drástica caída debido a que los intereses a corto plazo llegaron a un promedio de 70%, un incremento sustancial en la tasa de inflación y el consiguiente colapso del sistema bancario.

Sin embargo, a la luz del comportamiento económico que siguió a la recesión de 1995, la evidencia sugiere que el comercio ha sido la principal ayuda que ha tenido México para recuperarse de esa debacle económica. Después de una disminución de más de 4% en el crecimiento del empleo en 1995, éste creció 4% en 1996, 8% en 1997 y 7% en 1998.<sup>55</sup> Entre agosto de 1995 y agosto de 1999, la economía mexicana generó dos millones de nuevos empleos; cerca de un millón de éstos estuvieron relacionados directa o indirectamente con la actividad exportadora.

La actividad exportadora ha tenido también un impacto positivo en términos de salarios. Los trabajadores de las compañías orientadas a la exportación están mejor pagados que aquellos que trabajan en actividades manufactureras no exportadoras. En 1998, los salarios reales del sector maquilador manufacturero fueron casi 20% más altos que los salarios del sector manufacturero no maquilador, mientras que los salarios reales en este último se incrementaron 2% respecto de 1996.

<sup>55</sup> De acuerdo con el INEGI y con el Banco de la Reserva Federal de Dallas, que examinan el comportamiento de 11 indicadores para medir el desempleo, todos ellos crecieron durante la crisis de 1995 e incluso se redujeron durante la peor parte de la misma. La situación del desempleo en México en general ha mejorado desde 1995 (Federal Reserve Bank of Dallas, 1999; 5). En enero de 1997, la tasa de desempleo abierto fue de 4.5%, mientras que en octubre de 1999, de 2.5%. INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>

Más aún, el sector exportador ha contribuido crecientemente al desarrollo de una fuerza de trabajo calificada. En 1998, los trabajadores manuales de la industria maquiladora representaban cerca de 80%, mientras que los técnicos y administrativos, categoría que incluye contadores, abogados y administradores, significaron el 20% restante.<sup>56</sup>

México se ha convertido en un "exportador confiable de productos sofisticados, desde sistemas de freno para automóviles hasta computadoras portátiles [...] con mayor frecuencia ingenieros mexicanos se encuentran dentro de proyectos de investigación multimillonarios o en centros de desarrollo de investigación diseñando y probando productos".<sup>57</sup> Por ejemplo, la planta de Sony en Tijuana depende de ingenieros mexicanos para el diseño de su producción y el desarrollo de su software y hardware. El grupo de ingeniería de diseño fue creado en 1994 y desde entonces ha producido 70 diferentes modelos de televisores para los mercados del continente. La planta de Samsung en Tijuana es parte fundamental de la expansión en América del Norte de esta compañía en lo que se refiere a televisores digitales y de gran tamaño. La compañía finlandesa de telecomunicaciones Nokia estableció recientemente una planta en Tamaulipas para la producción de teléfonos celulares.

### Las plantas maquiladoras

El debate acerca de la contribución de las actividades de la industria maquiladora a la economía mexicana ha estado dominado por los estereotipos y las ideologías. Los promotores del libre comercio tienden a considerar las maquiladoras como generadoras de producción, empleos y tecnología, mientras que sus opositores las consideran como líneas de ensamblaje de bajos salarios que no añaden nada a la economía nacional, no desarrollan a los técnicos y administradores locales y no consiguen incorporar insumos internos. No es sorprendente que la realidad se encuentre entre estas dos perspectivas, y que, más aún, la realidad dependa de hacia qué tipo de maquiladoras se vuelva la vista.

De acuerdo con Carrillo y Hualde,<sup>58</sup> la industria maquiladora de ensamblaje es una industria dinámica, moderna y heterogénea. En México coexisten tres tipos de maquiladoras: 1) las plantas tradicionales de trabajo

<sup>56</sup> Lucinda Vargas, 1999; 29.

<sup>57</sup> Smith y Malkin, *op. cit.*, p. 51.

<sup>58</sup> Carrillo y Hualde, *op. cit.*

intensivo, 2) las plantas orientadas a procesos de manufactura y 3) las plantas basadas en competencias intensivas de conocimiento que enfatizan las agrupaciones productivas. De esta forma, la crítica a las maquiladoras se deriva del estereotipo generado por la primera generación de estas plantas, y no ha tomado en cuenta la evolución de este sector en México. Durante la década de los noventa, las maquiladoras fueron la segunda fuente de divisas y la principal generadora de empleos en el sector manufacturero. En 1999, las maquiladoras emplearon más de 1.1 millones de trabajadores, que son más de 10% de los registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los hombres representan actualmente más de la mitad de los trabajadores de la industria maquiladora. En México, cerca de 40% de la industria maquiladora es ciento por ciento nacional. El valor agregado de la producción maquiladora se ha incrementado gradualmente y hoy representa más de 20% del total de las exportaciones de esta industria.

El impacto de la actividad exportadora en el desarrollo nacional es de particular importancia porque está geográficamente dispersa. Anteriormente, la actividad exportadora de México se concentraba en las ciudades más grandes, como México, Guadalajara y Monterrey, y en el área de la frontera norte. Actualmente, casi todos los estados mexicanos participan en el comercio internacional, incluyendo los rurales como Aguascalientes, Campeche, Durango y Yucatán. Entre 1993 y 1998 el número de maquiladoras de exportación se incrementó 75%, al pasar de 2 405 a 4 235. Más de la mitad de estas plantas se localizaban lejos del área de la frontera norte.<sup>59</sup>

El establecimiento de plantas maquiladoras ha promovido el desarrollo de centros de producción regionales. Se ha dado una concentración en la producción de automóviles en el área Saltillo-Monterrey. El área Tijuana-Mexicali es el líder mundial en la producción de televisores. Campeche tiene 20 nuevas maquiladoras en las áreas de textiles, alimentos procesados y equipo para deportes acuáticos. Yucatán cuenta con más de 100 maquiladoras que producen textiles y alimentos procesados, y emplean a 26 000 trabajadores. El estado de Aguascalientes es el centro de productores como Nissan, mientras que en Jalisco se han instalado la Hewlett Packard, la IBM, Lucent Technologies y Xerox. Guadalajara se ha convertido en un centro de producción de partes y componentes de aparatos eléctricos y electrónicos. Los estados de Puebla y Tlaxcala y la región de La Laguna son sitios preferidos por los productores de la industria de la confección.

<sup>59</sup> El número de plantas maquiladoras que operan en México ha crecido en forma constante desde 1993, cuando se establecieron 2 405. Para 1994 este número había aumentado a 2 602; para 1995, a 2 939; en 1996 era de 3 402; en 1997, de 3 839, y en 1998, de 4 235 (Secofi).

Por lo que respecta a la participación de los gobiernos locales, las autoridades están más conscientes de los beneficios que las exportaciones pueden traer a sus estados y han actuado a fin de promoverlas y atraer la inversión. El estado de Guanajuato, por ejemplo, un importante productor de ropa y calzado, ha abierto oficinas en ciudades como Chicago, Dallas, Los Ángeles y Nueva York, así como Londres y Tokio. En 1995 se encontraban en Guanajuato 362 compañías exportadoras y para fines de 1998 este número se había incrementado a 768.<sup>60</sup> De los estados mexicanos, más de 15% tienen oficinas comerciales en el extranjero; por ejemplo, los estados de Campeche, Tabasco y Yucatán han abierto oficinas comerciales en los estados de Idaho, Oregon y Washington, respectivamente. El comercio le ha dado a las autoridades locales nuevas oportunidades para hacer llegar los recursos nacionales y extranjeros a sus regiones, y se ha convertido en un instrumento para la promoción de la agenda de desarrollo de cada estado.

### Retos para el futuro

A pesar de los beneficios logrados por su política comercial, México enfrenta enormes retos que deben ser encarados en el futuro inmediato. El país todavía cuenta con una economía de tipo dual que excluye a la mayoría de la población de las actividades productivas con alto valor agregado. Las primeras generadoras de empleos son las industrias pequeña y mediana, las cuales tienen ante sí grandes desafíos que encaran antes de integrarse al sector exportador, y esta integración no ocurrirá como una consecuencia inevitable de la apertura comercial. Un problema permanente de la pequeña industria ha sido la falta de acceso a créditos, lo que le ha impedido a la mayor parte de esta industria la expansión y modernización de sus plantas productivas.<sup>61</sup> Las que entran en las etapas de expansión y modernización necesitan, además, apoyo técnico para una gran variedad de actividades, entre otras: administración de inventarios, apertura de canales de distribución, desarrollo de productos, control de calidad, empaque y mercadotecnia.

<sup>60</sup> Vicente Fox, 1999.

<sup>61</sup> En 1994 Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior) aprobó créditos por más de 15 mil millones de dólares; en 1995 estos créditos bajaron a ocho mil millones; en 1996, a seis mil millones; en 1997, a cinco mil millones, y en 1998 se recuperaron para alcanzar los seis mil millones de dólares. Se espera que el programa de créditos de Bancomext para 1999 sea de 7.5 mil millones de dólares (The Wall Street Journal, 1999).

Un desarrollo de largo alcance sólo podrá lograrse, de cualquier forma, con una recuperación y un crecimiento económico vigoroso y sostenido. Debido a que la tasa de incremento de la fuerza de trabajo anual para los próximos cuatro años es de 2.3%, el crecimiento económico de México debe ser de 6 o 7% también anual, a fin de evitar un mayor desempleo. Este rápido crecimiento tendrá que ser financiado por un aumento en las exportaciones y un ahorro interno más alto, lo que claramente constituye un enorme reto. Si se considera que México puede lograr esta tasa de crecimiento económico y que las importaciones mantendrán su tasa de crecimiento tradicional, entonces las exportaciones tendrían que incrementarse anualmente 30 por ciento.

El asegurar un mercado abierto para las exportaciones mexicanas será, obviamente, crítico para este esfuerzo; además, a fin de lograr estos objetivos el país en su conjunto tendrá que tomar medidas para aprovechar las oportunidades donde éstas se encuentren. Este reto significa mantener y consolidar la presencia de México en los mercados de Canadá y los Estados Unidos, al mismo tiempo que se hagan esfuerzos por aumentar sus exportaciones en América Latina, Europa, la región del Pacífico y el Atlántico. Aunque el libre comercio se ha convertido en una condición necesaria para el crecimiento económico de México, no es de ninguna manera una condición suficiente para el desarrollo del país.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde, "Third Generation of In-Bond Assembly Plants. The Case of Delphi-General Motors", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 9, septiembre de 1997.
- Castillo, Gustavo del y Gustavo Vega Cánovas, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Center for Trade and Policy Law, 1995.
- Federal Reserve Bank of Dallas, "Mexican Economy", El Paso Branch 1, Federal Reserve Bank of Dallas, 1999.
- Fox, Vicente, gobernador de Guanajuato, "Guanajuato: globalización y oportunidades", 5 de marzo de 1999, mimeo.
- GATT, *Trade Policy Review. Mexico*, Ginebra, GATT, 1994.
- Heath, Jonathan, "The Impact of Mexico's Trade Liberalization: Jobs, Productivity and Structural Change", en Carol Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 1998.
- Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993.

INEGI, página en: <http://www.inegi.gob.mx>.

Jones, Jeff, "Are Exports Unlimited?", *Business Mexico*, vol. 7, núm. 6, junio de 1997, pp. 12-15.

Kehoe, Tim, "A Review of Mexico's Trade Policy from 1982 to 1994", en Arndt Sven y Chris Milner (comps.), *The World Economy Global Trade Policy 1995*, Londres, Blackwell Publishers Limited, 1995.

Kessler, Tim, "Political Capital: Mexican Finance Reform under Salinas", *World Politics*, vol. 51, núm. 1, octubre, 1998, pp. 36-66.

Kurt Salmon Associates Capital Advisors, "Textile Transactions and Trends. Perspectives on Merges and Acquisitions in the Textile Industry", verano, 1999, 6 pp., mimeo.

Lloyds Mexican Economic Report, enero y mayo de 1999, <http://Mexconnect.com/MEXlloyds>.

Lowe, Nichola y Martin Kenney, "Foreign Investment and Global Geography of Production: Why the Mexican Consumer Electronics Industry Failed", *World Development*, vol. 27, núm. 8, 1999, pp. 1427-1443.

Lustig, Nora, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*, Washington, D.C., The Brookings Institutions, 1992.

Mayer, Frederick W., *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.

Naim, Moisés y Sebastian Edwards, *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1997.

Noyola, Pedro, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en Secofi (ed.), *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Pastor Jr., Manuel y Carol Wise, "Mexican-Style Neoliberalism", en Carol Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 1998.

Poitras, Guy y Raymond Robinson, "The Politics of NAFTA in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 1, primavera de 1994.

Schrader, Esther, "Mexico Learn Lesson Well in Pursuit of Trade Accords: Exports Pact Similar to NAFTA May Hinder Clinton's Push to Form 34-Nation Free Trade Area of the Americas", *Los Angeles Times*, 14 de septiembre de 1999.

Secofi, "Maquiladoras Contribute to U.S.-Mexico Border Development", *NAFTA Works*, vol. 3, núm. 3, marzo, 1998a, pp. 1-2.

- , “Latest NAFTA Tariff Reductions Benefit Textiles”, *NAFTA Works*, vol. 3, núm. 12, diciembre, 1998b, p. 3. (<http://www.naftaworks.org>).
- , “Mexico Exports and Increasingly Participates in International Trade”, primavera, 1998c. (<http://www.naftaworks.org>).
- , *NAFTA Works for Mexico Canada Trade, 1993-1998*, Secofi-Canada, Ottawa, 1998d.
- , “Mexico's Auto Industry: A Remarkable Performance”, *NAFTA Works*, vol. 4, núm. 1, enero, 1999a, pp. 1-2.
- , *NAFTA Works for Textiles, Sectoral Fact Sheet*, 1999b. (<http://www.naftaworks.org>).
- , *NAFTA Works for Electronics. Sectoral Fact Sheet*, 1999c. (<http://www.naftaworks.org>).
- Smith, Geri y Elizabeth Malkin, “Remaking Mexico”, *Business Week*, 21 de diciembre de 1998, pp. 51-54.
- Story, Dale, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986.
- The Wall Street Journal*, 21 de abril de 1999, p. A18.
- Torres, Blanca y Pamela S. Falk (comps.), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos, México*, El Colegio de México, 1989.
- U.S. Executive, *NAFTA Three Year Report*, Washington, D.C., GAO, julio de 1997.
- U.S. International Trade Commission, *The Year in Trade*, Washington, D.C., septiembre de 1995.
- Vargas, Lucinda, “Maquila History in Perspective”, *Twin Plants News*, marzo de 1999, pp. 28-31.
- Weintraub, Sidney, *NAFTA at Three*, Washington, D.C., CSIS, 1997.
- y Christopher Sands (comps.), *The North American Auto Industry under NAFTA*, Washington D.C., CSIS, 1998.
- WTO, *Trade Policy Review, Mexico*, Ginebra, WTO, 1997.
- , Press Release 128, 22 de abril de 1999.