

Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras*

Juan Carlos Moreno-Brid Jesús Santamaría Juan Carlos Rivas Valdivia

Introducción

México, Estados Unidos y Canadá pusieron en marcha hace más de diez años el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para el gobierno mexicano de ese período, el TLCAN fue el corolario de un cambio radical en la estrategia de desarrollo de la nación. Dicho cambio implicó la intención de poner fin, de una vez por todas, a la estrategia de sustitución de importaciones y a la industrialización dirigida por el Estado, en aras de una estrategia centrada en la liberalización comercial y en la reducción de la intervención estatal en la economía.

Dentro de esta nueva estrategia, el TLCAN fue visto por el gobierno del país y por algunos expertos como un instrumento para alcanzar dos metas. La primera, insertar a la economía mexicana en una trayectoria no inflacionaria, con crecimiento fundamentado en las exportaciones de productos no-petroleros, principalmente hacia Estados Unidos. El supuesto subyacente era que el TLCAN, aunado a las drásticas reformas macroeconómicas y a la rápida y unilateral liberalización comercial –iniciada a mediados de los años ochenta–, induciría un aumento en la inversión nacional y extranjera para explotar el potencial de México como plataforma de exportación a Estados Unidos. En esta visión, la rápida expansión del sector manufacturero mexicano, que supuestamente ocurriría impulsada por las exportaciones de productos intensivos en mano de obra, conduciría al resto de la economía a una trayectoria de alto y sostenido crecimiento. La segunda meta y el objetivo de política decisivo era –desde dicho punto de vista– garantizar la continuidad de las reformas macroeconómicas de México. De hecho, según el gobierno de entonces, el TLCAN impondría restricciones internacionales –legales, en particular– que disuadirían o cancelarían toda tentativa de gobiernos subsecuentes en México orientada a regresar al proteccionismo comercial y a la fuerte intervención estatal en la economía.

El TLCAN y las reformas macroeconómicas en las cuales éste se inserta, no han sido ni la panacea argumentada por sus partidarios ni el desastre previsto por algunos de sus opositores.¹ En cualquier caso, las grandes expectativas a que dio lugar han sido, hasta ahora, satisfechas sólo parcialmente. Por una parte, la economía de México en los pasados diez años ha estado marcada por déficit presupuestarios pequeños, una baja inflación, una oleada de exportaciones no petroleras, y el aumento de la inversión extranjera directa

*Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas. Cabe señalar que una versión preliminar y en inglés se publicó en *Development and Change. Forum 2005*, vol. 36, núm 6; del Instituto de Estudios Sociales, Holanda, diciembre de 2005.

1. Recientes evaluaciones sobre el impacto del TLCAN en la economía mexicana se pueden consultar en J. Audley, *et al.* (2003), R. Blecker, (2005) A. Tornell, *et al.* (2004), D. Lederman, *et al.* (2004) y J.C. Moreno-Brid *et al.* (2005).

Coordinador de investigaciones,
Comisión Económica para América
Latina(CEPAL)
<juancarlos.moreno@cepal.org>

Economista por la UNAM,
consultor independiente
<jsantama99@yahoo.com.mx>

Economista, CEPAL
<juancarlos.rivas@cepal.org>

(IED). Por otra parte, en términos de desarrollo, su desempeño ha sido decepcionante. De hecho, la formación de capital fijo ha estado estancada y el producto interno bruto (PIB) real ha crecido por debajo de su promedio histórico, claramente insuficiente para generar el número de empleos requeridos. Más aún, las restricciones de la balanza de pagos sobre el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana han llegado a ser más rígidas.

Este artículo examina la política industrial y la actuación económica de México, con énfasis sobre el cambio estructural en el sector manufacturero asociado al TLCAN. Esperamos que el análisis ayude a entender mejor la evolución de la economía mexicana después del Tratado, caracterizada por claroscuros: baja inflación pero déficit presupuestario; y crecimiento de las exportaciones de bienes no petroleros, acompañado de una lenta expansión económica. Cerramos este artículo presentando algunas implicaciones de política que se centran en la necesidad de consensuar una nueva agenda de desarrollo para que el país finalmente tenga éxito en su búsqueda del crecimiento económico sostenido.

Política industrial y actividad económica 1940-1984

A partir de los años cuarenta y hasta la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado, el desarrollo económico de México estuvo basado en la participación de un Estado fuerte que fomentó la industrialización a través de una política de sustitución de importaciones. La política económica se centró en el establecimiento de niveles moderados de protección efectiva para la manufactura, con una limitada, y no obstante *ad hoc*, dispersión creciente de las tasas arancelarias entre las industrias. La protección comercial se efectuó mediante la imposición de requisitos para la importación, estableciendo precios oficiales para ciertas mercancías importadas y prohibiendo la entrada de varios productos del exterior. La inversión extranjera directa fue regulada fuertemente, aceptando su participación, de manera minoritaria, solamente en áreas no estratégicas de la producción manufacturera, y excluida del resto.

La política industrial operó mediante programas enfocados a sectores específicos, con la intención de constituir un sector manufacturero capaz de producir bienes de capital y algunos insumos intermedios (Ros, 1994). Para alcanzar tal meta, en ciertos sectores se aplicaron reducciones impositivas y eliminación de restricciones comerciales sujetas al grado de contenido local y al desempeño exportador. Los programas sectoriales fueron los de la industria automotriz y la producción de componentes de computadora, así como del sector farmacéutico (CEPAL, 1979). Estas políticas fueron complementadas con una marcada intervención de las empresas estatales en proyectos de inversión que el sector privado no emprendería, como por ejemplo la oferta estratégica de insumos intermedios básicos. Además, fue creada una cantidad de empresas públicas con la compra o la expropiación de compañías privadas, por razones de seguridad o bien para evitar bancarrotas y mantener el empleo (Rogozynsky, 1997). En 1982 las 1 155 empresas estatales –sin tomar en cuenta los bancos comerciales recientemente nacionalizados– participaron en 41 de las 49 ramas de actividad industrial del país, en algunas de las cuales se ejerció un significativo poder de mercado (SHCP, 1994).

Un elemento clave en la estrategia industrial de México era, y sigue siendo, el programa maquilador. Éste se creó en 1966 para estimular el establecimiento de plantas intensivas en mano de obra fuertemente vinculadas a la exportación (conocidas como

“maquiladoras”) a lo largo de la frontera norte, ofreciendo un acceso exento de impuestos para la importación de insumos y maquinaria, además de la exención del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta (ISR). Previendo un impacto negativo en la producción local, en el programa se limitaron las ventas de las maquiladoras en el mercado interno a un pequeño porcentaje de las ventas totales. Algunos de los instrumentos usados para dar incentivos fiscales a los exportadores fueron los certificados para el reembolso de impuestos (Cedis) y los certificados para el estímulo fiscal (Ceprofis). Además, los bancos de desarrollo y algunas entidades públicas, así como los bancos privados, aseguraron el soporte financiero para subsidiar las actividades industriales; sin embargo, hubo poco seguimiento y falta de supervisión.

En resumen, durante la fase de sustitución de importaciones, el sector manufacturero de México recibió el apoyo del gobierno a través de cuatro canales diferentes: i) el establecimiento de precios artificialmente altos para los productos finales vendidos en el mercado interno, debido a la protección comercial; ii) los bajos costos de insumos claves como la energía y otros bienes subsidiados, y por los incentivos fiscales; iii) el subsidio al crédito proveniente de la banca de desarrollo y de ciertas entidades públicas, pero también del sector bancario privado, y iv) las exenciones fiscales para ciertas importaciones de maquinaria y equipo (Moreno-Brid y Ros, 2004).

La estrategia, en conjunto, tuvo logros importantes. Ésta transformó al país de una economía agraria a una sociedad urbana y semi-industrial. A partir de 1940, y hasta mediados de los años setenta, el PIB real de México creció a una tasa anual de 3.1% por habitante. La manufactura fue la fuerza impulsora del crecimiento; la producción de este sector se expandió a una tasa promedio cercana a 8% anual, impulsada por una demanda interna muy dinámica. En este período, la proporción de la manufactura en el PIB se elevó diez puntos y alcanzó 25%. Sin embargo, esta estrategia subestimó la importancia de ciertos obstáculos presentes en la trayectoria de un desarrollo sostenido para el país. El primero, la distribución desigual de los beneficios del crecimiento económico. El segundo, la falta de una reforma fiscal que fortaleciera los ingresos fiscales y redujera así la dependencia del sector público sobre la deuda externa. A excepción del desarrollo de la maquila y de algunos programas especiales de desarrollo sectorial, descritos arriba, las políticas para la promoción de las exportaciones fueron escasas e ineficientes. Estas limitaciones resultaron fatales.

En la segunda mitad de los años setenta, la expansión económica de México perdió ímpetu; hubo dificultades serias para sustituir las importaciones de bienes de capital de alta tecnología. Y el gasto público se convirtió en el motor del crecimiento. En 1977 el gobierno lanzó un programa de desarrollo ambicioso, financiado por la enorme afluencia de ingresos petroleros y por deuda externa. Este auge petrolero tuvo una breve duración. Los ingresos fiscales se hicieron dependientes de las exportaciones del petróleo y llegaron a ser muy vulnerables a los choques externos. Las importaciones de bienes intermedios y de capital se incrementaron rápidamente, causando un mayor déficit comercial. Además, el colapso del mercado internacional de petróleo en 1981, y el aumento de las tasas de interés de Estados Unidos ocasionaron una crisis en México, que forzó al presidente López Portillo a declarar, en agosto de 1982, una moratoria en el pago del servicio de la deuda externa. Esto dio por terminada la expansión económica que, por cuarenta años, se había

presentado en México, y surgió como el catalizador de una serie de reformas económicas dirigidas a posicionar al sector privado y a las fuerzas del mercado como los agentes promotores de la inversión y la industrialización en México.

Hacia el TLCAN: liberalización comercial unilateral y desregulación de la inversión extranjera (1985-1994)

A principios de los años ochenta, en las postrimerías de la más dramática crisis de la balanza de pagos que México enfrentó en décadas, el presidente De la Madrid (1982-1988) inició la puesta en marcha de una serie de reformas económicas encaminadas a desplazar el modelo tradicional de conducción del desarrollo del país. Esta nueva estrategia estaba basada en la liberalización comercial y financiera, en la desregulación de la IED y en la privatización. En este período tuvo lugar un cambio radical en las políticas industriales; así, las políticas enfocadas a la protección de sectores específicos fueron desplazadas por políticas horizontales. Tal viraje tuvo un impacto significativo en el sector manufacturero, ya que eliminó, si no es que todos, la mayoría de los subsidios e incentivos fiscales que había recibido tradicionalmente.

Liberalización comercial y desregulación de la IED

Las reformas económicas, comenzadas tímidamente en 1984, pronto adquirieron velocidad y se caracterizaron por una reducción o eliminación unilateral de los aranceles y de las barreras no arancelarias al comercio exterior, y por la firma de acuerdos comerciales internacionales. En 1985 México firmó un acuerdo bilateral sobre subsidios y medidas compensatorias con Estados Unidos, comprometiéndose a eliminar los subsidios a la exportación, materializados en el establecimiento de bajos precios internos para la energía y tasas de interés preferenciales. Sin embargo, se estableció a la par un sistema de devolución que permitía el reembolso de los aranceles pagados por los exportadores, y un programa que permitía la libre entrada de productos y materias primas para la exportación (Pitex). Antes de finalizar el año, los requisitos de importación para 908 artículos –de un total aproximado de 8 000– habían sido eliminados; esta unilateral y drástica apertura del mercado interno se dio principalmente en los rubros de bienes de capital e insumos intermedios. En 1986, México entró al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y comenzó a flexibilizar las restricciones que existían hasta ese momento para la IED, particularmente en lo referente a las industrias intensivas en capital o tecnología. En diciembre de 1987, los requisitos de permisos previos a la importación fueron suprimidos en 25 de 48 ramas del sector manufacturero. Su cobertura en las 23 ramas restantes cayó significativamente y algunos años después habría de ser cancelada.

Posteriormente, en 1998, los precios oficiales sobre bienes importados habían sido eliminados completamente, el rango de aranceles se comprimió de 0 a 100% a niveles de 0 a 20%, su promedio cayó por debajo de 24.5% y solamente se mantuvieron cinco tasas diferenciadas. Hay consenso respecto de que, antes del fin de ese año, la liberalización comercial en el sector manufacturero de México era casi total (Ten Kate y De Mateo 1989a y 1989b). Las excepciones más notables fueron para los productos de las ramas

de electrónica, computación y automotriz, las cuales permanecieron sujetas a programas especiales de desarrollo.²

La administración del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) aceleró estas reformas. En 1989 un nuevo marco regulatorio para la IED fue aprobado; se eliminaron las restricciones a la participación del capital extranjero casi en 75% del total de ramas de actividad económica.³ En diciembre de 1993, justo antes de que el TLCAN entrara en vigor, una nueva ley para la inversión extranjera fue decretada, simplificando los procedimientos administrativos y eliminando todas las restricciones sobre la IED en manufacturas, excepto en la producción de explosivos y petroquímicos básicos (Clavijo, 2000 y Moreno-Brid, 1999b). Aquí lo más importante fue la cancelación progresiva de todos los requisitos para la entrada de la IED en el sector automotriz. Para entonces la mayor parte (91%) de las ramas de la actividad económica estaban abiertas a la participación mayoritaria del capital externo (Secofi, 1994). En los últimos años de la década de los noventa, la participación de la IED en el sector bancario fue completamente liberalizada; y hoy la mayoría de los bancos privados en México son de propiedad extranjera.

Las negociaciones del TLCAN comenzaron en 1991, y para entonces México era ya una de las economías más abiertas al comercio exterior (OCDE, 1992). El acuerdo trilateral fue firmado dos años más tarde entre México, Estados Unidos y Canadá, y entró en vigor el primero de enero de 1994 con el compromiso de eliminar progresivamente, a lo largo de los diez años siguientes, las tasas arancelarias, las barreras no arancelarias al comercio intrarregional y las restricciones sobre la entrada de la IED (Secofi, 1994). Pocas restricciones comerciales fueron mantenidas en México (equivalentes a 7% del valor de las importaciones); éstas se centraron en la protección de la agricultura, particularmente en la producción del maíz, en la refinación de petróleo y en la producción de equipo de transporte. El nuevo régimen comercial no incluyó ningún nuevo incentivo para las exportaciones, más allá de la exención de aranceles para las importaciones temporales –permitidos entonces para la industria maquiladora–, los reembolsos arancelarios y el programa Pitex (Ros, 1993).

Evolución de la política industrial hasta el TLCAN

Hasta 1984, la política industrial de México aún intervenía fuertemente en sectores específicos. De hecho, el Programa Nacional para el Fomento Industrial y el Comercio Exterior (Pronafice), presentado en aquel año, suponía aún que la sustitución de importaciones selectiva de bienes de capital aceleraría el desarrollo económico. Además, establecía un papel significativo del sector público en la promoción de la industrialización. A pesar de ello, el Pronafice no fue puesto en marcha debido a la carencia de recursos fiscales y, más importante aún, por el giro total en la orientación de la política económica, la cual estaba en contra de la intervención del Estado en la esfera productiva (Clavijo y Valdivieso, 1994).

2. Los permisos a la importación fueron removidos de la industria electrónica en 1990. En la industria automotriz, la liberalización comercial comenzó en el periodo 1990-1993, y sólo se dio una mayor liberalización con el TLCAN, cuando se sustituyeron las medidas oficiales sobre el contenido doméstico por las reglas de origen.

3. Ver Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

De hecho, de forma paralela al cambio en la política comercial, ocurrió un cambio de la política industrial en la segunda mitad de los años ochenta. Este cambio se hizo explícito en el Programa Nacional para la Modernización Industrial y el Comercio Exterior (Pronamice), de 1990-1994. Éste estableció el marco jurídico para una nueva política industrial, basada en políticas “horizontales” que se aplicarían para compensar las fallas del mercado y que no favorecían a sectores individuales. Tuvo como objetivo el estímulo de la inversión, simplificando los procedimientos administrativos y acelerando la deducción impositiva de la tasa de depreciación (Clavijo y Valdivieso, 1994). De manera interesante, la cobertura de los programas sectoriales de desarrollo fue ampliada, pero su alcance e instrumentos fueron modificados radicalmente, para enfocarse solamente en la reducción de las barreras comerciales y en la simplificación administrativa.

El desarrollo del programa especial para la industria automotriz, puesto en marcha décadas atrás, fue modificado y el sector se liberalizó drásticamente en 1989. Los límites en el número de líneas y modelos de vehículos fueron relajados, así como también los requisitos de contenido local. El programa especial para el desarrollo de la industria de la computación también se modificó el año siguiente; en particular se eliminaron todos los requisitos para la obtención de permisos para la importación.

El sistema de incentivos fiscales para la industria también fue modificado. Los Ceprofis fueron eliminados prácticamente en 1988. De hecho, mientras que en los primeros años de la década de los ochenta alrededor de 23% de la cantidad total concedida para tales incentivos fue destinado a fomentar la inversión, para el final de esa década 95% de estos recursos estuvieron vinculados con la exención de impuestos para las importaciones temporales con propósitos de reexportación. El restante 5% se destinó a programas de desarrollo de sectores específicos (a la industria automotriz, a la electrónica y la de productos farmacéuticos), los cuales pronto perdieron importancia (Clavijo y Valdivieso (1994).

La administración salinista (1988-1994) profundizó el desmantelamiento de la política industrial tradicional e inauguró una nueva generación de programas de naturaleza horizontal supuestamente orientados a maximizar las ventajas comparativas. Su diseño, compatible con las recomendaciones del GATT, excluyó cualquier tipo de subsidios o programas de reducción de impuestos y esquemas comerciales de protección industrial. Más aún, los nuevos programas estaban diseñados para aplicarse en todas las áreas de negocios, ya fuera en la manufactura o en los servicios, y consistieron en: i) fijar las líneas para el diagnóstico de la actividad económica en cuestión, y ii) identificar las acciones y requerimientos del gobierno y de las entidades privadas para mejorar su funcionamiento (Ten Kate y Niels, 1996). Está pendiente una evaluación formal de estos programas, pero, en general, la magnitud de los recursos –financieros o de otra índole– asignados a ellos fue demasiado pequeña. De esta manera, seguían siendo incapaces de avanzar de manera perceptible en la solución de problemas estructurales arraigados en la industria; *inter alia*, agudizó los vacíos tecnológicos, debilitó los sistemas nacionales de innovación, profundizó la carencia de recursos financieros a largo plazo y la escasez de inversión en México para modernizar la maquinaria y el equipo. Hay consenso respecto de que no se desarrolló todo el potencial de México como una plataforma de exportación de manufacturas más allá de las actividades –como las maquiladoras– altamente dependientes de la entrada de importaciones temporales para la reexportación exentas de impuestos (Máttar,

et al., 2003). Claramente, la persistente apreciación en términos reales del peso mexicano contra el dólar de Estados Unidos no ayudó.

Cambio en la política industrial después del TLCAN: ¿retórica o realidad?

El TLCAN institucionalizó formalmente la estrategia de liberalización comercial de México en un acuerdo con Canadá y Estados Unidos, su principal socio comercial.⁴ Desde entonces México ha compaginado con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con la Organización Mundial de Comercio (WTO, por sus siglas en inglés), al mismo tiempo que ha firmado acuerdos de libre comercio con numerosos países y regiones, incluidos Chile (1991), Costa Rica (1994), Colombia (1994), Venezuela (1994), Bolivia (1994), la Unión Europea (2000) y Japón (2004).

En mayo de 1996, meses después de la dramática crisis de la balanza de pagos experimentada un año atrás, el presidente Zedillo (1994-2000) lanzó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), el cual proponía la reorientación de las políticas industriales prevalecientes desde 1985 (Ten Kate y Niels 1996). El argumento era que la liberalización comercial había conducido a una excesiva fragmentación de algunas cadenas productivas en la industria mexicana. De esta manera, para aumentar el valor agregado interno se consideró necesario poner en marcha políticas e incentivos para sectores específicos, aunque se excluyó explícitamente la adopción de medidas de protección comercial. De acuerdo con su potencial de exportación estimado, se identificó como industrias de alta prioridad a las siguientes: textil, calzado, automotriz, electrónica, acero, productos petroquímicos y elaboración de productos enlatados (Ten Kate y Niels; 1996).

En la práctica, las iniciativas instrumentadas para fortalecer el potencial de exportación estuvieron basadas en el supuesto de que ningún subsidio se debía conceder más allá de la disminución de impuestos a la entrada de importaciones temporales o de eliminación acelerada de ciertas tarifas. Estas iniciativas –además de los programas para las maquiladoras, la devolución de impuestos y el Pitex, examinados en las páginas anteriores– incluyeron el Altex, un programa para favorecer la entrada de insumos temporales exentos de impuestos para los grandes exportadores. El sistema mexicano para la promoción externa (Simpex) fue puesto en marcha para informar a la comunidad de negocios sobre las oportunidades de inversión en México, y para proveer a las compañías locales de la información necesaria para la comercialización de sus productos. Adicionalmente, se presentaron algunos programas para ofrecer asesoría a las compañías locales para consolidar sus posibilidades de exportación, directa o indirectamente.

El cambio más significativo ocurrió en el año 2000 cuando una serie de programas para el desarrollo sectorial (Prosec) fueron lanzados para compensar a ciertas industrias –clasificadas en 22 sectores– por el impacto adverso de la puesta en marcha de la regla 303 de TLCAN, la cual buscaba evitar las distorsiones comerciales en la región. Esta regla implicaba que ocho años después de la entrada en vigor del TLCAN México debía equiparar las tarifas nominales aplicadas a las importaciones que tenían su origen fuera de Norteamérica, con las aplicadas a las mercancías provenientes de la región del TLCAN. El

4. Después del TLCAN México firmó más acuerdos comerciales, entre otros con la Unión europea, Japón y varios países de América Latina.

establecimiento de esta regla causó una drástica reducción de las tarifas de importación de un extenso número de artículos que venían del resto del mundo. La meta del Prosec se centraba en buscar medidas comerciales que compensaran a un número seleccionado de sectores por el impacto adverso de esta medida de liberalización comercial, reduciendo los costos de las importaciones de insumos intermedios a través de la disminución de las tarifas de importación. No existe una estimación cuantitativa del impacto de tales programas, pero los expertos académicos tienden a coincidir en que el Prosec causó una de las más importantes distorsiones en el sistema comercial, dado que esto abría la posibilidad legal de aplicar diferentes aranceles de importación a un mismo artículo, dependiendo del tipo de empresa o de sector importador.⁵

La administración actual del presidente Vicente Fox (2001-2006) reafirmó la noción de que México, aunque firmemente arraigado en una estrategia de liberalización comercial, debe establecer políticas para sectores específicos que estimulen la inversión y el desarrollo económico del país. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció explícitamente que, específicamente en el sector industrial, uno de los objetivos más importantes era aumentar el valor agregado de los productos nacionales y consolidar los vínculos entre las cadenas productivas locales. Esto fue así porque el discurso afirmaba que el Estado –a nivel nacional, regional y local– tenía el rol de promover la competitividad internacional. De esta manera, se puso en marcha una serie de programas sectoriales para alzar la competitividad internacional de las industrias siguientes: automotriz, electrónica, software, aeronáutica, textil, agricultura, maquiladoras, productos químicos, cuero y zapatos, turismo, comercio y construcción. Al momento de escribir este artículo, sólo cuatro de estos programas habían sido formalmente completados e instrumentados: el de la electrónica, el de software, cuero y zapatos, y textiles.

Contrario a la práctica prevaleciente en las últimas dos décadas, estos programas permitieron una más activa participación del Estado y un mayor uso de recursos públicos para proporcionar soporte financiero a diversos sectores en condiciones preferenciales. Sin embargo, dada la insuficiente magnitud de sus fondos y el atraso en su puesta en marcha formal, estos programas parecen haber tenido un impacto poco significativo. Así, en la práctica, el instrumento dominante de política industrial de la actual administración sigue siendo los permisos para la entrada de insumos importados exentos de impuestos para la reexportación. Por tanto, el anunciado cambio en la orientación de la política industrial mexicana, para desplazarse de políticas de fomento horizontal hacia medidas de apoyo para sectores específicos, hasta ahora parece ser más retórica que realidad. Será deseable que en el futuro cercano los programas mencionados sean completamente operacionales y cuenten con más recursos –financieros y de otra especie– para que realmente promuevan un cambio en el funcionamiento y la competitividad industrial.

TLCAN: ¿crecimiento económico impulsado por las exportaciones?

La liberalización comercial, coronada por el TLCAN, se ha asociado a la inserción dinámica de México en los mercados globales, aumentando su importancia en la exportación de

5. Para una revisión más amplia y un análisis comprensivo sobre los programas de fomento sectorial (Prosec) véase Secretaría de Economía (2000) y Dussel (2003, 2004).

manufacturas no petroleras. Estudios previos han demostrado que desde 1985, y particularmente desde 1995, México está entre los diez primeros países exportadores (no petroleros) en el ámbito mundial.⁶ Este desempeño tan favorable es particularmente evidente en la evolución de sus exportaciones manufactureras. De hecho, el cuadro 1 muestra cómo de 1985 a 1994 México se ubicaba en el quinto lugar entre los países con mayores aumentos en las exportaciones de manufactura, y cómo durante el período 1994-2001 (el año más reciente sobre el cual los datos comparativos están disponibles) México ocupa la segunda posición, apenas detrás de China.

Como muestra el cuadro 1, el despegue exportador de México dentro de las manufacturas inició por lo menos hacia el final de los años ochenta, antes de que el TLCAN entrara en vigor. Tal auge se debe en parte a los procesos comerciales de la liberalización que comenzaron a inicios de los años ochenta, pero también a los programas de desarrollo

Cuadro 1
Veinte países con mayor aumento en la participación de sus exportaciones manufactureras en el mercado mundial, 1985-1994 y 1994-2001

	1985	1994	Variación 85-94	Posición		1994	2001	Variación 94-01
	(A)	(B)	(B - A)			(C)	(D)	(D - C)
China	1.42	5.86	4.44	1	China	5.86	8.86	3.00
Malasia	0.55	1.73	1.18	2	México	1.71	3.28	1.57
Singapur	0.88	1.88	1.00	3	Estados Unidos	13.37	14.27	0.90
Tailandia	0.30	1.06	0.77	4	Filipinas	0.43	0.93	0.50
México	1.01	1.71	0.70	5	Canadá	3.78	4.27	0.49
Estados Unidos	12.82	13.37	0.55	6	Malasia	1.73	2.17	0.44
Indonesia	0.19	0.67	0.48	7	Corea	2.73	3.15	0.42
Corea	2.26	2.73	0.46	8	Hungría	0.23	0.56	0.33
España	1.49	1.79	0.30	9	Irlanda	0.59	0.83	0.24
Polonia	0.18	0.40	0.22	10	Rep. Checa	0.31	0.55	0.24
India	0.47	0.67	0.20	11	Israel	0.41	0.58	0.17
Turquía	0.22	0.40	0.18	12	Tailandia	1.06	1.23	0.17
Filipinas	0.31	0.43	0.12	13	Polonia	0.40	0.54	0.14
Hungría	0.15	0.23	0.09	14	Indonesia	0.67	0.77	0.10
Vietnam	0.00	0.08	0.08	15	Turquía	0.40	0.50	0.10
Irlanda	0.51	0.59	0.08	16	Vietnam	0.08	0.17	0.09
Australia	0.35	0.43	0.07	17	Eslovaquia	0.10	0.18	0.08
Portugal	0.44	0.51	0.07	18	Rumania	0.15	0.22	0.07
Paquistán	0.14	0.20	0.06	19	Bangladesh	0.10	0.15	0.05
Rep. Dominicana	0.06	0.11	0.05	20	Costa Rica	0.05	0.10	0.05

Fuente: cálculos propios con base en CAN 2003, CEPAL. Las manufacturas cubren los rubros 6, 7 y 8 de la clasificación CAN.

sectoriales puestos en marcha en la fase anterior de la industrialización guiada por el Estado. El lanzamiento de TLCAN abrió ciertamente una ventana sin precedente para la oportunidad de exportar hacia Estados Unidos, el mercado más grande del mundo. En 1994, las exportaciones totales representaron 16% del PIB real de México. En el año 2000 esta proporción se había más que duplicado, y alcanzaba 35.1%. Y, aunque ha disminuido un poco, todavía representa más de 33%.⁷ Tal auge exportador fue basado en el dinamismo

6. Véase Moreno-Brid, *et al.* (2005)

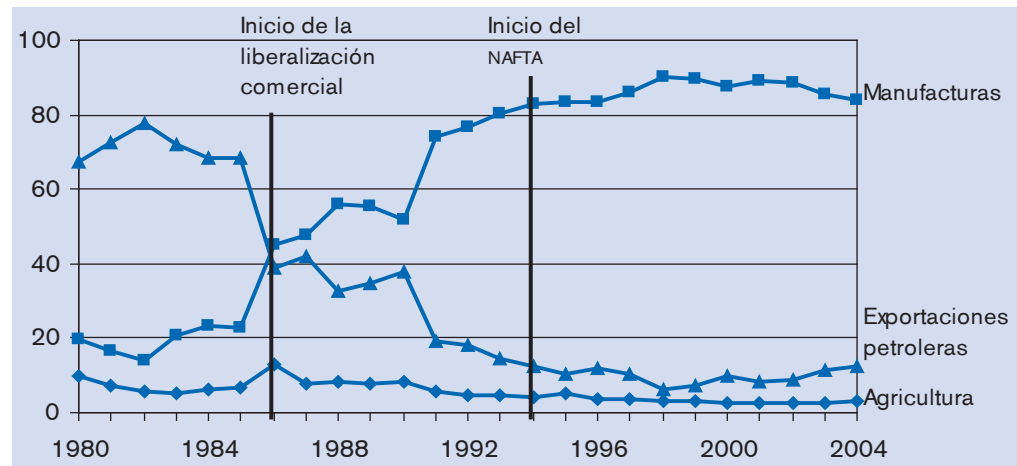
7. A menos que se especifique lo contrario, las gráficas en este artículo son generadas con base en información oficial, incluyendo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de México, Banco Mundial y CEPAL.

de las manufacturas, y cambió por completo la inserción de México en el comercio mundial. De hecho, sus principales exportaciones eran tradicionalmente materias primarias: camarón, café, algodón y tomates. A finales de los años setenta, México era una economía fundamentalmente exportadora de petróleo. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 1, antes de 1988 la manufactura proporcionaba ya más de 50% de las exportaciones totales de México. Hoy en día esta parte excede 85%, pues su rápido crecimiento ha más que compensado el lento funcionamiento de las exportaciones de petróleo, minerales y otras materias primas.

En los últimos veinte años, el sector externo ha sido indudablemente el componente más dinámico de la demanda para la industria manufacturera mexicana. De hecho, en 1988 las exportaciones fueron equivalentes a 49.7% del total del valor agregado generado por la industria manufacturera. En 1994, este porcentaje había subido a 71.9%, y para mediados de la década de los 2000 incluso excedió (en 61%) el valor agregado de la industria manufacturera. Este fuerte aumento en las exportaciones manufactureras de México fue impulsado ciertamente por el TLCAN. Pero también fue estimulado por dos factores relacionados muy cercanamente. El primero de ellos fue el derrumbe del mercado interno de México en 1995 (el PIB real cayó en 6%, en la llamada “crisis del tequila”), en el que las empresas se vieron forzadas a explorar mercados externos para compensar la caída en sus ventas locales. El segundo fue la aguda depreciación del tipo de cambio del peso en relación al dólar estadounidense, que ocurrió en este mismo año (45% en términos reales), en respuesta a la severa crisis experimentada en 1995.⁸ Esta depreciación se ha revertido desde entonces.⁹

Gráfica 1
México: composición de las exportaciones totales, 1980-2004

Fuente: elaboración de los autores con base en información del Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial* (2004).



8. Blecker (2005), Krueger (1998) y Pacheco-López (2004) provén estudios econométricos que concluyen que el TLCAN no tuvo un impacto significativo en las exportaciones mexicanas, aún después de controlar por los efectos del tipo de cambio. Sin embargo, Lederman et al. (2004) argumenta lo contrario.

9. Comparando los índices de precios al consumidor, medidos en moneda común, el peso se ha apreciado 26% en términos reales entre 1995 y 2004. Y si comparamos el deflactor de precios de bienes transables (manufacturas) vis à vis el de no transables (servicios) tenemos que la tasa de apreciación real del tipo de cambio es de 17% en el mismo período.

El auge exportador colocó a México entre los más exitosos competidores en muchas ramas manufactureras en el mercado de Estados Unidos; una posición desafiada actualmente por China. Las maquiladoras se constituyeron como uno de los agentes más relevantes detrás de este impulso a la exportación. De hecho, a inicios de los años noventa, este sector generó más de la mitad de las exportaciones totales de la manufactura mexicana y más de 40% de las exportaciones totales de México. Otros agentes importantes detrás de este auge fueron las empresas extranjeras ya establecidas en México, así como otras que llegaron como parte del flujo de inversión extranjera directa atraídas por la liberalización comercial, el TLCAN y el proceso de privatización. En este escenario, la IED creció de un nivel cercano a 2% del PIB a principios de los años noventa, hasta alcanzar su pico de 4% en 2001; pero ha declinado desde entonces cuando se agotó el proceso de privatización. La industria manufacturera absorbió 53% del total de la IED en México durante 1994-2004, y fue concentrada primordialmente en tres subsectores: productos del metal (48%), productos químicos (16%), y comida, bebidas y tabaco (18 por ciento).

El fuerte impulso exportador de México ha sido acompañado por una creciente sofisticación tecnológica en algunos productos manufacturados vendidos al exterior. El cuadro 2 presenta la estructura de exportaciones mexicanas hacia el mercado de la OCDE entre 1985 y 2001 (el año más reciente disponible con esta clasificación). Ahí, es posible distinguir tres grupos: i) las exportaciones basadas directamente en los recursos naturales –agricultura, energía, fibras textiles, minerales y metales–, ii) manufacturas, y iii) otras exportaciones. Por su parte, los productos manufacturados se clasifican en dos grupos, los se producen con un uso intensivo de recursos naturales y los que utilizan otros recursos.

Cuadro 2
Indicadores seleccionados de las exportaciones mexicanas a la OCDE: 1985-2001

México	1985	1990	1994	2001
Participación de mercado	1.78	1.52	2.03	3.62
Recursos naturales	3.08	2.10	1.98	2.65
Agricultura ¹	1.30	1.28	1.37	2.09
Energía ²	4.60	3.26	2.99	3.29
Fibras textiles, minerales y metal ³	1.89	1.48	1.57	1.49
Manufacturas	1.10	1.29	2.02	3.85
Basado en recursos naturales ⁴	1.23	0.96	1.03	1.26
No basado en recursos naturales ⁵	1.10	1.33	2.10	4.03
Otros ⁶	1.61	2.54	2.70	4.12
Estructura de las exportaciones	100	100	100	100
Recursos naturales	58.6	33.6	21.4	14.7
Agricultura ¹	9.7	10.3	8.2	5.1
Energía ²	45.9	21.0	11.8	9.1
Fibras textiles, minerales y metal ³	3.0	2.3	1.4	0.5

1/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

2/ Sección 3.

3/ Capítulos 26, 27 y 28.

4/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

5/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en 4/), secciones 7 y 8. Sección 9.

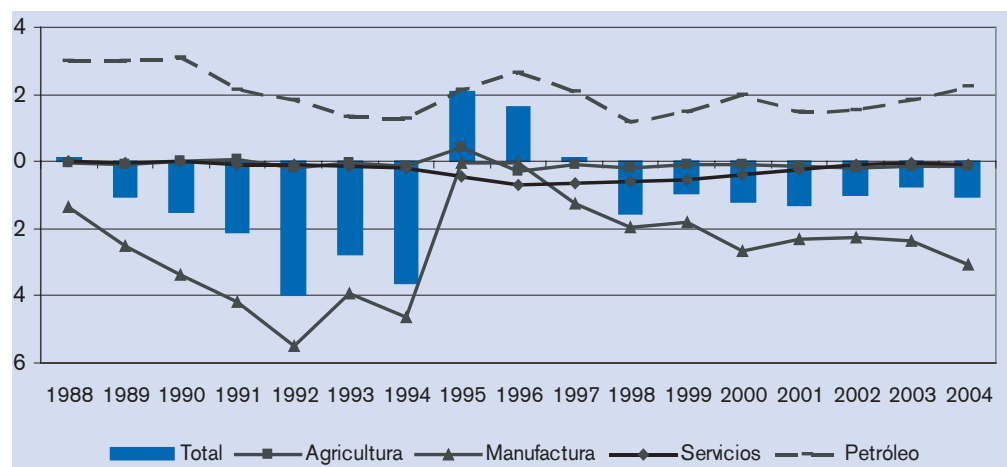
Fuente: elaboración de los autores con base en CAN 2003, CEPAL.

En la segunda parte del cuadro 2 se presentan las mismas categorías que arriba, pero en términos de su contribución a las exportaciones totales de México. Nótese la impresionante penetración que las manufacturas de México tienen en el mercado de la OCDE (de 1.1% a 3.9%, de 1985 a 2001). La penetración en el mercado de la OCDE ha sido acelerada en las manufacturas no basadas en recursos naturales, elevando su parte de 1.1% en 1985, a 2.1% en 1994 y hasta 4% en 2001. Su dinamismo también se refleja en el hecho de que, mientras en 1985 éstas representaban 35% de las exportaciones totales de México hacia este mercado, ya en 1994 la proporción se había elevado hasta 71%, y en 2001 su participación llegó a 78 por ciento.

El desarrollo exportador de México no se extendió uniformemente en todas y cada una de las industrias manufactureras del país; por el contrario, se concentró altamente. Algunas industrias, como la de motores y partes automotrices, automóviles, computación y equipo electrónico diverso, explican 58% de las exportaciones totales de manufactura de México entre 1994 y 2003. Además, si adicionamos otras tres industrias (productos manufacturados diversos, equipo eléctrico y ropa), su participación combinada crece hasta 71%. Con excepción de la producción de motores –la cual está actualmente en declive– estas ramas de actividad han elevado su participación en las exportaciones totales de manufactura de México. Otras ramas que demuestran tal dinamismo incluyen: maquinaria y equipo no eléctrico, jabón y cosméticos, equipo de transporte y aplicaciones electrodomésticas. El impacto a nivel micro para las empresas también se distribuye irregularmente. Según algunos autores, el conjunto de las exportaciones manufactureras de México está concentrado en no más de 300 empresas, la mayoría de ellas ligadas a las corporaciones transnacionales (véase Máttar *et al.*, 2003 y Dussel, 2000).

Gráfica 2
Balanza comercial de México, 1988-2004
 (Miles de millones de dólares de Estados Unidos)

Fuente: elaboración de los autores con base en Estadísticas de Comercio Exterior, INEGI (2005).



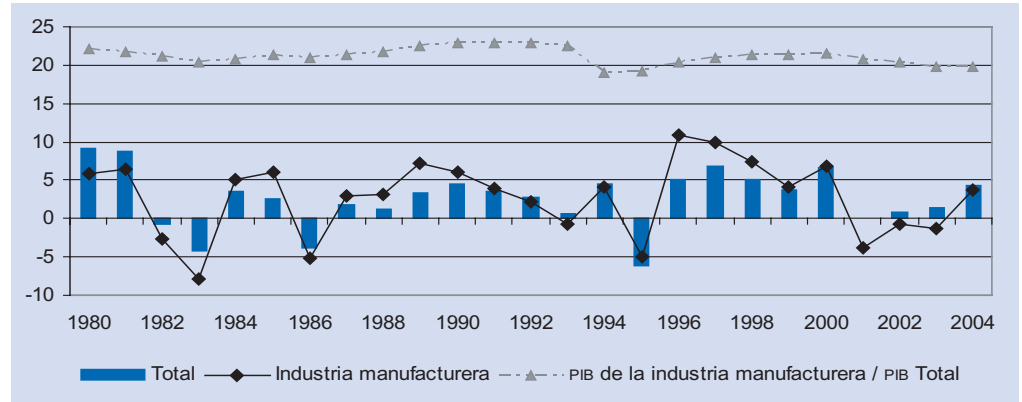
A pesar del impresionante desempeño de las exportaciones manufactureras desde la firma del TLCAN, reflejado en el superávit comercial con Estados Unidos, México ha registrado sistemáticamente déficit comerciales con el resto de países, excepto en los períodos de recesión severa. De hecho, el superávit comercial derivado de las maquiladoras y de la industria petrolera ha sido incapaz de compensar el déficit que se ha generado en otros sectores productivos en México como el de bienes primarios y el de servicios (véase la gráfica 2).

El TLCAN y el sector manufacturero

La industria manufacturera tiene y continuará teniendo un papel preponderante en la economía mexicana. De hecho, como se observa en la gráfica 3, la manufactura ha sido la fuerza impulsora del desarrollo económico del país; este sector muestra una evolución fuertemente procíclica. Esta sección examina algunos hechos estilizados de su evolución desde la firma del TLCAN y más generalmente desde la puesta en marcha de las reformas y la liberalización comercial.

Gráfica 3
México: Crecimiento del PIB real total y de la industria manufacturera, 1980-2004 (Variación anual, %)

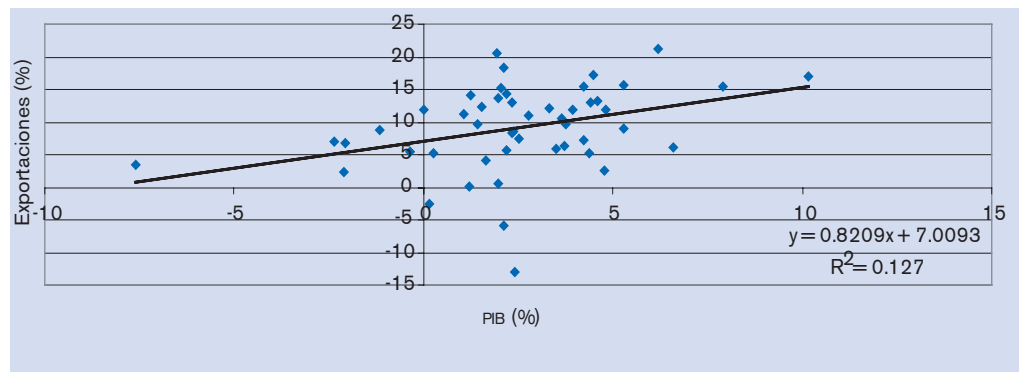
Fuente: elaboración de los autores, con base en datos del INEGI.



De forma paralela al auge de las exportaciones, México experimentó en los últimos 15 años una penetración masiva de importaciones, principalmente de bienes manufacturados. Se esperaba que, después de décadas de proteccionismo, la liberalización comercial provocara un intenso, pero temporal, flujo de importaciones. Se esperaba que, una vez que los consumidores mexicanos se acostumbraran al nuevo “menú” disponible por la liberalización comercial, las compras de mercancías importadas perderían ímpetu. Ello, sin embargo, no ha sucedido. Las primeras etapas del proceso de liberalización comercial, puesto en marcha en la segunda mitad de los ochenta, trajeron consigo una oleada masiva de importaciones –sin par en la región– que propició un crecimiento anual superior a 30%. Como porcentaje del PIB, éstas subieron de 10% en 1982 a más de 30% a mediados de los años noventa, y en períodos de repunte, la elasticidad ingreso de las importaciones se acerca a 3.0.

Gráfica 4
México: PIB real y exportaciones de la industria manufacturera, 1988-2003 (Tasas de crecimiento promedio anuales, se excluye la maquila)

Fuente: elaboración de los autores con información del INEGI.

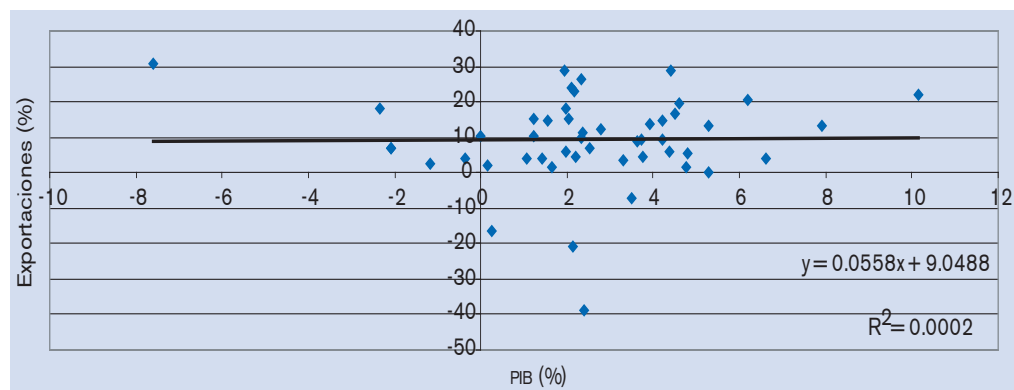


Gráfica 5

México: PIB real y exportaciones de la industria manufacturera, 1988-2003 (Tasas de crecimiento promedio anuales, incluye maquila)

Fuente: elaboración de los autores con información del

INEGI.



Las gráficas 4 y 5 presentan la relación entre la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones y el PIB real para cada rama de la manufactura (maquila y no maquila) durante 1988-2003. Contrario a las expectativas de algunos analistas, no se observa ninguna relación significativa entre ellas, con o sin maquila. Incluso a este nivel simple del análisis, esto indica que en general las exportaciones –a pesar de su dinamismo– no han podido actuar como el motor de crecimiento del sector manufacturero. Y, dada la naturaleza procíclica de esta industria, tampoco de la economía en su conjunto. Parte de su incapacidad se debe a que las exportaciones manufactureras de México han sido crecientemente dependientes de las importaciones, con un reducido contenido local y débiles eslabonamientos con los proveedores nacionales.

Esto es cierto para la industria maquiladora,¹⁰ pero también para una importante proporción de empresas manufactureras de exportación. Como Dussel (2003, 2004) ha puntualizado, alrededor de 70% de las exportaciones manufactureras de México son generadas en procesos de ensamble y montaje de productos importados bajo esquemas impositivos preferenciales (Pitex y Altex). Lo más importante, como estima, es que las facilidades ofrecidas por tales programas disminuyen los costos de los insumos importados aproximadamente en 30%, para empresas manufactureras que entran en el programa de importaciones temporales, mientras que empresas similares que usan insumos producidos localmente no obtienen esta reducción de costos.

De 1988 a 2005, las importaciones manufactureras a precios constantes se expandieron a una tasa promedio anual que más que duplicaba la de las exportaciones. De tal manera que no es sorprendente que el déficit comercial de la manufactura se haya ensanchado, generando presión adicional a la balanza comercial en su conjunto. Tradicionalmente, los productos manufacturados explican el crecimiento de las importaciones mexicanas. En 1982, y medido en pesos constantes, éstas representaron 90% de importaciones totales. Para 1994 su proporción aumentó a 95%, donde ha permanecido desde entonces.

La rápida expansión de importaciones mexicanas desde la segunda mitad de los años ochenta fue inducida no solamente por la eliminación de barreras no arancelarias al co-

10. De acuerdo con algunas estimaciones, en promedio no más de 5% de los insumos intermedios y materias primas que utilizan las maquiladoras son obtenidos en el mercado local.

mercado exterior, sino también por la expansión de la demanda interna en un contexto de apreciación persistente del tipo de cambio real. La mayor facilidad en el acceso a fondos externos también desempeñó un papel significativo. Los consumidores mexicanos comenzaron a satisfacer con impaciencia su demanda reprimida con una amplia variedad de mercancías y marcas extranjeras, después de décadas de un acceso restringido a las importaciones. Pero tal demanda de importaciones también reflejó la cercana relación entre las empresas exportadoras y los proveedores de insumos y materias primas del extranjero. El caso de las maquiladoras, hasta ahora el sector más exitoso en la exportación, es típico como ejemplo de una industria con un uso intensivo de insumos y materias primas importadas, y que tiene una débil relación con los proveedores locales. Otro factor que propició la penetración de importaciones al mercado interno, y que no puede ser ignorado a priori, es el debilitamiento de algunos encadenamientos internos en la estructura productiva de México. Finalmente, un elemento que incidió en la misma dirección es el escaso dinamismo de la productividad del trabajo en la manufactura mexicana. De hecho, entre 1994 y 2005, en lugar de acortar la brecha, ésta se ensanchó en aproximadamente 10% en relación con Estados Unidos. Además, los costos unitarios del trabajo en la manufactura muestran también una situación desfavorable, ya que aumentaron alrededor de 7% en relación con nuestro principal socio comercial.

Sobre una base más técnica, los estudios econométricos aplicados revelan que en los últimos quince a veinte años la economía mexicana ha aumentado su dependencia estructural de las importaciones. Estos resultados indican que en el largo plazo la “elasticidad-ingreso” de la demanda por importaciones (esencialmente de productos manufacturados) se ha más que duplicado en este período. Tradicionalmente su valor estuvo entre 1.2 y 1.5%, pero actualmente éste creció a niveles cercanos a 3 por ciento.

Esto implica que si el ingreso real de México creciese a una tasa promedio anual en el largo plazo de 5%, sus importaciones en términos reales tenderían a expandirse anualmente en 15%. Para mantener el déficit comercial en los niveles actuales, como proporción del PIB, las exportaciones mexicanas deberían aumentar por lo menos 15% al año en pesos constantes. Si los términos de intercambio se mueven de una manera adversa, la expansión requerida de exportaciones tendría que ser incluso mayor. Claramente, tan elevado crecimiento de las exportaciones no podría ser sostenido en el largo plazo. Como referencia, cabe señalar que durante 1988-1999 cuando la economía de Estados Unidos se expandió rápidamente, las exportaciones mexicanas aumentaron a una tasa anual de 10 por ciento.

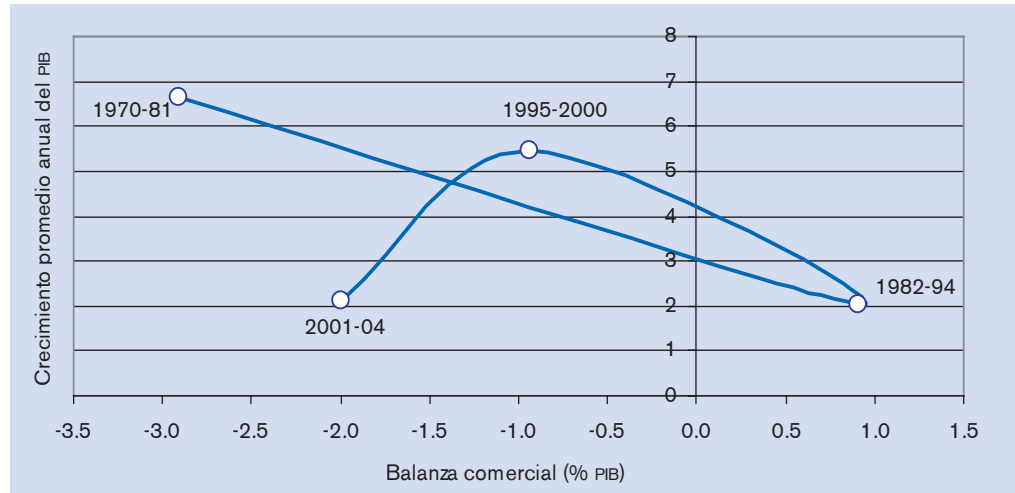
Es poco probable que el incremento en la elasticidad-ingreso de las importaciones de México sea permanente. Pero, en tanto continúe en los niveles actuales, el sector externo se convertirá en un obstáculo para que México entre en una trayectoria de alto crecimiento económico y deje a un lado las crisis recurrentes de la balanza de pagos. En cualquier caso, para fines de 2005, se registró un aumento anualizado de 13% en las importaciones de México, mientras que su PIB real sólo creció 3 por ciento.

La gráfica 6 ilustra cómo la liberalización comercial y las reformas macroeconómicas todavía no han insertado a México en una trayectoria de fuerte crecimiento conducido por las exportaciones. La gráfica 7 compara los mismos datos pero sólo para la industria manufacturera.

Gráfica 6

México: Balanza comercial y crecimiento del PIB real, 1970-2004

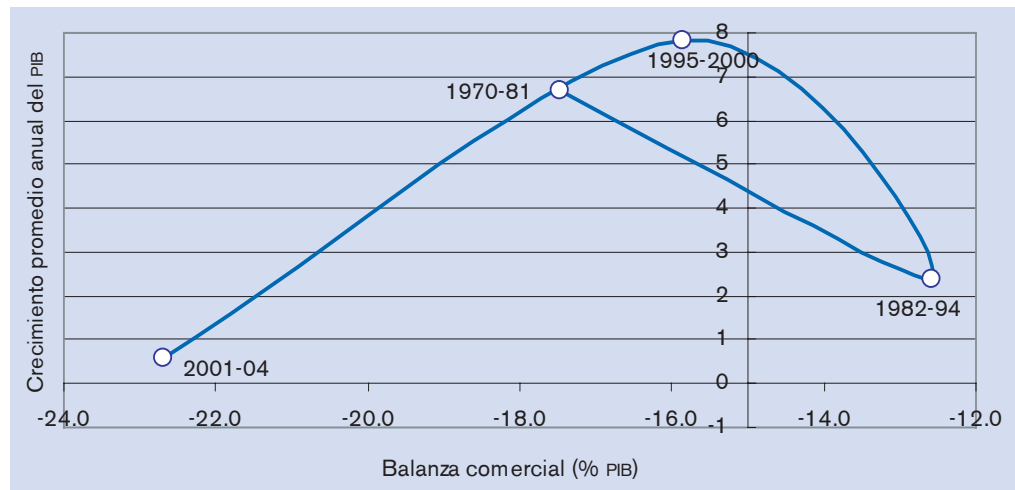
Fuente: elaboración de los autores con información del INEGI y J. Santamaría (2004).



Gráfica 7

México: Balanza comercial y crecimiento de la industria manufacturera, 1970-04

Fuente: elaboración de los autores con información del INEGI y J. Santamaría (2004).



Estas gráficas muestran que la relación entre el desempeño comercial y el crecimiento económico se ha deteriorado en el sector manufacturero y en la economía en su conjunto. De hecho, durante 1955-1970 y 1971-1982, el PIB real creció a una tasa promedio de 6% y se registró un déficit comercial de 2.7 y 1.9% del PIB, respectivamente. La crisis internacional de la deuda y el colapso del auge petrolero forzaron una desaceleración económica en los años ochenta de manera paralela a un superávit comercial de 1% del PIB. Durante los primeros cinco años del TLCAN el PIB real creció a una tasa promedio anual de 5%. Esta recuperación tuvo una vida muy corta. La eventual apreciación del peso detuvo el auge exportador y la recesión de la economía Estadounidense en 2001 puso fin al dinamismo de este corto periodo de crecimiento conducido por las exportaciones. En 2001-2003, la economía mexicana creció lentamente (a una tasa promedio de 2%) y registró una vez más un déficit comercial de 2% del PIB. Esta lenta expansión, alarmantemente, implicó una caída del ingreso por habitante durante tres años consecutivos. En 2004, el PIB real creció 4.2%, con lo que se mejoró su desempeño en relación con el pasado reciente, pero aun

Bibliografía

- Audley, J., S. Polaski, G. Papademetriou, y S. Vaughan (2003), *Nafta's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for Peace.
- Banco de México (2005), *Indicadores Económicos y Financieros*, www.banxico.org.mx
- Blecker R. (2005), *The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal*, International Journal of Political Economy, forthcoming.
- Cámara de Diputados (2004), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del sector manufacturero de México, 1980-2003*.
- Clavijo, F. (2000), "Reformas económicas en México 1982-1999" *Lecturas de El Trimestre Económico* 92. México, CEPAL, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. Fondo de Cultura Económica.
- Clavijo, F. y S.Valdivieso (1994), "La política industrial de México: 1988-1994" en F. Clavijo y J. I. Casar (Ed.), *La Industria Mexicana en el Mercado Mundial: Elementos para una Política Industrial*, Lecturas núm. 80, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dussel, E. (2004), *Ser o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?*, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 4, abril.
- Dussel, E. (2003), *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*, CEPAL, LC//MEX/L. 431, México.
- Dussel, E. y Álvarez G. (2001), "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", en *Comercio Exterior*, mayo.
- CEPAL (2003), *Competitiveness Analyzed of Nations (CAN)*, United Nations.
- Facultad de Economía, Canacintra and ONUDI (2005), *Monitor de la Manufactura*, Año 1, núm. 1 y 2, Mexico.
- INEGI (2005), *Sistema de cuentas nacionales de México* (National Accounts System) www.inegi.gob.mx
- Krueger, Anne O. (1998), "Why Trade Liberalisation is Good for Growth", *Economic Journal*, vol. 108, pp.1153-1522.

con una tasa de crecimiento muy por debajo de lo experimentado antes de los ochenta, no es suficiente para que el mercado laboral absorba la gran cantidad de gente que se tendría que incorporar cada año a las actividades productivas. En resumen, se tiene que, con cantidades relativamente similares de recursos externos a lo recibido hace cuatro décadas, antes del colapso petrolero, la economía mexicana puede ahora crecer sólo un tercio de lo observado durante el período 1950-1980, cuando las reformas macroeconómicas aún no tenían lugar.

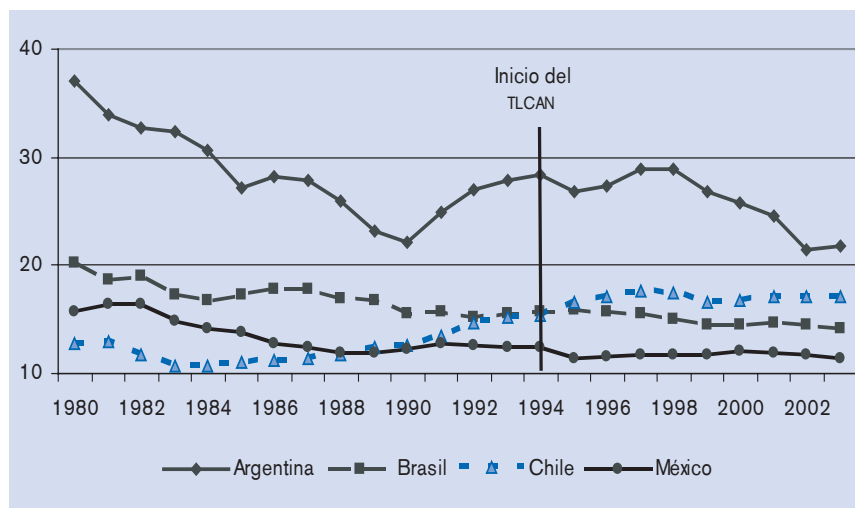
Como muestra la gráfica 8, al final de los años ochenta México logró reducir moderadamente la brecha de su producto por habitante en relación con la de Estados Unidos. Sin embargo, la crisis económica de 1995 la ensanchó una vez más. Y ha permanecido así desde entonces, con cambios de menor importancia. La brecha actual sólo es comparable a la observada con Estados Unidos durante la década de los cincuenta.

Gráfica 8

México y otros países: PIB real por habitante

(en relación con el PIB de Estados Unidos), 1980-2003

(PIB por habitante de Estados Unidos = 100, medido en dólares constantes de 1995)



Fuente: elaboración de los autores con base en Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial (2004).

Así y contrariamente a las expectativas generadas por el TLCAN, el ingreso promedio de México aún no ha convergido en términos reales con el de sus principales socios comerciales de la región (Blecker, 2005). Un rasgo notable de la transición mexicana a la liberalización comercial fue la relativamente débil reestructuración en la composición de la producción de la industria manufacturera, especialmente la relacionada con las exportaciones. Según las

- Lederman, D., W. Maloney and L. Serven (2004), *Lessons From NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*, Washington, D.C.: World Bank.
- Máttar, J., J. C. Moreno-Brid, y W. Peres (2003), "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform", in K. J. Middlebrook and E. Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Moreno-Brid, J. C. (2001), *Essays on Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint, with Special Reference to the Case of Mexico*, PhD Dissertation, Trinity College, Cambridge.
- Moreno Brid, J. C., J. C. Rivas y J. Santamaría (2005), *Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled*, Development and Change. Forum 2005, vol. 36, núm 6.
- Moreno-Brid, J. C., P. Ruiz y J. C. Rivas (2005), *NAFTA and the Mexican Economy: A Look back on a Ten-year Relationship*, North Carolina Journal of International Law and Commerce, vol. 30 núm. 4, summer.
- Moreno-Brid, J. C. y J. Ros (2004), *Mexico's Market Reforms in Historical Perspective*, Working Paper, DRCLAS, Harvard.
- North American Free Trade Agreement (NAFTA) (1994), URL: <http://www.nafta-sec-alena.org/english/index.htm>.
- OCDE (1992), *Mexico*, Economic Studies of the OCDE, Paris: OCDE.
- Pacheco-López, P. (2004), *The Impact of Trade Liberalisation on Exports, Imports, the Balance of Payments and Growth: the Case of Mexico*, Working paper. University of Kent, UK.
- Rogozinski, J. (1997), *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ros, J. (1994), *Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960*, en G.K. Helleiner (Ed.) *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Londres: Routledge.

estimaciones del índice de cambio estructural de la Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el cambio en la composición de las exportaciones manufactureras entre 1988 y 2003 fue equivalente a 32% del volumen total. Si se excluye la maquila, el índice resulta todavía más bajo (27.6%).¹¹ Sin embargo, usando la misma metodología, un cambio mucho más pequeño en la composición del valor agregado en el sector manufacturero de México en este período genera solamente 13.2% del producto total. Por tanto, se puede concluir que, con algunas excepciones, los procesos de la reasignación del TLCAN han llevado más allá las tendencias en la composición del valor agregado dentro de la industria manufacturera. En otras palabras, hay escasa evidencia de una reestructuración masiva en la producción del sector manufacturero. De hecho, algunos de los más dinámicos sectores tienen sus raíces en la etapa de la sustitución de importaciones y de la industrialización dirigida por el Estado.

Sostener una alta tasa de crecimiento económico en el largo plazo debe ser una prioridad en la agenda nacional. Si tomamos en cuenta que la mano de obra crece 2.5% en promedio al año, entonces la economía mexicana necesita crecer al menos a una tasa promedio anual de entre 5 y 6% en términos reales, apenas para crear los empleos que se demandan cada año. El crecimiento económico necesitaría ser incluso más fuerte si se quiere mejorar de manera perceptible el nivel de vida de más de 13 millones de mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza.

En cualquier caso, está claro que la evolución del empleo en México después del TLCAN no ha respondido a las expectativas generadas. Ha habido una recomposición del empleo en favor de actividades relacionadas con la exportación, pero el crecimiento del empleo formal en general todavía se encuentra en espera. Los efectos del TLCAN sobre el empleo en el sector rural mexicano no parecen haber sido favorables; en parte debido al crecimiento limitado del valor agregado de la economía en general y sobre todo de la industria manufacturera, y a su débil capacidad de absorción de mano de obra. Además, como consecuencia de esto, los flujos migratorios hacia a Estados Unidos continúan con intensidad. En 2004, el desempleo abierto en México alcanzó su máximo histórico y el sector informal se ha ampliado de manera preocupante. Y por si esto fuera poco, la brecha salarial y de ingreso entre la mano de obra calificada y la no calificada se ha ensanchado. Por tanto, si la economía no entra en el mediano plazo en una trayectoria de crecimiento alto

11. El índice está dado por: $S = \sum \text{abs}\{[q_i(t_n) - q_i(t_o)]/2\}$, que es la suma del valor absoluto del valor de las diferencias entre $q_i(t_n)$ y $q_i(t_o)$. Donde $q_i(t_o)$ es la participación de la industria "i" en el total de las exportaciones manufactureras en el año inicial, y $q_i(t_n)$ es la participación de la misma industria "i" en el total de las exportaciones manufactureras en el año final. Mientras más cercano el valor esté a 0 (1), más pequeño (grande) es el cambio estructural durante el periodo de referencia ($t_n - t_o$). Para más detalles véase ONUDI (1998).

- Ros, J. (1993), *La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas*, Serie Reformas de Política Pública #4, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, y Gobierno de los Países Bajos, abril, Santiago de Chile.
- Santamaría González, J. (2004), *México, crecimiento económico y evolución de las importaciones, 1960-2002: una aproximación al análisis de la restricción externa*. BA.Thesis. UNAM.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) [1994], *Reglamento de ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Desincorporación de entidades paraestatales: información básica de los procesos del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ten Kate, A. y F. De Mateo (1989a), "Apertura comercial y estructura de la protección en México: estimaciones cuantitativas de los ochenta", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, abril pp. 312-329.
- Ten Kate, A. y F. De Mateo (1989b), "Apertura Comercial y Estructura de la Protección en México: un análisis de la relación entre ambas", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm.4, junio, pp. 497-511.
- Ten Kate, A. y G. Niels (1996), "Apertura comercial, privatización, desregulación y políticas de competencia en México", documento presentado en el seminario México y la integración frente al siglo XXI, UNAM, 17 y 18 de septiembre, México.
- Tornell, A., F. Westermann and L. Martinez (2004), "NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance", *Working Papers: 10289*, National Bureau of Economic Research, NBER.
- ONUUDI (1998), *Industrial Development: Global Report 1997*, Oxford University Press.

y sostenido, capaz de crear una cantidad suficiente de empleos formales, el entramado social del país podría verse dañado seriamente.

Numerosos analistas coinciden en que, hasta ahora, el comercio y las reformas macroeconómicas no han conducido a mejoras significativas en la tendencia de largo plazo del crecimiento y de la productividad del trabajo en la manufactura en su conjunto. Sin embargo, aunque es difícil discernir de otros efectos, la liberalización comercial ha tenido cierto impacto positivo en el crecimiento de la productividad, en industrias manufactureras seleccionadas, pero no en todas. Es claro que en el sector de bienes de capital y de insumos intermedios se produjo una mayor especialización al nivel intra-industrial (e intra-empresarial), y un mayor vínculo comercial con el exterior. Y que industrias como las de procesamiento de alimentos y algunos rubros de la industria textil fueron sacudidas y se vieron forzadas a modernizar a sus productores locales menos eficientes. A pesar de esto, nuestras estimaciones indican que la productividad del trabajo en general no ha respondido con el suficiente dinamismo que el nuevo entorno de políticas, hasta el punto que los aumentos de la productividad pudieron haber ocurrido sólo por la eliminación, o la relocalización, de productores nacionales, de tal manera que su impacto social a corto plazo sería adverso. Que en el mediano plazo este impacto sea positivo depende del grado en el cual el empleo pueda pasar con éxito la transición, deforma que el aparente el exceso de mano de obra se emplee en los sectores dinámicos. Obsérvese también que, contrario a las políticas de apoyo existentes en Estados Unidos, México no cuenta con programas para facilitar tal transición y compensar a trabajadores desplazados por el efecto potencialmente nocivo del TLCAN. Un requisito crucial para esto es la inversión fija. Sin embargo, ésta no ha respondido dinámicamente todavía.

Conclusiones

Es cierto que el TLCAN, como parte del paquete de reformas económicas puestas en marcha en México, ha ayudado a producir un auge exportador en las manufacturas y una afluencia de IED. Más aún, el déficit fiscal ha sido sustancialmente reducido, y la inflación se ha mantenido en niveles de un dígito por muchos años. Sin embargo, la economía mexicana no ha crecido con la rapidez requerida como para resolver las demandas de empleo de una mano de obra en rápido crecimiento. Además, la restricción externa en el crecimiento a largo plazo de la economía mexicana parece haberse ampliado. El impacto directo de las exportaciones manufactureras sobre el valor agregado interno fue muy limitado y compensó parcialmente la entrada masiva de insumos importados. El sector manufacturero de México y la economía en su conjunto están en una encrucijada. México no puede basar su inserción internacional únicamente en bajos salarios y en la maquila. Pero, al mismo tiempo, la economía nacional no se ha incorporado a los mercados internacionales

United Nations Industrial Development Organization (1999), *Industrial Development Report 1998*, Geneva: United Nations.

United Nations Conference on Trade and Development (2002), *Trade and Development Report, 2002*, Geneva: United Nations.

Weisbrot, M., D.Rosnick and D.Baker (2004), *NAFTA at Ten: The Recount*, Center for Economic Policy Research.

World Bank (2004), *World Development Indicators*, www.worldbank.org

relacionados con productos y procesos de alto valor agregado. Si México quiere tener éxito en su esfuerzo, hasta ahora todavía inconcluso, por alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido, es indispensable repensar los elementos clave de la estrategia y políticas de desarrollo. Parece necesario poner en marcha políticas de desarrollo sectorial, apoyadas con recursos financieros y humanos suficientes. Particularmente importante será contar con un marco institucional que garantice que los apoyos y estímulos respectivos sean concedidos de manera transparente, acotados en el tiempo y orientados a resultados comprobables. Urge poner en marcha políticas efectivas para promover la innovación tecnológica en la industria manufacturera, y el establecimiento de más intensos vínculos con los productores locales. Sobra decir que urge un mayor flujo de inversión pública para modernizar y mejorar la infraestructura básica. La puesta en marcha de políticas de desarrollo efectivas exige voluntad política y recursos fiscales, retos que el nuevo gobierno tendrá que enfrentar 