



# A 20 años del TLC



*Coordinadores*

Eugenia Correa

Antonio Gazol

Academia Mexicana de Economía Política



## Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Un balance a 20 años

*Alicia Girón<sup>1</sup>*

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México fue uno de los primeros acuerdos comerciales que sirvieron de pauta para otros acuerdos con el resto de los países de América Latina y el Caribe. A partir de su firma, se generalizaron acuerdos comerciales entre Estados Unidos y varios países latinoame-

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía y Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradece a Luis Espinosa, becario del Proyecto "Deuda, circuitos financieros y deflación" de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y a Andrea Reyes becaria del Sistema Nacional de Investigadores, la ayuda del material estadístico que sustenta este trabajo.

ricanos, se estableció una relación más firme y se refrendó el lema “América para los americanos”.

El principal desafío con la firma del TLCAN era conformar una zona con un Producto Interno Bruto (PIB) superior a la zona de Europa y, por el otro lado, enfrentar la expansión de Japón al inicio de la década de 1990. Para México, el acuerdo significó la posibilidad de asegurar un mayor intercambio con su vecino y socio más importante, pero al mismo tiempo, con el país hegemónico más importante a nivel internacional. La firma significó un acuerdo entre vecinos distantes cuyas relaciones económicas políticas, sociales y culturales trascienden más allá de dos siglos de historia compartida. Del inicio de la firma hasta el día de hoy, la economía mexicana sufrió una “Gran Transformación” tal como lo señala Cordera (2015).

En este trabajo se busca realizar un balance en materia de política monetaria, fiscal y financiera; política comercial; política energética y desafíos para los próximos 20 años.

## 1. Introducción

En el marco de la teoría de las ventajas comparativas y de una ideología basada en la competencia y el libre mercado se negoció el TLCAN. El principio de todo libro de texto de economía y el del pensamiento hegemónico, es la ley *quasi-universal* de las ventajas comparativas. El acto de fe de este pensamiento es el que permea el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Un acuerdo cuyo nivel regional permitiría competir con Europa y Japón. Seccareccia cita a Keynes para fundamentar su oposición al libre comercio (Seccareccia, 2014). Keynes menciona “Me educaron, como la mayoría de los ingleses, para respetar el libre comercio no sólo como una doctrina económica que una persona racional e instruida no podía dudar, pero casi como una parte de la ley moral. Consideré partidas ordinarias de ella por ser al mismo tiempo una imbecilidad y un ultraje” (Keynes, 1933). El fracaso

de este acuerdo no benefició a la mayoría de los ciudadanos sino que los resultados del éxito se sentaron en el incremento de las exportaciones en los primeros años y una mayor inserción de la plataforma exportadora mexicana a favor de las filiales de las empresas principalmente automotrices.

Las bondades de la firma del acuerdo fueron de inmediato notables en relación al intenso comercio tanto de exportaciones como de importaciones entre México y Estados Unidos. No por ello, destaca el inusitado aumento comercial reflejado en la balanza de pagos. Quizá la otra cara que ha sido notable es el deterioro del empleo acompañado de una fuerte migración de mexicanos hacia Estados Unidos. La significativa relación entre las políticas monetarias, fiscales y financieras de los tres países por alcanzar la estabilidad financiera creó una problemática profunda en distorsiones estructurales de la economía en el caso específico de México. Por ello, el TLCAN deberá de volverse a debatir en un espacio donde China desvaneció la importancia económica de México con Estados Unidos. China llegó para quedarse y está inmerso en un proceso de reformas económicas internas que inciden en un replanteamiento de su modelo económico después de una fuerte expansión a través de sus exportaciones e inversiones directas a nivel internacional. México por su parte ha iniciado reformas en el área energética, fiscal y financiera; para abrir sus mercados a las inversiones extranjeras más allá de América del Norte.

Por el otro lado, desde antes del inicio de la firma del TLCAN, las carteras vencidas de las entidades financieras venían en ascenso. Al mismo tiempo, se venía fraguando una situación de inestabilidad política y económica que hizo necesaria la contratación de mayores créditos para sostener una sutil estabilidad financiera. Antes de cumplir un año de la firma del tratado los bancos presentaban un aumento sostenido en sus carteras vencidas que hacían insostenible la viabilidad de estas empresas financieras. A ellos se sumaron las salidas de capital que se venían presentando desde mediados

de año ante la incertidumbre política de la transición hacia un cambio de sexenio. Al tomar posesión la nueva administración en diciembre de 1994 y ante la imposibilidad de seguir manteniendo la relación del peso mexicano frente al dólar por la disminución de las reservas monetarias, en el Banco de México se optó por un deslizamiento que pronto provocó la devaluación. Así, con el inicio de un sexenio y una gestión administrativa débil, se detonó la crisis bancaria más profunda en la historia independiente de México y transformó el escenario del sistema bancario mexicano.

La crisis orilló a los bancos nacionales a la venta de sus activos ante la necesaria capitalización de sus entidades financieras. El proceso de extranjerización se hizo presente a partir de la venta de los bancos mexicanos a manos de los principales inversionistas provenientes de España y Estados Unidos. Por lo cual, “La capacidad de estos países para imponer reglas que podrían jalar de los sistemas bancarios en la dirección de ser socialmente más productivos y económicamente más funcionales se vieron limitados tanto por los pactos económicos regionales (en el caso de México, el TLCAN) y por tener una gran parte del mercado de la banca nacional operado por los bancos multinacionales” (Dymski, 2010). El sistema bancario mexicano se transformó en un sistema de filiales cuyas matrices incluso llegan a estar entre los diez principales bancos a nivel mundial.

Al realizar un balance del TLCAN a partir de una visión heterodoxa de la política monetaria fiscal y financiera unida a la política comercial entre ambos países se vislumbra quiénes ganaron y quiénes perdieron en la negociación del tratado. Un acuerdo que se debe de visualizar en lo que se ha mencionado como el periodo de la Gran Moderación (Bernanke, 2004). El periodo de estabilización cuyas bases crearon la fragilidad e inestabilidad financiera de la Gran Crisis económica y la Gran Recesión. La subsunción de la política monetaria y financiera del Banco de México a los intereses de la Reserva Federal de Estados Unidos estabilizaron al país en el creci-

miento económico y la falta de creación del empleo *versus* la tasa de crecimiento de la migración hacia el país vecino.

## 2. Política monetaria, fiscal y financiera

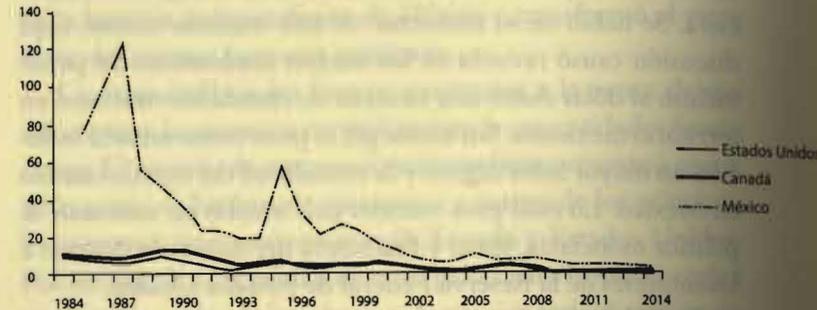
El capítulo XIV del TLCAN tuvo como principal objetivo ceñir —a partir de una política de los tres bancos centrales— una zona de estabilidad para evitar la inestabilidad y la fragilidad financiera. Se habló en su momento de una moneda común cuya discusión causó revuelo en los medios académicos. Se pensó incluso al dólar como una moneda de circulación nacional en territorio mexicano. Sin embargo, se puso como meta la inflación no mayor a dos dígitos y la estabilidad del tipo de cambio en México. Lo cuál para nuestro país incidió en subsumir la política monetaria, fiscal y financiera del Banco de México a los intereses de la Reserva Federal de Estados Unidos.

En primer lugar, cabe destacar lo que representa el ajuste en materia de política monetaria, fiscal y financiera. Esto es mantener tasas de inflación y tasas de interés por debajo de dos dígitos y el tipo de cambio —si bien tiene una banda de flotación pequeña—, debe de mantenerse estable. Esto definitivamente ha hecho que el Banco de México mantenga estable a la economía mexicana, porque no puede ejercer una mayor flexibilidad en política monetaria. Estas restricciones junto con la pérdida de una banca de desarrollo y una banca nacional han impactado en una expulsión de la fuerza de trabajo hacia Estados Unidos. Debe de haber claridad en este enunciado porque se une a la liberalización ocasionada por el libre comercio, pero también al cierre de múltiples pequeñas y medianas empresas, dirigidas al comercio nacional establecidas hasta antes de 1994.

A continuación se observa con claridad como la sujeción de la política de tasas de interés y las tasas de inflación fueron los pilares de la estabilización en la región de América del Norte. Es notable como las tasas de interés de México a los tres años de la crisis bancaria ya eran similares a las de sus socios comerciales (gráfica 1). Al igual se comportaron las tasas

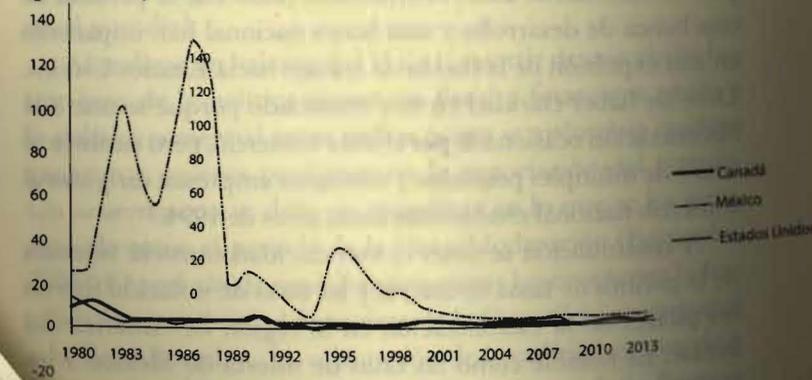
de inflación. Para el inicio de los primeros años de la primera década ya se podía percibir una inflación similar entre los tres países (gráfica 2). El papel del Banco de México fue fundamental en la estabilidad monetaria y financiera de México al subsumir a través de su autonomía los intereses de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Gráfica 1. Tasa de interés, 1984-2014



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FED, Bank of Canada y Banxico. Nota: La Tasa de Interés para EU se refiere a la tasa de fondos federales efectiva diaria, es un promedio ponderado de las tasa de operaciones interbancarias. La tasa de interés para México y Canadá es un promedio de la tasa de interés mensual.

Gráfica 2. Inflación, precios al consumidor: 1980-2013. (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del World Bank.

El tipo de cambio que ha mantenido la moneda sobrevaluada en periodos cortos ha ayudado también a la desaparición de fuentes de trabajo y al quiebre de pequeños negocios al encarecer los productos frente al abaratamiento de las importaciones, por un tipo de cambio sobrevaluado. Muchos negocios quebraron, no por falta de competitividad como ha sido el discurso del gobierno, sino por permitir la libre importación de productos con un tipo de cambio sobrevaluado.

Al mantener subsidiado el dólar y abaratar las importaciones, al menos en el campo agrícola mexicano, hubo el abaratamiento de los productos de consumo familiar. Las políticas de eliminación de subsidios al campo frente a las importaciones de maíz, trigo, frijol y arroz, eliminaron áreas de producción agrícola y expulsaron mano de obra de estas zonas. Gran parte de los territorios donde se producen estos insumos de primera necesidad son hoy zonas de conflicto y de un alto índice migratorio hacia el sector agrícola de Estados Unidos.

El incremento de las remesas hasta antes de la crisis y su recuperación en el periodo de post-crisis también son tema de llamar la atención. Los mexicanos no sólo aumentaron su población en ciudades tradicionalmente de migración mexicana sino que se trasladaron a zonas y sitios no tradicionales como Alaska o Hawaii. Más allá de las remesas que ocupan el segundo renglón de divisas en nuestro país, el origen de que los mexicanos vayan al país vecino es resultado de la fragilidad de la economía mexicana. La migración del sector primario ha sido resultado de medidas no compensatorias al campo y a la industria que no se previeron en la firma del TLCAN. Se suma a ello la falta de oportunidades para jóvenes calificados.

### 3. Política comercial

La política comercial entre Estados Unidos y Canadá (Correa y Seccareccia, 2009) había establecido desde mediados de la década de 1980 la plataforma para la expansión de las empresas principal-

mente norteamericanas y su fortalecimiento en la zona de América del Norte. La firma del tratado incidió en un acelerado crecimiento de las exportaciones de México hacia Estados Unidos.

El panorama de las exportaciones de México hacia Estados Unidos —de acuerdo a las cifras de INEGI en 1993—, eran las siguientes. México exportó 82.7% del total a Estados Unidos. El año de mayor crecimiento fue 2000 al representar 88.7%. Para los siguientes años, las exportaciones representaron 2008: 80.2%; 2010: 70.97% y para 2012: 77.64% (cuadro 1). Se podría afirmar que México diversificó sus exportaciones con otros socios comerciales pero también las cifras representan la enorme interdependencia de la economía mexicana con el ciclo económico de la economía más grande del mundo.

Si se observa el análisis a partir de las importaciones que realiza México de Estados Unidos, éstas representaron una tendencia decreciente: 1993: 69.3%; 2000: 73.1%, 2008: 49%; 2010: 48.1% y 2012: 49.93%. Hay una clara diversificación de las importaciones. Las importaciones provenientes de China y el resto de los países asiáticos representaron para el año 2000 un 11.7 % y para finales del 2012, éstas ascendieron a 30.67%.

Cuadro 2. México: composición por países de las exportaciones e importaciones, 1987-2014 (% del total)

	1987	1993	2000	2008	2010	2012	2014
<b>Exportaciones</b>							
Estados Unidos	69.2	82.7	88.73	80.15	79.97	77.63	80.15
Canadá	1.1	3	2.01	2.44	3.58	2.95	2.68
China	na	0.1	0.12	0.7	1.40	1.54	1.53
Resto del Mundo	29.7	14.2	9.14	16.71	15.05	17.87	15.64
<b>Importaciones</b>							
Estados Unidos	74	69.3	73.1	49.04	48.10	49.93	48.96
Canadá	1.7	1.8	2.3	3.06	2.86	2.67	2.47
China	0.2	0.6	1.7	11.24	15.13	15.36	16.41
Resto de Asia	4.5	10.7	10	16.69	16.69	15.31	15.31
Resto del Mundo	19.6	17.6	13	19.97	17.23	16.73	16.85

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Estados Unidos perdió terreno en el renglón de las importaciones de México. Los países del Sudeste Asiático venían jugando un rol importante en el comercio mundial desde la década de 1980. La impronta entrada de China en la OMC hizo de una parte del continente asiático la fábrica de manufacturas más importante en la historia reciente del comercio internacional.

#### 4. Comercio energético

A dos décadas del inicio del TLCAN se muestra el perfil comercial de México con referencia a sus dos principales rubros: los productos petroleros y no petroleros. En ese sentido, actualmente el perfil comercial de México por el lado de las exportaciones se encuentra dominado por las no petroleras<sup>2</sup> con una participación de 88.8% en el total de las exportaciones hacia Estados Unidos (gráfica 3), siendo las cifras del comercio bilateral con este país las que marcan la pauta, pues si bien el TLCAN es de América del Norte, las cifras con Canadá distan mucho de ser las de un país integrado con México en términos comerciales.

Los aspectos más importantes a resaltar en cuestión del perfil comercial de México serían en definitiva las condiciones geográficas, los recursos energéticos, la legislación comercial (regulaciones y normas) y la mano de obra.

En ese sentido, en cuanto a las condiciones geográficas habría que resaltar los más de 3 000 kilómetros de frontera que México tiene con Estados Unidos. En cuanto a los recursos energéticos habría que recordar que México se encuentra dentro los principales exportadores de crudo en el mundo. En términos de legislación comercial, México se ha caracterizado por ser una economía netamente abierta y así lo reflejan sus 10

<sup>2</sup> De acuerdo con INEGI, Las exportaciones no petroleras están integradas por los sectores agropecuario; extractivo (excluido el petróleo) y manufacturero. BIE, exportaciones no petroleras por grandes grupos de actividad económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs), 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>3</sup> Por último, la mano de obra mexicana se caracteriza por el estancamiento de sus salarios y por consiguiente se ubica dentro de las más bajas en el mercado mundial, incluso por debajo de los salarios en China.<sup>4</sup>

Por estas características, el perfil comercial de México se refleja en la amplia mayoría de las exportaciones no petroleras.

Pero en términos de las últimas décadas, y a razón de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, podría pensarse erróneamente que este perfil comercial no siempre tuvo estos resultados. Lo que muestran las cifras es la existencia clara de dos periodos.

El primer periodo hace referencia a los primeros cinco años posteriores a la firma del TLCAN, es decir, de 1994 a 1999. En este periodo se perciben los mayores cambios que el tratado tuvo dentro de la balanza comercial mexicana.

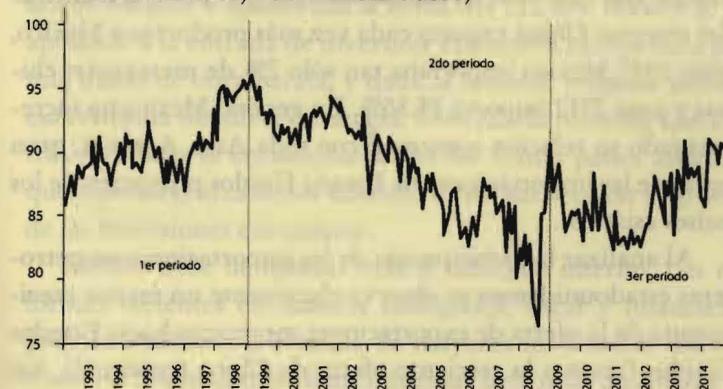
Como se observa en la gráfica 3, en el primer periodo existe un incremento importante de las exportaciones no petroleras de México hacia Estados Unidos, llegando a representar en el punto más alto 96% de las mismas. Esto estuvo en concordancia con la estrategia del aprovechamiento de la mano de obra barata por parte de las industrias americanas. En el segundo periodo (1999-2009), se observa una caída abrupta en la tendencia ascendente de las exportaciones no petroleras hacia nuestro vecino del norte. Además, la participación de las exportaciones no petroleras cayó al punto más bajo (76%). En el último periodo, que va del inicio de la crisis a la actualidad, se observa un estancamiento de la participación de estas exporta-

<sup>3</sup> Secretaría de Economía: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>.

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/07/13/mano-de-obra-china-mexico-competitividad>

ciones al nivel de cuando entró en vigor el TLCAN en 1994; es decir, arriba de 85 por ciento.

Gráfica 3. México: exportaciones no petroleras a Estados Unidos, 1993-2014 (% del total de exportaciones a Estados Unidos, datos mensuales)



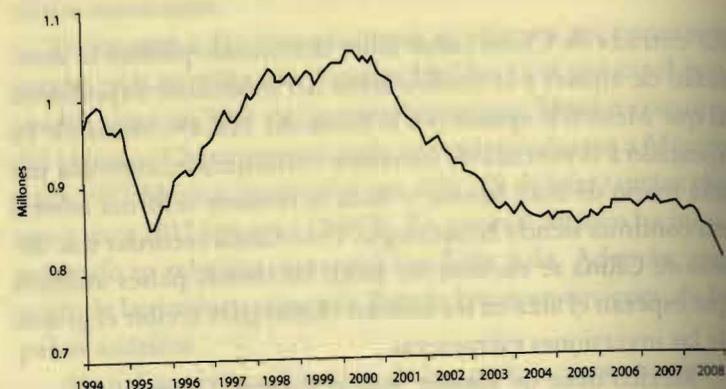
Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

A grandes rasgos estos tres periodos reflejan los resultados del TLCAN para la economía mexicana.

La relación comercial de México con sus principales socios comerciales indica que el socio más importante para México es Estados Unidos, tal como se indica en los cuadros anteriores. En el transcurso de la década de los noventa y principios del siglo XXI, China ha incrementado considerablemente sus relaciones comerciales con México.

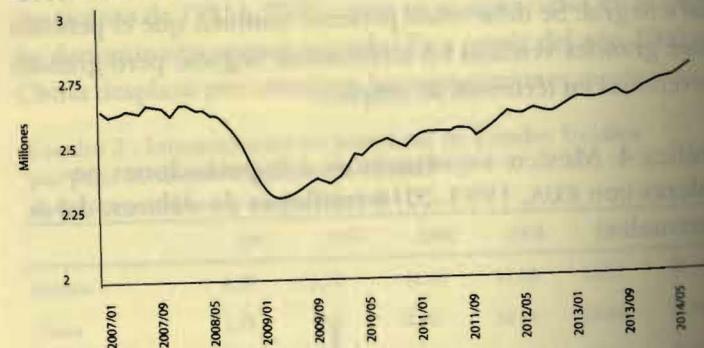
El monto total de las exportaciones indican que México es un país que exporta casi la totalidad de sus mercancías al vecino del norte, a pesar de que en los últimos años ha diversificado su mercado, sigue exportando más de 70% de sus mercancías a Estados Unidos. Las exportaciones destinadas a Canadá y China han tenido un ligero aumento que resulta poco representativo comparado con la cifra que se exporta a los estadounidenses. En cambio, a Canadá durante 1987, México le exportó 1.1% del total de sus exportaciones y para

Gráfica 5. Obreros en el sector manufacturero, 1994-2008 (datos mensuales, 205 clases de actividad)



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

Gráfica 6. Obreros en el sector manufacturero 2007-2014



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

Nota: la diferencia en las cantidades entre la gráfica 5 y 6 se debe a la metodología del INEGI. En 1994, el número de clases estudiadas era de 205. A partir de 2004, de incrementó a 231 clases (Banco de Información Económica, INEGI).

Las gráficas 4, 5 y 6 reflejan lo que el país puede esperar con la apuesta energética sin una apropiada política industrial integral. En el periodo de mayor crecimiento de las exporta-

ciones petroleras hacia Estados Unidos, es decir, 2001-2008, existió un nulo impacto en el empleo de mano de obra en la manufactura. No obstante, el empleo en este sector tiene una importante tendencia a la baja a tal grado que no se ha podido recuperar el nivel de personas empleadas en este sector antes de la crisis de 1994. Es importante mencionar el diferencial del *boom* de los precios del petróleo que ha comenzado a estabilizarse, produciendo un saldo cero en referencia a las exportaciones e importaciones petroleras de México con Estados Unidos.

## 6. Mirando hacia el futuro

Al inicio del año 2014,<sup>5</sup> los presidentes de Canadá, Estados Unidos y México se reunieron para el refrendar el TLCAN de la Zona de América del Norte en materia de energía. Más allá de la coyuntura actual es un reposicionamiento de esta región para tener un liderazgo frente a China y el resto de los países que componen el Acuerdo Transpacífico en Comercio e Inversión<sup>6</sup>. Se retoma un liderazgo en escenario de postcrisis. Los tres amigos, Barack Obama, Enrique Peña Nieto y Stephen Harper, cuyos antecesores hace 20 años firmaron el TLCAN para promesa de muchas grandes compañías, han renovado y profundizado su amistad. No hay duda, el camino entre los tres países se vio interferido. La deslocalización de la industria mediana de Estados Unidos hacia China y la implosión en el mercado internacional chino transformó muchos escenarios, ni siquiera imaginados cuando se iniciaron las negociaciones del TLCAN. El juego económico y político de Estados Unidos como líder mundial y la situación de debilidad en política exterior a nivel mundial está en duda. Esta región tendrá un mayor optimismo en materia de energía,

<sup>5</sup> Se reunieron en la Ciudad de Toluca, Estado de México los presidentes de Canadá, Estados Unidos y México para la foto del NAFTA.

<sup>6</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP) agreement.

pero también en las reformas emprendidas por México que abren las puertas a la inversión extranjera.

El TLCAN se firmó en el cruce de dos caminos. El fortalecimiento de la banca sombra y el traslado de la producción de Estados Unidos hacia China disminuyeron la esperanza de la creación de empleos establecida con anterioridad a la firma del tratado. Dos países asimétricos cuyo sendero del desarrollo se expresa en dos caras. “Veinte años en el TLCAN, México tiene demasiados delincuentes y no suficientes policías; demasiados trabajadores que ganan salarios bajos y no suficientes puestos de trabajo calificado; demasiados falsos amaneceres y no suficiente crecimiento económico” (Rathbone, 2014). Una cara contraria y cuya expresión es de quién firmó el tratado señala “Antes del TLCAN, 75% de las exportaciones mexicanas fueron de petróleo; hoy en día la exportaciones en manufactura representan 80% de las exportaciones totales (petroleras menos de 10%). Y las exportaciones mexicanas son más grandes que las del resto de América Latina combinadas. Casi la mitad de todos los empleos creados en México en los últimos 20 años fueron a causa del comercio exterior. Y hoy los trabajadores mexicanos en las actividades de exportación obtienen salarios 40% por encima del resto de la economía, y la mayoría de ellos están sindicalizados” (Salinas de Gortari, 2014).

La historia de las últimas siete décadas de México señalan la “Gran Transformación” que va del “Milagro Mexicano” a los resultados posteriores a la firma del TLCAN. Sólo resta mirar hacia el futuro y debatir los procesos intrínsecos de cambios estructurales.

## 7. Bibliografía

- Bernanke, Ben (2004), “The Great Moderation” in *The Federal Reserve Board*, February 20 (consulted January, 2014). Available in: <<http://www.federalreserve.gov/board-docs/speeches/2004/20040220/default.htm#f15>>
- Cordera, Rolando (2015), “La “Gran Transformación” del Milagro Mexicano. A 20 años del TLCAN: De la adopción a la adaptación” revista *Problemas del Desarrollo*, núm. 180 vol. 46 enero-marzo.
- Correa, Eugenia and Mario Seccareccia (2009), “The U.S. Financial Crisis and its NAFTA Linkages”, Eastern Economic Association. *International Journal of Political Economy*, 2009, vol. 38, issue 2, pages 70-99
- Dymski, Gary A. (2010), “Three Futures for Postcrisis Banking in the Americas: The Financial Trilemma and the Wall Street Complex”, *The Levy Economics Institute Working Paper Collection*, Working Paper núm. 604, June.
- Keynes, John Maynard (1993), “National Self-Sufficiency”, *The Yale Review*, vol. 22, núm. 4 (June 1933), pp. 755-769.
- Rathbone, John Paul (2014), “Mexico and Nafta at 20. Why it went wrong for one of Tres Amigos”, in *Financial Times*, February 18 (consulted March). Available in: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/47f25d54-98b4-11e3-a32f-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz33TxJAMSq>>
- Salinas de Gortari, Carlos (2014), “So some things did go right with Nafta, after all”, in *Financial Times*, February 20 (consulted March). Available in: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/498b29be-9997-11e3-91cd-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz3BxwCdB4b>>
- Seccareccia, Mario (2013), “Larry Summers, Secular Stagnation, and the Crisis of the New Consensus Model”, November 26 (consulted December) <http://www.nakedcapitalism.com/2013/11/mario-seccareccia-larry-sum->

mers-secular-stagnation-and-the-crisis-of-the-new-consensus-model.html).

Seccareccia, Mario (2014), "Were the original Canada-US Free Trade Agreement (CUSFTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) significant policy turning points? Understanding the evolution of macroeconomic policy from the pre- to the post-NAFTA era in North America". *Review of Keynesian Economics*, vol. 2, núm. 4, Winter, pp. 414-428.