



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LOS RETOS PARA MÉXICO ANTE LAS NUEVAS  
TENDENCIAS DE COMERCIO  
PROTECCIONISTA EN EL SIGLO XXI**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**LEONARDO MAURICIO MEJÍA SORDO**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**MTRO. OSCAR LEÓN ISLAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.**

**CIUDAD DE MÉXICO, 2020**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>II</b>
<b>CAPÍTULO 1 FUNDAMENTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL</b> .....	<b>1</b>
1.1 PRINCIPALES TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL .....	3
1.2 EL PARADIGMA ECONÓMICO DOMINANTE .....	10
1.3 EL NEOESTRUCTURALISMO .....	16
<b>CAPÍTULO 2 DESARROLLO ECONÓMICO EN LA GLOBALIZACIÓN</b> .....	<b>24</b>
2.1 DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO GLOBAL .....	25
2.2 CASOS EXITOSOS CON MÉTODOS POCO ORTODOXOS .....	35
2.3 LA ECONOMÍA MEXICANA .....	40
<b>CAPÍTULO 3 LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO</b> .....	<b>47</b>
3.1 EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO .....	47
3.2 EL RESURGIMIENTO DEL PROTECCIONISMO .....	55
3.3 LA ALTERNATIVA AL MULTILATERALISMO .....	69
<b>CAPÍTULO 4 MÉXICO EN EL MULTILATERALISMO DEL SIGLO XXI</b> .....	<b>74</b>
4.1 EVALUACIÓN DE LA INSERCIÓN DE MÉXICO EN EL MULTILATERALISMO .....	74
4.2 LA TAREA DEL NUEVO GOBIERNO .....	85
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>99</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>104</b>

## Gráficas

Gráfica 1.1. Relación entre las exportaciones y el PIB para 120 países seleccionados, 1997-2017 .....	2
Gráfica 1.2. Contenido del valor agregado extranjero en exportaciones totales (porcentaje) .....	14
Gráfica 1.3. Brecha del PIB per cápita de regiones en desarrollo (miembros de la OCDE = 100%) .....	22
Gráfica 2.1. Tasa de crecimiento del PIB por décadas en regiones del mundo (porcentaje) .....	25
Gráfica 2.2. Deuda pública en países seleccionados (% del PIB) .....	28
Gráfica 2.3. Precios internacionales de commodities (2010 = 100%) .....	34
Gráfica 2.4. Variaciones en inflación y tipo de cambio en México (porcentaje) .....	43
Gráfica 2.5. Participación del sector petrolero y manufacturero en ingresos por exportaciones mexicanas..	44
Gráfica 3.1. Número de nuevas intervenciones estatales en el comercio internacional (2009-2019) .....	59
Gráfica 3.2. Instrumentos de política comercial proteccionista usados (2009-2018) .....	60
Gráfica 3.3. Importaciones afectadas por nuevas intervenciones discriminatorias.....	64
Gráfica 3.4. Notificaciones de acuerdos comerciales regionales y sus productos .....	71
Gráfica 4.1. Contenido nacional y extranjero de las manufacturas exportadas, 2015 (millones de dólares) ..	76
Gráfica 4.2. Desempeño comercial y económico de México y EUA .....	79
Gráfica 4.3. Participación hacia atrás y hacia adelante en las CGV de países seleccionados, 2015 (porcentajes) .....	92
Gráfica 4.4. Potencial de exportaciones mexicanas en países de la AP .....	94

## Tablas

Tabla 1.1. Participación del comercio sobre el PIB en países seleccionados (porcentajes) .....	11
Tabla 1.2. Promedio de la participación del empleo industrial sobre el total por décadas (porcentajes) .....	19
Tabla 1.3. Valor agregado manufacturero (porcentajes) .....	20
Tabla 1.4. Coeficiente de variación del crecimiento del PIB por regiones del mundo .....	21
Tabla 2.1. PIB per cápita (PPA, en dólares constantes a precios del 2011) .....	36
Tabla 2.2. Desempeño de las exportaciones de mercancías mexicanas por periodos.....	45
Tabla 3.1. Variación anual del valor de las exportaciones e importaciones de mercancías alrededor del mundo (porcentajes) .....	55
Tabla 3.2. Tipos arancelarios promedio en países seleccionados, 1997 y 2018 (porcentajes) .....	57
Tabla 3.3. Escenarios simulados para guerras comerciales o acciones unilaterales .....	67
Tabla 4.1. Acuerdos comerciales de México en vigor .....	82
Tabla 4.2. Principales socios comerciales de México (porcentajes) .....	83

A mis padres por su apoyo y paciencia. A los docentes que me compartieron su saber. A mis amigos por hacer el camino más ameno. Y a Rachel por motivarme a seguir adelante.

Gracias a todos.

## Introducción

En los últimos cuarenta años se han promovido en buena parte del mundo varios incentivos al comercio internacional con el fin de fomentar la acumulación del capital y la integración económica. Como resultado, los flujos globales de bienes y servicios se han multiplicado unas seis veces, y la participación del comercio en el producto mundial aumentó en un 50 por ciento. Pero a pesar de ello, este periodo se caracteriza por un bajo crecimiento económico sostenido y una ascendente concentración de la riqueza, mermando la estabilidad de los países desarrollados y las opciones de desarrollo de los atrasados.

Más aún, los efectos de la Gran Recesión iniciada en 2008 continúan siendo percibidos a la fecha, con lo cual las expectativas de una pronta recuperación dentro del mismo paradigma económico se ven disminuidas (Stiglitz, 2018; Pérez, 2015). En este contexto se ha avivado el debate sobre los beneficios de la globalización, forzando a muchos a mirar hacia distintas rutas de desarrollo y estabilidad.

Actualmente se tiene a las dos economías más grandes del mundo en un duelo comercial, a los países norteamericanos proponiendo nuevas reglas intrarregionales, y al Reino Unido excluyéndose de la Unión Europea. Estos fenómenos han engendrado una postura política que apela a los sentimientos de identidad nacional, injusticia y nostalgia en los escaños sociales más afectados, logrando importantes victorias electorales. En consecuencia el ritmo del comercio internacional volvió a atenuarse en 2019, revirtiendo los escasos progresos de los últimos tres años.<sup>1</sup>

El panorama de incertidumbre comercial es particularmente importante en países con una elevada dependencia del comercio exterior como México, que participa en una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países, significándole un acceso a mercados que representan más del 60% del PIB mundial. Pero a pesar de ser uno de los países que más se ha apegado a las medidas de liberalización económica que propuso el pensamiento ortodoxo, México presenta un grave problema de concentración de mercados exportables que lo obligan a alinearse con el ciclo económico estadounidense y con las medidas que este vecino imponga.

Tras casi cuarenta años de observar un supuesto “estancamiento estable” en la generación de empleos y sueldos dignos, disminución de pobreza y movilidad social dentro del paradigma económico dominante, su cuestionamiento es una necesidad. Al respecto, la

---

<sup>1</sup> El Indicador de Perspectivas de Comercio Mundial (WTOI en inglés) de la OMC (2019) dio un valor de 95.7 en junio del 2019, el menor registrado desde que se empezó a emplear esta metodología en 2016. Al ser inferior a 100, el WTOI se coloca por debajo de la tendencia de mediano plazo por segundo semestre consecutivo. Los principales determinantes de esta baja fueron la reducción en transporte aéreo internacional de carga, la producción y venta de materias primas y de automóviles, y un menor comercio en mercancías.

sociedad mexicana pronunció su inconformidad en las elecciones presidenciales del 2018 con alrededor de dos terceras partes a favor de una nueva visión que promete transformar al aparato político y económico del país, sumándose a la tendencia mundial de alternancia.

### **Justificación**

El interés por desarrollar esta investigación surge de observar que el nuevo proyecto transformador mexicano mantiene un paralelismo con la situación que otros países están atravesando, al apostar por ideas que salen de los lineamientos ortodoxos, siendo estos incapaces de reimpulsar el desarrollo. No obstante, esta arriesgada apuesta puede llegar a condicionar aún más el crecimiento económico de México, por lo que es necesario revisar qué tan validos son los argumentos de la alternancia y qué se puede esperar de ella.

### **Objetivo**

En este trabajo de tesis para obtener el grado de licenciado en economía se busca comprender las causas que explican el creciente proteccionismo de los últimos años, y cómo este puede afectar al sistema multilateral de comercio y a la economía mexicana. Para ello se plantean desde un enfoque neoestructuralista los retos que enfrenta México al establecer relaciones comerciales efectivas que logren potenciar el crecimiento esperado en el actual entorno de inestabilidad política y económica, habiendo comprendido la trayectoria que ha llevado al país a la coyuntura actual.

Así mismo se exhibe el potencial que tienen las nuevas tendencias de comercio proteccionista para alterar los patrones de desarrollo e integración económica actuales, y evaluar si esto representa una amenaza relevante para la política comercial mexicana, así como el papel que juega el país en dicha dinámica.

### **Objetivos particulares**

- Exponer las principales aportaciones teóricas sobre el comercio internacional y su influencia en el desarrollo económico, especialmente la propuesta neoestructuralista.
- Identificar los fenómenos que han llevado a cuestionar el alcance de la globalización.
- Realizar un estudio de caso sobre los países que consiguieron una correcta inserción en el SMC, y plantear algunas posibles alternativas a la estrategia de política comercial mexicana.
- Analizar la trayectoria que ha seguido México desde los años de la sustitución de importaciones, la transición hacia la apertura, el proyecto de integración económica con Norteamérica y el mundo, y la recesión de la última década.
- Presentar de manera integral los mecanismos y estructuras que permiten el funcionamiento del SMC.

- Confirmar la existencia de tendencias proteccionistas, y de ser el caso, describir las consecuencias que estas representan para el comercio internacional y para México.
- Evaluar las virtudes y deficiencias del modelo mexicano de apertura comercial de los últimos años.
- Exponer los retos que enfrenta la política comercial del nuevo proyecto mexicano en el corto y mediano plazo, y a partir de ello hacer un pronóstico sobre los objetivos que se buscan perseguir en esta materia

### **Objeto de estudio**

La investigación presentada gira en torno al nuevo gobierno de México, ya que este plantea un ambicioso proyecto que busca transformar la estructura económica y política que ha regido en los últimos cuarenta años, contando con un histórico respaldo de la sociedad civil, pero que enfrenta grandes retos tanto al interior como al exterior del país.

### **Hipótesis**

La incapacidad de la política comercial de México para impulsar su desarrollo y las recientes perturbaciones dentro del sistema multilateral de comercio obligan al nuevo gobierno a integrarse en acuerdos comerciales regionales que le ofrezcan la posibilidad de diversificarse.

### **Metodología**

Se optó por orientar esta investigación a través de un enfoque neoestructuralista el cual se centra en el estudio de la relación centro-periferia desde una perspectiva histórica a partir de la instauración del paradigma económico dominante, entendiendo a este como el periodo políticas y reformas económicas orientadas a la apertura y flexibilización de los mercados que siguió a las múltiples crisis de la década de los ochentas. Debido a que la escuela neoestructuralista analiza temas de gran relevancia actual como las condiciones de dependencia y restricción externa al crecimiento, el progreso técnico, la volatilidad e inestabilidad financiera, la desindustrialización prematura, la distribución del ingreso, el papel del Estado y la sostenibilidad ambiental, entre otros (Pérez, 2015), resulta un marco teórico necesario para abordar la discusión sobre las nuevas tendencias de comercio proteccionistas.

Para cumplir con los objetivos de la investigación primero es necesario exponer a grandes rasgos la lógica en la que opera el SMC y lo que ha implicado para las distintas experiencias de desarrollo como la mexicana. Con el fin de adquirir una visión más amplia y objetiva sobre las alternativas de desarrollo económico, se realizó un estudio de caso sobre los países que han conseguido notables niveles de crecimiento sin excluirse de la economía global. El segundo paso consiste en identificar el origen y las características de las políticas



proteccionistas que han proliferado en el último decenio, señalando el razonamiento político y económico que yace detrás. Para ello fue necesario hacer un breve recuento del contexto histórico en el que estas aparecieron, partiendo desde la creación del SMC y hasta las más recientes crisis y recesiones regionales. Para el caso de México esto significó examinar el recorrido de sus políticas comerciales e industriales de forma paralela al avance de la globalización.

La investigación requirió de recursos bibliográficos de autores especializados en las áreas de economía internacional y del desarrollo, con una variedad de argumentos pertinentes a la discusión tanto para el análisis del caso mexicano como el de otros países. Igualmente se apoyó en bases de datos tanto de corte transversal como series temporales, puestas a disposición pública por instituciones como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Inegi, el Banco de México, entre otros.

## **Estructura**

La presente investigación se divide en cuatro bloques, sintetizados en las líneas siguientes. El capítulo I comienza por mencionar algunas de las principales teorías que señalan las causas y consecuencias del comercio exterior, incluyendo a la visión que la escuela estructuralista desarrolló entre los cincuentas y setentas como una alternativa viable a los modelos de desarrollo económico tradicionales. Posteriormente se expone el entorno en el que se diseñó el paradigma económico dominante, y cómo este ha modificado las relaciones comerciales en los últimos cuarenta años a través de nuevos modelos de negocio que fragmentan al proceso productivo en varios puntos geográficos. Por último se recoge la crítica que realiza la escuela neoestructuralista a la evolución de la relación centro-periferia en este mismo periodo, desde la cual se aborda el fenómeno de desindustrialización y volatilidad por los que muchos países están pasando.

El capítulo II parte con un recuento histórico del desarrollo económico mundial desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad, señalando las complicaciones que han minado la ruta de la multilateralidad, como la crisis financiera mundial del 2008-2009, la crisis de Zona Euro del 2010-2012, y los reajustes de los precios mundiales de los *commodities* de 2014-2016. Después se hace referencia a los casos exitosos que han buscado el desarrollo a lo largo este periodo, a saber: los llamados “tigres asiáticos”, China, Japón, Vietnam y Chile. La última parte del segundo bloque se dedica a profundizar sobre la estrategia que tomó México en su intento por asemejarse a estas naciones.

Habiendo contextualizado sobre las diversas experiencias de desarrollo, el capítulo III muestra la evolución de las relaciones comerciales dentro del SMC, partiendo desde su creación con Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 1947 hasta la

actualidad. Para ello la primera parte se dedica a describir la base teórica de la institución, destacando algunos conceptos que dejan comprender mejor la propuesta proteccionista. Posteriormente se estudia la tendencia que comparten varios países por recoger los viejos discursos nacionalistas, y el conflicto comercial, político e institucional que ello implica. Por último se plantea la alternativa que presenta una forma de integración económica por la vía de los acuerdos comerciales regionales.

En el capítulo IV se hace un diagnóstico sobre el proceso de apertura comercial que ha seguido México hasta el presente, considerando la incapacidad del sector manufacturero para avanzar en la producción de bienes sofisticados, el desaprovechamiento de los acuerdos comerciales, y la concentración de las exportaciones en el mercado estadounidense. Una vez comprendida la complejidad de la realidad económica mexicana, se plantean los retos y amenazas que enfrenta el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en materia de comercio exterior para hacer coincidir los intereses nacionales que promueve con las exigencias que implican la permanencia en un mundo globalizado, evaluando si el proyecto pretende continuar con la misma política de apertura y estabilidad o si supone una ruptura con este modelo.

Con el fin de valorar la relevancia y el alcance de esta investigación dentro de la ciencia económica, en las conclusiones se refieren los logros obtenidos y los desafíos afrontados a lo largo del estudio, así como algunas recomendaciones propias a considerar.

## 1 Fundamentos del comercio internacional

A lo largo de la historia se le ha atribuido un gran peso al comercio internacional como factor de desarrollo económico. Permitió la expansión del Imperio Romano alrededor del Mar Mediterráneo, el fortalecimiento de la dinastía Han en China y de la Monarquía Española en el Nuevo Mundo, y fomentó el intercambio de nuevos conocimientos a lo largo de varias regiones de Asia, Europa y África, unidas por la Ruta de la Seda. Pero el estudio científico de los incentivos que tienen los países para comerciar entre sí empezó a tomar fuerza hasta hace poco más de trescientos años, dando lugar a diferentes cuerpos teóricos que habrían de formalizar a la ciencia económica.

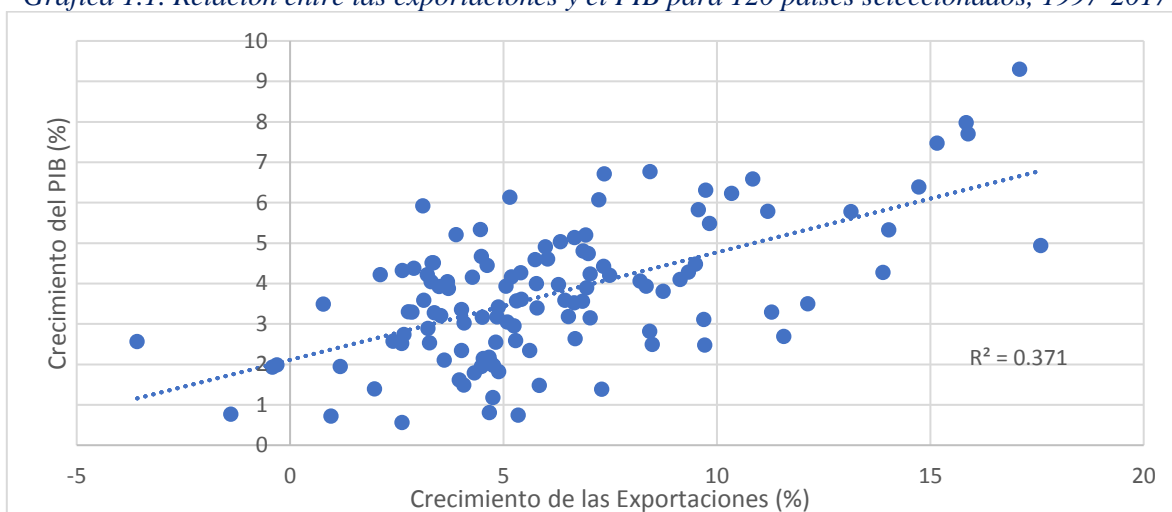
Entre los siglos XVI y el XVIII se aceptaba la noción de que el intercambio de mercancías con el exterior era beneficioso siempre que se consiguiera un superávit comercial que acrecentara las reservas de metales preciosos como el oro y la plata, siendo estos los principales medios de pago. El comercio exterior era entendido como un ejercicio de suma cero donde por cada ganador existía un perdedor. Los llamados mercantilistas sostenían que para proteger los intereses nacionales el Estado debía tomar un papel muy activo en las decisiones sobre políticas industriales y comerciales, dando lugar a un elevado proteccionismo entre las naciones europeas.

Las ideas que abogan por la libertad económica de cada individuo comenzaron a propagarse con la revolución industrial, influenciándose de personajes como Thomas Hobbes, John Locke o David Hume. Este último realizó importantes aportaciones a la teoría del comercio internacional con su ensayo “Sobre la balanza comercial” de 1758, donde plantea que dentro de un sistema regido por el patrón oro (tipo de cambio fijo), las balanzas de pagos de los países tenderán a un equilibrio al acceder al comercio (Krugman, *et. al.*, 2012). En su “mecanismo de ajuste precio-flujo de especie”, Hume explica que un país con superávit comercial inicial experimentaría un incremento en su nivel de precios ocasionado por el aumento de dinero en el país, lo cual provocaría la reducción de sus exportaciones y el incremento de sus importaciones, mientras que el país deficitario percibiría el efecto contrario.

Las políticas a favor del libre comercio se expandieron a lo largo de la región europea cuando Gran Bretaña optó por derogar sus Leyes del Maíz en 1846, las cuales servían para proteger a los granjeros productores de grano británico de la competencia externa mediante la imposición de elevados aranceles. Tras esta decisión unilateral, en 1860 el Parlamento británico negoció el Tratado Cobden-Chevalier con Francia, que si bien se considera como un acuerdo de comercio bilateral, su réplica en la región generó una especie de multilateralismo (VanGrasstek, 2013, p. 43).

En las últimas cuatro décadas se ha experimentado una aceleración de los flujos comerciales y financieros a nivel internacional sin precedentes en base a las exigencias de los modelos de crecimiento y de negocios que surgieron. Sin embargo la capacidad del desempeño comercial para influir en el desarrollo económico es actualmente un tema de discusión. En la gráfica 1.1 se hizo un análisis de regresión lineal entre el crecimiento promedio anual de las exportaciones y del PIB de 120 países seleccionados para el periodo 1997-2017. El coeficiente de determinación de este examen indica que si bien existe cierta dependencia entre ambas variables, esta es insuficiente para considerarse como una correlación fuerte, exigiendo el complemento de otras variables que expliquen el crecimiento económico.

*Gráfica 1.1. Relación entre las exportaciones y el PIB para 120 países seleccionados, 1997-2017*



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Calculado a partir de la media aritmética para cada país.

En efecto, uno de los casos que más incita a cuestionar la capacidad del comercio como factor de crecimiento y desarrollo es el mexicano, siendo que, como se examina a lo largo del documento, este país ha adoptado con notable éxito una flexibilización comercial en las últimas tres décadas, consiguiendo tasas medias de crecimiento de las exportaciones de dos dígitos, pero con una economía en niveles cercanos al dos por ciento anual.

En general existe un consenso que acepta que el comercio con el exterior supone ciertos beneficios: creación de empleos en los sectores exportadores, asignación eficiente de los recursos en actividades más productivas, externalidades positivas<sup>2</sup> que resultan de la ampliación del mercado, etc. Pero la tarea surge al explorar las condiciones en las que se encuentran los países y las estructuras de los mercados. Así como un argumento totalmente

<sup>2</sup> Una externalidad es un efecto secundario generado por algunas actividades económicas, que al no impactar en el precio final del producto beneficia (positiva) o perjudica (negativa) directa o indirectamente a los agentes ajenos a la producción.

contrario al comercio le restaría toda la importancia del mundo a su estudio, lo mismo sucedería de afirmar que el comercio siempre es benéfico. Las ventajas en ocasiones pueden verse opacadas por desventajas mayores, como la destrucción de empleos en los sectores menos productivos.

En este primer capítulo se explica desde varias teorías desplegadas a lo largo de la historia de la ciencia económica los incentivos que ven los países para comerciar entre sí y cómo esto influye en su desarrollo económico. Para ello se empieza por destacar algunos de los fundamentos más generales que describen al comercio internacional, pasando desde las ventajas absolutas hasta la nueva teoría sobre el comercio. Posteriormente se menciona la crítica que realiza la escuela estructuralista a la visión tradicional del comercio exterior y sus efectos sobre el desarrollo económico en los países de la periferia. Después se describe el proceso de instauración del llamado “paradigma económico vigente”, que persigue la profundización de las políticas e ideologías más fundamentalistas sobre el comercio y sus beneficios, y cómo este ha transformado los modelos de acumulación de capital y de negocios en la era más reciente. Finalmente se presenta la propuesta del neoestructuralismo frente a las mencionadas políticas de apertura comercial.

## **1.1 Principales teorías del comercio internacional**

La transformación de las relaciones económicas y sociales que supuso el sistema capitalista se debió en gran medida a la amplia aceptación de las teorías que ven al comercio exterior y su consecuente puesta en práctica en forma de políticas de apertura y desregulación. Con el paso del tiempo y la introducción de nuevas herramientas analíticas, las teorías han conseguido explicar acertadamente las motivaciones para acceder a los mercados internacionales, y las consecuencias de esta interacción. En el siguiente apartado se presentan brevemente algunas de las teorías que más han aportado a la construcción y mantenimiento de las relaciones comerciales.

### **1.1.1 La teoría de las Ventajas Absolutas**

En el famoso libro de Adam Smith “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones” publicado en 1776, se argumenta que el libre comercio promueve la especialización en la producción de bienes que tienen una “ventaja absoluta”, es decir aquellos que tienen un menor costo de horas laboradas por trabajador en comparación con otros países. De acuerdo con esta teoría, en el libre comercio un país debe enfocar sus recursos en producir los bienes que le cuesten un menor esfuerzo en términos de horas-hombre para poder venderlos al exterior, y comprar aquellos bienes cuya producción es menos eficiente.

Poniendo un ejemplo, si en México se consigue producir un automóvil en una hora trabajada y en Estados Unidos se hace en dos, México debería especializarse en la producción

de automóviles, mientras que Estados Unidos ocupará esas dos horas no empleadas en producir otro bien como el petróleo refinado, e importará los televisores mexicanos. Como resultado, la división internacional del trabajo permite a los países insertos en el libre comercio aumentar su frontera de posibilidades de producción y de consumo, significando en un beneficio mutuo para todos.

La teoría de la ventaja absoluta refutó exitosamente las nociones mercantilistas y sentó las bases del estudio científico del comercio internacional. No obstante, un problema es que este postulado sugiere que la especialización se debe efectuar siempre que un país produzca un bien de forma más eficiente que otro país, por lo que aquellos que no consigan niveles de eficiencia superiores crearán de ventajas absolutas.

### 1.1.2 La teoría de las Ventajas Comparativas

En su obra “Los principios de economía política y tributación” publicada en 1817, David Ricardo defiende que el patrón de especialización de las naciones no depende de su capacidad para producir bienes de forma eficiente *per se*, sino de su capacidad para hacerlo con un costo de oportunidad en comparación al en relación al uso del trabajo. Así, el que un país tenga un nivel salarial y de productividad distinto lo incentiva a entrar en un mercado internacional donde puede adquirir bienes con un costo de producción relativamente más elevado.

Siguiendo el ejemplo planteado anteriormente, aún si México consiguiese producir tanto automóviles como petróleo refinado ocupando menos horas-hombre que Estados Unidos, es decir con una ventaja absoluta respecto de este, la opción más eficiente para ambos países es que aquel que puede producir automóviles con un trabajo empleado menor en comparación al otro se especialice en dicho bien, y se dedique a importar petróleo refinado del otro país.

La teoría ricardiana considera al trabajo como único factor de producción, y propone que la especialización internacional es posible simplemente al eliminar las barreras al comercio. Generalmente se suele coincidir a partir de este aporte en que el comercio que se lleva a cabo entre dos o más países puede ser mutuamente benéfico si existe una especialización en los bienes que tienen una “ventaja comparativa”. Sin embargo esta presunción tiene varios matices y sus contrastes con la realidad invitan a una amplia discusión.<sup>3</sup> Quizá una de las críticas más válidas que se pueden emitir en contra de las ventajas comparativas es que sus beneficios se distribuyen de manera desigual.

---

<sup>3</sup> Krugman, *et al.* (2012) señala que los bienes no comerciables debido a elevados costos de transporte o a la existencia de más de un factor de producción pueden desalentar a los países a optar por la especialización.

### 1.1.3 El modelo de los factores específicos

A diferencia del modelo ricardiano que consideraba que no sólo todos los países ganan con el comercio sino que también lo hacen todos los individuos, el modelo de los factores específicos de Paul Samuelson y Ronald Jones demuestra que esto no es necesariamente así. El postulado del modelo es que los factores productivos no suelen ser lo suficientemente flexibles para poderse trasladar de un sector ineficiente a uno eficiente inmediatamente y sin ningún costo, además de que las industrias suelen diferir en los factores de producción que demandan.

El modelo parte de una economía cerrada donde existen dos factores específicos: tierra y capital, que por su naturaleza no son intercambiables entre cada industria (*v. gr.* una fábrica de automóviles ocupa distintas maquinarias que una de textiles), mientras que el factor trabajo es móvil al poderse desplazar más fácilmente entre industrias. En este caso los factores de producción específicos dependerán del precio relativo de los bienes elaborados al interior del país, donde aquel factor que percibe un aumento en su precio relativo se verá beneficiado, mientras que lo contrario sucederá con el factor depreciado. El factor móvil dependerá de la importancia que le den a cada sector intensivo en los distintos factores específicos afectados por las variaciones de precios relativos.

En el comercio internacional esta misma lógica sirve para determinar la distribución de los beneficios entre los distintos factores. Dada la consecuente apreciación de los bienes exportables y la depreciación de los bienes importables frente a los cambios de oferta y de demanda, se entiende que “el comercio beneficia al factor que es específico al sector exportador de cada país, pero perjudica al factor específico de los sectores que compiten con las importaciones, quedando indeterminado el factor final sobre los factores móviles” (Krugman, *et al.* 2012, p. 64).

La situación para el factor trabajo dependerá de los cambios en los precios relativos de los otros factores, suponiendo que se cumpla la condición de movilidad que asume que los trabajadores se desplazarán fácilmente de los sectores que compiten con las importaciones a los sectores exportadores, donde el comercio generalmente aumenta el nivel de empleo.

### 1.1.4 El modelo Heckscher-Ohlin

Los economistas suecos Eli Heckscher y Bertil Ohlin desarrollaron a principios del siglo XX un modelo que parte de las ventajas comparativas, mostrando que estas se ven alteradas por la abundancia relativa de los factores productivos y el nivel de desarrollo tecnológico que puedan tener los países. Se le conoce como el Modelo Heckscher-Ohlin (H-O) o la teoría de las proporciones factoriales, y pone su atención no sólo en la eficiencia de la producción de un bien, sino también en la configuración de los factores productivos que poseen las naciones.

El teorema H-O aduce que los países exportan los bienes cuya producción es intensiva en un determinado factor, por lo que en realidad el comercio de mercancías es un intercambio indirecto de factores. La especialización de los países depende entonces de la abundancia relativa de los recursos que posean: si un país tiene una razón trabajo-capital elevada, se especializará en la producción de bienes que requieran mayor uso de mano de obra (su “factor abundante”), y buscará exportar este tipo de bienes a cambio de aquellos que demanden más capital (su “factor escaso”) (*ibíd.*).

La teoría de las proporciones factoriales predice que los precios relativos de los bienes comerciados entre dos o más países tenderán a converger en tanto que estos se especialicen en sus factores abundantes, trasladando los beneficios desde el sector importador hacia el exportador. Para las economías avanzadas significa que las ganancias de la mano de obra poco calificada se verán perjudicadas a la vez que las de la mano de obra calificada y del capital aumentarán (OMC, 2019a). Lo anterior se ve actualmente acelerado ante las constantes innovaciones tecnológicas y las mejoras en capital humano, afectando severamente a grandes sectores de la población poco preparada de los países avanzados.

### **1.1.5 La nueva teoría sobre el comercio**

A diferencia de los modelos mencionados que suponen una propensión al comercio intersectorial dadas las ventajas comparativas de cada país, la nueva teoría del comercio de Paul Krugman plantea las razones por las que el comercio intrasectorial entre países con dotaciones de recursos y tecnología similares es tan común hoy en día.<sup>4</sup> En su ensayo sobre “Retornos crecientes, competencia monopolística y comercio internacional” de 1979, Krugman parte de dos hipótesis básicas que explican este fenómeno: 1) la existencia de rendimientos crecientes a escala, y 2) la preferencia del consumidor por la variedad.

Por un lado, las economías de escala implican que cada vez resulta más barato producir mercancías debido a la reducción de los costos medios, por lo que la producción a mayor escala es más eficiente. Así mismo, el hecho de que los consumidores tienden a preferir productos variados hace que existan muchas empresas de tamaño pequeño que ofrecen bienes heterogéneos o diferenciados con cierto margen de control sobre los precios.

De tal manera, dados dos países con dotaciones factoriales idénticas que se abren al mercado internacional, las empresas que consiguen ser economías de escala y diferenciar sus productos tendrán una ventaja competitiva sobre las demás y podrán atender a un mercado más amplio, generando un aumento de rentabilidad, mientras que los consumidores tendrán acceso a productos más variados y de menor precio.

---

<sup>4</sup> Se entiende por comercio intrasectorial a la relación comercial de doble sentido entre productos similares que pertenecen a un mismo sector. En contraste, el comercio intersectorial considera dicha relación de intercambio entre distintos sectores.



### 1.1.6 La visión del estructuralismo latinoamericano

Como se puede apreciar, a medida que pasaba el tiempo y las relaciones comerciales se hacían más complejas, al incorporar productos más diferenciados y de muchos compuestos, las teorías que describen los efectos del comercio exterior también se han sofisticado, haciendo uso de nuevas variables explicativas. Una primera inferencia a partir de esto es que el comercio internacional exige un nivel de comprensión cada vez más grande, el cual debe verse reflejado en el diseño de las políticas comerciales, evitando así caer en dualismos de proteccionismo o libre comercio.

Por otro lado, si bien las teorías referidas consiguen un buen diagnóstico general, no son capaces de concebir los efectos que el comercio exterior conlleva en las economías atrasadas, las cuales al tener condiciones de atraso específicas requieren de un enfoque alternativo. Dicho enfoque se encuentra especialmente en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y de la escuela estructuralista.

La Gran Depresión que siguió a la crisis financiera de 1929 y que marcó la década de los treinta ocasionó una ruptura en el pensamiento económico que había perdurado por varios años bajo un paradigma ortodoxo, urgiendo a muchos a reconsiderar el papel del Estado en la actividad económica y las alternativas al comercio internacional. Esto a su vez terminó por desgastar el modelo primario exportador que habían seguido algunas economías desde medio siglo atrás.<sup>5</sup>

Ante ello surgió una nueva ola de teóricos que se dedicaron a analizar las experiencias de desarrollo y los problemas económicos y sociales contemporáneos propios de los países llamados “subdesarrollados”, quienes rechazaron la premisa que atribuía a los países la completa responsabilidad de sus condiciones. La nueva visión sostenía que en un sistema de gobernanza global el desarrollo se ve determinado por las relaciones económicas que se dan entre los centros y las periferias.

Algunos de estos pioneros del desarrollo como Raúl Prebisch, Celso Furtado, William Arthur Lewis o Juan Noyola Vásquez, se enfocaron en el estudio de las condiciones latinoamericanas para construir un marco teórico que describiera las consecuencias de las asimetrías estructurales entre los países y determinara cómo esta relación dinámica podía repercutir en el a largo plazo.

En la visión estructuralista, la heterogeneidad de la capacidad productiva es una propiedad intrínseca en la periferia, al contar con muy distintos niveles de producto por

---

<sup>5</sup> Este modelo se centraba en potenciar las ventajas comparativas de los países en desarrollo, las cuales eran predominantemente en el sector primario, aprovechando la cotización al alza de las materias primas en el mercado internacional durante la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX.

trabajador (y por tanto de ingresos) especialmente notorios entre los sectores exportadores y los enfocados al mercado interno. En el sistema centro-periferia el subdesarrollo parte de una desventaja inicial al verse incapaz de incorporar el progreso técnico en el proceso productivo, la cual repercute en la baja productividad de los factores, las restricciones al ahorro y a la acumulación, y los desequilibrios externos (Rodríguez, 2006), convirtiéndose en una espiral en detrimento que perpetúa el atraso tecnológico.

La propuesta estructuralista subraya la importancia de avanzar en la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones acompañada de un cambio en la composición de las importaciones, permitiendo incorporar una mayor porción del progreso técnico para eventualmente avanzar en la elaboración de bienes intermedios y de capital. Lo anterior se explica en base a que el sector industrial, y en particular el manufacturero, suele presentar altos niveles de productividad en comparación con el sector agrícola y otras áreas del sector servicios, además de ser intensivo en mano de obra y en capital a la vez, ofreciendo muchos puestos de trabajo diversificados.

Estas aportaciones cimentaron los estudios sobre las condiciones de la región latinoamericana, a la par de la CEPAL, cuyas tesis fueron el principal fundamento teórico del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que se venía aplicando en Argentina, Brasil y México. Debido a esto se dice que el enfoque estructuralista, a diferencia del clásico y neoclásico, parte de la realidad para explicarla con argumentos, y no al contrario.

De la trascendental obra de Prebisch se destaca “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas”, publicado en 1949, al que Albert Hirschman llamó “el Manifiesto de la CEPAL” (Pérez, 2015). En esta tesis se plantea entre otras cosas la teoría del deterioro de los términos de intercambio,<sup>6</sup> que aduce a que en el largo plazo estos tienden a mejorar a favor de los países centrales, intensivos en capital, y a empeorar en detrimento de los países periféricos, intensivos en trabajo.

Este fenómeno se genera por las diferencias estructurales observadas en la elasticidad-ingreso de la demanda entre el centro y la periferia como consecuencia de sus capacidades para incorporar el progreso técnico. Para el primer grupo de países, un aumento en su ingreso ocasionará que una menor proporción del gasto se destine en importaciones provenientes del otro grupo de países, quienes a su vez observan el efecto contrario: a mayor nivel de ingresos, más tenderán a importar bienes de consumo y de capital (Ahumada y García-Quero, 2017, p. 267). Lo anterior se debe a que el mejor aprovechamiento de las materias primas a través del progreso técnico se refleja en una menor incorporación de estas en el valor total de la

---

<sup>6</sup> El concepto de los “términos de intercambio” se refiere a la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones de un país, es decir, al costo real de las importaciones.

producción, mientras que el rezago tecnológico genera una dependencia respecto a los bienes de capital.

La teoría del deterioro de los términos de intercambio fue sustentada poco después de enunciarse con los trabajos estadísticos de Hans Singer, para un estudio que concluyó que los precios de las materias primas durante el modelo primario exportador habían crecido a tasas inferiores que los de las manufacturas, resultando en la Hipótesis Prebisch-Singer. Al respecto, en los documentos más recientes de la CEPAL se dio a conocer que al año 2000 el valor de los productos básicos (salvo el petróleo) era un tercio de aquel que tenían un siglo antes (Rodríguez, 2006, p. 410).

A partir de la teoría del deterioro de los términos de intercambio se concluye que la relación centro-periferia es una de subordinación, en donde la tasa de crecimiento del ingreso del centro determina los límites de la misma de la periferia en tanto que esta persiste con bajos niveles de productividad y de progreso técnico. Dicho fenómeno se conoce como la “restricción de la balanza de pagos al crecimiento económico”, donde la especialización en bienes del sector primario dificulta la captación de divisas necesarias para continuar importando bienes de capital, requiriendo aumentar el endeudamiento externo o la producción de bienes de consumo.

El efecto que genera la restricción de la balanza de pagos fue estudiado por Prebisch al ver que la crisis de los años treinta generó un estrangulamiento externo al crecimiento de Argentina y otros países afectados por la menor demanda de materias primas de los países centrales. Este fenómeno también explica el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones en Latinoamérica, el cual al no lograr avanzar en el progreso técnico necesario para evitar el deterioro de los términos de intercambio estos países se vieron obligados a contratar financiamiento externo. La tesis de Prebisch sostenía que la orientación exclusiva de la periferia en las actividades exportadoras consigue implantar el progreso técnico únicamente en estos sectores, dejando en rezago al resto de la economía.

Al profundizarse la crisis de la deuda de los países latinoamericanos en los ochentas muchos de sus gobiernos se vieron obligados a adoptar una amplia serie de reformas diseñadas para limitar la discrecionalidad del Estado en los menesteres económicos y liberalizar los mercados comerciales y financieros (Ahumada y García-Quero, 2017). Este cuerpo de ideas, al que más tarde se conocería como “neoliberalismo”,<sup>7</sup> significó un cambio radical en la comprensión de las políticas económicas en demérito de la propuesta de Prebisch

---

<sup>7</sup> El término “Neoliberalismo” es recurrente en la literatura de la ciencia económica, pero rara vez se aborda una definición precisa, si bien existe un concepto general con tonos políticos que alude al periodo de aplicación de las reformas propuestas por John Williamson, en particular en Latinoamérica. Es por ello que en este trabajo se prescinde del término, y en su lugar se refiere al “paradigma económico dominante”, manejado por Pérez (2015).

y la CEPAL. No obstante, el pensamiento estructuralista volvería a demostrar su validez algunos años más tarde.

## 1.2 El paradigma económico dominante

El ascenso de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan un año después devolvió protagonismo a la derecha conservadora de Reino Unido y Estados Unidos, quienes potenciaron su cooperación para articular una amplia agenda reformista con el fin de modificar el esquema de incentivos económicos a través recortes impositivos al capital, privatizaciones de empresas estatales, y recortes al gasto público (Stiglitz, 2018). Esta revolución del pensamiento económico se basó en el llamado “nuevo consenso” o “nueva síntesis neoclásica”, que asume la eficiencia de los mercados al establecer objetivos de inflación que conllevan a una mayor estabilidad macroeconómica (Pérez, 2015).

En el caso latinoamericano el movimiento reformista acusó a la propuesta estructuralista de los cincuentas por abrazar un proteccionismo comercial e industrial con pobres resultados (Rodríguez, 2006). En un intento por sintetizar las reformas que los organismos internacionales y el pensamiento académico en boga consideraban urgentes en las economías de mercados emergentes<sup>8</sup> (EMES), John Williamson publicó en 1990 un decálogo de lineamientos para lograr salir del ciclo de bajo crecimiento, elevada inflación y deuda externa que las caracterizó durante los años setentas y ochentas (Rodrik, 2011). En dicho documento, que más tarde se lo conocería como el “consenso de Washington” (CW), se recomienda a estos países a mantener ejercicios fiscales disciplinados, reorientar el gasto público, concretar la liberalización financiera, cambiaria y comercial, y a la privatización de empresas estatales y desregulación del mercado.

El argumento, con mucho sentido, era que los países subdesarrollados habían incurrido en enormes endeudamientos debido a que sus gobiernos se apoyaron en políticas monetarias y fiscales laxas que desencadenaron la inflación y el consecuente encarecimiento de la deuda, así como en un proteccionismo que favorecían a pocas compañías ineficientes tanto del sector público y privado, aislándolas de la competencia en detrimento de los consumidores (Stiglitz, 2018). Para corregir estos desequilibrios se sugirió una política monetaria limitada a mantener al margen los niveles de precios con el fin de otorgar estabilidad al tipo de cambio y certidumbre al capital; una política fiscal orientada a reducir los gastos del erario, y una

---

<sup>8</sup> El conjunto de EMES según el Banco de Pagos Internacionales (BPI) comprende a Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Corea, Croacia, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Irán, Kazajstán, Kuwait, Letonia, Libia, Lituania, Malasia, México, Nigeria, Omán, Perú, Polonia, Qatar, República Checa, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Venezuela.

política comercial abierta que permitiera la eficiente asignación de los recursos, la existencia de encadenamientos productivos internos y los derrames tecnológicos (*spillovers*).

En muchos casos la aplicación de estos ajustes estructurales fue una condición para renegociar las deudas y acceder a nuevos préstamos (Marichal, 2013). Inicialmente los compromisos adoptados por las EMES consiguieron aminorar su carga pasiva y estabilizar los niveles de precios, otorgando al capital extranjero mejores incentivos. De igual forma contribuyó la ronda Uruguay con la firma del GATT en 1994 y su reestructuración en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en menor medida el fin de la Guerra Fría que abrió las puertas a más mercados y recursos.

En la tabla 1.1 se tienen los distintos niveles de apertura comercial de varios países seleccionados medidos por el peso de sus exportaciones e importaciones con respecto a su PIB, para cada inicio de década entre 1970 y 2018. Se observa que en todos los casos presentados el nivel de apertura comercial ha crecido desde los setenta, especialmente en México pues figura como el tercer país con el mayor cambio realizado, pasando de un 17% a un 80%, tan sólo detrás de China y la India, quienes partieron de un estado de aislacionismo muy marcado. También se detecta que en algunos casos la participación del comercio en el producto se ha reducido en la última década como consecuencia del desacelere global.

*Tabla 1.1. Participación del comercio sobre el PIB en países seleccionados (porcentajes)*

País	1970	1980	1990	2000	2010	2018
Hong Kong	178.7	178.0	226.0	247.7	404.8	376.5
Singapur	271.1	410.9	344.3	364.4	369.7	326.1
Vietnam	-	-	81.3	111.4	152.2	208.3
Honduras	62.0	78.4	71.0	120.4	122.3	102.1
Alemania	31.8	42.0	46.0	61.4	79.3	88.6
Corea del Sur	32.6	65.6	51.3	67.9	95.7	83.0
México	17.4	22.4	38.5	52.4	60.8	80.4
Costa Rica	62.4	63.3	75.3	86.9	68.2	67.0
España	25.8	31.6	35.6	60.2	52.3	67.5
Francia	31.4	43.5	42.7	55.9	54.9	63.4
Reino Unido	41.9	50.0	47.0	51.7	58.5	61.7
Sudáfrica	45.8	60.9	41.7	51.4	56.0	59.4
Chile	28.3	48.1	61.7	59.3	69.1	57.5
India	7.7	15.4	15.5	26.9	49.3	43.3
China	5.0	12.4	24.3	39.4	49.0	38.2
Colombia	27.8	31.8	34.8	32.7	34.3	36.5
Japón	19.6	27.2	19.7	19.8	28.6	36.6
Estados Unidos	10.8	20.1	19.8	25.0	28.1	27.5
Argentina	10.3	11.5	15.0	22.6	35.0	30.7
Brasil	14.5	20.4	15.2	22.6	22.8	29.1
Unión Europea	39.9	51.1	52.1	68.4	75.7	86.6
OCDE	27.0	37.3	36.6	47.5	52.7	58.2
Asia del Este y del Pacífico	25.0	38.4	39.9	51.8	61.3	58.0
África Subsahariana	40.8	57.7	42.6	62.0	62.3	53.6
Latinoamérica y el Caribe	21.8	30.2	32.4	38.3	42.9	46.8
Norteamérica	13.6	23.1	22.6	30.3	31.0	31.0

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Otro aspecto a destacar de la tabla 1.1 son las elevadas cifras que desde los setentas presentan algunos de los países de la región del sudeste asiático. Esta característica es común en las economías pequeñas ya que su capacidad para influir en el mercado es relativamente reducida, por lo que tienen pocos incentivos para permanecer cerradas (Krugman, *et. al.*, 2012). En contraste, otras economías de gran peso como la estadounidense o la japonesa han permanecido con un escaso grado de apertura al exterior. En general se puede decir que la región latinoamericana también emprendió una serie de medidas de apertura comercial, aunque menos agresivas que aquellas de la Unión Europea, cuyo intercambio es principalmente intrarregional.

Si bien es cierto que la participación del comercio en el producto no ilustra con precisión el grado de apertura de un determinado país o región –para ello también se suele apoyar de información sobre las medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas o la participación en la cadena global de proveedurías-, resulta un indicador útil para ilustrar la importancia que se le da al comercio en cada economía. En cualquier caso es necesario tener en mente de que el crecimiento económico no se explica únicamente por la actividad comercial con el exterior.

### **1.2.1 El comercio como motor de desarrollo**

La reivindicación de las teorías económicas convencionales en los ochentas orientó las estrategias de desarrollo en perseguir un “desarrollo hacia afuera”, desestimando las condiciones estructurales de cada economía. De tal suerte que entre 1980 y 2018 el valor de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios alrededor del mundo ha pasado de 4.2 a casi 25 billones (millones de millón) de dólares, y la participación de las exportaciones en el producto mundial ascendió de 19% a 29% en el mismo periodo, de acuerdo con la base de datos que maneja el Banco Mundial.

En el nuevo paradigma económico, donde la división internacional del trabajo es llevada a su máxima expresión, decenas de países buscan la especialización en distintas tareas de un mismo proceso productivo con el fin de elaborar mercancías más complejas y sofisticadas reduciendo los costos de producción y transacción. Desde los setentas la reorganización de la estructura productiva alrededor del orbe ha potenciado las relaciones intrasectoriales dentro de las llamadas cadenas globales de valor (CGV). En este sistema de integración vertical los países ya no tienen que desarrollar industrias enteras para poder exportar productos elaborados,<sup>9</sup> sino que sólo deben especializarse en ciertas labores y

---

<sup>9</sup> Anteriormente la mayoría o totalidad de las etapas de producción se comprendían dentro de las fronteras de un solo espacio geográfico, la proveeduría de insumos se limitaba a esa zona, y los bienes finales se destinaban tanto al mercado local como al extranjero.

productos, obteniendo rentas a partir del valor añadido en las exportaciones de otros países (OMC, 2019a).

En la era de las cadenas globales de proveedurías los productos ahora son “hechos en el mundo”. Uno de los mejores ejemplos de producción fragmentada es el de la industria aeronáutica, donde según el Observatorio de Complejidad Económica (OEC en inglés) en 2017 se involucraron 205 países en el proceso exportador de partes de aeronaves, cuya actividad figura un total de 82.1 mil millones de dólares. Sin embargo tan sólo Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia aportan el 60% del valor de las exportaciones, al ser estos los más involucrados en las actividades de diseño, logística e investigación, que requieren de mayor intensidad de capital y diferenciación.

La lógica de las CGV exige a las empresas importar para poder exportar, aprovechando así las ventajas comparativas que puedan tener a nivel no de bienes finales sino de insumos y componentes. Como resultado, en los años recientes alrededor de dos terceras partes del comercio internacional se constituye por manufacturas, lo que hace cincuenta años apenas alcanzaba el 10% de los flujos totales (Krugman, *et al.*, 2012).

De manera que la capacidad exportadora de los países inmersos en las CGV ya no está determinada sólo por la productividad total de sus factores domésticos, sino también por su disposición para adecuar bienes intermedios provenientes del exterior en sus producción interna, o en otras palabras, por su grado de especialización en importaciones. Debido a este fenómeno las estadísticas tradicionales de comercio han venido perdiendo relevancia en favor de nuevas mediciones que toman en cuenta el valor agregado total de cada ejercicio.<sup>10</sup>

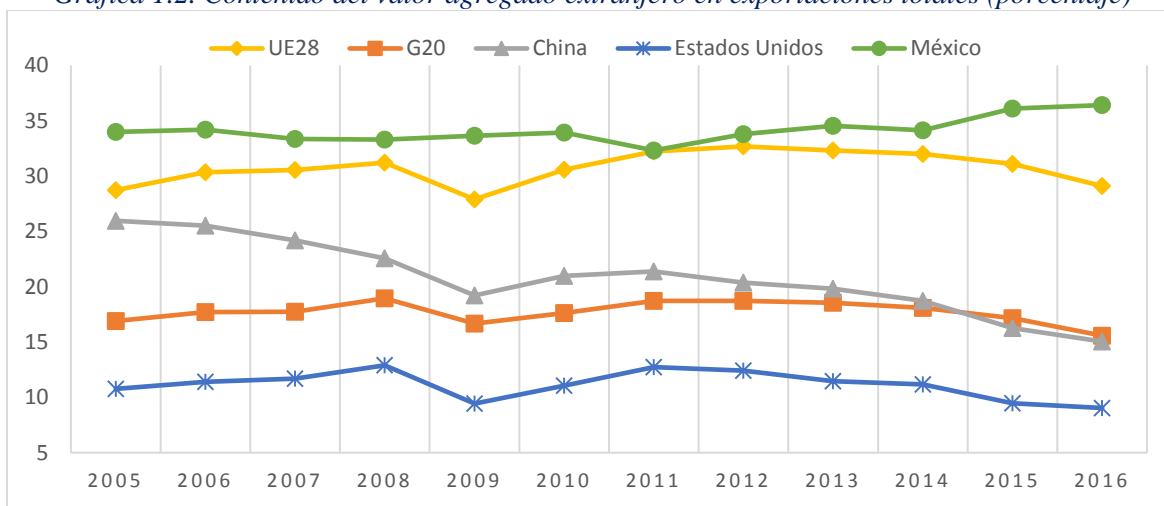
En la gráfica 1.2 se expone el contenido de las importaciones en las exportaciones de algunos miembros del G20 y de la UE para cada año comprendido entre el 2005 y 2016, a lo que se le suele llamar “participación hacia atrás” (*backward participation*) en la cadena de suministros, e ilustra el grado de integración vertical de cada caso estudiado. Se puede observar que previo a la Gran Recesión el contenido importado de las exportaciones venía creciendo en todos los casos excepto en China, quien ya había emprendido esfuerzos para reducir la dependencia de su capacidad importadora. No obstante, tras una breve recuperación entre 2010 y 2012, el grado de participación hacia atrás ha venido disminuyendo, a lo que se le atribuye la proliferación de políticas comerciales que buscan incentivar la actividad económica doméstica a costa de las importaciones. El caso contrario

---

<sup>10</sup> El valor agregado se mide como el producto total de la industria x menos los bienes y servicios intermedios utilizados en el proceso de elaboración, de acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de 2008.

lo presenta México, que incluso apunta a una acentuada participación hacia atrás desde el 2012.

Gráfica 1.2. Contenido del valor agregado extranjero en exportaciones totales (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos del *Trade in Value Added (TiVA)*, OCDE.

La históricamente baja participación de las importaciones en las exportaciones de los países desarrollados en comparación con la de las economías emergentes obedece a la heterogeneidad estructural que estas presentan. Por un lado, las etapas de la cadena productiva que requieren mayor diferenciación se suelen reservar a los países donde se encuentran las matrices de las firmas transnacionales, dado que estas se ven desincentivadas a tercerizar su producción en la medida en que los acuerdos de vinculación entre empresas se tornan más complejos (OMC, 2019a). Así, las filiales o proveedores suelen encargarse de tareas estandarizadas e intensivas en trabajo como la maquila, incorporando poco contenido nacional al valor agregado de sus exportaciones, mientras que los propietarios de marcas tienen mayor libertad de ajustar los esquemas de productividad y rentabilidad (Gereffi, 2014).

Para explicar los patrones de fragmentación de la producción a lo largo del mundo, Gereffi (2001) hace una distinción entre las cadenas productivas basadas en mano de obra calificada, constante desarrollo tecnológico y derechos de propiedad intelectual, y las basadas en actividades comerciales de mercadeo y servicios post-venta. Las primeras, “orientadas al productor”, son dirigidas por los grandes fabricantes en industrias como la automotriz, electrónica o de aviación, quienes concentran sus actividades en países que cumplen con los niveles de inversión y educación suficientes, y con un marco jurídico competente.<sup>11</sup> Las rentas percibidas en este esquema se asocian a las barreras a la entrada naturales, como son

<sup>11</sup> De acuerdo con la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA), el 87% de la fabricación mundial de automóviles se concentra en unas 13 firmas ubicadas en países como Estados Unidos, Francia o Alemania.



los elevados costos fijos de tecnología y de organización que dificultan la entrada a nuevos competidores y concentran dichos mercados.

Por otro lado, las cadenas productivas “orientadas al consumidor” son dirigidas por los grandes comercializadores o mayoristas (*v. gr.* Wal-Mart, Nike, Zara, etc.), quienes delegan las labores de fabricación o proveeduría a subcontratistas, generalmente ubicados en países intensivos en trabajo donde los costos de ensamblaje, confección o cultivo son reducidos. Al comerciar con productos más homogéneos, la acumulación de capital en las cadenas orientadas al consumidor depende de barreras a la entrada artificiales como la diferenciación de marcas. En ambos casos sucede una la deslocalización de la producción en las distintas regiones de la periferia en función de las dotaciones factoriales y del grado de apertura comercial y financiera que tengan, permitiéndoles hacer uso de sus ventajas comparativas.

Pero a pesar de que este sistema de gobernanza global simplifica la participación de la periferia en la economía global, los beneficios no han sido correctamente distribuidos a través de sus correspondientes factores relativamente abundantes. Por el contrario, la evidencia sugiere que tanto en los países desarrollados como atrasados, la fragmentación de la producción ha favorecido a los sectores más intensivos en capital y mano de obra calificada (OMC, 2019a), lo cual explica parte de la elevada desigualdad que caracteriza al siglo XXI.

Las razones de este fenómeno tienen que ver con las mayores exigencias de productividad dentro de las CGV, ante las cuales sólo algunos de los sectores que originalmente cumplían con este criterio pudieron incorporarse a dicho sistema. En suma, al depender cada vez más de activos intangibles como propiedad intelectual, marcas, o diseños, la lógica de rentas de las CGV ha concentrado las actividades de mayor valor agregado en pocos competidores. Mientras tanto las barreras a la entrada de actividades manufactureras disminuye debido a la homogeneidad de productos (Gereffi, 2014). Como consecuencia, la reducida transferencia tecnológica desde el centro hacia la periferia termina actuando en perjuicio de esta, viéndose obligada a permanecer dentro del mercado internacional únicamente a través de actividades con menor grado de calificación (Rodríguez, 2006).

El análisis que permite realizar la base de datos publicada por la OCDE respecto al comercio medido por el valor agregado (TiVA por sus siglas en inglés) que comprende desde el año 2000 hasta el 2015 muestra que en estos años la participación del valor agregado en el total mundial ha “migrado” desde algunos países desarrollados a otros de ingresos bajos, como son la India y China, que pasaron de ocupar los lugares decimotercero y sexto al séptimo y segundo respectivamente. La estrategia de ascenso industrial basada en la inserción de las CGV en las que participan estas y otras economías les ha dejado escalar en la especialización de actividades con mayor valor agregado y tener más presencia en el mercado

mundial, pudiendo extraer mejores rentas de los procesos productivos, en particular en las ramas de equipos electrónicos y mercancías textiles, pero también en tareas de diseño y comercialización. El ejemplo más cercano es el de la industria china de teléfonos inteligentes, que a través de establecer fuertes enlaces con los ecosistemas globales de tecnología ha colocado a marcas como Huawei o Xiaomi entre las compañías más importantes del sector a nivel global, sólo por detrás de Apple y Samsung (OMC, 2019a).

### 1.3 El neoestructuralismo

No mucho después de la reivindicación de la ortodoxia en el pensamiento económico, su incapacidad para comprender las causas del subdesarrollo se hizo evidente tras las múltiples crisis financieras gestadas en América Latina y el este asiático (Stiglitz, 2018). Por un lado la flexibilización de los mercados de capitales incitó a la volatilidad sobre las inversiones y abatió los objetivos que preveían niveles de inflación estables. Por otro lado la liberalización del comercio de mercancías reavivó las preocupaciones respecto a la heterogeneidad estructural de la periferia, especialmente tras las negociaciones de la ronda Uruguay que terminaron por fortalecer las normas sobre propiedad intelectual (*ibíd.*).

Tal como lo hacía la escuela estructuralista de los años cincuenta, el neoestructuralismo entiende que la persistencia del subdesarrollo tiene menos que ver con las distorsiones creadas por el activismo estatal o las imperfecciones del mercado, y más con las condiciones intrínsecas de carácter histórico de cada país, recalcando en la necesidad de un proyecto de crecimiento endógeno que transforme la estructura productiva de la periferia (Pérez, 2015). No obstante, este marco teórico se adapta en el contexto de una globalización robustecida, donde la fragmentación de la producción y la volatilidad de los mercados financieros influyen en la desigual distribución del ingreso, el estancamiento económico y los crecientes desequilibrios externos.

La nueva ola de estructuralistas como Osvaldo Sunkel, Ricardo Ffrench-Davis, José Antonio Ocampo, Fernando Fajnzylber, y Jaime Ros, entre otros, parten su análisis sobre las condiciones estructurales de la periferia en la actualidad revisando el fracaso del modelo sustitutivo de importaciones que estos países intentaron a mediados del siglo XX, al cual le atribuyen una imitación “pasiva” de las técnicas productivas originadas en los centros industriales que terminó por limitar los canales transferencia de conocimiento (Rodríguez, 2006). También recogieron las positivas experiencias de algunos países del sudeste asiático y su evidente desapego con los criterios del Consenso de Washington.

Siendo una corriente de pensamiento pragmática y abierta a otras visiones, el neoestructuralismo coincide con al menos dos de las nociones centrales dentro del paradigma económico dominante: la gran capacidad que tiene el sector exportador para influir en el crecimiento económico, y la necesidad de limitar el activismo del sector público. En varios

documentos de la CEPAL y de Fajnzylber publicados a lo largo de los noventa se discute que una positiva integración del sector exportador dentro de la cadena global de proveedurías puede relajar la restricción que impone la balanza de pagos al habilitar la afluencia de divisas, permitiendo una mayor disponibilidad de bienes de capital importados y en general un mejor aprovechamiento de las competencias del mercado interno (Rodríguez, 2006).

Así mismo, se entiende que el activismo estatal mal orientado y prolongado en los menesteres económicos puede entorpecer aún más la competencia de los mercados y el progreso técnico, como sucedió con el modelo sustitutivo latinoamericano. No obstante, en el neoestructuralismo se continúa destacando la necesidad de concretar una industrialización en la periferia guiada por políticas públicas que corrijan las fallas en los mercados de factores productivos, en particular la insuficiente captación de conocimiento y desarrollo técnico y el pobre fomento del capital humano, rechazando de esta forma las medidas de apertura y liberalización que fuerzan a la especialización en base a la abundancia relativa de los recursos naturales (*ibíd.*).

La propuesta macroeconómica que hacen autores como Ocampo o Ffrench-Davis radica en “una estrategia activa de desarrollo productivo y diversificación, y una orientación anticíclica de las políticas” (Titelman y Pérez, 2015, p. 155), haciendo referencia a la necesidad de potenciar las exportaciones de mayor valor agregado y el control de la volatilidad. Para este fin se propone elaborar un proyecto mixto que incentive al sector exportador y estimule la sustitución de importaciones, facilitando así la transferencia tecnológica desde los grandes centros industriales hacia los mercados en desarrollo, al tiempo que converjan los intereses públicos y privados para compensar la insuficiencia de información y de inversión (Rodríguez, 2006).

La tarea de concretar una industrialización efectiva en muchos casos se ha visto comprometida frente a la progresiva fragmentación de las cadenas productivas alrededor del mundo, al depender más de las proveedurías externas que de las internas, debilitando la integración vertical doméstica y la captación de progreso tecnológico por la vía endógena. A lo anterior se debe añadir los efectos que las tensiones comerciales actuales pueden ocasionar en las en los modelos de integración de países como México, ya que cuando se habla de un decrecimiento de las exportaciones se refiere en buena medida a la industria manufacturera.

Desde las primeras teorías del desarrollo económico concebidas por autores como Albert Hirschman, Alexander Gerschenkron o Raúl Prebisch, se destacaba la importancia de llevar a cabo un proceso de industrialización efectivo que permitiera la eficiente asignación de los factores productivos a través de políticas de “desarrollo hacia adentro”. Dicho entendimiento se basa en la experiencia empírica de su tiempo, donde la mayoría de los países avanzados habían transitado desde ser economías predominantemente agrarias hacia la

especialización en productos más elaborados y sofisticados (Ahumada y García-Quero, 2017). Estos países de “industrialización temprana” serían después los modelos a seguir para muchos del Este asiático, quienes supieron adecuar sus políticas industriales y comerciales para emprender su propia industrialización “tardía” (*ibíd.*).

Sin embargo el contexto actual es muy distinto a aquel en el que estas teorías del desarrollo se concibieron. Primero porque la nueva perspectiva que ofreció la ola de reformas estructurales generó una revaloración de las políticas económicas: los ajustes del presupuesto público pasarían a verse restringidos por las metas de inflación (política fiscal en función de la monetaria), y la productividad se determinaría por la capacidad exportadora e importadora (política industrial en función de la comercial).

Más aún, como ya se mencionó, la expansión de las cadenas globales de proveedurías ha hecho migrar a buena parte de la actividad industrial de los países avanzados a otras regiones del mundo con menores costos de mano de obra, destruyendo muchos puestos de trabajo, especialmente los poco calificados (*low-skilled jobs*), y generando presiones sociales y políticas (Stiglitz, 2018; Rodrik, 2015).<sup>12</sup> De acuerdo con la teoría de las proporciones factoriales, esta tendencia se atribuye a una distribución natural de los recursos hacia los sectores intensivos (OMC, 2019a). Como consecuencia, los países desarrollados experimentan una relocalización de sus recursos en actividades más dinámicas e intensivas en capital y mano de obra calificada como la investigación y el desarrollo, lo cual explica la proliferación de centros (*hubs*) con altos niveles de productividad y sofisticación que han colocado a estos países a la cabeza de las CGV (Stiglitz, 2018).<sup>13</sup>

Pero contrario a lo que la misma teoría predice, la expansión de las CGV también ha ampliado la demanda de mano de obra calificada en la periferia, ocasionando pérdidas de puestos de trabajo y de salarios en aquellos sectores con mayor abundancia relativa de recursos, y ensanchando las brechas de desigualdad (OMC, 2019a). Así, la pérdida de trabajos industriales que tiene lugar en el centro debido a incrementos homogéneos sostenidos en la productividad de su sector manufacturero dadas las mejoras tecnológicas (menos recursos empleados por producto obtenido), en la periferia esto sólo sucede en algunos segmentos específicos que logran la integración comercial.

---

<sup>12</sup> En EUA los estados que comprenden el *Rust Belt* (Michigan, Ohio e Indiana, entre otros), han visto una pérdida sistémica de su competitividad en el sector manufacturero, hasta el grado en que la población ha tenido que emigrar a otras partes del país en busca de empleos. De acuerdo a Rodrik (2015), la participación del empleo de las industrias manufactureras estadounidenses en el total pasó de un cuarto en los cincuentas a menos de un décimo en la actualidad.

<sup>13</sup> Paralelo a la decadencia del *Rust Belt* debe mencionarse la emergente concentración de empresas líderes a nivel mundial en información y tecnología en el llamado *Silicon Valley* y otras regiones.

Como explica Rodrik (2015), “aquellos que no contaban con una fuerte ventaja comparativa en manufacturas se convirtieron en importadores netos de este sector, revirtiendo un largo proceso de sustitución de importaciones (p. 4)”. Además, la disminución en los precios relativos de las manufacturas a causa del progreso tecnológico en el centro impone una restricción adicional en las manufacturas de la periferia, que en general se caracteriza por ser tomadora de precios (*ibíd.*).

En la tabla 1.2 se presenta la evolución del empleo en diez países diferentes a lo largo de cincuenta años, promediando la participación del empleo (número de trabajadores) industrial en el total por décadas. Con excepción de China e India, en el resto de los casos expuestos se percibe un menor nivel de empleos industriales que en años anteriores, pero las tendencias son un tanto distintas: mientras que algunos países como Estados Unidos o Reino Unido presentan una constante pérdida de empleos industriales desde el comienzo de la primera década estudiada, en otros como México, Brasil, Corea y Taiwán, su pérdida comenzó hasta los años noventa, a la cual le precedió un aumento sostenido.

*Tabla 1.2. Promedio de la participación del empleo industrial sobre el total por décadas (porcentajes)*

	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09
Brasil	17.7	20.1	22.3	19.8	19.3
México	20.6	25.1	26.6	27.1	26.5
Reino Unido	43.7	39.1	31.7	25.7	20.5
Estados Unidos	29.6	27.1	23.7	19.9	17.1
Francia	35.4	35.3	29.4	24.0	20.5
Japón	30.8	32.4	31.4	31.2	26.3
India	11.8	11.1	11.5	14.3	18.3
Corea del Sur	10.3	23.6	31.4	32.4	26.6
China	9.2	13.4	20.0	22.2	23.6
Taiwán	15.3	33.1	39.8	37.3	35.5

Fuente: elaboración propia con datos de *Penn World Table*, versión 9.1. Los valores se tomaron respecto a la cantidad de trabajadores en el sector industrial, definido este como el conjunto de actividades que incluye la minería, la manufactura, la energía y la construcción.

En la tabla 1.3 se expone la evolución de la participación del valor agregado manufacturero de algunos países y regiones en el total mundial (parte superior) y en el PIB de cada uno (parte inferior), a lo largo de casi seis décadas. Los resultados aducen que existe una marcada tendencia a la desindustrialización en la mayoría de los casos, pero con un diagnóstico diferente para cada uno. En los países desarrollados este fenómeno se puede atribuir en su mayoría a las mejoras en productividad y al efecto asignación de recursos ya mencionado, junto a la creciente competencia de las economías asiáticas, en especial la china, en la producción mundial. De tal forma, la pérdida en puestos de trabajo industriales en este

grupo de países va de la mano con el progreso tecnológico, y en menor medida con los efectos de la globalización.

*Tabla 1.3. Valor agregado manufacturero (porcentajes)*

Participación del valor agregado manufacturero en el mundo								
	Mundo	México	Estados Unidos	China	Europa occidental	América Latina y el Caribe	Sudeste asiático	África subsahariana
1970	100	1.4	21.8	0.8	17.3	8.4	1.3	2.9
1980	100	2.1	18.2	1.4	15.3	10.0	2.1	2.7
1990	100	2.1	17.9	2.6	14.1	8.9	2.8	2.4
2000	100	2.3	18.7	7.4	12.4	9.2	3.8	2.0
2010	100	1.7	16.3	16.3	10.2	8.3	4.2	2.1
2017	100	1.6	14.6	22.2	9.6	6.7	4.5	2.0
Participación del valor agregado manufacturero en el PIB								
1970	24.8	23.3	21.5	20.1	22.9	28.6	30.0	38.0
1980	24.1	26.5	18.8	26.7	21.4	26.9	32.6	36.8
1990	22.6	28.3	17.0	27.3	20.0	26.4	32.3	33.9
2000	22.4	28.0	16.6	37.0	18.6	26.2	35.9	29.7
2010	22.6	24.7	16.2	39.9	18.1	23.1	32.0	24.2
2017	22.7	22.2	15.3	39.7	18.7	20.7	29.6	21.8

Fuente: elaboración propia con datos de *UN National Accounts*. Los valores se calcularon en dólares constantes a precios del 2010.

Por otro lado, las economías emergentes de América Latina y del África subsahariana han pasado por un proceso de desindustrialización mucho más veloz que el de las economías avanzadas, viendo disminuir el peso de su sector manufacturero en su PIB entre 1970 y 2017 en un 28% y un 42%, respectivamente. El proceso de desindustrialización del caso mexicano guarda cierta similitud al del sudeste asiático en términos del valor agregado manufacturero y de empleo en sectores industriales, visualizándolo como una “U” invertida donde el nivel máximo de producción y empleo se dio en los noventa, para luego alinearse a la tendencia global. No obstante esta similitud se rompe al considerar la participación en el producto manufacturero mundial, donde la región asiática es cada vez más relevante.

Así, mientras que las economías desarrolladas y los del sudeste asiático ya habían transitado por un debido proceso de industrialización cuando comenzó a descender su actividad manufacturera, otros países como México no consiguieron generar niveles de productividad necesarios a partir de su sector secundario antes de ver caer su potencial catalizador, y en cambio han optado por omitir esta etapa y enfocarse en actividades terciarias de menor peso económico.<sup>14</sup> De acuerdo con Rodrik (2015), desde los años noventa los países en desarrollo han alcanzado sus niveles máximos de empleo y producción de manufacturas

<sup>14</sup> Timmer, *et. al.* (2018), señalan que existe una correlación positiva entre el PIB per cápita y la especialización en actividades intensivas en investigación y desarrollo, y una negativa con actividades intensivas en ensamblaje.

en un 40% de los niveles experimentados por las otras economías en años previos, no logrando emular los patrones de desarrollo de los más avanzados.

En la medida en que los países de la periferia continúen empleando políticas industriales y comerciales pasivas orientadas a una pobre participación dentro de las CGV, la llamada “desindustrialización prematura” será irreversible. La tarea se ha vuelto aún más pesada debido a la regresión del comercio agregado y del sector manufacturero a nivel mundial que se percibe en la actualidad.

Otro fenómeno muy estudiado por los neoestructuralistas es la creciente volatilidad tanto de los términos de intercambio como del mercado de capitales que se potenció tras la apertura financiera, y más recientemente con los efectos de la Gran Recesión y las tensiones comerciales, aportando a una mayor dependencia respecto a la balanza de pagos. Se entiende que dicha restricción conduce a un entorno macroeconómico inestable, determinado por los eventuales choques externos tanto de términos de intercambio como financieros, ya que dificulta las proyecciones de inversión de los agentes y distorsiona los niveles de precios, afectando negativamente al crecimiento económico de largo plazo (Titelman y Pérez, 2015)

La tendencia alcista y sistemática hacia la volatilidad de la producción que comenzó en los ochenta queda expuesta en la tabla 1.4, la cual presenta el coeficiente de variación (desviación estándar sobre la media) del crecimiento anual del PIB en varias regiones del mundo y en México, dividido por décadas que van desde 1960 hasta el 2018. El examen de dispersión muestra que en promedio las tasas de crecimiento del producto fueron similares en la mayor parte del mundo durante los años sesenta con excepción de la región africana al sur del Sahara, pero que en los últimos cincuenta años esto no se ha vuelto a repetir, arrojando elevadas variaciones y acortando los ciclos económicos cada vez más, especialmente en la región latinoamericana. En vista de ello se deduce que las políticas de estabilización implementadas durante el paradigma económico dominante no han sido efectivas, a pesar de exhibir un éxito relativo al disminuir los niveles de precios en muchos casos (*ibíd.*).

*Tabla 1.4. Coeficiente de variación del crecimiento del PIB por regiones del mundo*

Región	1960-69	1970-79	1980-89	1990-2000	2000-10	2010-18
América Latina y el Caribe	0.30	0.25	1.23	0.62	0.89	1.30
Unión Europea	0.11	0.54	0.53	0.50	1.45	0.63
África Subsahariana	0.72	0.78	1.44	0.97	0.26	0.40
México	0.36	0.34	1.82	1.08	2.01	0.37
Norteamérica	0.48	0.75	0.80	0.49	1.03	0.20
Asia oriental y del Pacífico	0.32	0.44	0.23	0.42	0.35	0.20

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

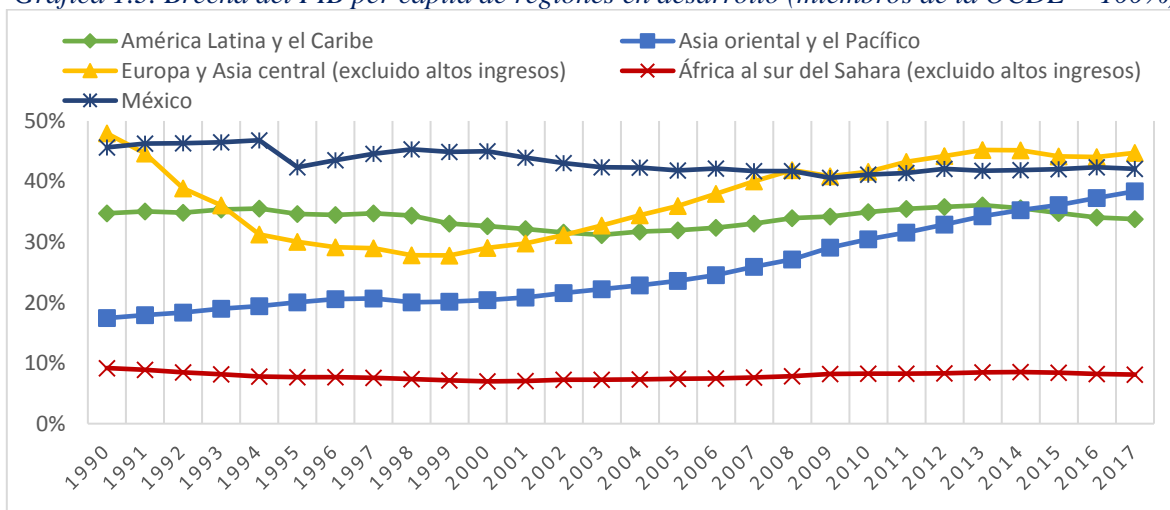
Cabe destacar que en las regiones de ingresos altos como la Unión Europea o Norteamérica las altas variaciones en la tasa de crecimiento del PIB se ubican únicamente en

la primera década del presente siglo a raíz del ciclo financiero, mientras que los países de Asia oriental y del Pacífico percibieron este fenómeno una década antes. En el caso mexicano la volatilidad se alinea con los episodios de escasez de capitales que ha sufrido el país, logrando un notablemente menor coeficiente de variación en la última década, aunque con tasas de crecimiento también discretas.

Resulta evidente que la mayor participación dentro de las CGV ha alterado drásticamente los patrones de desarrollo, permitiendo a algunas naciones atrasadas unirse a la globalización, pero imponiendo una barrera frente a otras. Así, la región del sudeste asiático pudo potenciar su capacidad productiva, convirtiendo a China en una enorme fábrica mundial, a la India en un gran centro administrativo, y a Brasil y Rusia en importantes proveedores de recursos naturales (Timmer, Miroudot y de Vries, 2018). Pero a pesar de ello, han sido contados los casos que lograron industrializarse y alcanzaron niveles suficientes de competitividad internacional. La mayoría de los países subdesarrollados permanecieron ajenos a esta dinámica, y los que pudieron participar lo hicieron a partir de encadenamientos productivos débiles y aislados del resto de sus economías, teniendo como consecuencia un proceso regresivo de industrialización.

En la gráfica 1.3 se comparó el PIB real per cápita de distintos grupos de países no desarrollados con respecto al de los miembros de la OCDE durante los últimos treinta años, siendo este el periodo donde las recomendaciones del Consenso de Washington han tenido efecto. En la región de Asia oriental y del Pacífico, la brecha que los separaba con los países más ricos del mundo se ha estrechado notablemente.

Gráfica 1.3. Brecha del PIB per cápita de regiones en desarrollo (miembros de la OCDE = 100%)



Fuente: elaboración propia con datos del *World Economic Outlook Database* 2019, FMI. Calculado a partir de la información disponible sobre el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo a precios constantes del 2011.



Por otro lado, tanto Latinoamérica como el África subsahariana no han conseguido acercarse al nivel del producto por habitante de los miembros de la OCDE, manteniéndose respectivamente en alrededor del 35% y 10% de este. En cuanto a México, el estancamiento es aún más preocupante que aquel de la región latinoamericana al verse ampliada la distancia que separa a su nivel de ingresos del de los países desarrollados, perpetuando su condición de países de rentas medias. Así, mientras en 1994 los ingresos de los mexicanos alcanzaban un 47% del de la OCDE, en 2017 se redujeron al 41%, pese a haberse incluido al sistema de comercio norteamericano y a la OCDE en el año del 94.

## 2 Desarrollo económico en la globalización

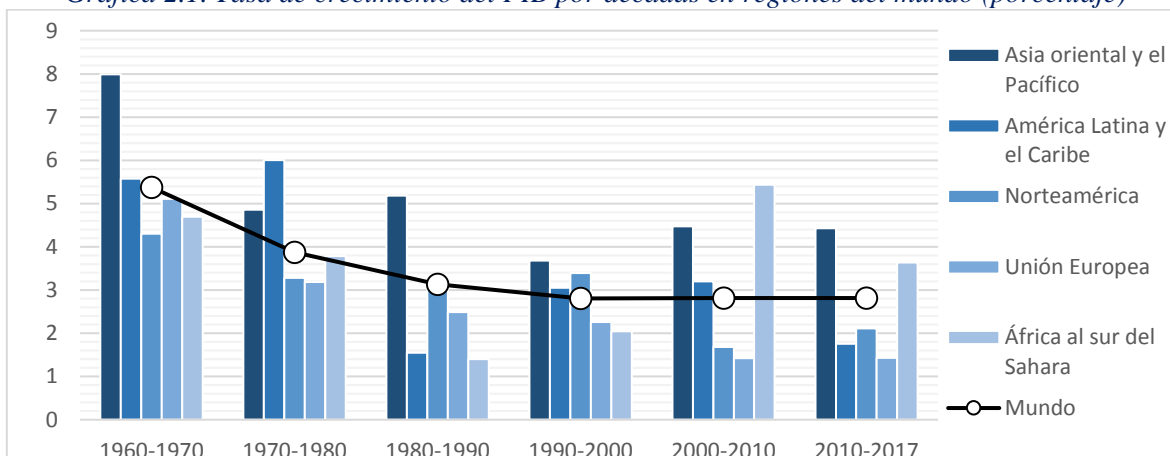
Aunque quizá no exista una sola definición que consiga abarcar todo lo que la globalización representa en materia económica, política, social, cultural o medioambiental, se puede consentir en que es un proceso de integración económica a escala mundial destacado por elevados flujos de mercancías, capitales, servicios, mano de obra, tecnología e ideas. La literatura económica suele diferenciar dos fases de la globalización: la primera se ubica a mediados del siglo XIX y hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, marcada por una paulatina apertura comercial –en su mayoría por la vía unilateral- que fomentó la migración del sector agrario al industrial en muchos de los países ahora desarrollados. La segunda fase abarca desde la posguerra y hasta la actualidad, y se distingue por un aumento generalizado de los flujos de mercancías y capitales, una mayor vinculación económica internacional, y el paradójico estancamiento del crecimiento y del desarrollo en buena parte del mundo.

A lo largo de este periodo se ha profundizado la retórica que promueve la disminución de barreras arancelarias, la desregulación de los mercados y la disciplina fiscal, entendiendo a esta como la única manera en que las economías pueden participar en la globalización y favorecerse de ella. La consolidación del SMC ha generado una aparentemente irreversible interdependencia entre los países en pos de mantener un ambiente próspero para la acumulación del capital. No obstante, estas relaciones no han estado exentas de fricciones, especialmente en los periodos de mayor “ansiedad económica” (Stiglitz, 2018), y cuya presencia a lo largo del tiempo se suma a la explicación de las tensiones comerciales actuales.

Las experiencias de desarrollo económico en esta segunda fase varían mucho entre las regiones del mundo, como se observa en la gráfica 2.1, donde se calculó el crecimiento del PIB por región en periodos de diez años para omitir valores atípicos. La región con mejores resultados en los últimos cincuenta años es la de Asia oriental y el Pacífico, con una tasa media de crecimiento anual del 5.1%, mientras que Latinoamérica y el Caribe, la Unión Europea y Norteamérica han compartido un desempeño más bien moderado.

En la última década países como China, India o Pakistán, que aportan más de una tercera parte de la población mundial, han acarreado la demanda de una enorme cantidad de bienes y servicios alrededor del orbe ya que mantienen tasas de crecimiento cercanas (o incluso superiores) a los dos dígitos. Estos países que consiguieron insertarse en la economía global por medio de una correcta industrialización e integración vertical en las CGV adquieren cada vez más presencia a nivel internacional como generadoras de valor agregado. Por su parte, los países de industrialización temprana y de desindustrialización prematura han permanecido creciendo por debajo de la media global, con un estancamiento en el producto por habitante.

Gráfica 2.1. Tasa de crecimiento del PIB por décadas en regiones del mundo (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Los datos son calculados a partir de la media aritmética de cada década, a precios constantes en moneda local.

En este segundo capítulo se exponen las distintas experiencias de desarrollo económico durante la segunda fase de la globalización, con el fin de comprender la situación actual del comercio internacional. El bloque se divide en tres secciones: en la primera se exhiben las condiciones macroeconómicas de las economías avanzadas y atrasadas en el periodo señalado; la segunda parte se dispone para presentar las alternativas de crecimiento y desarrollo que tomaron algunos de los países asiáticos, y cómo estas se apartan de la visión del paradigma económico dominante; y la tercera parte es una reflexión sobre el desarrollo mexicano durante el mismo periodo, buscando comprender su papel en el contexto actual.

## 2.1 Desaceleración del crecimiento económico global

El periodo que abarca entre 1950 y 1973 es frecuentemente considerado por muchos como la edad de oro del Capitalismo dado que el PIB mundial creció a un ritmo promedio de 4.9% anual, las exportaciones lo hicieron a un 7 por ciento y el PIB per cápita creció con mayor rapidez que en cualquier otra fase. El desarrollo económico en este periodo es explicado por Maddison (1997) en torno a cuatro razones generales: (a) el uso de políticas económicas expansionista que promovieron la creación de empleo y facilitaron la inversión y el consumo, (b) mayor estabilidad proporcionada por instituciones internacionales como el GATT, la ONU, el FMI y el BM, (c) la productividad de las naciones azotadas por la guerra que ya contaban con buen nivel de desarrollo tecnológico y capital humano,<sup>15</sup> y (d) la escisión

<sup>15</sup> Muchos de los involucrados en los conflictos bélicos que resultaron dañados como Japón o Alemania vieron un rápido crecimiento económico al emprender la recuperación, incluso superior al de aquellas que no sufrieron mayores afectaciones. Este fenómeno se explica en parte porque el potencial de crecimiento es mayor en economías con un atraso industrial sustantivo pero que poseen los recursos y el capital humano necesario, dado que los rendimientos decrecientes de la función de producción son más notorios en el largo plazo. La apertura comercial también permitió que aprovecharan el derrame de conocimiento y tecnología, incurriendo en menores costos de investigación y desarrollo.

entre el polo comunista y el capitalista, que si bien generó incertidumbre, también trajo cohesión social al interior de ambos bloques.

La región asiática se sumó a la tendencia alcista con resultados muy heterogéneos. En este periodo aparecen los llamados “tigres asiáticos”, conformados por Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, quienes emprendieron un sorprendente desarrollo, al cual se refiere más adelante. Pero la experiencia en Latinoamérica fue un tanto distinta. Esta región había conseguido un crecimiento incomparable previo y durante la Segunda Guerra Mundial (SGM) a raíz de la intensa demanda mundial de materias primas como petróleo, minerales, algodón, tabaco y café. Para algunos economistas como Maddison (1997), la continua estrategia proteccionista que supuso el modelo ISI en la mayoría de los países de la región aún concluidas las hostilidades no fue del todo provechoso, ya que estas habrían manifestado un mejor desempeño de haber adoptado “más políticas liberalizadoras, menos dirigismo en la asignación de los recursos, y prosperar en su capital humano (p. 120).”

El 16 de octubre de 1973 la recientemente formada Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), conformada por Arabia Saudita, Kuwait, Irán, Irak y Venezuela, forzaron un incremento coordinado en los precios del energético del 100% para el año siguiente, y otro proporcional en 1979, marcando el fin del crecimiento económico próspero y el inicio de más de una década de perturbaciones. Debido a la alta dependencia de los países industrializados respecto del precio del energético, fueron estos quienes sufrieron más el encarecimiento, lo que mermó en el dinamismo comercial. Si bien otros países también percibieron distorsiones similares, algunos incluso se vieron beneficiados, especialmente los dedicados a la exportación del oro negro.

Dos años antes del primer choque petrolero Estados Unidos declaró unilateralmente la inconvertibilidad del dólar-oro, en vista del creciente déficit público que significó la prologada guerra de Vietnam y las políticas económicas expansionistas previamente aplicadas. Este hecho puso punto final al sistema monetario internacional acordado en Bretton Woods, el cual fue reemplazado por el sistema de dinero fiat, generando inestabilidad en los mercados financieros, presiones sobre las balanzas comerciales y sobre los tipos de cambio. Para aminorar los efectos negativos de la inconvertibilidad cambiaria, Estados Unidos adoptó medidas de proteccionismo con controles salariales y de precios, e impuestos adicionales a las importaciones (Marichal, 2013).

La flexibilización de los tipos de cambio reimpulsó los flujos de capitales en forma de inversión extranjera directa (IED), lo cual permitió a las empresas multinacionales extenderse alrededor del mundo. La mayor oferta de financiamiento a raíz de los grandes

depósitos de “petrodólares”<sup>16</sup> en los bancos internacionales y del entusiasmo de los mercados se destinó a las economías emergentes, quienes parecían más atractivas que las desaceleradas naciones del primer mundo. Aquellos que eran netos exportadores del energético, como México, Bolivia, Ecuador y Venezuela, continuaron creciendo a tasas del 6% pese a las perturbaciones en el comercio internacional (*ibíd.*), lo cual les animó a contratar más deuda.

El auge de las economías latinoamericanas vio su fin una vez que se combinó una baja en los precios de los energéticos y otras materias primas junto con la repentina alza de las tasas de interés (efecto Volcker<sup>17</sup>), obligándolos a declararse en moratoria, primero con México en 1982, y luego con el resto de la región. Entre 1975 y 1982 la deuda contraída por estos países pasó de 68 a 318 mil millones de dólares (*ibíd.*).

Para conseguir capitalizar la deuda contraída, muchas de las economías emergentes adoptaron medidas de austeridad y responsabilidad fiscal exigidas por las instituciones internacionales como el BM y el FMI, que esta vez fueron acompañadas de otras políticas económicas de corte ortodoxo con la intención de abrir el comercio y facilitar la acumulación de divisas, a lo que le siguieron fuertes devaluaciones a lo largo de la región latinoamericana.

Una vez superadas las perturbaciones de los ochentas, el optimismo llevó a muchos a confiar en que la integración económica global se consolidaría al poco tiempo. Los avances en materia de negociaciones multilaterales en el marco de la recientemente creada OMC, junto con el fin de la guerra fría y el desarrollo de nuevas tecnologías, impulsaron aún más esta creencia. Los precios de los *commodities* y los activos financieros cotizaron frenéticamente al alza en Estados Unidos y otras regiones del mundo, a la vez que las mercancías se vendían a ritmos sin parangón. Pero la transición al nuevo milenio se vio ensuciada por las crisis cambiarias y financieras en Asia y Estados Unidos, advirtiendo la imprudencia de este optimismo.

La destreza con la que se promovió el paradigma macroeconómico aportó al sentimiento de prosperidad, tanto que casi ningún análisis tendencial pudo emitir un pronóstico acertado. Al respecto, organismos como la OCDE y el FMI aseguraron la continua creación de nuevos empleos y la expansión ininterrumpida del crecimiento (Pérez, 2015). Desafortunadamente el progreso que significó la Gran Moderación, aquel periodo de relativa estabilidad económica que siguió a los choques petroleros, fue insuficiente para corregir los

---

<sup>16</sup> El superávit comercial de los países exportadores de petróleo se canalizó en dos vías importantes: primero en la compra de cuantiosos arsenales militares de proveedores estadounidenses, europeos y soviéticos; segundo, en grandes depósitos en bancos internacionales, principalmente de Estados Unidos y Europa (Marichal, 2013).

<sup>17</sup> En 1979 la Reserva Federal bajo el mando de Paul Volcker aumentó la tasa de descuento junto con los requerimientos en reservas de préstamos bancarios con fondos obtenidos del exterior como medida para aminorar la preocupante inflación, restringiendo la oferta crediticia y la capacidad de endeudamiento (Marichal, 2013).

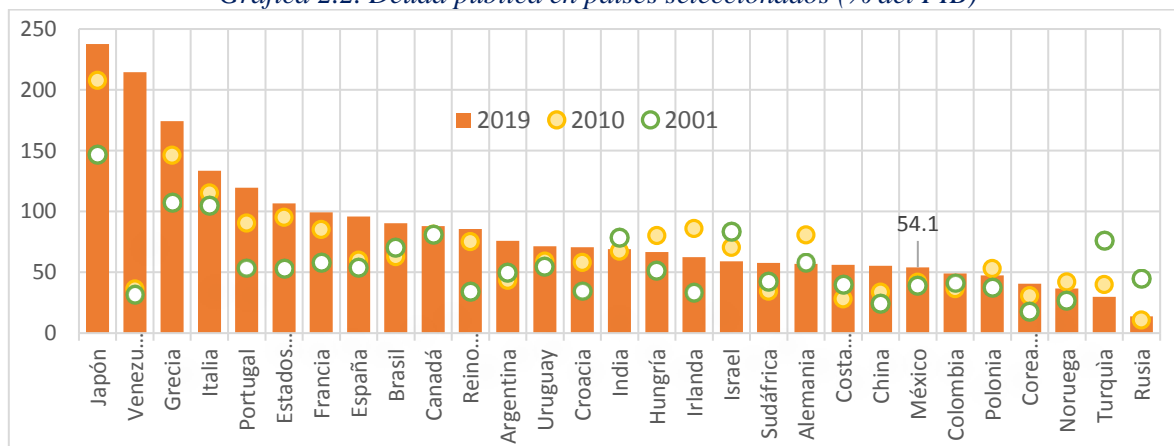
daños previos, al verse interrumpido por el estallido de la devastadora Crisis *Subprime* en 2008.

### 2.1.1 La Gran Recesión

En los últimos 9 años las tasas de crecimiento del PIB y del comercio han permanecido por debajo de la tendencia de los cincuenta años previos, obedeciendo a una gran variedad de factores. Por un lado, los auges financieros contribuyen poco a la productividad agregada al asignar más recursos al consumo que a bienes transables, lo que en el mediano plazo afecta al producto potencial (BPI, 2009). La supresión de la capacidad reactiva de los estados europeos ante choques externos agudizó el contagio en la región. Además, el abaratamiento de los energéticos ayudó levemente a las economías industrializadas, pero Estados Unidos se benefició poco frente a la apreciación sostenida de su moneda que le significó nuevos déficits comerciales. Más aún, la permanente dependencia respecto de las tasas de crecimiento de los países centrales que presenta Latinoamérica y el resto de la periferia los ha dejado a la deriva ante el huracán financiero, sin muchas alternativas para salir del estancamiento.

El auge del ciclo financiero a comienzos del nuevo milenio permitió el endeudamiento en tanto que el aumento de los precios de los activos y sus proyecciones optimistas mejoraron las garantías de pago, pero la revalorización del dólar en las fechas recientes ha encarecido el servicio de la deuda, generando presiones en las balanzas de pagos en las economías emergentes que perciben menos ingresos por la depreciación de las materias primas, y en las economías avanzadas, que ven envejecer a buena parte de su población. La gráfica 2.2 muestra la evolución de la deuda pública proporcional al PIB en países seleccionados en los años 2001, 2010 y 2019. El riesgo de impago se intensifica en países con amplios déficits comerciales como Estados Unidos (unos 622 m.m.d), que dependen del financiamiento externo para sostenerlo.

Gráfica 2.2. Deuda pública en países seleccionados (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del *World Economic Outlook Database* 2019, FMI

La relativamente rápida recuperación de la crisis financiera asiática y del desplome bursátil estadounidense en la transición al nuevo milenio aparentó para muchos la resiliencia del sistema. Para reactivar el consumo interno en Estados Unidos el gobierno de George Bush redujo las tasas impositivas y aumentó el gasto público, mientras que la Reserva Federal se apoyó en la disminución de la tasa de interés, que se mantuvo por debajo del 1 por ciento. La política monetaria expansiva hizo que el crédito creciera respectivamente al 7% y 10% anual en Estados Unidos y Reino Unido entre 2003 y mediados del 2007, con réplicas parecidas en Europa y Japón (BPI, 2009).

La aprobación del acta Gramm-Leach-Bliley en 1999 por parte del Congreso de los Estados Unidos removi6 sustancialmente a la ley Glass-Steagal, vigente desde 1933., con lo cual se flexibiliz6 las relaciones entre bancos comerciales y de inversi6n y sus aseguradoras, dificultando las tareas de mediaci6n. Otros sntomas del colapso fueron la aparici6n de novedosos instrumentos de inversi6n que facilitaron la adquisici6n de capitales y aadi6n complejidad a la comprensi6n de su funcionamiento, y la euforia en la que incidieron varios pa6ses, principalmente asiáticos, por capitalizar sus activos en productos financieros estadounidenses, en parte como una estrategia de diversificaci6n de riesgos (Marichal, 2013), lo cual agrand6 el canal de transmisi6n del contagio a una escala mundial.

El aumento en la oferta crediticia y las facilidades de consumo alimentaron la especulaci6n no s6lo en la bolsa sino tambi6n en el mercado inmobiliario. Subestimando el riesgo que implicaba en un contexto de bonanza, algunas de las grandes agencias de cr6ditos hipotecarios respaldadas por el gobierno como Fannie Mae y Freddie Mac garantizaron bajas tasas de inter6s. En la misma l6gica aparecieron los llamados cr6ditos *subprime*, o pr6stamos concedidos bajo muy pocos requisitos a clientes con dudosos historiales crediticios. Esto hizo que la demanda y el valor de los inmuebles se dispararan, pasando de un monto total de 2.5 billones de d6lares en las hipotecas de Estados Unidos a casi 10.4 billones al 2007 (*ibid.*).

La copiosidad se moder6 para mediados del 2006 cuando los primeros sntomas de desaceleraci6n del crecimiento econ6mico y del sector inmobiliario se presentaron. Ante ello, las calificadoras de riesgo e influyentes personajes expresaron que se trataba de un peque6o reajuste, pero que la tendencia alcista continuaría, en un claro abuso de confianza de los inversionistas y consumidores. Para octubre del 2007 ya eran muchos los casos de bancos y fondos de inversi6n con alarmantes p6rdidas, tanto en Estados Unidos como en Europa, a lo que la Reserva Federal decidi6 interceder por medio de cuantiosas inyecciones de capital y rebajas en las tasas de inter6s, lo que sirvi6 momentáneamente como contenci6n. El detonante de la crisis mundial se marca el 15 de septiembre del 2008 con la declaraci6n de quiebra del

cuarto banco de inversión más grande de Estados Unidos, el Lehman Brothers, fundado en 1850, tras la fuga de sus clientes y la consecuente devaluación de sus activos.<sup>18</sup>

Las pérdidas billonarias afectaron a todas las compañías del mundo que poseían activos respaldados en este y otros bancos norteamericanos. La escasez de crédito iniciada en Estados Unidos en 2007 a razón de la restricción de préstamos interbancarios se propagó a todos por toda la red financiera mundial, desatando una reacción en cadena de quiebras y endeudamientos a lo largo del orbe.

Estando al borde del colapso del sistema bancario estadounidense, el gobierno optó por reestructurar las formas de operar de los principales bancos, a través de fusiones y transformaciones organizacionales con tal de hacerse candidatos elegibles a los rescates que ofrecía la banca central. Esta por su parte intensificó los estímulos económicos al colocar la tasa de interés en el rango mínimo histórico entre 0 y 0.25% para finales del 2009, y garantizó la solvencia de muchas firmas, principalmente del sector financiero pero también del automotriz, que junto con el Plan de Recuperación y Reinversión del recientemente electo presidente Obama, se estima un apoyo de más de 6 billones de dólares (*ibíd.*, p. 306).

Pese a los esfuerzos de la Unión Americana por frenar la debacle económica, en 2009 el comercio y el PIB mundial presentaron tasas del -10.19% y -1.74% respectivamente, mientras que la participación del comercio al PIB mundial bajó de 31 a 26 por ciento, frenando la tendencia positiva de los últimos 30 años, de acuerdo con información del Banco Mundial. Tras el rebote de producción que suele seguir a los puntos más críticos de los ciclos económicos, esta se ha mantenido en un estado anémico desde entonces para muchos países, a la vez que las tasas oficiales reales de interés de Estados Unidos, Japón y Alemania se mantuvieron en niveles excepcionalmente bajos a partir del 2009, incluso llegando a reflejar rendimientos negativos, hasta que en 2016 comenzaron a levantarse tímidamente.

### **2.1.2 Crisis en la Zona Euro**

Las medidas aplicadas en el viejo continente para aminorar el impacto de la crisis fueron muy parecidas a los ajustes estadounidenses. En un primer momento el Banco de Inglaterra, el Bundesbank y el Banque de France compraron y recapitalizaron a las principales entidades financieras de sus países a fin de mantener la actividad crediticia y los préstamos interbancarios. De acuerdo con Oxfam (2013) el rescate aprobado por la Comisión Europea entre 2008 y 2011 fue de 4.5 billones de euros, o 37% del PIB de la Unión Europea,

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Marichal (2013), la FED y el Departamento del Tesoro consideraron rescatar al banco como habían hecho con otras firmas, pero concluyeron que no querían incentivar el “riesgo moral” de que esta y otras firmas tomaran decisiones con tranquilidad al estar respaldadas por el gobierno.



mientras que el costo total del Plan Europeo para la Recuperación Económica usó el 1.5% del PIB.

Pero a pesar de estos esfuerzos fue imposible evitar la caída en los mercados y las quiebras de algunos bancos importantes en los países del norte. Como resultado de ello, la llave que había dotado de créditos e inversión extranjera a países como Grecia, Irlanda, España o Portugal se cerró abruptamente, poniendo en predicamento la economía de la región.

Muchos economistas argumentan que la debilidad del viejo continente para hacer frente a estos choques se remonta al nacimiento de la misma Unión Económica y Monetaria Europea. El proyecto del euro originalmente suponía integrar la red comercial y económica europea fijando los tipos de cambio de los miembros del régimen. Para que dos o más países puedan llevar a cabo relaciones comerciales o financieras operando bajo una misma moneda, esto es, dentro de un área monetaria, debe existir un sistema que coordine y homologue los tipos de cambio y las tasas de interés (Stiglitz, 2016) cediendo en el proceso parte de su soberanía económica, en este caso el control de su política monetaria.

Así mismo, como lo explica Brown (2018) en base a la tesis de Robert Mundell, “el requisito más importante para el buen funcionamiento de un área monetaria es que no existan choques asimétricos, y que no hayan reacciones asimétricas ante perturbaciones externas” (p. 73). De manera que los integrantes de un área monetaria deben presentar, entre otras cosas,<sup>19</sup> un alto grado de simetría, es decir que sus diferenciales estructurales (productividad, niveles de precios, stock de capital, etc.) deben ser mínimos.

En efecto, una política monetaria unificada con un tipo de cambio anclado genera certidumbre, incentiva el comercio y brinda estabilidad ante ataques especulativos. Pero frente a un choque externo anulan la capacidad de ajuste de la economía al impedir el abaratamiento de la moneda y de las exportaciones. De igual manera, en una economía con alta inflación o desempleo, la homogeneización de las tasas de interés reduce su margen de maniobra.

En un inicio la creación del euro trajo estabilidad al interior de la región, especialmente por los países de la franja sur, que aprovecharon el auge económico alimentado producto de la confianza de los mercados internacionales. Estos países, considerados por muchos como parte de la periferia de la región, atrajeron una mayor

---

<sup>19</sup> Otros factores que determinan el funcionamiento óptimo de un área monetaria incluyen la flexibilización de los precios y libre movilidad de los factores de producción (para corregir los desequilibrios con el exterior); una integración fiscal, financiera y política (que sirva para redistribuir los recursos hacia países o regiones afectados negativamente); y una apertura comercial total (que permita una fijación real en los niveles de precios) (Brown, 2018).

proporción de IED en sectores como el inmobiliario o el financiero que en actividades relacionadas con el comercio, haciendo crecer su producción en bienes improductivos no transables y empeorando su balanza comercial. El efecto contrario se dio en el norte, donde países como Alemania consiguieron aumentar su productividad mediante el congelamiento de los salarios reales. Esta situación se vio insostenible al momento en que los flujos de capital disminuyeron por la contracción crediticia iniciada en Wall Street, con lo cual los precios y salarios se dispararon.

En la visión del FMI, del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea (la llamada Troika), la competitividad de los países afectados debía ser recuperada disminuyendo los precios y salarios. A partir del 2010 muchos miembros de la UE emprendieron una serie de ajustes que consistían en recortes del gasto público y social, aumentos impositivos, privatización de empresas públicas y flexibilización de la legislación laboral, enfocados a reducir el déficit presupuestario e incentivar la inversión del sector privado. Desafortunadamente, las políticas de austeridad, si bien han corregido los déficits gubernamentales en buena medida, no lograron reanimar la demanda agregada, y contribuyeron aún más al deterioro de los servicios públicos y la protección social de la población más vulnerable (Oxfam, 2018).

Por su parte, Stiglitz (2016) acusa a la carencia de un sistema institucional que consiga cohesionar las asimetrías de la Zona Euro,<sup>20</sup> y al mal diseño de los criterios de convergencia comprendidos en el Tratado de la Unión Europea de 1992,<sup>21</sup> tratándose realmente de un problema estructural. Este diagnóstico difiere de la versión oficial de la Troika y de los países centrales, que culpan a los mediterráneos por haberse desalineado de los criterios de convergencia. Este argumento es parcialmente cierto, ya que de tratarse de un problema generalizado por la irresponsabilidad de los gobiernos, los países afectados habrían mostrado síntomas similares (*ibíd.*). Además, si bien Grecia, Italia y Portugal presentaban niveles considerables de endeudamiento previo a la crisis, estos eran sostenibles en tanto que el financiamiento externo no se detuviera por una falta de confianza en los mercados. De hecho, de acuerdo con el Eurostat, previo a la crisis España e Irlanda mantuvieron un superávit público, y sosteniendo una deuda externa por debajo del 60 por ciento.

---

<sup>20</sup> Como sucede en la Unión Americana, donde pese a las marcadas asimetrías, los 50 estados funcionan bajo una misma moneda (el dólar).

<sup>21</sup> También llamado Tratado de Maastricht, fue firmado por los miembros de la comunidad europea en Holanda, donde se estableció que éstos tendrían prohibido exceder un 3% del PIB en déficit fiscal, un 60% del PIB en deuda, y un 1.5% de inflación más que los tres miembros con mejor comportamiento, con el fin de asegurar una economía sana y resistente a choques externos, y la eventual convergencia de la región con una moneda compartida.

La información del Eurostat también señala que en la actualidad, de los países que se vieron afectados directamente por la contracción del financiamiento (Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Reino Unido), tan sólo Alemania se mantiene por encima del PIB per cápita promedio de la Unión Europea (en un 20% superior), mientras que el resto han visto un progresivo deterioro del producto por habitante, especialmente Grecia (un 35% menos frente al resto de la UE). A partir de esto es evidente que las políticas de ajuste presupuestal diseñadas por la Troika no sólo no han ayudado a frenar el deterioro de las cuentas nacionales y del bienestar europeo, sino que en muchos casos lo han empeorado. Más aún, a la fecha el endeudamiento y el desempleo como proporción de la población económicamente activa en Grecia, Italia y España continúa siendo de dos dígitos.

### **2.1.3 Estancamiento de las economías emergentes**

El comienzo del nuevo milenio fue más amable con las EMES, dada la revaloración internacional de las materias primas y la relativa estabilidad económica (Marichal, 2013). Según información del BM el crecimiento del PIB real de las EMES alcanzó una media de 6.7% entre 2002 y 2007, donde la región de Asia Oriental y del Pacífico contribuyó a la mayor parte de este aumento al crecer en un 10 por ciento. En el mismo periodo Europa Central (excluidos altos ingresos) creció al 5.5%, mientras que América Latina lo hizo en un más modesto 4.5 por ciento.

Desde los noventas la mayoría de las EMES lograron una importante participación en la economía global, abriendo sus fronteras comerciales y convirtiéndose en grandes receptores de capital extranjero, pero al mismo tiempo se hicieron más sensibles ante las fluctuaciones de los mercados internacionales. Con el fin de apuntalar su solvencia y hacer frente a las obligaciones de mediano plazo, las EMES aprovecharon este periodo para engrosar sus reservas, las cuales alcanzaron niveles del 400% en Asia y 300% en Latinoamérica, muy por encima de lo que sugiere la regla Guidotti-Greenspan (BPI, 2009).<sup>22</sup>

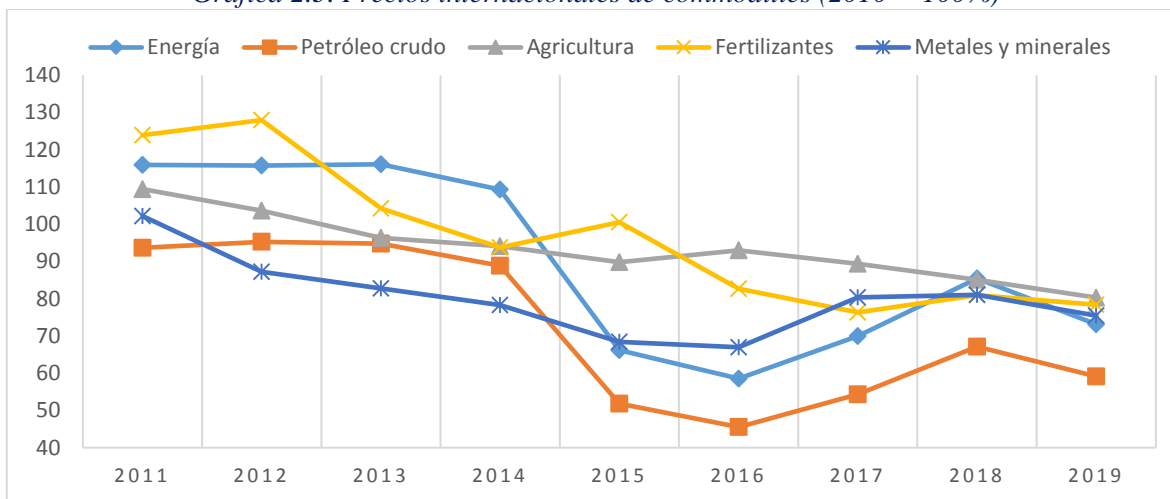
Siguiendo el comportamiento de bancos centrales como la FED, el Banco de Inglaterra o el de Japón, la política monetaria de los países en desarrollo se relajó con el auge financiero y de *commodities*, alentando la soltura crediticia (Marichal, 2013). Seguido de la crisis del 2008, las EMES se vieron afectadas por la fuga de capitales y la contracción de la demanda mundial en bienes de consumo no duradero, pero su capacidad para hacer frente al encarecimiento de la deuda mejoró dada la política de sobreacumulación de divisas (Pérez, 2015).

---

<sup>22</sup> Tal como lo señala el BPI (2009), “[...] la regla Guidotti-Greenspan dicta que las reservas en divisas deben cubrir el 100% de la deuda externa con vencimiento en un año” (p. 98).

El azote de la Gran Recesión se sintió más tarde al conjugarse los menores niveles de importaciones, de turismo y de remesas con la baja en los precios de los *commodities*. Este último fenómeno queda expresado en la gráfica 2.3, donde se observa que las variaciones de precios más dramáticas fueron las de los productos energéticos, en especial el petróleo crudo, que cayó un 64% entre enero del 2014 y diciembre del 2015. Al depender en un 40% de los ingresos de estos productos, el deterioro en los términos de intercambio perjudicó especialmente a la región latinoamericana (BPI, 2009, p. 89).

Gráfica 2.3. Precios internacionales de commodities (2010 = 100%)



Fuente: elaboración propia con datos del *Commodity Price Data (The Pink Sheet)*, Banco Mundial.

En este escenario muchos gobiernos latinoamericanos aplicaron medidas contracíclicas,<sup>23</sup> pero no fueron suficientes para retomar los niveles de crecimiento pre-crisis. Lo anterior se ha complicado aún más recientemente en torno a la apreciación del dólar estadounidense y a las distorsiones en los mercados internacionales dadas las crecientes tensiones comerciales. En contraste con las crisis del pasado en que las EMES sólo parecían reflejar los infortunios de la economía global, ahora juegan un papel crucial en esta, ya que de acuerdo con el FMI representan el 53% del PIB mundial.

Los efectos de la Gran Recesión son percibidos más de una década de su inicio. Desde entonces la cooperación internacional se ha puesto en predicamento, contribuyendo al escalamiento de las tensiones comerciales y a la ansiedad económica (Stiglitz, 2018). La contracción de la demanda agregada mundial, el creciente proteccionismo y los cambios en el poder de negociación amenazan con dismantelar las relaciones comerciales, y los

<sup>23</sup> Marichal (2013) menciona los casos de Argentina, donde se nacionalizaron los fondos de pensiones para evitar corridas especulativas en los mercados; Brasil, que inyectó 44 mil millones de dólares en programas para estimular la demanda, y otros 70 mil para impulsar a los sectores de energía, transporte e infraestructura, con el Programa de Aceleración del Crecimiento, y Chile, que pudo sostener el necesario gasto social y la expansión fiscal y monetaria gracias al fondo de riqueza soberana que acumuló con la cotización favorable del cobre años antes.

pronósticos de los escenarios más próximos no sugieren mejores condiciones, evidenciando una nueva década perdida.

Pero no todas las economías se han visto tan afectadas por los efectos de la recesión. En general, la región del sudeste asiático ha sorteado bien el estancamiento económico, llegando a convertirse en el principal motor de la economía mundial al ser un excelente destino para las mercancías y un igualmente buen origen de los flujos financieros (FMI, 2019). Esto no resulta tan sorprendente si se tiene en cuenta que muchos de estos países presentan un crecimiento elevado y sostenido en los últimos cuarenta años en base a un entendimiento alterno del libre comercio, logrando alcanzar recientemente una etapa de madurez en su sector productivo y en su capacidad de consumo. El siguiente apartado se utiliza para describir en qué consiste el “modelo” de desarrollo económico del sudeste asiático.

## **2.2 Casos exitosos con métodos poco ortodoxos**

El desempeño de las economías en vías de desarrollo ha arrojado diversas experiencias en las últimas décadas. En el sudeste asiático, países como Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán han conseguido logros sin precedentes, pasando de ser Estados periféricos o poscoloniales a potencias mundiales en los sectores manufactureros, informáticos y financieros en menos de medio siglo. A esta tendencia se sumaron India y China años más tarde, aunque con un ingreso per cápita más modesto, mientras que países como Malasia y Vietnam han llegado a presentar niveles de productividad semejantes a los países más avanzados (Evans y Wolfson, 1996).

En contraste, Latinoamérica ha visto el deterioro de sus ingresos reales, mientras que la región africana se mantiene ajena al prometido despegue. En la tabla 2.1 se observan los niveles de producto por habitante de varios países del mundo en 1980 y 2019, donde llama la atención el impresionante crecimiento que tuvieron los asiáticos en este periodo, especialmente el de China, cuyo PIB per cápita se multiplicó por casi 23 veces. Mientras tanto, países como México o Brasil, fieles seguidores de los ideales del Consenso, apenas han logrado un crecimiento neto positivo, y otros como Venezuela sufren de un severo estancamiento.

Con frecuencia, aunque cada vez menos, se suele escuchar que el éxito de los países de industrialización tardía responde a la correcta aplicación de políticas económicas enfocadas en la liberalización comercial y la desregulación de los mercados. De hecho se podría decir que este argumento ha influenciado enormemente las olas de reformas estructurales aplicadas en Latinoamérica de las últimas décadas (Stiglitz, 2018). Pero la premisa de dichas reformas es errónea, ya que si bien la región asiática se benefició por haber adoptado una suerte de modelo de industrialización orientado a las exportaciones, las

estrategias para conseguirlo se basaron poco en la aplicación de políticas ortodoxas (Gereffi, 2001). Por el contrario, tal como se deja ver en las siguientes líneas, su modelo combinó políticas comerciales de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones con una fuerte intervención del Estado mediante incentivos fiscales, crediticios o administrativos, para promover la industrialización y la capacitación de su mano de obra (Rodrik, 2011; Calva, 2010).

*Tabla 2.1. PIB per cápita (PPA, en dólares constantes a precios del 2011)*

País	1980	2019	Incremento	País	1980	2019	Incremento
Chile	7,986	23,535	2.9	Hong Kong	15,763	58,760	3.7
Uruguay	9,872	21,253	2.2	Japón	20,769	40,069	1.9
Colombia	6,410	13,673	2.1	Turquía	8,127	24,897	3.1
México	13,546	18,624	1.4	Polonia	11,044	29,113	2.6
Brasil	11,373	14,549	1.3	España	18,353	36,704	2.0
Argentina	14,709	17,814	1.2	Reino Unido	20,547	40,916	2.0
Venezuela	18,247	9,626	0.5	Noruega	34,847	66,643	1.9
China	722	17,012	23.6	Alemania	26,248	47,823	1.8
Corea del Sur	5,084	37,585	7.4	Estados Unidos	29,136	56,589	1.9
Vietnam	1,014	7,010	6.9	Egipto	5,228	12,247	2.3
India	1,297	7,344	5.7	Sudáfrica	10,781	12,213	1.1
Singapur	20,610	88,741	4.3	Sierra Leona	1,941	1,485	0.8

Fuente: elaboración propia con datos del *World Economic Outlook Database* 2019, FMI.

Tras concluir la SGM, Japón se encontraba con una población diezmada y una economía en ruinas. Ante la escasez de capital, el Ministerio de Comercio Internacional e Industrial indujo a realizar riesgosas inversiones en sectores clave, así como políticas industriales que fomentaran la competencia interna y la captación de tecnologías extranjeras (Evans y Wolfson, 1996). Por otro lado, el desempeño administrativo de la nación suele atribuirse al buen nivel de educación y organización de la burocracia japonesa, del cual carecen muchas de las excolonias europeas (*ibíd.*). Si bien el caso japonés habla más de cómo recuperar el crecimiento, la lección que recogieron los países asiáticos de industrialización tardía a partir de su experiencia fue muy oportuna.

El éxito de China comenzó con el fin del maoísmo en 1976, cuando el gobierno de Deng Xiaoping apostó por nuevas estrategias de crecimiento que tomaran en cuenta el potencial que representaba su vasta mano de obra. La inserción del gigante asiático al mercado global fue gradual, siguiendo una apertura comercial centralmente planificada, buscando diversificar su producción mientras se protegía de posibles perturbaciones exógenas (Rodrik, 2011). Aunado a ello, el Estado condujo una reestructuración de su sistema bancario y financiero, y una captación selectiva de inversión extranjera direccionada hacia ciertas ramas económicas (Calva, 2013).

De acuerdo con Rodrik (2011), las reformas de Xiaoping no optaron por un régimen de derechos sobre la propiedad privada, sino que más bien las tierras y los activos industriales continuaron manejados por las familias o aldeas, quienes se encargaban de realizar las actividades de inversión y emprendimiento necesarias para elevar la producción. De igual forma, la liberalización del campo y del sector industrial (el carbón y el acero) fue parcial, permitiendo a los productores vender sus excedentes en el mercado una vez cumplidas sus obligaciones con el Estado (sistema de pedidos gubernamentales), generando bastante eficiencia (*ibíd.*).

Por otro lado, las reformas en los sistemas comerciales y financieros buscaron la inserción china en las CGV a través provechosas adaptaciones tecnológicas y organizacionales. Stiglitz (2018) explica que la apertura fue conducida bajo un proceso de adaptación y aprendizaje del sector manufacturero chino que supo aprovechar su condición externa al GATT adquiriendo el conocimiento necesario (*know-how*) para avanzar en actividades que ofrecieran mayores rentas, y que tras su inclusión a la OMC la migración de inversión y empleos a esta nación fueron inevitables.

La teoría de las ventajas del atraso sirve para explicar cómo las economías menos avanzadas pueden incurrir en menores costos al invertir en tecnología (o nuevas formas de producir eficientemente) que ya existen en otros países, ahorrando el gasto en investigación y desarrollo (Ahumada y García-Quero, 2017). Así, buena parte del progreso visto por China se debe a que pudo hacer bienes exportables sin incurrir en los costos de investigación y conocimiento, que de hecho fue un punto muy señalado en su inclusión a la OMC en 2001.

Por su parte, la India tampoco cedió por completo a las recomendaciones sobre privatización, y permaneció con cierto grado de proteccionismo comercial hasta finales los noventas. La presencia estatal fue crucial entre los cincuentas y sesentas pues aportó infraestructura básica y promovió el aumento en la tasa de ahorro, aunque estas inversiones no siempre fueron eficientes. Para Evans y Wolfson (1996), el moderado desarrollo de la India comparado a China puede tener que ver con la existencia de una clase burocrática acomodada que se remonta a los tiempos de la colonia, confeccionando un tipo de “Estado predatorio” en el que clientelismo y la corrupción abundaban.

Con respecto a los tigres, las políticas industriales más llamativas de Corea del Sur y Taiwán consistieron en créditos dirigidos, protección al comercio, subsidios a las exportaciones e incentivos fiscales, optando por una desregulación parcial de sus sectores comerciales y financieros hasta bien entrados los noventa (Rodrik, 2011). La presencia de los *chaebol* (grandes conglomerados apoyados por el Estado) ilustra muy bien el esquema de incentivos coreano, que no dependía del financiamiento extranjero sino de la orientación de recursos planificada. Al igual que con el caso japonés, la tradición de un sistema

meritocrático de reclutamiento de funcionarios públicos les permitió a estas dos naciones la progresión de una estructura institucional efectiva (Evans y Wolfson, 1996).

Otros casos a destacar son los de Singapur, Hong Kong y Vietnam. Los grandes flujos de IED al interior de Singapur se deben en gran parte por las previas inversiones públicas e incentivos fiscales en los sectores de mayor potencial debido al alto riesgo, y no al menor intervencionismo estatal (Rodrik, 2011). La República Socialista de Vietnam, que emprendió un notable crecimiento tras las reformas económicas del *Doi Moi* en 1986, logrando adecuar un sistema de planificación industrial orientado a una economía de mercado.<sup>24</sup> No obstante desde los ochentas presenta tasas sostenidas de crecimiento de entre 6 y 7%, multiplicando su PIB per cápita por seis veces (ver tabla 2.1). Por su parte, Hong Kong es considerado como un caso especial al presumir elevados niveles de liberalización y privatización (Heritage Foundation, 2019), con la importante excepción del mercado inmobiliario, el cual es el más caro del mundo y mantiene precios artificiales ajustados por el gobierno compensados por impuestos sobre la renta muy bajos.

El índice de libertad económica considera a las economías de los cuatro tigres de Asia como altamente libres, donde Hong Kong y Singapur se sitúan en los primeros dos puestos del mundo (*ibíd.*). No obstante el proceso para llegar a estos resultados dista mucho de las recomendaciones elaboradas por el Consenso y los organismos internacionales (Rodrik, 2011). Esto es más impresionante considerando que después de la segunda posguerra el territorio oriental no poseía el capital físico ni humano de los países latinoamericanos en su proyecto industrializador, y que muchos habían conseguido su independencia recientemente (Evans y Wolfson, 1996).

El asombroso caso de Chile es también uno muy particular, ya que consiguió transitar hacia la globalización como ninguna otra economía de Latinoamérica hasta ser actualmente un referente del libre comercio, colocándose en el puesto 18 del IEF a nivel mundial y tercero regional. Con 16 años de duración, la dictadura de Pinochet figura como el primer intento latinoamericano por integrarse a la economía mundial, sin embargo la experiencia de Chile se asemeja más a la de los mencionados países asiáticos en cuanto al uso de políticas comerciales e industriales se refiere.

Al comenzar la dictadura en 1974 la economía chilena se hallaba en una situación parecida al del resto de la región, con presiones a la balanza de pagos, devaluaciones,

---

<sup>24</sup> El índice de libertad económica del 2019, que toma en cuenta la calidad del Estado de derecho, el tamaño del gobierno, la eficiencia regulatoria y la apertura de los mercados, pone a Vietnam en el puesto 128 del ranking mundial (donde el primero es el “más libre”), explicando que su sistema de comunismo dictatorial inhibe a la voluntad emprendedora, con derechos de propiedad mal delimitados, controles de precios en transporte aéreo, energía, seguridad social y en el mercado inmobiliario (Heritage Foundation, 2019, p. 440).



inflación, desempleo y bajos ingresos. Las principales reformas consistieron en eliminar los controles de precios, abrir el sector comercial, desregular el mercado financiero y reducir el tamaño del sector público (Ffrench, 2003, p. 71). Desafortunadamente estas medidas contribuyeron poco en alcanzar un crecimiento acelerado, y al igual que el resto de la región, el gobierno chileno se vio en la necesidad de contraer extensos préstamos del exterior entre 1979 y 1982.

En 1986 comenzó una recuperación sostenida apoyada en buena medida por el alza internacional de los precios del cobre. Cuatro años después concluyó la dictadura con una transición democrática y pacífica hacia una izquierda moderada representada por la Concentración de Partidos por la Democracia al mando. Como fruto de la reforma fiscal y de las ganancias percibidas por Codelco, la productora de cobre más grande del mundo, el nuevo régimen pudo aprobar un mayor gasto social enfocado en elevar el nivel salarial, y los esfuerzos coordinados con los aparatos sindicales lograron conciliar las prioridades de estabilidad económicas con las sociales (*ibíd.*, p. 79).

La economía chilena es hoy y desde hace tiempo la más próspera de la región latinoamericana, logrando triplicar su PIB per cápita entre 1980 y 2019 y de paso aventajando a otras como la mexicana, la argentina, la uruguaya y la colombiana (ver tabla 2.1). A pesar de ello Chile aún enfrenta enormes retos en materia social, presentando uno de los índices Gini sobre desigualdad más altos de la región latinoamericana y de la OCDE.

Es evidente que intentar describir a fondo los procesos de desarrollo económico de los países aquí mencionados requiere un esfuerzo mucho mayor, tratándose de al menos medio siglo de ajustes y transformaciones. No obstante, este breve compendio sirve para mostrar que prácticamente ningún caso exitoso ha seguido estrictamente las propuestas enmarcadas en el Consenso de Washington, y sería muy difícil argumentar que de haberlo hecho estarían mejor (Rodrik, 2011). En efecto, actualmente la mayoría de los países mencionados figuran como economías fuertes y con gran presencia global, ya sea en los sectores tecnológicos, como manufactureros o como proveedores de insumos, lo que aduce que cada uno de ellos ha sabido aprovechar a su manera los beneficios que ofrece el multilateralismo, ajustándose a este como mejor les ha convenido.

La experiencia del sudeste asiático demuestra que para penetrar en los mercados internacionales o ampliar la participación en otros es en un inicio necesario mantener temporalmente un bajo nivel salarial que fomente el aprendizaje y la captación de avances tecnológicos generados en el exterior. No obstante, este fenómeno difícilmente sucede sin algún tipo de asistencia gubernamental, ya sea por medio de políticas industriales o comerciales específicas, incentivos al capital o apoyos a los mercados laborales (OMC, 2019a). Eventualmente el aumento en la productividad laboral como resultado del progreso

técnico hará innecesaria la estrategia de competitividad mediante bajos costos de mano de obra (Stiglitz, 2018).

Desafortunadamente las experiencias de desarrollo en Latinoamérica arrojan conclusiones diferentes. Esta región, en su mayoría obediente a los ajustes planteados en el Consenso de Washington, sostuvo niveles satisfactorios de crecimiento con los que algunos países incluso apuntaban a alcanzar al mundo desarrollado a finales del siglo XX (Rodrik, 2011). Pero las crisis internas y externas les hicieron perder todo el progreso obtenido durante los años cincuenta y sesenta, y una vez superadas las perturbaciones el ritmo crecimiento previo nunca volvió a repetirse.

Uno de los casos más paradigmáticos es el de México, quien usualmente es visto como referente en la adopción de los principios de liberalización económica desde que en los ochentas se convirtió en uno de los primeros países latinoamericanos en unirse al GATT. La transición del modelo ISI al de Industrialización Orientado a las Exportaciones (IOE) generó grandes expectativas, pero tras 36 años de este suceso los resultados son distintos a los esperados. Es por esta razón que se dedica un apartado especial en las siguientes páginas para hablar sobre la experiencia de desarrollo mexicana, partiendo desde el periodo de mayor proteccionismo con la ISI, pasando por la crisis de la deuda y la década perdida de los ochentas, y finalmente su intento de inserción en el mercado global a fines del siglo XX.

### **2.3 La economía mexicana**

Desde los años treinta del siglo pasado México emprendió un robusto crecimiento económico que apuntaba a modernizar su aparato productivo y avanzar en la especialización de bienes industriales de mayor valor agregado. Dicho impulso fue consecuencia de dos fenómenos: primero, la conformación de un Estado de Bienestar que tuvo mayor presencia en los menesteres económicos, destinando más recursos a los sectores productivos y a la cobertura de carencias sociales y coordinando políticas que promovieran el consumo interno. En segundo lugar influyeron las grandes conflagraciones alrededor del mundo al impulsar la demanda de productos primarios, lo que mejoró los términos de intercambio de los países en desarrollo.

El plan de desarrollo del gobierno de Manuel Ávila Camacho consistió en potenciar una industrialización mediante la sustitución de importaciones en bienes de consumo no duradero e intermedios ligeros con el fin de proteger a estos sectores de la competencia externa para después avanzar en la producción de bienes de consumo duradero, intermedios pesados y de capital (Moreno y Ros, 2010). Así mismo se elaboró una política industrial de promoción vía incentivos fiscales y crediticios a través de instituciones como el Banco de México o Nacional Financiera, junto a la imposición de elevadas barreras al comercio que disminuyeron las compras al exterior.

La aplicación de estas medidas respaldadas por los estructuralistas logró generar un efecto de arrastre dinamizador por fuerzas endógenas que se vio reflejado en tasas sostenidas de crecimiento del PIB real y per cápita del 6.4% y 3.2% respectivamente a lo largo de los cuarentas y cincuentas. A lo largo de este periodo, al que mejor se le conoce como “el milagro mexicano”, los bienes de consumo pasaron de representar el 30% de las importaciones totales al 15 por ciento (*ibíd.*). No obstante, los bienes de capital importados aumentaron del 30% al 40% del total, lo que junto a la recuperación de los países afectados por los conflictos bélicos afectaron en la demanda de bienes primarios y consecuentemente en los términos de intercambio, restringiendo la entrada de divisas y generando presiones a la balanza de pagos mexicana.

A partir de 1956 se suele marcar el inicio del llamado “desarrollo estabilizador”, el cual pretendió promover medidas para reducir la inflación y el déficit fiscal, y prevenir los desequilibrios externos y devaluaciones del tipo de cambio. Esta fase vino acompañada de una acentuación en las estrategias de proteccionismo, especialmente respecto a los permisos de importaciones, con lo que se consiguió aminorar la volatilidad ante los choques externos, así como una recomposición en la producción manufacturera de bienes intermedios pesados, de consumo durable y de capital.

A pesar de ello la conformación de oligopolios públicos o favorecidos por el Estado impidió el desarrollo de mercados competitivos y la innovación tecnológica en algunas industrias dado el mantenimiento de las rentas. Lo anterior se sumó a una atenuación en la inversión pública dada la falta de una reforma fiscal, resentida especialmente en el sector agrícola, y la escasez de divisas ante el deterioro del ahorro nacional por la dependencia de insumos o bienes de capital importados, obstaculizó la progresión hacia la sustitución de bienes intermedios y la producción de maquinaria más compleja. A su vez, la política comercial sufrió un “sesgo contra la exportación” al entorpecer la dinámica de los sectores más productivos y con posibilidades para exportar, dado el sobrevaluado tipo de cambio. Al final, el proceso de industrialización se truncó al no poder verse concretada la elaboración de bienes tecnológicamente más complejos.

La estrategia de "desarrollo compartido" del presidente Luis Echeverría pretendía corregir la preocupante desigualdad del ingreso del país, que de acuerdo al índice de Gini había crecido en cuatro puntos durante las dos últimas décadas. Para ello se reorientó la inversión pública y el financiamiento al sector agrícola, dando continuidad al proyecto sustitutivo de importaciones y facilitación de exportaciones. También se planteó reformar el sistema de recaudación fiscal, pero el fracaso en esta tarea hizo que el peso de alcanzar una mejor distribución cayera sobre el gasto público, con lo que el déficit fiscal pasó de 0.5 a 6.4% del PIB entre 1971 y 1975, y la deuda pública creció de 17 a 24.4% en el mismo

periodo, según información del FMI. Lo anterior se combinó con una inflación descontrolada ante el alza de los precios internacionales del petróleo y una fuerte devaluación del tipo de cambio en 1976, poniendo fin a los años dorados de la economía mexicana.

Empezado el año de 1977 se descubrieron enormes yacimientos petroleros al sur del Golfo de México, que con el uso de nuevos métodos de cálculo de reservas se estimó una cantidad producida de 11.2 mil millones de barriles para ese año, y que dos años más tarde se multiplicaría por cuatro veces. La crisis energética mundial y la cotización de los precios internacionales le permitió a México controlar el déficit en la balanza comercial, y el endeudamiento externo dejó de aglutinarse, ofreciendo un crecimiento promedio histórico del PIB del 9% anual.

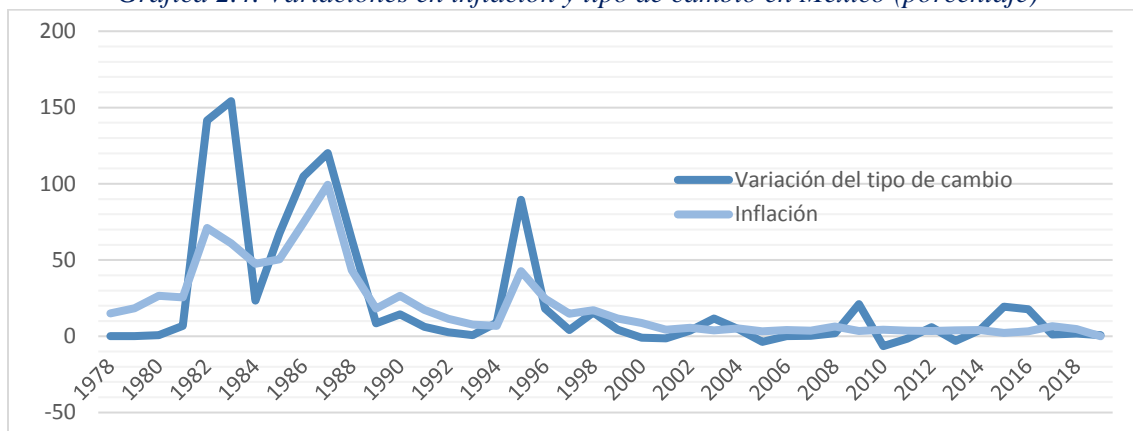
La repentina abundancia fue cosechada en el gobierno de José López Portillo, que según el FMI hizo pasar al gasto público del 15 al 24% del PIB. Ante la demanda de petróleo a precios históricamente altos (alcanzando los 123 dólares por barril West Texas en abril de 1980) y la expansión de la demanda agregada, se generó un sobrecalentamiento por encima de la tendencia cíclica. La dependencia de la economía mexicana en las exportaciones petroleras era tal que estas generaban el 78% de los ingresos de las exportaciones totales para 1982. Los síntomas de la llamada “enfermedad holandesa”<sup>25</sup> se materializaron con una inflación del 25% y en la consecuente apreciación de la moneda, como se muestra en el gráfico 2.4, y la contratación de más deuda externa provocó que esta casi se duplicara en su participación al PIB entre 1980 y 1983.

El consenso general es que el gobierno mexicano asumió erróneamente que los precios del petróleo mantendrían un ritmo similar y que las elevadas tasas de interés de la FED y otros países serían temporales. La malinterpretación de estas tendencias hizo que se continuara con la expansión fiscal durante el quinto año de gobierno, donde se suele relajar el control sobre el gasto con fines electorales. Ante la caída del precio internacional del petróleo de 1982 y la subsecuente fuga de capitales golondrinos del país, el gobierno optó por una política contracíclica a fin de controlar una inflación del 71% y la pérdida de competitividad cambiaria, pero no logró frenar el deterioro de las reservas internacionales. Ese mismo año el gobierno se declaró en moratoria ante las entidades financieras internacionales y nacionalizó la banca.

---

<sup>25</sup> La llamada “enfermedad holandesa” se refiere al comportamiento que han seguido algunos países cuando reciben un repentino ingreso elevado de capitales del extranjero (a raíz de la apreciación de sus exportaciones, hallazgo de recursos naturales importantes, rendimientos muy atractivos, etc.), ocasionando una fuerte apreciación de su moneda y la pérdida de competitividad de los demás recursos o sectores productivos en el exterior. Si existe un elevado sesgo de la economía hacia esta fuente de ingresos se puede iniciar un círculo nocivo de inestabilidad y especulación.

Gráfica 2.4. Variaciones en inflación y tipo de cambio en México (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Económica de Banxico (tipo de cambio), y del Banco de Información Económica del Inegi (inflación).

Para intentar aminorar los daños causados por la mala gestión administrativa y los choques exógenos, el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid aplicó una serie de ajustes de estabilización macroeconómica y apertura comercial unilateral, debilitando los controles a las importaciones especialmente en bienes de capital, con lo que se logró controlar el déficit en cuenta corriente. La media arancelaria incluida a los bienes importados bajó del 27 al 22.6% entre 1982 y 1986, mientras que los controles a las importaciones se redujeron en un 70% en el mismo periodo (Acevedo y Zabudovsky, 2012, p. 54).

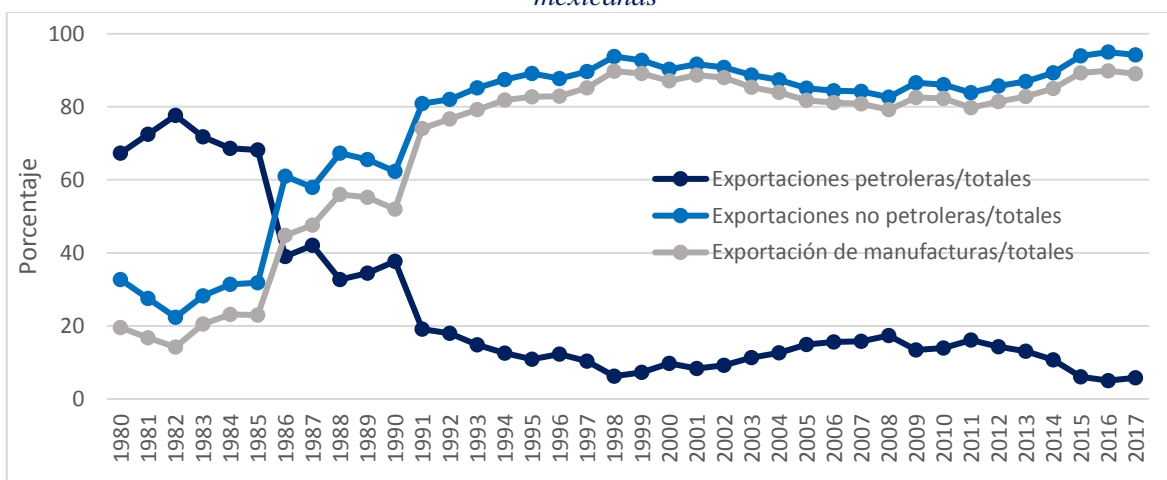
En 1986 México mostró su compromiso multilateral al mundo cuando se adhirió al GATT, lo que animó a los inversores extranjeros y al sector privado nacional, dado que un acuerdo multilateral de tal envergadura prácticamente asegura su cumplimiento futuro, a pesar del cambio de enfoque político. Sin embargo ese mismo año se daría nuevamente una baja en el precio internacional del petróleo, lo que detonó una inflación del 99% en México para 1987. Frente a esto el gobierno lanzó el programa Pacto de Solidaridad Económica en este año, el cual bajó al arancel máximo al 20% y continuó disminuyendo las restricciones a las importaciones (*ibíd.* p. 56), al mismo tiempo que forzó la caída de la inflación a costa del congelamiento de los salarios y del tipo de cambio nominal, y restringiendo una vez más el gasto público (Moreno y Ros, 2010, p. 206), consiguiendo con ayuda del Plan Brady que la deuda externa descendiera en diez puntos porcentuales para 1988.

La apertura al exterior vino de la mano de políticas industriales enfocadas a liberalizar la economía y reducir el papel del Estado mediante la eliminación de subsidios crediticios e incentivos fiscales, cuyos efectos más notorios se sintieron en la modernización de una buena parte de la industria maquiladora, en particular la automotriz, electrónica y de confección, ubicadas en la frontera norte, al verse beneficiadas de inversiones principalmente provenientes del exterior. El acondicionamiento de estas ramas les permitió insertarse con gran éxito a las CGV, con lo cual se transformaron en el motor de arrastre de las

exportaciones mexicanas, reemplazando al petróleo y otras materias primas. No obstante, el histórico atraso y la falta de predisposición previa para recibir nuevas inversiones en capital fijo de la región suroeste del país contribuyó aún más al ensanchamiento de la brecha de desigualdad entre el norte, intensivo en capital, y el sur, intensivo en mano de obra (Guillén, 2013).

La estructura exportadora se reconfiguró de manera tal que para finales del siglo la participación del sector petrolero en los ingresos por exportaciones fue de menos del 6%, en comparación con cifras arriba del 60% en años anteriores, como se muestra en la gráfica 2.5. El sector manufacturero más que compensó este efecto, pasando del 20% al 90% del total de las exportaciones entre 1982 y 1998.

Gráfica 2.5. Participación del sector petrolero y manufacturero en ingresos por exportaciones mexicanas



Fuente: elaboración propia con información del Banco de Información Económica, Inegi.

A diferencia de otros países latinoamericanos que continuaron con la especialización en materias primas, México avanzó tanto en el proceso de industrialización que a finales de los ochentas su participación en el aumento del valor de las exportaciones manufactureras latinoamericanas fue del 41%, y que en 1994 fue el quinto país del mundo con mayor crecimiento en este sector (*ibíd.*, p. 40). Además, las exportaciones mexicanas no sólo se limitaron a manufacturas de bajo contenido tecnológico, sino que consiguieron ventajas comparativas en sectores de mediana y alta demanda tecnológica, como el automotriz.<sup>26</sup>

El éxito del sector manufacturero exportador se consolidó con la firma del TLCAN que desde entonces ha mantenido su participación en las exportaciones por encima del 80 por

<sup>26</sup> De acuerdo con el OEC, los cinco principales productos mexicanos exportados en 2017 fueron: coches (11%), piezas y repuestos de transporte (6.7%), camiones de reparto (6.4%), computadoras (5.4%), petróleo crudo (4.7%), los cuales aportaron un total de 419 mil millones de dólares. En comparación, los principales productos exportados en 1962 fueron: Algodón (25%), café (8.2%), ganado bovino (5.6%), crustáceos y moluscos (5.5%), caña de azúcar (4.7%), que aportaron 960 millones de dólares.

ciento. Pero como Moreno y Ros (2010) explican, la alta dependencia del sector manufacturero respecto de las importaciones de bienes de capital terminó siendo un impedimento para generar encadenamientos hacia atrás con la industria nacional, resultando en productos con un bajo valor agregado y con rendimientos aislados.<sup>27</sup>

En la tabla 2.3 se expone el crecimiento medio del valor de las exportaciones mexicanas, donde se tiene que la aceleración exportadora fue más pronunciada durante la década de los noventas, en parte por la entrada en vigor del TLCAN y por la devaluación del tipo de cambi3 tras la crisis del 94-96 que abarat3 los productos mexicanos. Tambi3n se observa que, excepto en la primera d3cada del nuevo siglo, las exportaciones de manufacturas han crecido con mayor velocidad que el total de las exportaciones. El menor ritmo de crecimiento de las exportaciones en a3os recientes se debe esencialmente a la emergente competencia de China como s3per potencia dentro de los mercados manufactureros, especialmente tras unirse a la OMC en 2001 (Dussel y Ortiz, 2016), as3 como el deterioro de los t3rminos de intercambio y el rezago comercial internacional, el cual se aborda en el siguiente cap3tulo.

*Tabla 2.2. Desempe3o de las exportaciones de mercanc3as mexicanas por periodos*

Tasa media anual	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2018
Exportaciones totales	6.9%	20.8%	6.9%	5.5%
Exportaciones de manufacturas	18.2%	29.3%	6.1%	6.3%

Fuente: elaboraci3n propia con informaci3n del Banco de Informaci3n Econ3mica, Inegi.

Como se deja entender en esta breve recopilaci3n de la historia econ3mica moderna de M3xico, el pa3s pas3 de ser una econom3a predominantemente cerrada con una pol3tica industrial activa, a una abierta y participante dentro de los acuerdos internacionales m3s importantes, similar a algunos casos del sudeste asi3tico. Sin embargo esta transici3n se vio forzada debido a la impericia del modelo sustitutivo de importaciones para impulsar nuevas capacidades productivas que se vieran reflejadas en el resto de la econom3a, por lo que cuando se dio el cambio de modelo el pa3s no encontr3 otra forma de participar en la econom3a global m3s que con el aprovechamiento de su mano de obra barata.

Las pol3ticas de apertura comercial aplicadas a mediados de los ochentas consiguieron acelerar el crecimiento de las exportaciones, cuyo valor pas3 de 16 mil millones de d3lares en 1986 a 450 para el a3o 2018, multiplic3ndose por casi 30 veces, seg3n datos del Inegi. Pero a pesar de las grandes ventas, M3xico se ha visto incapaz de aprovechar su potencial exportador de manufacturas m3s all3 de la industria maquiladora, ya que la escasez de

<sup>27</sup> Las aportaciones del Estructuralismo a la literatura del desarrollo econ3mico suelen referirse a la presencia de "heterogeneidad estructural" cuando existe un dualismo entre el sector exportador y el resto de la estructura productiva, donde las ganancias del primero no logran aprovecharse (Ahumada y Garc3a-Quero, 2017, p. 267).

financiamiento a largo plazo, la insuficiente inversión privada necesaria para modernizar los activos fijos y la falta de innovación, imposibilitaron alcanzar la productividad total de los factores (Acevedo y Zabludovsky, 2012).

La incapacidad del sector exportador para convertirse en el motor de desarrollo económico de México es atribuible a la gran cantidad de insumos importados que componen su proceso productivo como consecuencia de la desindustrialización prematura. Otros países con mayor éxito lograron generar un efecto de arrastre con los sectores domésticos al integrarse a la cadena global de proveedurías, aprovechando las ventajas comparativas que suponían su dotación de mano de obra en manufacturas de bajo valor agregado, para después ascender en la complejidad de tareas y posicionarse en productos de media y alta tecnología, aplicando el aprendizaje previamente adquirido (Stiglitz, 2018).

En vista de lo expuesto, la valoración de la experiencia de desarrollo mexicana dentro de la globalización es la siguiente: mientras que el PIB y el PIB per cápita crecieron respectivamente a una tasa media anual del 6.5% y 3.3% entre 1960 y 1982, los mismos lo han hecho en un 2% y 0.9% desde 1983. El estancamiento es tal que para 1980 el producto por habitante de México era 2.5 veces más grande que el de Corea del Sur, mientras que para el 2019 esta cifra se ha revertido. A su vez, China pasó de tener menos de una onceava parte del producto per cápita mexicano a casi igualarlo en el mismo periodo (Calva, 2010, p. 18). En tanto a la población que vive bajo el umbral de pobreza y pobreza extrema, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima que se han mantenido casi iguales en los últimos treinta años, siendo el primero alrededor de la mitad de la población total, y el segundo poco menos de un quinto (Weisbrot, *et. al.*, 2014). Estos hechos son alarmantes por sí solos, pero lo son mucho más al compararlos con el resto de América Latina.



### **3 Las limitaciones del sistema multilateral de comercio**

La integración económica internacional supone una red de relaciones basada en la cooperación de las naciones que la componen. Dicha red debe descansar en un aparato institucional supranacional que cuide los intereses del colectivo, teniendo en cuenta las distintas capacidades de cada individuo para hacer frente a sus responsabilidades. La historia económica sugiere que una tarea de tal magnitud siempre ha presentado enormes dificultades debido a la carente disponibilidad de los países para ceder cierta soberanía y aceptar la existencia de un posible beneficio mutuo a partir del comercio (VanGrasstek, 2013).

Las medidas aplicadas durante la prolongada Gran Recesión han sido cuestionadas no sólo por su incapacidad para reactivar el crecimiento económico sino también porque parecen agravar aún más los síntomas (Oxfam, 2018). El repentino tránsito ideológico observado en muchas sociedades obedece a esa ansiedad económica en la que los nuevos gobiernos parecen retomar algunas de las estrategias previas a la instauración del paradigma económico dominante, dando mayor peso al uso de sus políticas industriales, y redirigiendo el consumo al mercado doméstico y a sus vecinos (Stiglitz, 2018; Gereffi, 2014).

En este capítulo se aborda a fondo la discusión en boga respecto a las nuevas tendencias de comercio proteccionista, revisando los principales argumentos a favor y en contra que se han ido mencionando desde el escalamiento de las tensiones. Si bien existen muchos actores que participan en esta discusión, únicamente se hace referencia a las posturas de aquellos que muestran cierto protagonismo, y que por lo mismo ejercen un peso determinante en las relaciones comerciales.

Dicho esto, el presente capítulo se divide en tres partes: a manera de contexto, en un inicio se describe la evolución de las negociaciones multilaterales desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y su progresión hacia la Organización Mundial del Comercio, así como las libertades que ofrece a sus miembros dicha institución. En la segunda parte se hace un esfuerzo por definir y dimensionar las nuevas tendencias de comercio proteccionista, señalando su origen y sus razonamientos, para después centrarse en los supuestos coercitivos del proteccionismo en el multilateralismo moderno. Finalmente se exponen algunas de las alternativas para una integración económica de cara al futuro próximo.

#### **3.1 El sistema multilateral de comercio**

Un sistema de integración económica multilateral se puede definir como un arreglo democrático e inclusivo entre tres o más países en el que persiguen objetivos en común para la coordinación de políticas económicas y comerciales a través de negociaciones que ofrezcan beneficios a todos los participantes. Se distingue del bilateralismo, donde se diseñan

normas que beneficien el intercambio entre los participantes y discriminan las mercancías provenientes de terceros, impidiendo a su vez el acceso de otros miembros. Para llevar a cabo los compromisos multilaterales es necesario que los integrantes sostengan acuerdos velados por instituciones que puedan operar más allá de las fronteras nacionales y dicten la normativa del vínculo, ofreciendo soluciones a los conflictos que puedan surgir.

El comienzo del multilateralismo contemporáneo se suele marcar tras concluir la SGM (VanGrasstek, 2013). Las negociaciones entre los Estados Unidos y el Reino Unido se celebraron en La Habana, Cuba, entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Ocupación, también conocida como la Conferencia de La Habana. En esta se propuso la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC) que fomentara la cooperación multilateral por medio de la disminución de las barreras al comercio y facilitar la mediación de otros instrumentos. No obstante, este organismo nunca llegó a concretarse.

### **3.1.1 El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y la Organización Mundial del Comercio**

En paralelo al OIC se concibió un acuerdo provisional en Ginebra, Suiza, con el fin de formular un marco institucional que cumpliera con las funciones más elementales de la OIC. El 1 de enero de 1948 el GATT pasó a tomar el lugar del OIC como acuerdo constitutivo del comercio internacional, compuesto de cuatro secciones y 38 artículos, y conformado por veintitrés países.<sup>28</sup> Desde entonces el volumen del comercio mundial se ha multiplicado cincuenta veces, mientras que el producto lo ha hecho por siete (De Mateo, 2010).

Para lograr sus objetivos, el GATT incluyó las cláusulas de Trato General de la Nación Más Favorecida y del Trato Nacional o de no discriminación, intentando de evitar las medidas de represalias que proliferaron en la década de los treinta. También se apoyó del principio de reciprocidad, donde los contratantes se comprometían a aplicar reducciones arancelarias equivalentes a todos los miembros. El principio de la no discriminación comercial constituye la base del SMC al establecer que la actividad comercial se rige bajo las mismas condiciones para todos los pactantes, fuera o dentro de los límites nacionales, y queda señalada esencialmente en los artículos I y III del GATT, descritos a continuación.

- **Artículo I:** Trato general de la nación más favorecida: "...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e

---

<sup>28</sup> Los firmantes del acuerdo original que se comprometieron a la disminución de aproximadamente 45 mil líneas arancelarias son: Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Paquistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás Partes Contratantes o a ellos destinado.”

Por lo tanto se conviene que todos los derechos arancelarios y gravámenes sobre importaciones y exportaciones de bienes deberán ser los mismos para todas las Partes Contratantes. En otras palabras, cualquier ventaja o privilegio otorgado a un producto de un miembro será concedido al mismo producto proveniente de todos los miembros.

- **Artículo III:** Trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores: “Las Partes Contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional.”

En este caso se establece que todos los productos importados deberán recibir el mismo trato que los productos similares de origen nacional (una vez habiendo cumplido con los debidos derechos de aduana). De esta manera se prohíben las prácticas proteccionistas mediante la condena de sobrepuestos u otros instrumentos que puedan manipular el comercio interior en beneficio de los bienes nacionales.

Después de la ronda de Ginebra en 1947 que dio inicio al GATT se llevaron a cabo otras siete rondas de negociaciones con el fin de reducir las barreras al comercio y ampliar el número de miembros. La octava ronda se comenzó en Punta del Este, Uruguay, el 20 de septiembre de 1986, y concluyó siete años después en Ginebra, siendo la más duradera de todas. Dos resultados importantes de esta ronda son el establecimiento del Acuerdo General en Comercio de Servicios (GATS) y el referente a los derechos de propiedad intelectual (TRIPS). El 17 de abril de 1994 se redactó su acta final, suscrita por 128 países, en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

Los países en desarrollo siempre habían tomado una postura discreta en las negociaciones del GATT, en parte debido al modelo de industrialización vía sustitución de importaciones que muchos habían practicado desde antes del acuerdo (VanGrasstek, 2013). Pero en la Ronda Uruguay se incluyó a las economías especializadas en productos textiles y agrarios como Brasil y la India. De acuerdo a Tamames (2012, p. 146), la carta Marrakech convino en reducir en un 38 y 36% los productos industriales y agrarios respectivamente, mejorar el sistema de diferencias en un marco institucional consolidado, aclarar las normas

antidumping y el concepto de subvención, liberalizar el sector de textiles y confección entre 1995 y 2005, y finalmente crear una Organización Mundial del Comercio que fungiera como organismo sucesor del GATT.

La OMC comenzó a operar el 1 de enero de 1995 con el objetivo de recoger todos los compromisos del llamado GATT de 1994, el cual se basa en el acuerdo original (también llamado GATT de 1947), además de administrar los acuerdos regionales, resolver las diferencias entre los miembros, supervisar las políticas comerciales, dar asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo, y fomentar la cooperación con otras organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo. Para ello se instauró un Mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (TPRM por sus siglas en inglés) que inspeccionara a los países cada cierto tiempo, un Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que sirviera como marco jurídico en casos de desacuerdos e incumplimiento de compromisos entre los miembros,<sup>29</sup> y un acuerdo sobre Aspectos de Derechos De Propiedad Intelectual, que incorporó por primera vez normas sobre la propiedad intelectual en el SMC.

Ya establecida la OMC se formó una nueva ronda de negociaciones en noviembre de 2001, la primera en la historia del organismo y la novena del tratado, con sede en Doha, capital de Catar, donde se asignó atención especial para los países en desarrollo. El Programa de Doha para el Desarrollo se entabló con el propósito de encaminar las relaciones comerciales del siglo XXI hacia la multilateralidad, especialmente en materia de servicios y agricultura, donde buscó eliminar subvenciones a la exportación, fortalecer las normas, y atender a preocupaciones no comerciales como la seguridad alimentaria y el cambio climático. A pesar de los esfuerzos, el transcurso de esta ronda de negociaciones se ha visto reiteradamente entorpecido debido a una serie de disentimientos respecto del funcionamiento del organismo y las responsabilidades de los signatarios, en particular sobre los programas de acceso a mercados para los productos no arancelarios, que compete especialmente a los países en desarrollo.

En la novena conferencia ministerial de la OMC celebrada en Bali en 2013 se diseñó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, en un intento de reactivar los incentivos al comercio al simplificar y modernizar los procedimientos de exportación e importación que incluye a las tecnologías de información y de comunicación y los servicios de transporte y

---

<sup>29</sup> Anteriormente los incumplimientos y desacuerdos entre dos países miembros requerían del consentimiento de ambos para llevarlo a un panel pertinente, mientras que con el OSD es suficiente la solicitud de una sola parte, como queda constatado en el artículo 6 del texto legal sobre solución de diferencias de la OMC.

lógica, cuyo tópico ha pasado a ser primordial en la agenda de las negociaciones de la OMC desde su constitución.

En 2015 se reunieron los más de 160 países Miembros en Nairobi, Kenia, donde ante las exigencias de los países en desarrollo se convino a eliminar los subsidios de productos agrícolas, quienes también se negaron a dar por concluidas las negociaciones hasta no alcanzar mayores avances al respecto. De acuerdo con De Mateo (2010) la cerrazón de las Partes Contratantes, particularmente de China, India, Brasil y Estados Unidos, quienes se niegan a concretar la liberalización de su sector agrícola, ha llevado a la ronda de Doha a un punto muerto. Desde el 2016 la OMC se compone por 164 miembros que representan el 98% del comercio mundial.

### **3.1.2 El acceso a mercados en el SMC**

La institucionalización del SMC, primero con el GATT del 47 y después con la OMC, ha conseguido formalizar las prácticas que facilitan el comercio exterior, resultando en una mayor cooperación internacional y una disminución considerable en los costes de transacción. Pero a pesar de que los bienes y servicios extranjeros son mucho más accesibles que antes, en la mayoría de los casos esto no ha servido para reducir la brecha que separa a los países desarrollados de los atrasados, lo que sugiere la necesidad de medidas adicionales para detonar el desarrollo en estos países, y más ahora que la vía del multilateralismo parece accidentarse.

La forma en que el comercio internacional opera en la actualidad obliga al estudio de las decisiones que toman cada uno de los actores. Una de las cuestiones que ocupan a este examen es la manera en que las bases normativas de la OMC consiguen el correcto cumplimiento del mercado. En el siguiente apartado se refiere a las formas de restricción al mercado internacional en las que algunas economías incurren para obtener cierta ventaja del comercio, ante las cuales la OMC no necesariamente estima como perniciosas para el SMC.

#### **3.1.2.1 Barreras al comercio**

La aplicación de elevados aranceles ha sido una de las formas más comunes de frenar las mercancías provenientes del exterior a lo largo de la historia. Estos impuestos al comercio pueden funcionar como proporcionales al valor del producto (*ad valorem*), restricciones físicas en términos monetarios a la cantidad de productos importados (fijos o específicos), o una combinación de ambos.

El arancel es una herramienta importante de la política comercial de cada país y su uso puede ser conjugado con otras medidas como las reglas de origen, las cuales exigen que las mercancías importadas contengan un valor específico incorporado en su elaboración dentro de determinadas fronteras. En caso contrario se suele aplicar parcial o totalmente la

tarifa arancelaria a dicha mercancía. De cualquier forma, el propósito de un arancel es aumentar el costo de los bienes comerciados, cuyo gasto es absorbido por los consumidores nacionales y exportadores extranjeros, en beneficio del gobierno, quien percibe más ingresos, y de los productores nacionales, que tienen menos competencia.

Además, una política proteccionista basada en aumentos arancelarios debe tomar en cuenta el nivel de concentración del mercado. Si por ejemplo un país tiene cierto poder de mercado dado que consigue afectar los precios internacionales de algún bien (es un “país grande”), estos pueden variar de acuerdo a la política comercial de dicho país. En tal caso la condición monopsónica le permite a dicho país aplicar un arancel a la importación de un bien que reduzca su demanda y consecuentemente su precio, consiguiendo abaratar las importaciones en detrimento del país exportador, quien ahora se ve forzado a exportar al mercado a un precio menor. Esto representa un fuerte incentivo para los países con cierto poder de mercado a optar por medidas unilaterales discriminatorias, mejor conocidas como políticas de empobrecimiento del país vecino (*beggar thy neighbour*).

El análisis de costo-beneficio del arancel óptimo constituye el principal argumento a favor del proteccionismo comercial, ya que supone resultados favorables para un país cuando las ganancias que obtienen el gobierno y los productores domésticos son superiores a las pérdidas en las que incurren los consumidores locales (Krugman, *et al.* 2012). Sin embargo este examen no puede estar completo sin antes considerar las repercusiones que el alza impositiva tiene sobre otros países.

Una intervención unilateral de un país con suficiente poder de mercado como Estados Unidos que busque perjudicar los intereses comerciales de otro país grande como China puede ocasionar pérdidas netas del bienestar de ambos al arriesgarse a entrar en una guerra comercial. En tal escenario ningún país está dispuesto a cooperar, resultando en la toma de medidas unilaterales que más perjudiquen al otro, al estilo del dilema del prisionero (*ibíd.*).

En una guerra comercial la economía global puede verse afectada en al menos tres frentes: (a) las distorsiones en los niveles de precios de las mercancías afectadas por las restricciones impuestas por cualquiera de los dos países, (b) la incertidumbre generada en los mercados financieros a razón del incumplimiento de contratos, lo que a su vez puede repercutir en variaciones de los tipos de cambio y en las tasas de interés, y (c) la desviación generada por la alteración en los patrones de comercio, donde evitando mayores flujos de exportaciones provenientes de alguno de los afectados directamente por las restricciones, los países terceros pueden incurrir en políticas similares de proteccionismo.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> De acuerdo a Evenett y Fritz (2018), este punto no ha sido verificado por completo en la más reciente guerra comercial, en parte por encontrarse todavía en una etapa temprana con información insuficiente.

Por otro lado, los beneficios que el proteccionismo ofrece a las empresas hace que estas incurran comúnmente en actividades de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) o de cabildeo para mantener su situación, o simplemente se rehúsan a modernizar su capital fijo para mostrar la necesidad de la protección sobre la rama (Feenstra, 1992). La consecuencia de esto en el corto y mediano plazo es una mayor concentración del mercado interno que perjudica a los consumidores nacionales, y la baja productividad debido al desaprovechamiento de nuevas tecnologías y recursos diversos en el largo plazo.

Como se explicó, la capacidad de afectación de los aranceles ha ido disminuyendo a partir de la aparición de las teorías librecambistas, primero de forma unilateral y luego mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, con variaciones sujetas a los distintos periodos. Sin embargo recientemente han proliferado otras barreras al comercio denominadas como medidas no arancelarias (MNAS). No existe una definición oficialmente convenida sobre las MNAS, pero de acuerdo al reporte de Perfiles Arancelarios en el Mundo de la OMC (2018) se pueden catalogar como “medidas de política distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener efectos económicos en el comercio internacional de mercancías al cambiar las cantidades objeto de comercio, los precios, o ambas” (p. 185). Estas incluyen medidas antidumping, derechos compensatorios, salvaguardias, licencias o cuotas de importación, reglas de origen, restricciones a la exportación, estándares de calidad, inspecciones, controles de precios y obstáculos de procedimiento, entre otras (*ibíd.*).

Las MNAS forman parte de los nuevos instrumentos de política comercial de cada país, y existen para legitimar ciertas formas de discriminación comercial en el marco de la OMC que favorecen a las industrias nacionales a expensas de las extranjeras. Su uso no puede denominarse como positivo o negativo para el comercio sin considerar los efectos que busca conseguir. La complejidad de diferenciar entre barreras al comercio apropiadas o dañinas ha venido creciendo a la vez que las MNAS rempazan el uso de aranceles, debido a que si bien estos instrumentos añaden costos de transacción y en general reducen el comercio internacional, algunos también pueden estimular el consumo debido a la mejor calidad de las importaciones.<sup>31</sup> Otra preocupación es que el cumplimiento de las MNAS se complica para los países no desarrollados dadas las bajas capacidades de infraestructura y control de calidad.

### 3.1.2.2 Prácticas desleales

Además de las barreras no arancelarias, existen otras medidas que toman los países para evadir las normas del comercio, quizá más evidentes y fáciles de apreciar que las MNAS

---

<sup>31</sup> El Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio o el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que velan por la seguridad y calidad de las mercancías comercializadas y la protección de la vida humana, de animales o plantas, son ejemplos de regulaciones aplicadas a las importaciones que formaliza la OMC desde 1994.

ilegales, las cuales en realidad llevan ya bastante tiempo en uso. Las prácticas de comercio desleal buscan aumentar las exportaciones o reducir las importaciones a través de la fijación de precios artificiales. Están reguladas por la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, por la Organización Mundial de Comercio, en el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo de Salvaguardas de 1994. Pero debido a la frecuencia con la que estas prácticas forman parte de las labores estatales vuelve complicada la distinción entre práctica de comercio desleal o autodeterminación de la producción doméstica.

Una de las formas más comunes de prácticas desleales es el *dumping* o discriminación de precios, que se da cuando los productos de un país son introducidos en otro con un valor inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país. El artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping contienen normas sobre la investigación de estas prácticas, y se aplican las medidas antidumping si se considera que causan o amenazan con causar daño a una rama nacional, debido a que los precios de bienes o servicios importados que se encuentra por debajo del nivel doméstico puede desafiar a la competencia y ocasionar concentración del mercado. Cabe destacar que este acuerdo no regula las acciones de las empresas que incurren en el *dumping*, sino que establece disciplinas que los gobiernos puedan ejercer. Sin embargo, el reto es determinar si los niveles de precios obedecen a la productividad relativa de las mercancías importadas o a ejercicios de *dumping* predatorio, donde las empresas que gozan de suficiente poder de mercado pueden fijar artificialmente los precios. Las medidas antidumping no pueden exceder el margen de la práctica, y no pueden ser permanentes.

La subvención a las exportaciones se considera otra forma práctica desleal ya que perturba los niveles de precios de los mercados en favor de los productores locales, ya sea para facilitar a la exportación o bien para frenar las importaciones. Los subsidios a la exportación son pagos realizados a empresas que venden en el extranjero, cuyo efecto es exactamente el opuesto al de un arancel. Sin embargo, esta práctica tiene un resultado neto negativo para la economía, ya que tanto los consumidores se ven perjudicados por un aumento del precio nacional del bien (por la mayor demanda internacional), como el Estado, quien debe financiar la subvención. En este caso, los productores nacionales son los únicos que se benefician del ejercicio.

Debido a esto, una subvención al comercio se puede constituir como una política de comercio restrictivo con efectos insostenibles en el largo plazo (Krugman, *et. al.*, 2012). El equivalente de las medidas antidumping en el caso de las subvenciones a las exportaciones son los derechos compensatorios, que son impuestos especiales aplicados a productos procedentes de países concretos que buscan contrarrestar las perturbaciones de precios



artificiales. Estos derechos sólo pueden aplicarse habiendo demostrado debidamente que se ha causado un perjuicio a una rama de producción nacional, similar al caso de las medidas antidumping.

### 3.2 El resurgimiento del proteccionismo

En general, los resultados del comercio internacional en la última década han sido desalentadores. La tabla 3.1 muestra el crecimiento del valor de las exportaciones e importaciones de mercancías en regiones y países del mundo seleccionados a discreción, para el periodo 2009-2018, y en cuatro años que ilustran las tendencias de la última década. Después del estallido de la crisis, las regiones de Latinoamérica, Europa y África fueron las más afectadas, las primeras dos registrando disminuciones por encima del promedio mundial tanto en entradas como en salidas de mercancías, mientras que la última resintió el golpe especialmente en las exportaciones. En todos los casos las exportaciones crecieron a tasas inferiores a las del PIB entre 2012 y 2017, constituyendo el periodo más largo de este fenómeno en los últimos 50 años, seguido por la recesión de 1981-1983.

*Tabla 3.1. Variación anual del valor de las exportaciones e importaciones de mercancías alrededor del mundo (porcentajes)*

País/Región	Exportaciones					Importaciones				
	2009	2012	2015	2018	2009-18	2009	2012	2015	2018	2009-18
Mundo	-22	1	-13	10	27	-23	1	-12	10	27
Norteamérica	-21	4	-8	8	30	-25	3	-5	8	28
Estados Unidos	-18	4	-7	8	32	-26	3	-4	9	27
México	-21	6	-4	10	53	-24	5	-2	10	50
Sudamérica y Centroamérica	-23	-1	-21	8	16	-26	2	-16	11	20
Argentina	-20	-5	-17	5	-3	-33	-9	-8	-2	36
Brasil	-23	-5	-15	10	33	-27	-2	-25	20	26
Europa	-23	-3	-12	9	16	-24	-4	-13	10	11
Alemania	-23	-5	-11	8	14	-22	-8	-13	11	16
Reino Unido	-25	-7	-9	10	13	-21	3	-9	5	8
Asia	-18	2	-7	8	46	-20	4	-14	13	51
China	-16	8	-3	10	66	-11	4	-14	16	77
India	-15	-2	-17	9	65	-20	5	-15	14	64
Japón	-26	-3	-9	6	5	-28	4	-20	11	12
África	-30	5	-31	14	5	-14	9	-14	11	24

Fuente: elaboración propia con información de la OMC

En 2015 se dio una nueva contracción del comercio ocasionada por la baja en los precios de los *commodities* y la repentina apreciación del dólar estadounidense, colocando a las exportaciones en cifras del 2008. El efecto fue especialmente resentido en las CGV relacionadas con el comercio de insumos y componentes a través de varias fronteras (OMC, 2019a). Con la menor entrada de divisas y el encarecimiento del servicio de la deuda en las economías emergentes y en los Estados europeos, la recesión se prolongó.

El crecimiento acumulado del valor de las exportaciones e importaciones en el periodo estudiado indica que la región asiática fue la menos afectada, mostrando a India y China como potencias exportadoras e importadoras, en buena medida debido a que ambos se han convertido en piezas indispensables para el funcionamiento de las CGV. Por su parte, México presenta el tercer mejor resultado de los casos analizados, muy por encima de otros latinoamericanos, mientras que Norteamérica se sitúa en el segundo crecimiento del comercio más prominente a nivel regional. El caso argentino es el más alarmante puesto que registra un decrecimiento total de las exportaciones del 3%, situándose en niveles de más de una década atrás.

Las exportaciones a escala mundial no han conseguido retomar el ritmo al que venían creciendo anteriormente, pasando de un 99% acumulado entre 2001 y 2008 a tan sólo un 28% entre 2011 y 2018. Como consecuencia, el PIB real de China creció en promedio al 7.2% entre 2012 y 2017, frente a un 11.2% del periodo 2002-2007; los EME lo hicieron al 3.6%, con un 1.3% para AL, y los miembros de la OCDE lo hicieron al 1.8 por ciento, de acuerdo con el WEO del FMI (2018).

### **3.2.1 Un nuevo proteccionismo**

Para comprender la contracción del comercio internacional en la última década se tienen varias explicaciones (OMC, 2019): (a) el escalamiento de las tensiones internacionales conjugadas con aumentos sistemáticos a las barreras al comercio exterior, (b) el pobre desempeño de la demanda agregada mundial tras la recesión del 2008, (c) políticas monetarias más rígidas, especialmente en los países desarrollados, (d) volatilidad en los mercados financieros, y (e) la relocalización de la producción al interior de las fronteras nacionales en vista de mejoras en la productividad asociadas al avance tecnológico. El objetivo de este bloque apunta a explorar lo referente a las barreras al comercio impuestas por la percepción de caducidad del modelo actual.

El proteccionismo identificado en la última década tiene diferencias marcadas con aquel visto en los ochentas y con el que se asentó en la década de los treintas. En ambos casos las naciones se apoyaron esencialmente en estrategias de empobrecimiento del vecino con la imposición de elevados aranceles y políticas de tipo de cambio agresivas que hicieran menos competitivas a las exportaciones extranjeras. Tal es el conocido caso de la Ley Hawley-Smoot, aprobada por los Estados Unidos en 1930 en respuesta a la crisis económica que azotó al país y al mundo un año antes, la cual se aplicó a más de 20 mil líneas arancelarias, dando pie a que otros países tomaran represalias.

En cambio, en el proteccionismo actual las estrategias que buscan perjudicar los intereses extranjeros son mucho menos transparentes, ya que recurren cada vez menos a la imposición de aranceles y cada vez más a otro tipo de instrumentos, como las medidas de

contingencia. Más aún, mientras la aversión al libre comercio de los treinta y ochentas fueron reacciones a las recesiones que mermaron en la capacidad de consumo y ahorro de los países, el proteccionismo actual representa la manifestación de un descontento generalizado contra el paradigma económico dominante iniciado a mediados de los ochentas (Stiglitz, 2018). Debido a esto es que en este trabajo se habla de un “nuevo proteccionismo” que opera bajo una lógica más compleja y difícil de definir.

De acuerdo a la base de datos del Sistema de Análisis de Información Comercial (TRAINS en inglés) de la UNCTAD y al reporte de perfiles arancelarios de la OMC, se cuenta que entre 1995 y 2014 el promedio de tasas arancelarias para todos los productos en 35 países seleccionados pasó de 13% a 8.1%, como se ve en la tabla 3.2, siendo los desarrollados los de menores niveles impositivos. Sin embargo se debe entender que los aranceles son sólo una forma de restricción al comercio, siendo las MNAS una alternativa menos estudiada.

*Tabla 3.2. Tipos arancelarios promedio en países seleccionados, 1997 y 2018 (porcentajes)*

País	1997	2018
Australia	8.0	2.5
Estados Unidos	5.3	3.4
Canadá	8.4	4.0
Japón	7.4	4.0
Unión Europea (28)	10.2	5.1
Colombia	13.0	5.7
Chile	10.9	6.0
Noruega	10.1	6.2
Suiza	15.2	6.4
Rusia	13.0	6.7
México	15.9	6.9
China	18.6	9.8
Turquía	12.1	10.9
Brasil	12.5	13.4
Argentina	12.4	13.7
Corea del Sur	16.4	13.7
Venezuela	13.1	13.8
India	30.9	13.8
Promedio	13.0	8.1

Fuente: elaboración propia con datos del UNCTAD TRAINS para 1997, y del reporte de Perfiles Arancelarios de la OMC para 2018.

La incertidumbre generada por la crisis del 2008 hizo a muchos analistas prever mayores tensiones comerciales, por lo que en noviembre del 2008 se formó el G20 con el propósito de tratar sobre los temas de regulación en materia financiera y comercial, previniendo la expansión del proteccionismo alrededor del mundo. En la misma línea, desde el 1 de noviembre del mismo año, el *Global Trade Alert* (GTA) recopila información relacionada con los distintos tipos de intervenciones en materia de política comercial que los gobiernos de todo el mundo han advertido y puesto en práctica, con el fin de construir una

base de datos sobre los actos deliberados que transforman al mercado para beneficiar o perjudicar los intereses comerciales extranjeros. Los tipos de intervenciones estatales considerados por el GTA cubren políticas de tipos de cambio, instrumentos de importación y exportación, políticas de inversión extranjera, de mercados laborales migratorios, de localización, subsidios y asistencia estatal, entre otros.<sup>32</sup> El GTA no está confinado a las medidas cubiertas por el cuerpo de acuerdos dentro de la OMC, debido a que, en su visión, algunas de las medidas gubernamentales tomadas en este periodo de recesión económica no son consideradas por dichos acuerdos.

La novedosa metodología que utiliza el GTA se basa en la investigación y análisis de nuevas medidas anunciadas o promovidas por los gobiernos que buscan modificar las relaciones de intercambio, restringiéndolo únicamente a intervenciones unilaterales (excluyendo acuerdos bilaterales o multilaterales). Para que un acto estatal sea tomado en cuenta dentro de la base de datos debe pasar por filtros que miden su capacidad para transformar al comercio y determinar que los objetivos que estos actos buscan concretar sean meramente económicos.

Las nuevas intervenciones que parecen sólo prolongar actos estatales previos sin un cambio significativo se consideran como actualizaciones de la acción original para evitar la doble contabilización. Los esfuerzos realizados por el equipo de investigadores que conforman al GTA consiguieron aportar información pertinente a las condiciones en las que el mercado internacional se desarrolló tras la Gran Recesión, lo cual representa un logro importante frente a la escasez de investigaciones sobre las políticas que afectan al comercio exterior.

La gráfica 3.1 muestra el total anual de nuevas intervenciones estatales que han afectado al comercio internacional desde el 1 de enero del 2009 al 20 de noviembre del 2019, el cual es de 6,812. Este total se divide en intervenciones que buscan perjudicar o favorecer a los intereses de firmas extranjeras (5,051 y 1,761 respectivamente). La información desplegada por el GTA hace evidente el escalamiento del proteccionismo, el cual comienza a acentuarse a partir del 2012.

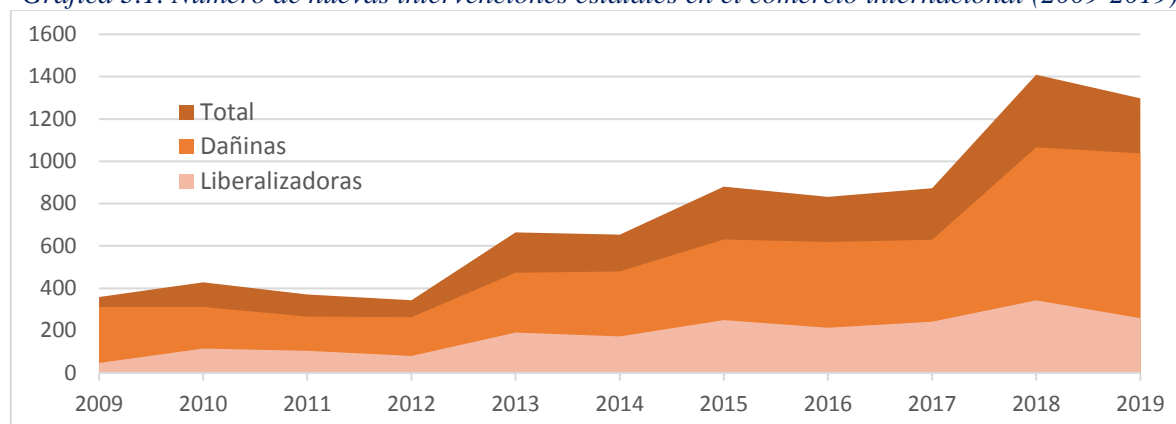
Resulta difícil comparar el antes y después de la cantidad de intervenciones perjudiciales al comercio con esta misma metodología ya que el GTA no maneja información previa al estallido de la Gran Recesión. También en la misma gráfica vemos que en los últimos dos años los gobiernos han puesto en marcha una gran cantidad de intervenciones orientadas a dañar las relaciones de intercambio con el exterior, ya que tan sólo en 2018 se

---

<sup>32</sup> En la métrica de la OMC las barreras técnicas al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias conforman las MNAS más comunes, pero como se mencionó en el capítulo 1, los objetivos de su implementación son ambiguos en ocasiones, por lo que son excluidas en la metodología del GTA.

implementó casi la cuarta parte del total de barreras comerciales del periodo. En este mismo año la proporción de intervenciones dañinas sobre liberalizadoras fue de casi 4 a 1.

*Gráfica 3.1. Número de nuevas intervenciones estatales en el comercio internacional (2009-2019)*



Fuente: elaboración propia con datos del *Global Trade Alert*.

Según el GTA en el periodo 2009-2019 los cinco países que implementaron más políticas perjudiciales fueron Estados Unidos, India, Rusia, Alemania y Canadá en ese orden,<sup>33</sup> mientras que los más perjudicados fueron China, Alemania, Italia, Francia y Estados Unidos. Por otro lado, los países que más contribuyeron a intervenciones liberalizadoras fueron Brasil, Rusia, India y Estados Unidos, aunque en general estas medidas dan cuenta de un tercio de las medidas perjudiciales. El reporte de noviembre de la OMC (2019) da cuenta de que en el primer semestre del 2019 las nuevas medidas de restricción a las importaciones implementadas por los miembros del G20 fue tres y media veces más grande que el promedio calculado desde el 2012, cuando la OMC comenzó a incluir esta métrica.

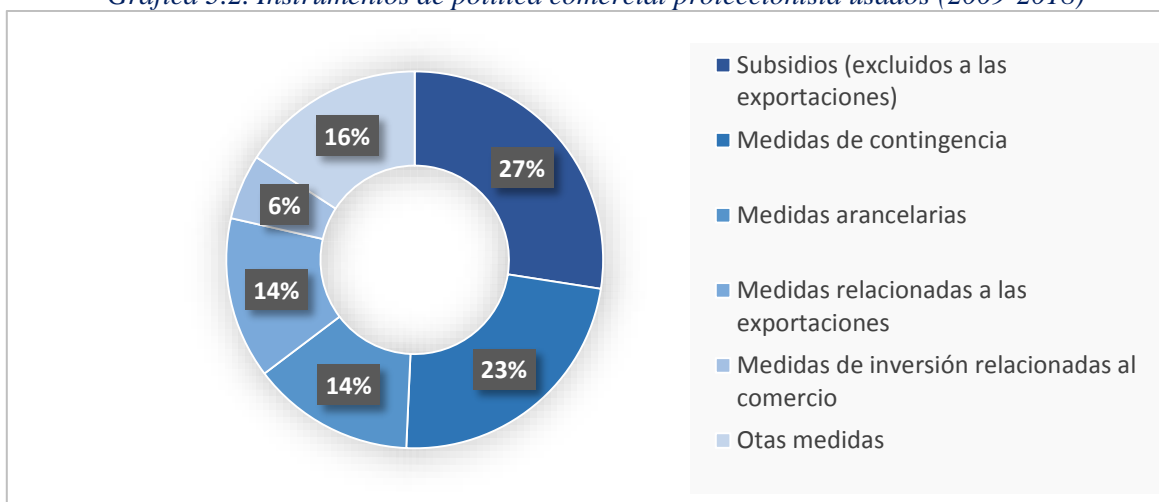
Desde la crisis del 2008 las intervenciones estatales para favorecer directamente a la industria nacional han predominado por sobre la imposición de aranceles. La gráfica 3.2 expone los cinco principales instrumentos de política comercial utilizados por los gobiernos en el periodo 2009-19 para beneficiar a la industria local y/o perjudicar a la extranjera. Se observa que las medidas arancelarias son el tercer instrumento más utilizado, representando el 14% del total de medidas discriminatorias, mientras que diversos tipos de subsidios y asistencias a las firmas domésticas constituyen los instrumentos más comunes. El rubro de “otros” incluye medidas como licencias o cuotas a la importación, controles de IED, de precios, migratorios y de propiedad intelectual.

Según la Secretaría de la OMC el promedio de aranceles dentro del esquema de nación más favorecida para la mayoría de los países desarrollados fue del 5.3% en todos los

<sup>33</sup> En Evenett y Fritz (2018, p. 44) se expone el número de políticas discriminatorias de los miembros del G20 al 2018, donde coloca a Alemania en el segundo lugar y Canadá no entra en los primeros 10. Se ocupa una metodología más amplia que la del GTA para el ranking mencionado.

productos y del 2.7% en los productos no agrícolas en 2018, mientras que en la mayoría de las economías emergentes los mismos aranceles superan el 8 por ciento. Ese mismo año el uso de aranceles representó poco más de un cuarto de todos los instrumentos de intervención estatal.

Gráfica 3.2. Instrumentos de política comercial proteccionista usados (2009-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del *Global Trade Alert*.

Evidentemente se trata de un nuevo formato de proteccionismo comercial, donde las medidas tradicionales de discriminación han sido suplidas por otras menos transparentes. Es esta misma complejidad la que ha mermado en los esfuerzos de los organismos internacionales para relajar las tensiones y llegar a un acuerdo multilateral que ofrezca beneficios a todos los miembros, pero queda la duda de si las nuevas tendencias de proteccionismo son la causa o la consecuencia de las negociaciones fracasadas.

Un argumento válido es que las tensiones comerciales florecen en tanto que existe poca certidumbre respecto a la capacidad de la OMC para resolver las disputas entre sus miembros, con tantas o más excepciones a las ya de por sí cuantiosas reglas. El excesivo control sobre ciertos instrumentos y la laxa regulación en otros ha demostrado la incongruencia del GATT en su momento y ahora de la OMC para mantener dicha certidumbre. Debido a la falta de compromiso de los países y los organismos y a la complejidad que representa, las repercusiones que este nuevo proteccionismo pueda tener en el futuro del SMC son inciertas.

### 3.2.2 La antiglobalización en la política estadounidense

Los discursos proteccionistas y nacionalistas siempre han estado presentes, especialmente entre los grupos sociales más expuestos a los efectos negativos de las importaciones, los avances tecnológicos o la migración. Sería impreciso afirmar que el debilitamiento político de la globalización comienza con la Gran Recesión –un mejor fechado

podrían ser las protestas del 99 en Seattle. Pero si en aquel tiempo la globalización parecía una preocupación sólo para los países más pobres y sensibles a los impactos de la integración y del cambio climático, ahora los descontentos se ubican en el corazón de las economías desarrolladas (Stiglitz, 2018). En vista de la velocidad con la que la globalización se ha propagado, los movimientos contratendenciales de la actualidad se pronuncian también con mayor impulso.

Los disgustos se han acentuado en la medida en que los beneficios de la globalización parecen desviarse tanto hacia las clases sociales de mayores ingresos o hacia otros países, dejando poco para la mayoría de los residentes. En este contexto el creciente activismo político se ha manifestado en populismos de derecha y de izquierda,<sup>34</sup> apuntando a incitar a la clase media y trabajadora con dos discursos generales: los afectados por la migración y otros factores externos reaccionan al discurso nacionalista o de identidad cultural, mientras que los perjudicados por la permanente pobreza y la pérdida del poder adquisitivo lo hacen a las propuestas de equidad económica (Rodrik, 2018). Bajo tal distinción se puede dividir al populismo regionalmente, donde varios países desarrollados sostienen el primer tipo, mientras que algunos de Latinoamérica y del sur de Europa el segundo.

Para muchos el actual SMC no ha cumplido con las promesas con las que se vendió en los ochentas y noventas, a saber, las de un comercio íntegro y justo, con beneficios para todos. Durante los años del GATT muchas naciones desarrolladas promovieron restricciones al comercio que soslayaron el principio de la nación más favorecida. Un ejemplo de ello es el Acuerdo Multifibras<sup>35</sup> (AMF), que permitió a los importadores de productos textiles y de vestido imponer contingentes y salvaguardias para frenar los ingentes flujos de estas mercancías, provenientes en su mayoría de economías emergentes con intensidad en mano de obra, bajo el argumento de que las condiciones laborales de la periferia eran tan flexibles que las exportaciones de textiles y vestido poseían ventajas comparativas artificiales con respecto a las industrias nacionales. Además, los países desarrollados animaron a la liberalización de los productos que exportaban, pero a la vez siguieron protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podía amenazar su industria (Stiglitz, 2018).

Estados Unidos también se mantuvo al margen del multilateralismo en los setentas y ochentas al proteger una gran variedad de ramas productivas como la automotriz, la de lácteos, la de textiles o la del hierro y el acero, incurriendo en pérdidas de eficiencia (Feenstra,

---

<sup>34</sup> En los sentidos más amplios se entiende por “derecha” como la orientación política que busca conservar los privilegios y el *statu quo*, y por “izquierda” a los movimientos de alternancia.

<sup>35</sup> El AMF funcionó entre 1974 y 1994 hasta que fue incorporado bajo el nombre del Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido 1995-2004 con la ronda de Uruguay, el cual buscó la disminución paulatina de las “medidas de zona gris”.

1992). Si bien EUA permitía importaciones moderadamente abiertas en las ramas mencionadas, estas eran acordadas con los proveedores a través de “medidas de zona gris” (restricciones “voluntarias” a la exportación), de manera que los gobiernos extranjeros pudieran absorber cierta parte de las distorsiones ocasionadas por esta forma de contingente. En aquel entonces los grandes déficits comerciales estadounidenses sostenidos con Japón también llamaban a buscar un comercio más “libre y justo”.

En la mayoría de los casos los fundamentos del proteccionismo pueden resumirse en la percepción de amenazas a los intereses nacionales originadas por supuestas prácticas de comercio abusivas. En teoría, si la competencia por el comercio se diera bajo los mismos términos, las políticas discriminatorias tendrían menos justificación (Rodrik, 2018). Pero la claridad en los códigos de comportamiento nunca ha sido un fuerte del GATT/OMC.

Los recientes conflictos comerciales entre EUA y China se originan por las alegaciones del gobierno norteamericano sobre ciertas prácticas de comercio desleal en las que ha estado operado el país asiático en los últimos años, pese a formar parte de la OMC desde el 2001, como son la manipulación del tipo de cambio, subsidios a la exportación, poca apertura al exterior, robo de propiedad intelectual, entre otras. Para la mayoría del Colegio Electoral estadounidense, estas prácticas son la principal causa del abultado déficit en cuenta corriente del país (aproximado a 622 m.m.d o 2.4% de su PIB), del cual más de dos terceras partes corresponde al comercio con China.

El presidente Donald Trump ha llamado reiteradamente a proteger a los Estados Unidos de “los destrozos de otros países haciendo nuestros productos, robando nuestras compañías y destruyendo nuestros trabajos”, aduciendo que los malos acuerdos comerciales con México, Corea del Sur y otros países han exacerbado el déficit comercial norteamericano, en una clara incitación a los sentimientos de identidad nacional. Pero este análisis, más allá de ofrecer una explicación persuasiva al electorado, carece de rigurosidad.

Tal como se discutió al inicio de este trabajo, la migración de puestos de trabajo obedece a la natural relocalización de los factores productivos ocasionada por el libre comercio, y que en los últimos años se ha acelerado con las CGV y con la emergencia de China, por lo que intentar revertir este fenómeno con medidas proteccionistas puede tener efectos contraproducentes (OMC, 2019a). Si bien la evolución de la economía china explica parcialmente la desindustrialización de algunos países desarrollados y en desarrollo, los esfuerzos deberían enfocarse en generar mayor y mejor mano de obra calificada (Stiglitz, 2018).

La situación europea no dista mucho del caso estadounidense. La conjunción de las prolongadas crisis económicas y humanitarias ha engendrado discursos eurocentristas a lo largo de la región, apelando a las distintas emergencias de cada Estado. Históricamente, el Reino Unido



nunca ha simpatizado del todo con los preceptos de la UE,<sup>36</sup> generando constantes fricciones al interior de la región, deviniendo finalmente en la aprobación de la escisión el 23 de junio del 2016 por medio de un referéndum muy apretado (52% a favor del Brexit). La decisión británica evidenció la exacerbada inestabilidad económica e institucional de la UE, y motivó a varios a reconsiderar su permanencia dentro de esta, como sucedió en Francia con las propuestas de Agrupación Nacional, el Movimiento 5 Estrellas en Italia o con Ley y Justicia en Polonia. El Syriza de Grecia o el PSOE de España se sitúan en el otro lado del espectro político, y si bien no evalúan una posible salida de la Unión, se pronuncian como detractores de las restricciones que esta implica.

Cabe decir que en cada caso es posible encontrar factores que puedan engendrar populismos de derecha o de izquierda. El desempleo y la erosión de los salarios reales aquejan a buena parte de las sociedades hoy en día, especialmente tras la Gran Recesión, lo que a su vez ha determinado los patrones migratorios. No obstante son las emergencias específicas de cada nación las que marcan el tipo de discurso al cual apelan los movimientos populistas.

Las poblaciones de los países desarrollados priorizan más la conservación de la estabilidad interna, viendo a la migración como amenaza económica y cultural, especialmente si esta proviene de regiones asimétricas que dificulten su asentamiento. En cambio las sociedades de la periferia reaccionan con mayor vehemencia a la concentración de la riqueza y a las afrentas a la soberanía nacional que sugieren las políticas promovidas por el centro, muy notorio en Latinoamérica con el neoliberalismo. En Estados Unidos se han concretado los dos tipos de discurso radical, representados por Donald Trump y Bernie Sanders, evidenciando la variedad de emergencias que padece el país.

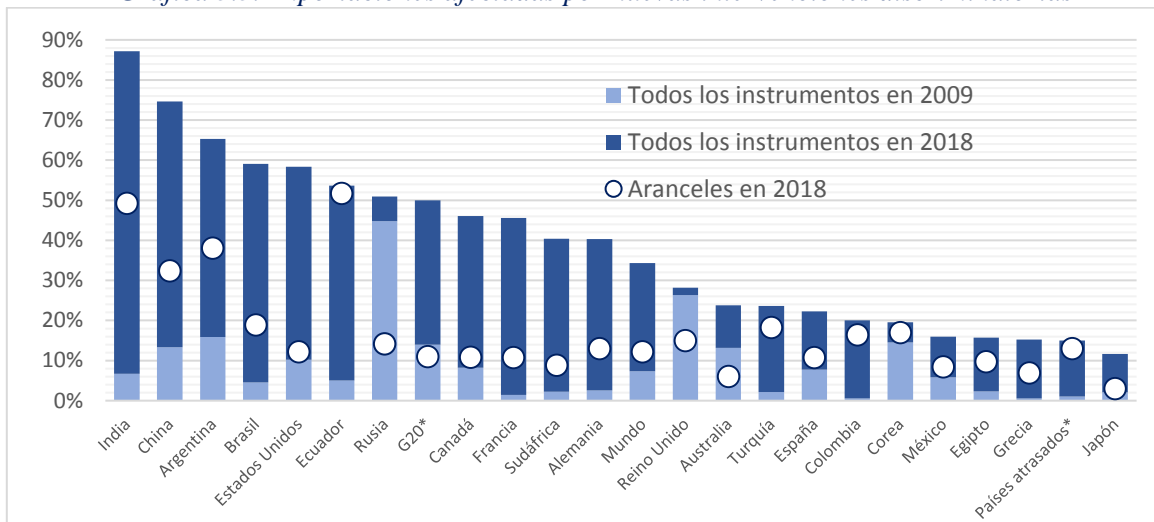
Las reacciones de los países al malestar económico son diversas, siendo el principal exponente de la globalización, el comercio internacional ha sido el más golpeado.<sup>37</sup> La gráfica 3.3 expone el porcentaje de bienes importados afectados por políticas de comercio discriminatorio implementadas bilateralmente por países importadores seleccionados entre el 2009 y el 2018. En general en este periodo todos los casos observados muestran un gran aumento en el uso de sus políticas de comercio discriminatorio, lo cual se refleja en un incremento en la afectación efectiva del 7% al 34% de los bienes importados de todo el mundo, si bien algunos países como Rusia, Corea o Reino Unido fueron menos reaccionarios.

---

<sup>36</sup> Su adhesión relativamente tardía a la Comunidad Económica Europea en 1973 y el intento de separación dos años después da un primer indicio de la carencia de compromiso del RU con los tratados europeos.

<sup>37</sup> El discurso populista resuena más al encontrar la causa de los problemas nacionales en las administraciones pasadas o en otros países. Según la UNCTAD (2018) es más sorprendente que actualmente la atención se centre en el sistema comercial que en las fragilidades del sistema financiero, ya que la mayor inseguridad, el aumento de la deuda y de la desigualdad que han provocado dicha reacción se explican mejor por el último que por el primero.

Gráfica 3.3. Importaciones afectadas por nuevas intervenciones discriminatorias



Fuente: elaboración propia con datos del *Global Trade Alert*. Los grupos de países marcados con asterisco (\*) sólo tienen información disponible hasta 2017.

De acuerdo con Evenett (2019) buena parte de las economías más grandes han hecho menos transparente su proteccionismo al apoyarse más en estrategias que estimulen al mercado doméstico con cierta generosidad y menos en instrumentos tradicionales, quizá porque sienten que hay un mayor escrutinio sobre sus políticas comerciales. En la gráfica 3.3 también se destaca que los aranceles sólo consiguen afectar a una reducida parte de los bienes importados en los países de ingresos altos y medios, pero constituyen prácticamente el único recurso de proteccionismo en los países más atrasados.

En el reporte de noviembre de la OMC (2019) se indica que la cobertura de medidas de restricción a las importaciones implementadas por los miembros del G20 casi alcanzó los 800 m.m.d. en los doce meses previos a octubre de 2019, figurando como el año más costoso para el comercio con un alto margen en la última década. Ante las recientes tensiones comerciales entre los Estados Unidos con varios países y regiones del mundo se puede esperar que esta tendencia continúe antes de revertirse, más aún si se toma en cuenta la pobre voluntad de la OMC y del G20 para entablar negociaciones que lo consigan en los próximos años.

A pesar de la proliferación de medidas no arancelarias, el uso de aranceles como política de comercio proteccionista sigue siendo un método efectivo, especialmente cuando los intereses van más allá de lo económico. En 2017 el nuevo gobierno de los Estados Unidos bajo el mando del presidente Donald Trump emprendió una serie de investigaciones bajo la Sección 232 de la Ley de Expansión del Comercio de 1962 y de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. En el primer caso el objetivo era determinar si las importaciones de acero y aluminio chino comprometían la seguridad nacional, y en el segundo si las políticas, leyes

o prácticas del gobierno de China violaban los acuerdos de comercio internacional,<sup>38</sup> especialmente en lo referente a la propiedad intelectual. Estas investigaciones concluyeron en que las políticas comerciales del gigante asiático habían sido “irracionales y discriminatorias”, y que restringían el comercio estadounidense.

Lo anterior devino en la imposición de aranceles estadounidenses sobre productos chinos seleccionados de acero y aluminio del 25% y del 10% respectivamente, el 23 de marzo del 2018 (Evenett y Fritz, 2018), y después con tres rondas de aumentos arancelarios del 25% afectando a las exportaciones chinas por un valor aproximado de \$250 m.m.d. en el mismo año (Morrison, 2019). Las represalias chinas apuntaron a afectar las exportaciones estadounidenses por un valor de \$110 m.m.d., a lo que el gobierno estadounidense respondió con la amenaza sobre un aumento en aranceles al resto de los productos que cuentan con un valor de \$300 m.m.d. Para 2018 tres cuartas partes de las exportaciones chinas hacia el mundo enfrentaron distorsiones comerciales, con cifras un tanto más elevadas en el caso estadounidense (Evenett y Fritz, 2018).

Ambos países han intentado establecer negociaciones en varias ocasiones para disminuir las tensiones comerciales, tanto bilateralmente como a través de su membresía de la OMC. Entre las exigencias emitidas al gobierno chino el 3 y 4 de mayo del 2018 estaban la reducción del déficit comercial de China con EUA, detener los subsidios a las compañías exportadoras, la disminución de aranceles y otras barreras al comercio, y mejorar el acceso al mercado para las empresas estadounidenses, especialmente de agricultura y servicios (Morrison, 2019). China accedió a cumplir progresivamente muchas de estas exigencias, pero el gobierno estadounidense continuó con su plan y ejecutó las alzas arancelarias mencionadas, rompiendo con las negociaciones en ese momento.

Una nueva oportunidad se dio en la Cumbre del G20 en Osaka, Japón, a mediados del 2019, cuando los mandatarios de ambas naciones acordaron reactivar las negociaciones sobre el acceso a mercados, prometiendo no incrementar las tarifas, y suprimir el bloqueo de la compañía china Huawei en tanto que no se vea comprometida la seguridad nacional estadounidense. No obstante, al tiempo que se escribe este documento se percibe una nueva escalada en las tensiones comerciales, en las que el presidente Trump advierte de una complementaria tasa arancelaria del 30% a los 250 m.m.d. en productos originalmente afectados en un 25%, iniciando el mes de octubre del 2019, y un 15% al resto de los 300 m.m.d. productos chinos importados que comenzaría a aplicarse el primero de septiembre

---

<sup>38</sup> La Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR en inglés) condena en la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 las prácticas comerciales que “(1) violen o sean inconsistentes con los acuerdos, o (2) sean injustificables y perjudiquen el comercio estadounidense” (Morrison, 2019).

del mismo año. Junto a estos anuncios también ordenó a las empresas estadounidenses a reducir su dependencia del gigante asiático, y comenzar a devolver la inversión a su país.

Además de la enemistad sostenida con China, el gobierno de Trump también ha estado activo en asuntos con sus otros principales socios económicos. En el caso de la Unión Europea se destaca el estancamiento de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP en inglés), cuyo ambicioso proyecto para mejorar las relaciones bilaterales en estos aspectos habían comenzado en 2013, pero que terminó tres años más tarde. Un acontecimiento muy similar se dio con la salida de EUA del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP en inglés) en 2017.

Sin duda alguna, para comprender la política estadounidense bajo la administración de Trump se requiere de un amplio estudio multidisciplinario, lo cual va más allá de los objetivos de esta investigación. No obstante, es necesario tener presente que muchas de las decisiones de su gobierno se ajustan al cronograma que contempla las reelecciones del 2020. En este sentido, una postura firme y determinada con respecto a las propuestas de campaña puede inclinar la balanza en su favor.

### **3.2.3 Consecuencias del proteccionismo**

La tabla 3.3 fue extraída de diversos reportes sobre el comercio y comprende un resumen de cinco análisis elaborados entre 2018 y 2019 por distintos organismos y asociaciones sobre las posibles consecuencias económicas de un escalamiento en las tensiones comerciales siguiendo las tendencias y notificaciones públicas actuales. Una primera observación a estas simulaciones sugiere que, permaneciendo lo demás constante, la contracción del PIB a raíz de un efecto directo es inferior al 1% anual en todos menos en una estimación (Banque de France).<sup>39</sup> Sin embargo las cifras aumentan cuando las políticas discriminatorias afectan a otros sectores de la economía además del comercio, como sucedería con el acceso al financiamiento al generar más riesgos en inversiones y endeudamientos.

---

<sup>39</sup> Krugman (como se citó en Feenstra, 1992) estima que la pérdida del producto mundial a causa de una guerra comercial entre dos potencias económicas que afecte al 100% de los productos no sería superior al 2.5 por ciento.

*Tabla 3.3. Escenarios simulados para guerras comerciales o acciones unilaterales*

Autor/organización	Cambios en políticas asociadas con una guerra comercial	Consecuencias en los flujos comerciales y el bienestar nacional
Banque de France (en Evenett y Fritz, 2018)	Estima el impacto en el PIB mundial a lo largo de tres años de un aumento del 10% en aranceles por todas las naciones (una guerra comercial global), que induce a (1) una caída de la productividad debido a la mala asignación de los recursos, (2) mayores costos financieros por el aumento percibido en el riesgo en los préstamos, y (3) una disminución en la inversión debido a las posiciones en gastos de capital.	En el primer año el efecto directo del aumento en aranceles es la reducción del PIB mundial en aproximadamente un 0.7 por ciento. Los efectos indirectos ampliarían las pérdidas mundiales de entre 1.5 y 2 por ciento. En el segundo año el efecto directo del arancel reduciría el PIB mundial en un 1%, y los efectos combinados del punto (1), (2) y (3) llevaría esta pérdida cercana al 3 por ciento. En el tercer año los efectos de los tres puntos serían menores, reduciendo el PIB entre un 2 y un 2.5 por ciento.
FMI (en Evenett y Fritz, 2018)	El anexo del reporte para el Ministerio de Finanzas del G20 contiene cuatro simulaciones: (a) “incorpora ya implementadas (i) tarifas más altas en las importaciones de acero (25%) y de aluminio (10%) de EUA ; (ii) un arancel del 25% en las importaciones de EUA provenientes de China con valor de \$50 m.m.d.; y (iii) asume represalias por parte de todas las regiones afectadas, que consisten en incrementos arancelarios equivalentes a las exportaciones estadounidenses.”. (b) escenario (a) más “un 10% adicional sobre aranceles en \$200 m.m.d. de importaciones provenientes de China, con represalias de un tamaño equivalente.” (c) escenario (b) más “(i) un aumento del 25% de aranceles en importaciones de EUA sobre vehículos; y (ii) represalias de todas las regiones afectadas del tamaño de las exportaciones estadounidenses.” (d) escenario (c) más un shock a la confianza del sector privado. En cada simulación los aumentos se asumen permanentes.	Las pérdidas sobre el PIB mundial en los escenarios (a) y (b) son menores del 0.05% para cada uno de los cinco años siguientes a la imposición de aranceles.  El impacto del aumento máximo sobre tarifas (escenario c) reduce el PIB mundial en un 0.1% en el mismo periodo.  La pérdida de confianza del sector privado (escenario d) tiene un efecto relativamente amplio, reduciendo el PIB mundial en un 0.4% en el primer año, un 0.5% en el segundo, y menor al 0.3% en el quinto año.  El PIB estadounidense se contrae en los escenarios (b), (c) y (d), en un 0.2%, 0.6% y 0.8% respectivamente, en el primer año. Después las pérdidas serían moderadas.  Bajo el escenario (d), el más severo, las pérdidas máximas del PIB en la zona euro, las economías emergentes de Asia, Japón, Latinoamérica, y el resto del mundo serían de 0.3%, 0.7%, 0.6%, 0.6% y 0.3% respectivamente.
UNCTAD (2018)	Se examinan una hipotética escalada en las tensiones comerciales entre Estados Unidos, Canadá, China, Japón, México, Corea del Sur y la UE, y sus repercusiones sobre la economía mundial (constituida por 30 países o grupos), con proyecciones hasta el 2023. EUA impone un arancel del 20% a todos los productos importados de China, y a dos tercios de los comprados a los demás, quienes responden con aranceles iguales.	Las transferencias indirectas entre los Estados involucrados arrojarían pérdidas netas para China (del 0.5% del PIB), Japón, México, Corea y la UE (menores al caso chino).  Al 2023 los crecimientos acumulados del PIB, de la inversión privada, del consumo y del comercio bajarían en un -2.7%, -5%, -2.5% y -4.6%, restando a la perspectiva de crecimiento en un 0.5 por ciento.

Autor/organización	Cambios en políticas asociadas con una guerra comercial	Consecuencias en los flujos comerciales y el bienestar nacional
OMC (2019)	Calcula un incremento de 32 puntos porcentuales en los aranceles actualmente bajo la condición de NMF de la OMC, a través de un modelo dinámico de equilibrio computado.	Entre 2019 y 2022 podría darse una disminución de un 1.96% del PIB mundial, y de un 17% en el comercio, comparado con una estimación de referencia sin guerra comercial. Las distorsiones en la producción ocasionarían desplazamientos alrededor del mundo, promediando un 1.15% de mano de obra calificada y un 1.74% para los demás. En total serían 69 millones de trabajadores que tendrían que hallar empleo en otro lugar.
FMI (2019)	Analiza el caso de la salida del RU de la UE sin un acuerdo al segundo trimestre del 2019 en dos escenarios: el escenario (a) asume que no habrán perturbaciones fronterizas (retrasos en los trámites aduaneros), mientras que el (b) incorpora perturbaciones que aumenten los costos de importaciones para las empresas y los hogares británicos y europeos. Los escenarios asumen que al cabo de dos años se garantizan nuevos acuerdos comerciales con términos similares a los vigentes.	El vencimiento de los acuerdos de libre comercio sostenidos por el RU con terceros países a través de la UE le haría perder cerca del 15% al comercio británico. En el escenario (b) se estima una desaceleración del PIB británico en un 1.4% para el primer año y en un 0.8% para el segundo, y de un 0.2% y 0.1% para la UE.

Elaboración y traducción propia a partir de los autores señalados.

Más aún, los análisis no ahondan en las repercusiones sobre la articulación de las CGV en el largo plazo, las cuales al componerse de bienes intermedios y de capital están estrechamente vinculadas al comportamiento de la inversión. Una posible consecuencia es que los mayores aranceles entorpezcan la cadena de proveedurías de insumos de las manufacturas estadounidenses, aumentando los costos de producción y con ellos los precios, haciendo menos competitivas las exportaciones de este país. Esto asumiendo que el efecto del proteccionismo realmente consiga relocalizar la producción y aumentar los empleos, puesto que seguramente surgirían más opciones de proveedores, con lo cual las barreras al comercio sólo trasladarían el déficit estadounidense con China hacia otras regiones. En suma, el daño potencial de la guerra comercial es bastante grande, especialmente si los comportamientos discriminatorios se extienden a otras partes del mundo o si las tarifas aduaneras continúan creciendo.

En el reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2018) se parte de un escenario de referencia donde las políticas económicas continúen hasta 2023 sin mayores conmociones exógenas, a una tasa media anual de crecimiento del 2.9 por ciento. Para compensar la contracción de sus exportaciones y evitar el desempleo, los Estados afectados directamente redistribuyen los ingresos por las importaciones a las empresas exportadoras, y de ser necesario también parte de sus ingresos tributarios. El examen continúa analizando las repercusiones en las pérdidas salariales, el consumo, la inversión privada y la balanza por cuenta corriente.

En un intento por aumentar las exportaciones y suavizar el déficit fiscal, los países afectados recurrirán a devaluar el tipo de cambio real en un 2% frente al escenario de referencia, al tiempo que los gobiernos disminuirán los pagos al factor trabajo, generando una desaceleración del consumo y mayor desigualdad económica. La inversión privada caerá en un 1% anual en promedio tanto en los países involucrados como en otros afectados indirectamente por la reducción en la demanda mundial. Si bien los Estados Unidos verán un menor déficit en cuenta corriente logrado por las transferencias de aranceles y el menor consumo e inversión internos, la caída de la demanda agregada mundial tendrán un efecto adverso en sus exportaciones.

Por otro lado, el Brexit a la fecha continúa sin concretarse debido a las demoras del parlamento británico al no conseguir un acuerdo satisfactorio que permita llevar a cabo la escisión. En su reporte de Perspectivas de la Economía Mundial de abril, el FMI (2019) explora las implicaciones económicas de una salida del Reino Unido (RU) de la UE al segundo trimestre del 2019 sin llegar a un acuerdo de libre comercio, simulando dos escenarios basados en las medidas actualmente en vigor o anunciadas que buscan disminuir los impactos de corto plazo. De no llegarse a un acuerdo, el comercio RU-UE se ajustaría a las reglas de la OMC sobre la nación más favorecida, de forma inmediata para los aranceles y gradual en otras medidas.

En general, los efectos directos que las distorsiones comerciales suponen en el bienestar de las naciones parecen ser limitados, en tanto que las prácticas proteccionistas no tomen un enfoque más radical o sean copiadas por otros países. Al respecto, el FMI (2019)<sup>40</sup> estimó que el crecimiento económico mundial para el 2020 será del 3.5%, dos décimas más que el año previo. Los responsables de este repunte serán las EMES, especialmente América Latina, que crecerá al 2.3%, casi cuatro veces más que en 2019. Según el informe, la UE continuará con su lento crecimiento mostrando mínimas mejorías, mientras que la economía estadounidense regresará a niveles inferiores al 2 por ciento. Por su parte, la preocupación del enfriamiento de la actividad china parece sostenerse, lo cual plantea retos importantes frente al funcionamiento de una economía global sin su principal motor.

### **3.3 La alternativa al multilateralismo**

Para aprovechar al máximo los beneficios del multilateralismo se deben reunir una serie de elementos. En primer lugar es necesario acordar que el comercio internacional efectivamente supone beneficios que se reflejan en una mejor utilización de las capacidades productivas, menores costos, y en general un crecimiento del bienestar global. Como se ha mencionado, esto goza de cierta aprobación teórica en tanto que los diseñadores de políticas

---

<sup>40</sup> Las estimaciones sobre el crecimiento del producto del FMI son actualizadas al reporte de junio del 2019, en el que muestra un recorte sustancial a las proyecciones del mes de abril.

económicas estén dispuestos a soportar el embate de los sectores más expuestos a los efectos negativos de las importaciones y el reemplazo de nuevas tecnologías.

De igual forma la transferencia de autonomía y de la capacidad de influencia de los Estados debe ser bien visto por la sociedad (VanGrasstek, 2013). En segundo orden debe configurarse un aparato institucional coherente y justo que genere confianza a los miembros, con la capacidad de llevar a cabo investigaciones y ajustes adecuados en favor del libre comercio. Tal aparato lleva la carga de dirigir las reformas económicas en el largo plazo.

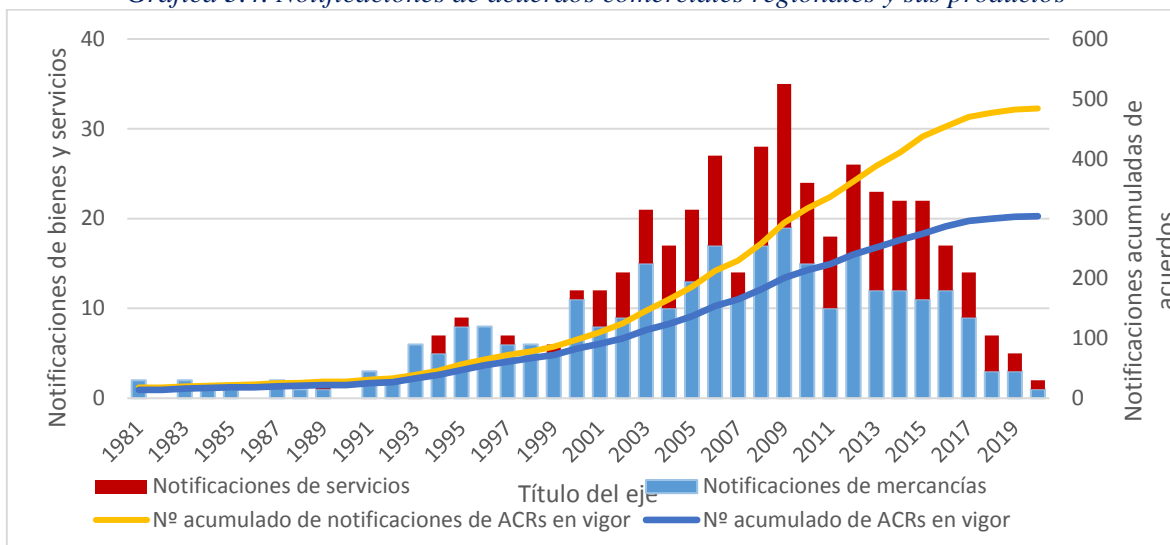
Se requiere también que los miembros del sistema multilateral se comprometan estrictamente a seguir la normativa de estos organismos individual y cooperativamente. Ello implica acatar una muy amplia serie de precondiciones que van desde reducir las imperfecciones microeconómicas del mercado, mantener balanzas fiscales y comerciales estables, promover mediante políticas fiscales y monetarias el pleno aprovechamiento de los factores, compensar a los sectores de la sociedad más perjudicados mediante mecanismos de transferencias fiscales, y finalmente eliminar las barreras al comercio (Rodrik, 2011).

La incapacidad del GATT/OMC para regular las medidas de comercio discriminatorio así como el fracaso de la Ronda Doha y de las recientes negociaciones multilaterales, ha hecho que los países opten buscar alternativas de integración regional que les permitan controlar mejor las reglas del juego. El derecho de los países de formar acuerdos comerciales regionales (ACR) se establece en el artículo XXIV del GATT, entendiéndolo como una oportunidad válida para evitar el proteccionismo, siempre y cuando no se obstaculicen las ventajas previamente concedidas al resto de las Partes. La tendencia creciente y acelerada hacia entablar cada vez más acuerdos regionales queda en evidencia en la gráfica 3.4, donde se señala que desde los ochentas los ACR en vigor han pasado de 14 a 304 efectivos y 484 notificados, promoviendo cada vez más mercancías y servicios notificados dentro de estos acuerdos aunque a un menor ritmo desde 2009.

De igual forma que el multilateralismo, el regionalismo comprende un sistema de relaciones económicas sostenidas entre varios países que buscan un beneficio mutuo por medio de reglas e instituciones comunes, pero a diferencia del primero, el segundo lo hace con vínculos más restringidos y estratégicos. Al concentrar los flujos comerciales, el regionalismo tiende a perjudicar a aquellos ajenos a este vínculo, ya que cuando un país ofrece un mejor trato a otro, tal como menores tarifas arancelarias sobre cierto producto, las importaciones de este bien provenientes del exterior pierden competitividad. La configuración de un mercado menos abierto hace que la especialización y el empleo de los factores relativamente productivos no se cumplan del todo, y en cambio crea distorsiones en los niveles de producción y precios y pérdidas en eficiencia.



Gráfica 3.4. Notificaciones de acuerdos comerciales regionales y sus productos



Fuente: *Regional Trade Agreements Database*, OMC. Revisado en julio del 2019.

Por otro lado este novedoso sistema de integración consigue aprovechar en cierta medida las ventajas comparativas y dotar de mayor poder de negociación a los países, al mismo tiempo que resuelve varios de los problemas que entorpecen al multilateralismo, como son la cohesión política o la coordinación de estrategias complejas y difíciles de acordar, al tiempo que protege a los sectores menos dinámicos de la competencia externa. Algunos autores (Stiglitz, 2018; Feenstra, 1992) proponen una vía más pragmática en la que el regionalismo pueda funcionar paralelamente al multilateralismo. Sin embargo otros críticos sostienen que al favorecer a unos por encima de otros se transgreden los principios de no discriminación y reciprocidad de la OMC.

Si bien las zonas comerciales conllevan a la liberalización del comercio al interior de la región, también pueden incurrir en crecientes pérdidas de eficiencia al restringir el comercio con el resto del mundo. De acuerdo con Feenstra (1992, p. 172) existen dos razones por las que la conformación de regiones comerciales puede resultar en pérdidas de eficiencia. En primer lugar, debido a que la zona comercial implica mantener restricciones con el resto del mundo, los bienes comerciados al interior de la región que originalmente se compraban al exterior incurrirán en mayores costos al tener que ser producidos domésticamente, generando un “desvío de comercio” en la que los proveedores también recienten una baja en la demanda de sus bienes. No obstante lo contrario sucede con los bienes que eran más caros de producir domésticamente y ahora forman parte del acuerdo, fomentando el intercambio intrarregional.

La segunda razón es que mientras más países se concentren en menos regiones comerciales el mercado tenderá a la concentración, ya que cada región influirá con mayor

facilidad a los precios de lo que podrían hacerlo los países individuales, posibilitando una guerra comercial. En este sentido el regionalismo figura como una amenaza al multilateralismo al ser incompatible con los principios del trato igualitario.

En el caso de que existieran pocos ACRS conformados por un gran número de países buscando mejorar su poder de negociación y de mercado, el regionalismo puede engendrar un nuevo tipo de bilateralismo, en el que las regiones utilicen sus influencias para perjudicar los intereses comerciales de otras regiones. Pero la realidad dista cada vez más de este escenario, ya que si bien la preferencia por un vínculo multilateral ha perdido vigor, la mayor conformación de ACRS alrededor del mundo da muestra de la disposición de los países para diversificar sus relaciones comerciales.

La integración regional en un entorno hiperglobalizado puede compensar de alguna manera las pérdidas de eficiencia en las que se incurre al restringir los flujos comerciales en la medida en que los acuerdos sean diseñados bajo una normatividad clara y concisa para todas las Partes Contratantes, y mientras se continúe con la disposición de estas para entablar nuevos acuerdos. En este caso los efectos del desvío comercial no serían tan perjudiciales, al aumentar la producción entre los miembros y disminuir los costos de transacción que devienen de un acuerdo más amplio y complejo, generando externalidades positivas al interior de la región. En este sentido, el regionalismo puede figurar como un modelo de integración complementario del multilateralismo.

De acuerdo con De Mateo (2010, p. 12), la literatura sobre cómo multilateralizar los ACR sugiere hacerlo por medio de tres vías: a) la homogeneización de las reglas de origen b) la unificación de varios acuerdos en uno, y c) la negociación de un “ACR núcleo”, al cual todos los miembros de la OMC puedan participar. No obstante actualmente la multilateralidad de los acuerdos regionales se encuentra comprometida por la incertidumbre que genera el proteccionismo. El tipo de barreras comerciales que los Estados han venido imponiendo tras la Gran Recesión señalan que la disposición para entablar negociaciones de cooperación carece de soporte político.

Aunado a ello, el nivel de proteccionismo actual es más profundo de lo que se suele pensar, ya que involucra a buena parte de los países insertos en el SMC, por lo que es ingenuo creer que presionar a un solo Estado para que deje de incurrir en prácticas discriminatorias puede aportar la liberalización de los mercados, menos si se hace a través de estrategias similares. Por ejemplo, Evenett y Fritz (2018) destacan que si China removiera todas sus restricciones a las importaciones provenientes de Estados Unidos, la proporción de exportaciones estadounidenses exentas de afectaciones por políticas discriminatorias subiría de 20% a 31%, y si EUA hiciera lo mismo con China las exportaciones libres de distorsiones del gigante asiático subirían tan sólo un 2 por ciento. Es por ello que en ausencia de un firme

compromiso internacional, el comercio incluso al interior de las regiones puede verse perjudicado.

En resumen, las latentes amenazas sobre un comercio hostil deben impulsar a las naciones a formar acuerdos regionales más sólidos y democráticos que busquen una liberalización medida pero con garantías. En esta lógica se debe continuar procurando la estabilidad de las CGV, ya que estas pueden garantizar niveles aceptables de productividad y competitividad aún en un sistema parcialmente abierto como el regionalismo, permitiendo la absorción de conocimientos y nuevas tecnologías que impulsen la actividad industrial. Sin embargo, dicho escenario no asegura por sí solo la prosperidad. Para evitar repetir los errores del pasado, en que para incentivar las exportaciones las naciones conformaban bloques comerciales discriminatorios,<sup>41</sup> la integración económica de los años venideros debe procurar los principios de la multilateralidad, sin oponerse a la proliferación de nuevas asociaciones.

---

<sup>41</sup> Durante el periodo entre guerras del siglo pasado, algunos países buscaron protegerse de los efectos de la crisis económica mediante bloques comerciales discriminatorios, tal como el Pacto Económico entre Holanda y los países escandinavos, el sistema de preferencias imperiales entre Gran Bretaña y sus colonias, el bloque entre Alemania y las naciones del este de Europa, y el bloque entre Japón y otros de la región (OMC, 2011).

## 4 México en el multilateralismo del siglo XXI

El 24 de agosto de 1986 México se comprometió a cumplir con los principios de nación más favorecida y de no discriminación al convertirse en uno de los primeros países latinoamericanos en unirse al GATT. Actualmente forma parte del G20, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP en inglés), del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC en inglés), de la Alianza del Pacífico y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otras organizaciones, sosteniendo una red de 12 Tratados de Libre Comercio (TLCS) con 46 países, 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) y 9 acuerdos de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la ALADI.

De acuerdo con el perfil país de la OMC, la participación de las exportaciones e importaciones mexicanas en el total mundial al 2018 fue del 2.3% y 2.4% respectivamente, colocándose en el treceavo lugar en ambos rubros, ingresando alrededor de 450 m.m.d. por concepto de ventas. Pero a pesar de tener un importante papel en la escena internacional, el pobre desempeño económico y social mexicano de las últimas décadas y la reciente fragilidad política e institucional de la globalización han hecho que se cuestione el proyecto multilateral.

En este capítulo se parte del análisis de varios autores sobre el fracaso mexicano para detonar el crecimiento a partir de una integración en la economía global, sustentado con cifras que describen las transformaciones de la industria mexicana en este esfuerzo. Posteriormente se describe la falta de una estrategia clara en materia de política comercial que ha permeado desde la apertura. En seguida se exponen las amenazas que enfrenta el país en el ámbito multilateral, especialmente los referentes al ya firmado (pero aún no aprobado) Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Para concluir se examinan los retos y oportunidades en materia de comercio y desarrollo que encara el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador de cara al tercer decenio del siglo XXI.

### 4.1 Evaluación de la inserción de México en el multilateralismo

Las reformas económicas emprendidas en los ochentas marcaron en México el fin de una era de aislacionismo defensivo y el inicio de la interdependencia con la economía global. El compromiso de estabilidad macroeconómica atrajo el interés del capital extranjero y amplió la capacidad de endeudamiento del gobierno, a la vez que se acordaron pactos multilaterales sobre comercio y gobernabilidad. La principal beneficiada de la liberalización fue la industria manufacturera, especialmente la orientada a las exportaciones, que ya contaba con precedentes de productividad y rentabilidad elevadas (Guillén, 2013).

El índice de apertura comercial que calcula el Banco Mundial revela que entre 1970 y 2018 creció casi cinco veces, pasando de 17 a 80 por ciento. En este proceso se logró diversificar y sofisticar la canasta exportadora, que había consistido predominantemente en petróleo y materias primas. Pero contrario a lo que se pudiera esperar, el excelente desempeño comercial no consiguió acelerar el crecimiento económico, si bien los choques inflacionarios y del tipo de cambio dejaron de ser recurrentes, derivando en un llamado “estancamiento con estabilidad” (Guillén, 2013).

#### **4.1.1 El modelo de Industrialización Orientado a las Exportaciones**

El desarrollo del sector manufacturero mexicano es en buena medida responsable del patrón comercial y del desempeño económico visto desde la apertura, al potenciar la capacidad productora de mercancías con mayor valor agregado y aumentar su participación en las cadenas de proveedurías globales, de manera que actualmente casi dos terceras partes de los ingresos manufactureros provinieron del exterior, según información del Inegi.

Sin embargo, la excesiva dependencia con el exterior y los inadecuados eslabonamientos internos han generado una disociación de la industria nacional, limitando los efectos de arrastre esperados (Moreno y Ros, 2010; Calva, 2010). En consecuencia, si bien actualmente las exportaciones mexicanas se constituyen principalmente de bienes con alta sofisticación tecnológica, estas guardan un reducido valor agregado doméstico, al elaborarse esencialmente de componentes importados desde países intensivos en capital.

De acuerdo al Sistema de Información Económica del Banco de México, la industria automotriz y de autopartes fue la que más se benefició de la apertura al mercado norteamericano, ya que su participación en el valor del comercio total del sector manufacturero pasó de una cuarta parte a poco más de un tercio entre 1993 y 2018, aportando actualmente el 31% de las exportaciones totales del país. Si bien ya figuraba como la segunda con mayor presencia en el mercado exterior, este sector se ha beneficiado de la inversión extranjera y de los incentivos diseñados por el gobierno, con el objetivo fijado en las reexportaciones, por lo que no extraña que su integración con la economía local sea limitada. Lo peor es que la mayor participación de la industria automotriz y de autopartes en la actividad manufacturera viene acompañada de una disminución en casi todos los demás sectores, evidenciando la profundización del sesgo exportador hacia esta rama.

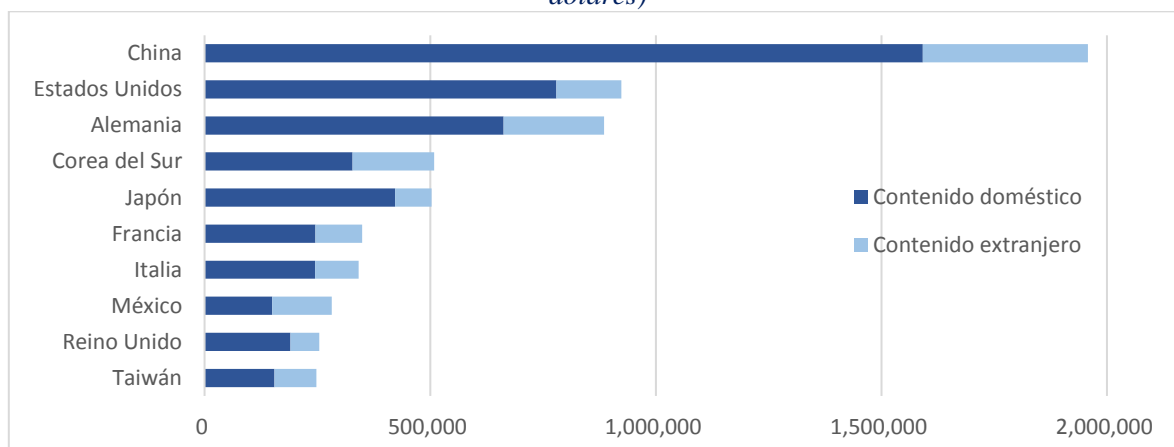
Las estadísticas del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) que publica el Inegi muestran que el subsector de equipo de transporte ingresó en 2018 alrededor del 46% de las rentas totales de las manufacturas mexicanas, con un 74.5% provenientes del exterior, y un valor similar para los insumos comprados fuera del país.

Sobra decir que cuando una actividad aporta la mitad de los ingresos de un sector compuesto por 20 ramas se tiene un serio problema de distribución, lo que sumado al elevado grado de dependencia con los insumos importados, impide que se den efectos de arrastre con el resto de la economía. En realidad la concentración de los ingresos es todavía más grave si se revisa a la rama automotriz en un nivel de desagregación de cuatro dígitos (“partidas” en la nomenclatura del SCIAN), donde según el Inegi, la fabricación de partes para vehículos y motores (sección 3363) comprende casi el 40% de la producción de dicha rama, lo que habla de una baja acumulación de valor agregado y una excesiva dependencia con el exterior.

La liberalización de la economía mexicana fue efectiva al lograr diversificar la canasta exportadora e importadora y al reducir su dependencia respecto a los ingresos petroleros, aminorando los riesgos que las fluctuaciones de precios de materias primas suponen a los países en desarrollo. No obstante, la petrolización de la economía fue sustituida por un sesgo exportador hacia la industria del transporte, particularmente el sector automotriz y de autopartes, mientras que el progreso de las otras ramas ha permanecido estancado en el mejor de los casos.

El escaso aprovechamiento de los recursos locales se refleja en el hecho de que el sector manufacturero depende igualmente de la producción doméstica que de la extranjera. Esto queda indicado en la gráfica 4.1, donde se tienen los diez países que más manufacturas exportaron en 2015, las cuales quedan desglosadas por su contenido del valor agregado nacional y extranjero. En tal comparativo México se sitúa en el octavo puesto, pero figura como el que más contenido extranjero incorpora en sus bienes manufacturados exportados (47%), seguido por Taiwán (38%) y Corea del Sur (36%).

*Gráfica 4.1. Contenido nacional y extranjero de las manufacturas exportadas, 2015 (millones de dólares)*



Fuente: elaboración propia con datos del *Trade in Value Added*, OCDE.

En síntesis, el fracaso en la estrategia de promoción de la industria mexicana ha hecho imposible avanzar hacia actividades más sofisticadas y rentables que le ofrezcan un mejor

lugar en la mesa internacional. La especialización de los factores productivos se ha dado en el trabajo, en unas ramas aisladas, en labores de escasos requerimientos técnicos y de bajo valor agregado. Así, mientras la población económicamente ocupada del sector servicios pasó de representar 59% a 61% del total nacional entre 2005 y 2018, la misma del sector secundario y manufacturero se ha estancado, manteniéndose en 26% y 17% respectivamente, de acuerdo con el Inegi, dando cuenta de una nula generación de empleos.

Más aún, el auge exportador se ha concentrado en pocas empresas, en pocas regiones del país, y en una reducida canasta de productos. De acuerdo con Guillén (2013), unas 300 firmas, en su mayoría vinculadas con firmas transnacionales, venden alrededor de nueve de cada diez productos al mercado externo, aprovechando la escasa competencia local y el acceso al financiamiento. Por otro lado, el Banco de Información Económica del Inegi señala que aproximadamente el 55% de los establecimientos manufactureros activos del país se localizan tan sólo en cinco entidades fronterizas: Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. Igualmente, León (2018) señala que los 100 productos mexicanos que más se venden en el exterior contribuyen a un 69% de las exportaciones totales, mientras que los 10 primeros aportan el 30 por ciento.

Un caso similar con diferentes resultados es el de China, que partiendo de un mayor atraso ha sabido posicionarse en las CGV hasta llegar al punto en que sus mercancías ya no son sólo “hechas en China”, sino también diseñadas, desarrolladas y promocionadas ahí (Stiglitz, 2018). Esto se refleja en la reducción del contenido importado de sus exportaciones, que pasó de un cuarto a menos de un sexto entre 2005 y 2015, sugiriendo una política industrial activa con impactos positivos en la política comercial.

El error fundamental de la política comercial mexicana y de otras naciones con resultados similares, según Gereffi (2014), ha sido buscar la industrialización “por la vía fácil”, vinculándose a las cadenas de proveedurías de productos intermedios específicos y ensamblaje de bienes finales, comprometiendo los procesos de aprendizaje y el desarrollo institucional y de mercados internos. En la visión de Moreno y Ros (2010), la problemática consiste entonces en que la subordinación de las exportaciones a los países con un alto ingreso per cápita impide que México adquiera ventajas comparativas en bienes con mayor intensidad de capital humano y tecnología, mientras que el ascenso de otras economías intensivas en trabajo como China o Brasil le ha hecho perder las ventajas comparativas de la maquila.

#### **4.1.2 La política comercial de México**

En diciembre de 1992 los gobernantes de Canadá, Estados Unidos y México firmaron el TLCAN, buscando promover la competencia leal y aumentar las oportunidades de inversión mediante la eliminación de barreras al comercio en la región. Para México, este

proyecto prometía alcanzar un nivel de desarrollo económico que no pudo concretar durante la sustitución de importaciones, con un enfoque totalmente distinto, estrechando la relación con sus vecinos al norte y dejando atrás los intentos de asociación con el resto de Latinoamérica. Más allá de impulsar las exportaciones de la región, el TLCAN fue concebido con el fin de garantizar que los compromisos comerciales y de inversión establecidos entre los tres países se cumplieran sin importar el régimen político en el que se encontraran, ofreciendo un ancla de estabilidad *ad hoc*.

La entrada en vigor del acuerdo el 1 de enero de 1994 en un principio alentó a los capitales extranjeros a invertir en México, pero a comienzos del año siguiente se gestó una de las crisis más graves de la historia moderna del país que haría decrecer al PIB en un 6.2 por ciento. El TLCAN ayudó a suavizar los daños que ocasionaron la masiva fuga de capitales y la depreciación del peso, mostrando al sector exportador como una alternativa al deterioro de las rentas nacionales. En ese momento el mercado estadounidense que se encontraba en un periodo de bonanza con una tasa media anual de crecimiento del PIB del 4.3 por ciento. La rápida recuperación mostró un ritmo de crecimiento semejante para México, impulsados básicamente por las compras realizadas por Estados Unidos que casi se duplicaron entre 1996 y 2000.

Además de cubrir temas pertinentes al comercio de la región como las reglas de origen o el trato nacional, el acuerdo norteamericano también incluyó asuntos relacionados con la inversión y los servicios financieros, telecomunicaciones, propiedad intelectual y protección del medio ambiente. Se instituyó una Comisión de Libre Comercio encargada de la solución de controversias, como las suscitadas por la aplicación de medidas compensatorias o antidumping.

Estas novedosas incorporaciones se vieron influenciadas por las negociaciones que se llevaban a cabo a la par en las mesas del GATT durante la Ronda Uruguay. No obstante, se subestimó la importancia de establecer un plan de contingencia ante una posible ruptura (Acevedo y Zabludovsky, 2012), en base al artículo 2205 que permite a cualquier miembro salirse del acuerdo después de 6 meses de haberlo notificado a las otras Partes Contratantes (Standard and Poor's, 2017).

Al inicio el TLCAN recibió tanto elogios como severas críticas por pretender impulsar la integración económica entre naciones con marcadas asimetrías por medio del comercio.<sup>42</sup> Las preocupaciones principales se centraron en el campo y el sector servicios de México al estar en inferioridad tecnológica respecto a su vecino del norte, quien por su parte

---

<sup>42</sup> De acuerdo a Stiglitz (2018), durante las negociaciones del TLCAN México accedió a bajar inicialmente sus tarifas en un promedio de diez puntos porcentuales, mientras que Estados Unidos lo hizo en un 4%, si bien este último ya mantenía niveles bastante bajos de aranceles antes de la firma.

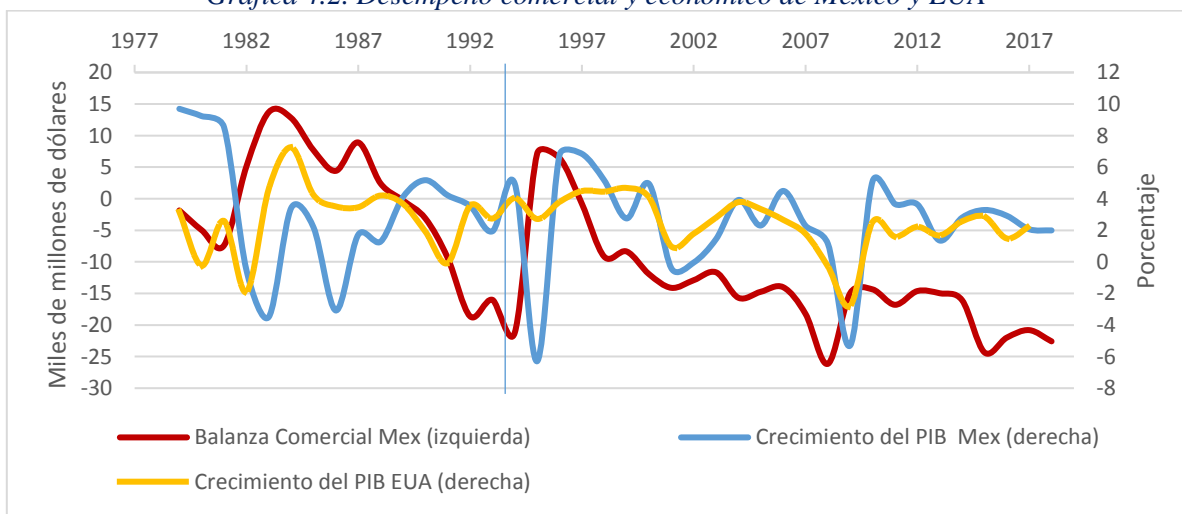


temía sobre las posibles pérdidas masivas de empleos (Dussel y Ortiz, 2016). Al respecto, México consiguió mantener temporalmente algunas tarifas *ad valorem* equivalentes a cerca del 7% en actividades como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipos de transporte, comprometiéndose a eliminarlas gradualmente (Moreno y Ros 2010, p. 220).

Desde la firma del TLCAN, el comercio entre México y Estados Unidos ha incrementado en más de siete veces, pasando de los 82 a los 611 m.m.d. entre 1993 y 2018, de los cuales el 57% corresponden a las ventas de México al vecino del norte, de acuerdo con el UN Comtrade. En dicho ejercicio México ha mantenido en todo momento un superávit bilateral, en tanto que sus exportaciones e importaciones con EUA han crecido en siete y cuatro veces, respectivamente. Actualmente el comercio de automóviles y sus partes entre ambos países representa una cuarta parte del comercio bilateral total, alcanzando los 146 mil millones de dólares.

La gráfica 4.2 revela que a partir de la firma del TLCAN las variaciones en el saldo de la balanza comercial parecen anticipar el crecimiento del PIB de México en el año siguiente, sugiriendo un estrecho vínculo entre ambas variables. Esto no necesariamente significa que la balanza comercial funcione como un indicador confiable del desempeño económico futuro, pero sirve de variable *proxy* al mostrar la sensibilidad que guarda la economía mexicana con su actividad comercial.

Gráfica 4.2. Desempeño comercial y económico de México y EUA



Fuente: elaboración propia con información de Banco Mundial. Balanza comercial calculada en dólares corrientes.

En la gráfica 4.2 también se incluyen las variaciones del PIB estadounidense (serie punteada) con el propósito de ilustrar el elevado grado de dependencia que existe entre ambas economías desde la firma del acuerdo norteamericano. El análisis de regresión lineal que considera al PIB estadounidense y mexicano en dicho periodo arroja un coeficiente de

determinación de 0.67, sugiriendo una correlación fuerte, aunque el reducido tamaño de la muestra dificulta una conclusión más precisa. Al respecto, la economía canadiense pasó por un proceso parecido tras la firma del acuerdo bilateral con EUA en 1988, aunque en menor grado debido en parte a que ya mantenía cierta sincronía con los Estados Unidos tiempo antes.

No obstante, el TLCUEM fue muy limitado, enfocándose únicamente en los aspectos técnicos como las reglas de origen, las salvaguardias, las medidas fitosanitarias y la solución de controversias, y dejando fuera la cobertura de muchos productos agropecuarios y de inversión (Guerrero, 2018). A pesar de ello, desde la entrada del acuerdo las importaciones de mercancías mexicanas en la UE han crecido 4.3 veces, alcanzando los 72 m.m.d. en 2017, de los cuales una quinta parte corresponde al sector automotriz y de autopartes, de acuerdo con la OMC, consolidándose como el tercer socio comercial de México.

La confianza que generó el compromiso mexicano con el SMC animó a la firma del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea y México (TLCUEM), convirtiéndolo en el primer país latinoamericano en sostener un tratado de libre comercio con la región europea. Tras una serie de negociaciones comenzadas en 1997, el acuerdo compuesto por 11 capítulos entró en vigor en julio del 2000 con la mira en lograr una mayor integración económica y política entre México y las quince naciones europeas de aquel entonces.

En la primera década del presente siglo se continuó con la tarea de apertura, apuntando a insertar a la industria mexicana en las cadenas globales de valor mediante apoyos gubernamentales al sector empresarial. Tal fue el caso del Programa de Devolución de Impuestos de Importaciones a los Exportadores (*Drawback*), reformado en 2001, que como su nombre lo dice permite a las empresas beneficiarias recuperar la cuota pagada por concepto de importación en insumos destinados a la elaboración y su posterior venta en el extranjero. Por su parte, el IMMEX representa desde el 2006 un fomento a las exportaciones a través del pago diferido de aranceles, impuesto al valor agregado y cuotas compensatorias de mercancías importadas con el fin de ser reexportadas. De acuerdo con la OMC (2017), este programa apoyó al 70% de las exportaciones y al 50% de las importaciones mexicanas entre 2012 y 2015. Actualmente alrededor de dos terceras partes de los ingresos de los establecimientos manufactureros beneficiados por el IMMEX provienen del exterior.

Para reducir o eliminar los aranceles NMF a la importación del 69% de las 12,119 fracciones arancelarias fracciones, en diciembre del 2008 el gobierno de México modificó la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE), lo que significó la mayor reducción unilateral de aranceles desde la apertura (Acevedo y Zabludovsky, 2012). Además, el arancel promedio aplicado a los productos industriales pasó

del 10.6% en diciembre del 2008 al 5.3% en enero del 2010 (De Mateo, 2010), reafirmando la postura mexicana en medio de las tensiones comerciales provocadas por la GR.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se introdujeron 11 reformas estructurales, de las cuales destacan la energética, la financiera y la de telecomunicaciones por intentar fomentar la inversión privada en los sectores, sin importar su procedencia. En el marco de la OMC, México ratificó el Acuerdo de Facilitación de Comercio en julio de 2016, el cual apunta a la disminución en los costos de transacción en un 14.5%, y redujo unilateralmente sus aranceles aplicados, principalmente en los productos agropecuarios, cuyo derecho NMF pasó del 20.0% al 14.3% entre 2012 y 2016 (OMC, 2017).

A pesar de estos avances en materia de acceso a mercados, el índice de libertad económica de Heritage Foundation (2019) describe a México como un país “moderadamente libre”, colocándolo en el puesto 66 del índice global, apenas por encima de la media, y en el doceavo en relación con el resto de Latinoamérica. Los estudios señalan que si bien México goza de una apertura al exterior notable y de niveles aceptables de gasto gubernamental y carga fiscal, sigue presentando lastres en materia de flexibilización de la mano de obra y de libertad para hacer negocios, y pone un mayor énfasis en la debilidad del sistema judicial y la elevada incidencia de extorción y corrupción al interior del gobierno.

#### **4.1.3 Concentración del comercio mexicano**

El éxito del modelo exportador mexicano es tal que entre 1993 y 2018 las ventas al exterior se han multiplicado por casi nueve veces, muy por encima del promedio mundial. Sin embargo en el mismo periodo México incurrió en ingentes flujos de mercancías importadas, principalmente en forma de bienes intermedios con el fin de ser transformados y reexportados.<sup>43</sup> Así, mientras las exportaciones pasaron de 12% a 39% en este periodo, las importaciones lo hicieron de 15 a 41 por ciento. Ante ello, el superávit de las manufacturas no ha podido compensar el déficit de los demás sectores, registrando un saldo negativo de la cuenta corriente desde entonces, con excepción de los años 1995-1997 donde una depreciación del 90% del tipo de cambio abarató las mercancías exportadas y encareció las importadas.

En los años recientes México se ha distinguido por su compromiso con los intereses económicos internacionales (“México con responsabilidad global”), promoviendo la apertura tanto por la vía unilateral a través de la supresión de sus tipos arancelarios, por la multilateral dentro de la OMC, y también mediante acuerdos comerciales con tratos preferenciales

---

<sup>43</sup> Tan sólo los capítulos 85 y 87 del Sistema Armonizado (máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes, y vehículos automóviles y velocípedos) representa casi un tercio de toda las importaciones de México, y un 40% de las exportaciones, de acuerdo al UN Comtrade.

(OMC, 2017). Esta última vía es una de las principales características que distingue a México, ya que cuenta con 46 diferentes socios comerciales alrededor del mundo (ver tabla 4.1). No obstante, pese al impresionante esfuerzo por formar parte de la tendencia globalizadora, la variedad de compromisos no termina por definir una postura clara, más allá de lo que la tinta en el papel pueda decir.

*Tabla 4.1. Acuerdos comerciales de México en vigor*

Acuerdo/Parte signataria	Fecha de suscripción
<b>Acuerdos de libre comercio</b>	
Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y Perú)	01-may-16
Panamá	01-jul-15
Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua )	2013
Perú	01-feb-12
Japón	01-abr-05
Uruguay	15-jul-04
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)	01-jul-01
TLCUEM (UE 28)	01-jul-00
Israel	01-oct-00
Chile	01-ago-99
Colombia	01-ene-95
TLCAN (Canadá y Estados Unidos)	01-ene-94
<b>Acuerdos comerciales de cobertura limitada</b>	
Bolivia	07-jun-10
MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)	05-ene-06
Brasil	03-jul-03
Cuba	28-feb-01
Paraguay	31-may-84
Ecuador	14-dic-87
Argentina	01-ene-87
ALADI	18-mar-81

Fuente: OMC (2017) y Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE).

El modelo industrial mexicano está enfocado en pocos sectores que efectivamente cumplen con los estándares de competencia internacional, los cuales a su vez están concentrados en un muy reducido número de mercados. La información presentada en la tabla 4.2 exhibe los primeros cinco países en destino y origen de los bienes y servicios comerciados con México para los años 1993 y 2018. No es ninguna sorpresa que en ambas fechas el mercado más influyente en la economía mexicana sea el estadounidense, tanto como consumidor (76%) como proveedor (46%), pero es bueno destacar que esta dependencia comercial se ha reducido en el último cuarto de siglo, especialmente en lo que se refiere a las importaciones. La gran mayoría de las exportaciones mexicanas continúan siendo destinadas al mercado estadounidense, si bien ligeramente menos que en 1993.

La estrecha relación comercial entre Estados Unidos y México tiene un largo recorrido histórico independientemente de los cambios de políticas aplicadas, en gran parte

a razón de los menores costos de transacción que supone la proximidad geográfica. Esta relación ha evolucionado notablemente, ya que de acuerdo al OEC, en los sesentas las principales mercancías mexicanas vendidas en el mercado estadounidense eran bienes de consumo no duradero como el café, la caña de azúcar, carne y ganado bovino, etc., pasando a bienes intermedios como el petróleo crudo, cableado eléctrico y autopartes en 1993, y a coches terminados y autopartes al día de hoy.

*Tabla 4.2. Principales socios comerciales de México (porcentajes)*

2018	Exportaciones	2018	Importaciones
Estados Unidos	76.5	Estados Unidos	46.6
Canadá	3.1	China	18.0
China	1.6	Japón	3.9
Alemania	1.6	Alemania	3.8
Brasil	1.0	Corea del Sur	3.6
1993		1993	
Estados Unidos	82.7	Estados Unidos	74.0
Canadá	3.0	Japón	4.7
España	1.7	Alemania	4.1
Japón	1.4	España	1.8
Francia	0.9	Brasil	1.7

Fuente: elaboración propia con información de UN Comtrade.

Por otro lado, el ascenso de la participación china en México ha sido tal que actualmente figura como tercer país destino de las exportaciones mexicanas y el segundo origen de las importaciones, mientras que en 1993 era el treceavo proveedor y el destino número 42 de las ventas. Si bien hoy en día China es un socio comercial muy cercano, la enorme dependencia del mercado estadounidense como destino de las exportaciones mexicanas deja muy poco para ser distribuido hacia otros mercados.

El índice de Herfindahl-Hirschman (HH) mide la concentración de los socios comerciales de un país, asignando un valor próximo a 0 cuando el comercio (importaciones y exportaciones) de este se encuentra diversificado en una variedad de mercados, y un valor cercano a 1 cuando mantiene una cartera comercial altamente concentrada. Al respecto, el portal del *World Integrated Trade Solution* (WITS) publica esta medición para una muestra de 206 países, donde México ocupó en 2017 el tercer puesto en concentración de mercados, sólo detrás de las islas de Palau y Timor Oriental, y por encima de Canadá, con un índice HH de 0.54. No obstante, cabe mencionar que este valor ha disminuido significativamente desde el año 2000, donde era superior al 0.7.

A pesar de que la participación de las importaciones desde EUA en las compras de México ha disminuido, es imposible hablar de una evolución en la diversificación de los socios comerciales. Dussel y Ortiz (2016) ofrecen una apropiada explicación de cómo es que el comercio de China interfiere en los mercados de Norteamérica, Europa, Latinoamérica, y México, especialmente a partir de la inclusión del país asiático en la OMC en diciembre de

2001, contribuyendo a la desintegración del TLCAN. En consecuencia, la menor participación estadounidense en México se atribuye al efecto desplazamiento de China, ya que al día de hoy más de dos terceras partes de las compras mexicanas se concentran en estos dos países (tabla 4.2).

Para comprender las tendencias de comercio internacional en el siglo XXI resulta imposible excluir el papel de la economía china, que desde los ochentas ha presentado tasas de crecimiento anuales promedio de dos dígitos, con una aún mayor expansión de su producción en los mercados internacionales. La situación se ha complicado para México, puesto que desde 2001 ha venido perdiendo terreno en la escena global, o lo que es igual –al menos para México- en el mercado estadounidense, y siendo reemplazado por China en el segundo puesto de socio comercial.

Lo anterior se atribuye en buena parte a la similitud entre la cesta exportadora mexicana y china,<sup>44</sup> teniendo la primera que competir con una capacidad productiva de bienes de consumo e intermedios inicialmente basada en salarios inferiores, y posteriormente en bienes de capital basada en mejoras tecnológicas. A medida que se desarrollaba el sector industrial chino, las importaciones de la región norteamericana desde este país pasaron de componerse en un 58% en bienes de consumo, 24% en bienes intermedios y 18% en bienes de capital en 2001, a un 34%, 31% y 35% respectivamente en 2014, aprovechando el menor dinamismo de la región (Dussel y Ortiz, 2016).

Por lo tanto, la mayor presencia china ha generado la desintegración por dos vías: 1) la directa, en el marco de la OMC, siendo en varias ocasiones el primer socio comercial de Estados Unidos (el mercado destino de la región) y desplazando la competencia productiva mexicana y canadiense, y 2) la indirecta, aprovechando los encadenamientos productivos con México para ingresar sus bienes al mercado estadounidense con un trato único. Al ver incrementado su déficit comercial en cuatro veces desde 2001, el gobierno de los Estados Unidos culpa al comportamiento desleal del país asiático, respondiendo con importantes aumentos en las tarifas arancelarias, como se discutió en el capítulo 3. No obstante, las represalias también se han dirigido hacia México, a razón de operar bajo “el peor acuerdo en la historia de los acuerdos”.

Ante los incrementos en aranceles del 25% al acero y del 10% al aluminio efectivos en junio del 2018 por motivos de seguridad nacional de EUA, México respondió con tarifas que afectarían a casi tres m.m.d. en acero, carnes, quesos y otros productos agrícolas. Paralelo

---

<sup>44</sup> El índice de similitud compara la capacidad comercial de dos países en un mercado objetivo, donde 0 significa nula similitud y 1 nula diferencia. De acuerdo a Dussel y Ortiz (2016, p. 299), el índice de similitud de México con respecto a China para el comercio con el mundo, Norteamérica y Estados Unidos fue entre 2011 y 2014 el más alto de las observaciones que incluyen a Norteamérica, América Latina y el Caribe, y la Unión Europea.

a estas disputas se llevaban a cabo las renegociaciones del TLCAN que trataban con el tema de las reglas de origen, apuntando a excluir de la relación a los productos de terceros países como China.

El acuerdo acabó firmándose en noviembre del mismo, aunque a la fecha continúa sin la aprobación de los congresos de EUA y Canadá, y lo que es peor, no se prevé una fecha definida para esto. En julio del 2019, dos meses después de que se acordara levantar los aranceles sobre el acero y el aluminio, las investigaciones antidumping llevarían a EUA a reestablecer la tarifa del 18% en el acero. Al respecto, la Secretaría de Economía (SE) sostiene que el procedimiento presenta graves deficiencias legales al no tener claros los productos investigados, y asegurando que México no otorga subsidios compensables a la industria del acero.

#### **4.2 La tarea del nuevo gobierno**

Elegido por más de 30 millones de mexicanos que representa más de dos terceras partes del padrón electoral, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador inició su mandato con la promesa de revertir los perjuicios que el modelo neoliberal ha ocasionado en México en los últimos años. La interpretación de esta meta se torna subjetiva ya que es empleada con fines políticos para referirse a una amplia variedad de sucesos, pero se deduce que hace referencia al reciente periodo de ajustes estructurales en México que impactaron en su configuración institucional. Si bien esta retórica se enfoca específicamente en atacar de fondo las políticas que han llevado al inexistente progreso social ya mencionado, no termina por aclarar si esto supone modificar las estrategias de inserción al SMC.

En efecto, se planean efectuar cambios trascendentales durante los cinco años restantes de la actual administración, que para fines prácticos se pueden encasillar en ideas propias del espectro político de una izquierda demócrata. Sin embargo, a la fecha no queda clara la congruencia entre este tipo de ideología con la retórica expuesta, menos aún la manera en que el proyecto será ejecutado.

En definitiva existe una visión que rememora los tiempos de la sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, apuntando a retomar algunas de sus propuestas para intentar resolver los problemas del país. No obstante, el contexto actual puede dificultar la aplicación de medidas que frenen el comercio con el exterior y la captación de inversión extranjera. El SMC ahora se comprende por una amplia red de relaciones económicas y políticas difíciles de ignorar. Los modelos de comercio y negocios actuales exigen el cumplimiento de los principios de estabilidad macroeconómica y de compromisos multilaterales que den certeza al capital. Excluirse de esta lógica significaría desaprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta México, al ser una de las potencias exportadoras

de vehículos más importantes en el mundo, y que cuenta con una enorme variedad de socios comerciales.

De acuerdo con Rodríguez (2006), una “estrategia de competitividad sistémica” que ofrezca alternativas al paradigma económico vigente debe girar en torno a tres ejes: 1) impulsar los mecanismos de innovación en base a la educación, la capacitación y la absorción de conocimientos; 2) modificar las estructuras productivas a través de una mejor participación en las CGV y de la diversificación de los mercados destino; y 3) mejorar la competitividad y garantizar los equilibrios macroeconómicos con medidas de control de gasto disciplinadas y efectivas.

En este sentido el aún joven gobierno de López Obrador ha probado en reiteradas ocasiones su postura a favor de permanecer dentro de la globalización. En primer lugar, la disposición de operar bajo la regla fiscal comprendida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 2014 asegura que la estabilidad macroeconómica continúa siendo prioridad. El paquete económico enviado al Congreso prevé un presupuesto disciplinado que mantenga a la inflación alrededor del 3%, que rechace el endeudamiento y obtenga un superávit primario (ingresos netos menos pago de intereses por concepto de deuda) del 0.7% del PIB (Gobierno de México, 2019).

En segundo lugar, el discurso transformador incluye mejorar la presencia del país en el escenario global, sin que ello implique diluir la soberanía nacional en complacencia de los intereses externos. La SE ha anunciado que la política comercial se llevará a cabo en base a los llamados “tres pilares”: innovación, inclusión y diversificación, que a grandes rasgos buscan promover la adaptación y adopción de nuevas tecnologías en favor de los nuevos modelos de negocio basados en el comercio electrónico, la incorporación de los sectores más rezagados en las actividades comerciales, y la distribución de la canasta exportable y la cartera de socios. A ello se debe agregar la voluntad por entablar una mejor relación bilateral con Estados Unidos, atendiendo a las exigencias de este país pero también expresando las propias.

La SE también anunció una “nueva” política industrial que comprende los siguientes puntos: 1) promover una mayor competencia económica nacional, 2) aprovechar la apertura comercial para fortalecer los encadenamientos productivos que aumenten el contenido nacional en las exportaciones, 3) reducir los costos regulatorios, 4) generar un entorno de negocios amigable que dé certidumbre y atraiga mayores flujos de inversión nacional y extranjera, 5) alentar el crecimiento de las Pymes y el contenido nacional para la producción de bienes y servicios que demanda el gobierno, 6) fomentar la capacitación del capital humano y la tecnificación de la mano de obra en general a través de la digitalización del sector manufacturero, 7) modernizar los procesos de normalización e impulsar la



infraestructura de la calidad, 8) propiciar la economía de la salud como un elemento esencial para aumentar la productividad y competitividad de mediano y largo plazos, 9) aumentar el financiamiento de la banca de desarrollo a proyectos industriales con una mayor coordinación entre la Secretaría de Hacienda, la SE y otras dependencias del Gobierno Federal, y 10) incentivar los proyectos industriales en las regiones más rezagadas del país.

Además, el nuevo gobierno pretende realizar una reestructuración del Estado de Derecho que elimine el clientelismo burocrático y la corrupción, lo que podría otorgar mayor certeza contractual a las inversiones, dificultará la actividad monopolística y generará un sistema fiscal más eficiente. Este objetivo, que en buena medida constituye la principal fortaleza del discurso transformador, figura de hecho como una de las nuevas recomendaciones realizadas por los organismos internacionales ortodoxos ante la evidente incapacidad del Consenso de Washington original por resolver los problemas económicos de los países en desarrollo (Rodrik, 2011).<sup>45</sup>

Entendiendo todo lo anterior sería impreciso interpretar una ruptura con el paradigma económico dominante. No obstante, los cambios propuestos han levantado una marea de escepticismo entre los espacios mediáticos y académicos más tradicionales. La decisión de mudar el megaproyecto aeroportuario y de reimpulsar la actividad extractiva de hidrocarburos parecen gestar un ambiente de incertidumbre, al anteponer las prioridades políticas y sociales por encima de las rentas esperadas.

Aunado a ello, en el ejercicio fiscal del 2020 se plantea de reorientar el presupuesto público destinado a las nóminas de altos funcionarios hacia programas en beneficio de la población (Ley de Austeridad Republicana), otorgar apoyos (del 78% lo erogado en 2019) al sector energético, y dar marcha atrás a las reformas estructurales impuestas en el sexenio anterior, especialmente la energética, la laboral y la educativa (Gobierno de México, 2019). Todo esto sin contemplar una reforma fiscal que genere mayor recaudación, al menos en los primeros tres años, y previendo una disminución del 10% en los precios petroleros para el 2020.

Habrá que esperar a ver si la política comercial realmente se construye sobre los tres pilares, y si la “nueva política industrial” demuestra ser más que una carta de diez buenos deseos. Llama la atención que ni la SE o la Secretaría de Relaciones Exteriores se han referido a un proyecto de integración comercial claro con otros países que no sean Estados Unidos, y

---

<sup>45</sup> La ampliación del Consenso de Washington exige apuntalar en los siguientes temas: gobernanza corporativa, combate a la corrupción, mercados laborales flexibles, acuerdos con la OMC, observancia de los códigos y estándares financieros internacionales, apertura prudente de las cuentas de capital, regímenes cambiarios sin intermediarios, bancos centrales independientes y metas inflacionarias, redes de seguridad social, y objetivos de reducción de pobreza (Rodrik, 2011, p. 36).

por consecuente Canadá. De manera que el ambicioso proyecto transformador parece apuntar más a un cambio de forma que de fondo, apelando a que el problema fundamental de la economía mexicana no es el bajo crecimiento sino la desigualdad.

Por lo pronto, la reorientación de los recursos públicos y la revisión de contratos en el sector energético y de construcción, por un lado, y la menor demanda externa de productos manufacturados, por el otro, han desanimado la inversión en el país, la cual ha caído a niveles cercanos al 2013, de acuerdo con las series desestacionalizadas que maneja el Inegi. En vista de ello se prevé un crecimiento económico anual menor al 1%, principalmente originado por la depresión del sector secundario.

#### **4.2.1 La relación México-Estados Unidos de cara al 2020**

Con la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) por parte de los mandatarios de estos países en noviembre del 2018 se delineó el futuro de las relaciones comerciales mexicanas y la visión del partido de López Obrador en esta materia, ya que si bien se hizo en los últimos días de la administración priista, realmente fue una decisión orientada por y para el gobierno entrante. A pesar de ello, casi un año después se espera que el Congreso estadounidense apruebe el tratado, ya que la nueva mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, procurando no conceder ninguna victoria política previo a las elecciones del 2020, exige efectuar cambios referentes al marco jurídico sobre las leyes laborales y el combate contra la corrupción, entre otras cosas.

A la espera de la ratificación del T-MEC, el acuerdo supone continuar con los esquemas arancelarios previstos del régimen actual, añadiendo algunos lineamientos normativos al nuevo entorno comercial y medioambiental. Entre los nuevos temas contenidos en los 33 capítulos se incluyó la mayor cooperación en ciberseguridad, la protección de datos de los consumidores, la propiedad intelectual, y la facilitación el tránsito de personas con motivo de negocios. Además se prevé una disminución en las barreras no arancelarias con la simplificación del esquema de certificación y verificación de exportaciones y de las medidas sanitarias y fitosanitarias en productos agrícolas (Gobierno de México, 2019).

Tal como lo han reiterado el presidente de los Estados Unidos y el representante de Comercio del mismo país, Robert Lighthizer, el principal objetivo de la renegociación del TLCAN fue acortar los déficits en el comercio de bienes que tiene el país con México y Canadá, los cuales en 2018 ascendieron a 86.5 y 24.6 m.m.d. respectivamente, de acuerdo al US Census Bureau (2019).<sup>46</sup> Efectivamente existe un elevado desequilibrio en la cuenta

---

<sup>46</sup> Es útil destacar que una vez considerado el intercambio en servicios, el déficit en cuenta corriente neto con México se reduce a 78.5 m.m.d., mientras que con Canadá de hecho se convierte en un superávit de tres mil seiscientos millones de dólares. Por otra parte, el déficit neto de EUA con China fue de 380 m.m.d., con un superávit en servicios cercano a los cuarenta mil en dicho año (US Census Bureau, 2019).

bilateral de EUA con México, tomando el valor final de los productos que el primero importa del segundo, mas este se reduce considerablemente si se toma en cuenta que el valor agregado doméstico de las exportaciones mexicanas es reducido, siendo que buena parte del contenido exportable proviene del mismo vecino del norte, aunque otra proporción lo hace de China, su segundo mercado proveedor.

La relación comercial entre México y Estados Unidos ha sido históricamente polémica, lo cual se acentuó desde la firma del TLCAN en 1994, engendrando una gran variedad de argumentos y críticas en contra del acuerdo (Weisbrot, *et. al.*, 2014). Pero hasta antes del 2016 se creía que la inconformidad era sólo del lado mexicano. Las estimaciones realizadas por el Standard and Poor's (2017) acerca de un posible desmantelamiento del TLCAN señalan que el crecimiento promedio de México sería de 1.8% 2018-2020, en comparación con un 2.4% de continuar con un acuerdo que preserve las relaciones comerciales y de inversión entre la región. Esto sería principalmente ocasionado por el shock de confianza en la demanda doméstica, resultando en menos flujos de IED y la depreciación del peso.

Suponiendo que el presidente de los Estados Unidos consiguiera la aprobación necesaria del Congreso,<sup>47</sup> la sección 125 de la Trade Act de 1974 establece que las tarifas aduaneras continuarán dos meses después de dicho acontecimiento. Para dicho momento estas tasas volverán a los niveles previas al acuerdo, esto es en condición de NMF para México. Las tarifas arancelarias en promedios simples de la NMF para México serían del 3.5%, y del 7% para EUA (Standard and Poor's, 2017). No obstante, la depreciación del peso impulsaría las exportaciones, lo cual más que compensaría los mayores costos de importaciones, y frenaría la caída del PIB. De manera que en tal escenario, la balanza comercial entre México y EUA mejoraría en beneficio del primero (*ibíd.*).

Ante la guerra arancelaria, en lo que va del 2019 México se ha mantenido como el principal socio comercial de EUA, seguido por Canadá y China, como lo indica el Departamento de Comercio de EUA. De esta manera, el déficit que presenta el comercio en mercancías de EUA con México ascendió a los 67 m.m.d. en los primeros ocho meses del 2019, casi un tercio más de aquel visto en el mismo periodo del 2018, mientras que el sostenido con China ha disminuido en un 12% (US Census Bureau, 2019). El balance general a agosto del 2019 es un incremento del 7.1% en el déficit en cuenta corriente de bienes y servicios respecto al primer tercio del año anterior.

---

<sup>47</sup> Al referirse a la Cláusula del Comercio se establece que la decisión unilateral de Trump sobre un desmembramiento del acuerdo tendría que ser aprobada por el Congreso, por lo que no cuenta con la autoridad para hacerlo por sí sólo, al menos no sin ocasionar un serio conflicto interno (Standard and Poor's, 2017).

La política de comercio proteccionista contra China se hace evidente en el nuevo acuerdo norteamericano, cuyo cuarto capítulo –que comprende la sexta parte del tratado– establece el marco normativo de las reglas de origen, el cual exige un mayor valor del contenido regional (VCR) en los productos provenientes de los países miembros a fin de reducir el componente importado.

Para el caso de la industria automotriz el acuerdo original exigía un VCR mínimo de 62.5% para vehículos de pasajeros y camiones ligeros, pero con el T-MEC este valor deberá ser igual o superior al 75% para el año 2023, con cuatro incrementos ajustables desde su entrada en vigor, de acuerdo con la SE. Los vehículos pesados por su parte deberán alcanzar un VCR de 70% para la misma fecha. Así mismo, las autopartes identificadas como esenciales<sup>48</sup> (con excepción de las baterías de litio) deberán ser originarias de la región norteamericana, con lo cual se impide el salto arancelario de las mercancías señaladas. De no acatarse estos lineamientos el arancel aplicable para las mercancías mencionadas volvería a ser del 2.5 por ciento.

Además, las ensambladoras deberán garantizar que al menos el 70% el acero utilizado como insumo provengan de la región. También se incorporó una restricción al comercio de autos ligeros y pesados que para 2023 no cumplan con un valor de contenido laboral del 40% y 45% que provenga de zonas con salarios mínimos de 16 dólares por hora, en base a la SE. A lo anterior cabe añadir que el artículo 32.10 del T-MEC establece que este podrá darse por terminado si alguna de las Partes sostiene un acuerdo comercial regional con una economía que tenga el *status* de mercado no libre, entendiéndolo así de acuerdo a las leyes en materia de antidumping.

De acuerdo al TiVA, entre 2005 y 2015 México subió del décimo al tercer puesto de países con mayor valor agregado chino contenido en sus exportaciones, al imprimirse en casi 8% de los productos vendidos al extranjero. En realidad, con excepción de México, los diez países que más incorporan valor agregado chino en sus exportaciones comparten la misma vecindad del gigante asiático, como Vietnam, Camboya, Malasia y Corea. Esto contrasta con EUA, que si bien es el principal socio importador de China, comprando alrededor del 20% de sus bienes y servicios, tan sólo imprime 1.8% del valor agregado chino en sus ventas al exterior.

De aprobarse, el T-MEC obligará a México elevar su valor agregado doméstico impreso en las exportaciones del sector automotriz, el cual según el TiVA fue del 53% en 2016, o estrechar aún más su relación en dicho sector con EUA para poder compensar el

---

<sup>48</sup> Las siete autopartes identificadas como esenciales en el nuevo acuerdo son: 1) ejes, 2) carrocerías y chasises, 3) motores, 4) sistemas de dirección, 5) sistemas de suspensión, 6) transmisiones y 7) baterías de litio.

contenido regional restante. Si se desea evitar este último escenario será necesario reactivar la política industrial, creando incentivos orientados a la cadena de proveedurías nacional, pero cuidando de no caer en actividades catalogadas como competencia discriminatoria. En cualquier caso, México está obligado a encontrar nuevos mercados destino que se dispongan a absorber parte de la producción automotriz y de autopartes de no cumplir con los requisitos impuestos por el gobierno estadounidense.

#### **4.2.2 La apuesta por los acuerdos comerciales regionales**

En 2016 se iniciaron las renegociaciones del TLCUEM ante la incertidumbre que causó la ruptura del proyecto de la Asociación Trasatlántica para el Comercio y la Inversión y la modificación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, así como por la necesidad de actualizar la relación bilateral entre ambas partes, la cual ha incluido 13 nuevos países desde el 2000. Las negociaciones formales concluyeron en Bruselas, Bélgica, el 21 de abril del 2018 tras nueve rondas de diálogos.

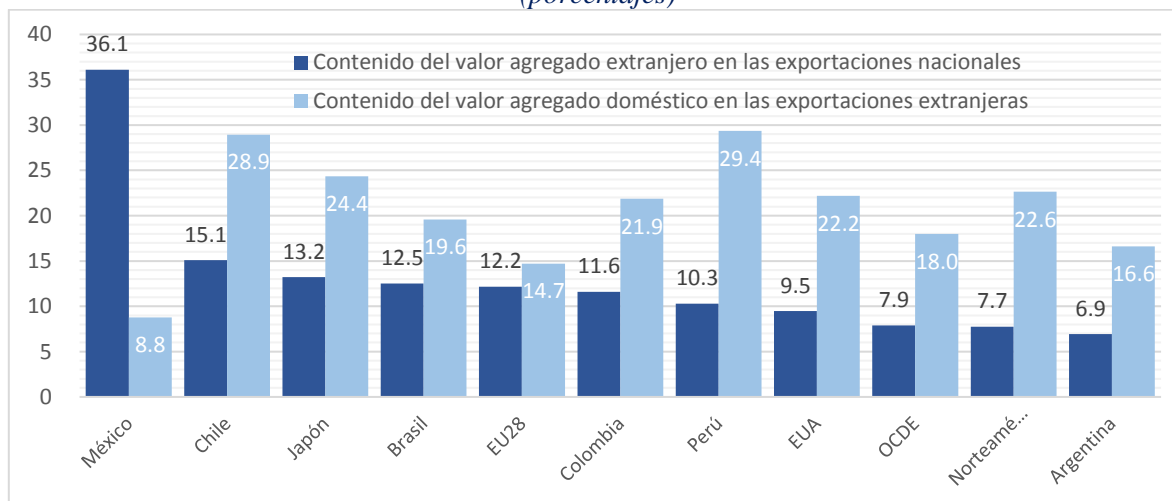
El nuevo acuerdo comprende temas referentes al acceso a mercaos agropecuarios y pesqueros, la protección de los productos con denominaciones de origen, la ampliación del comercio en servicios de telecomunicaciones y de la economía digital, así como el apoyo a las pymes y a la inversión. Sobre este último punto se incluyó un capítulo entero que trata de brindar certidumbre en los mercados financieros, y que reemplace los 16 APRIS que sostiene México con los 28 países de la región (Guerrero, 2018), dado que actualmente el 38% de la IED que recibe México proviene de la UE, estando sólo por detrás de EUA con un 49 por ciento.

Además, influenciado por el diseño del CPTPP, el nuevo TLCUEM incorpora lineamientos normativos sobre la cooperación contra la corrupción y el desarrollo sustentable, en el entendido de que estos asuntos actúan en detrimento del comercio, y que deben ser concebidos cooperativamente. En el trato las mercancías mexicanas podrán disfrutar de mayor acceso al mercado europeo, al verse menos limitadas por los requerimientos de contenido nacional. Al pendiente la aprobación del TLCUEM por parte del Parlamento Europeo, México debe profundizar los otros canales de comercio con los que ya cuenta. Mientras que el ambicioso CPTPP no termina por concretarse dada la salida de EUA en el 2017, resulta necesario retomar la integración regional latinoamericana, propuesta desde los años sesentas, pero olvidada tras el acuerdo norteamericano en los noventas.

En el entendido de que las cadenas globales de suministros ofrecen una línea de negocio sostenible, la gráfica 4.3 identifica algunos de los países con los que México ya cuenta un acuerdo de libre comercio o de cobertura limitada y que presenten un bajo grado de participación “hacia atrás” en las CGV (medido por el valor agregado extranjero contenido en sus exportaciones), y un alto grado de participación “hacia adelante” en las mismas

(medido por el valor agregado doméstico en las exportaciones extranjeras). Muchos de estos países pueden estar dispuestos a ampliar sus relaciones comerciales con México al participar en el punto de partida de los encadenamientos regionales, tanto como proveedores de materias primas como de bienes de capital (como Estados Unidos lo hace). A manera de ilustración, en la gráfica 4.3 se incluye a México, mostrando el grado de complementariedad comercial medido por el valor agregado.

*Gráfica 4.3. Participación hacia atrás y hacia adelante en las CGV de países seleccionados, 2015 (porcentajes)*



Fuente: elaboración propia con datos del *Trade in Value Added*, OCDE.

Resulta útil destacar que los otros tres miembros del acuerdo Alianza del Pacífico (AP), Chile, Colombia y Perú, presentan condiciones adecuadas para acentuar la integración con México. Los cuatro países forman parte de este acuerdo regional desde que en 2011 se comenzó con el proceso de aceptación del mismo mediante la Declaración de Lima, y que entró en vigor en julio del 2015. En aquel momento el 92% de las líneas arancelarias quedaron libres de derechos (OMC, 2017).

A pesar de este acuerdo, el comercio entre los miembros de la AP es muy limitado, en parte debido al sesgo exportador que mantiene México con Estados Unidos, así como al complejo entorno macroeconómico tanto de la región como del resto de Sudamérica en este tiempo. Además, desde que el acuerdo entró en vigor, el comercio entre México y los países de la AP no se ha destacado demasiado, ya que si bien las importaciones crecieron un 32% en los primeros tres años, las exportaciones han decrecido en un 7%, de acuerdo con el UN Comtrade. En realidad el país que más parece haber aprovechado el acuerdo con México es Colombia, quien duplicó el valor de sus exportaciones hacia este país entre 2015 y 2018, alcanzando 1.7 mil millones de dólares.

La participación de las importaciones mexicanas provenientes de los demás países de la AP apenas representa alrededor del 1% del total. Por el contrario, México continúa teniendo mayor presencia en los miembros de la AP, aportando el 8% de las importaciones de Colombia, el 5% de Perú, y el 3.4% de Chile, de acuerdo con el OEC. Este escenario podría plantearle a México una ruta alterna al mercado estadounidense, suponiendo que se aproveche de mejor forma el acuerdo comercial sostenido con la AP. No obstante, resulta necesario un análisis más detallado sobre las oportunidades con las que cuenta México en este aspecto.

El examen de acceso al mercado de la AP que se muestra a continuación se inspira en el modelo de identificación de oportunidades comerciales de León (2018), quien empleando cruces de oferta y demanda de productos comerciables a seis dígitos del SA con datos del 2014 encontró 111 productos mexicanos susceptibles de incrementar su participación en el mercado chileno, y 1,636 más con demanda potencial de dicho país. En este caso se pretende actualizar la información al año más próximo disponible, ampliando el estudio para los otros tres países de la AP. Por razones de simplicidad y accesibilidad, se usa información a un nivel de cuatro dígitos (partidas) del SA proporcionada por el Trade Map.

La metodología sigue los mismos criterios aplicados por León (2018), donde para el análisis del intercambio comercial existente se considera únicamente a los productos mexicanos actualmente exportados al mundo y el país objetivo, así como las importaciones de este desde el mundo, que excedan el millón de dólares anuales, y cuya tasa media anual de crecimiento de los últimos cinco años sea mayor a cero. Estos criterios pretenden encontrar los productos comerciados más dinámicos, y que por lo tanto cuentan con mayor posibilidad de verse favorecidos por alguna política comercial enfocada. La identificación de los productos con potencial para acceder al mercado de la AP se basó en las mismas condiciones para las exportaciones de México hacia el mundo y las importaciones del mundo hacia el país objetivo, entendiendo que existe un comercio desaprovechado.

En el cuadrante superior de la tabla 4.3 se observa que en el año 2018 se contaron 126 partidas arancelarias exportadas desde México hacia la AP con potencial de ampliación, dado que tienen un peso importante en el comercio de la región, y cuya tendencia de crecimiento en el lustro anterior fue positiva. El valor de estas exportaciones aportó ese mismo año el 0.3% del total de bienes y servicios mexicanos vendidos al mundo. Así mismo, el cuadrante inferior de la tabla 4.4 muestra que existe potencial para aumentar las exportaciones en unas

600 partidas arancelarias, pudiendo añadir más de un 0.4% de las exportaciones mexicanas totales.<sup>49</sup>

*Gráfica 4.4. Potencial de exportaciones mexicanas en países de la AP*

<b>Bienes y servicios de México que pueden ampliar su presencia en el país objetivo</b>				
País objetivo	Partidas arancelarias	Valor en millones de dólares	% de las exportaciones al país objetivo	% de exportaciones mexicanas totales
Colombia	36	283	8	0.06
Chile	51	844	40.7	0.19
Perú	39	251	15.2	0.05
<b>Bienes y servicios de México que pueden acceder al país objetivo</b>				
Colombia	157	376	10.6	0.08
Chile	239	1,081	52	0.24
Perú	198	417	25.2	0.09

Fuente: elaboración propia con datos del Trade Map.

Cabe mencionar que el potencial de exportaciones mexicanas en la AP presentado en la tabla 4.3 está sujeto a otras condicionantes como la identificación de proveedurías que compiten con los productos mexicanos, análisis de restricciones no arancelarias que pudieran aplicar, información de contacto con el mercado (importadores, distribuidores y canales de distribución), entre otros (*ibíd.*). Aunado a ello, los criterios establecidos en la metodología pueden variar dependiendo de la agresividad con la que se quiera penetrar en el mercado de la AP.

Además de contar con un enorme potencial comercial, el gobierno de México debe aprovechar la oportunidad que presenta el cambio de paradigma económico que se está gestando alrededor del mundo, especialmente en Latinoamérica, donde países como Argentina o Chile ya han emprendido un reajuste político con semejanzas al mexicano. El mercado latinoamericano resulta ahora más que nunca una excelente opción para México, al aportar una mayor parte del comercio mundial, y al contar con una demanda importante en bienes de consumo durable y una abundante oferta en insumos. De acuerdo al OEC, en 2017 el mercado sudamericano importó cerca de 16 m.m.d. en mercancías mexicanas, en su mayoría bienes manufacturados.

<sup>49</sup> De los productos clasificados a nivel de partida con mayor potencial de penetración en el mercado de la AP se encontró que los cinco primeros aportan entre un cuarto y la mitad de las exportaciones totales, los cuales son: para el mercado chileno los vehículos de motor para transporte de personas (8703) y de carga (8704), tractores (8701), teléfonos celulares (8517), y productos para afeitarse (3307); para el mercado colombiano es la cerveza echa de malta (2203), comida preparada (2106), partes y accesorios de tractores y vehículos para transporte de diez o más personas (8708), contenedores de metal replegables (7612), y azúcar confeccionada sin cacao (1704); y para el mercado peruano son los refrigeradores o congeladores (8418), comida preparada, soluciones alcohólicas (3302), pentóxido de difósforo y ácido fosfórico (2809), y azúcar confeccionada.



La idea es que a través de estos encadenamientos intraregionales se generen sectores estratégicos que permitan adquirir ventajas comparativas para hacer frente a la próxima fase de la globalización. Dicho proyecto tiene la capacidad de revertir el proceso de desindustrialización que sufre la periferia, estableciendo un entorno propicio para el flujo de conocimientos y tecnologías. Además, la complementación productiva facilitaría la convergencia de las condiciones estructurales a nivel regional.

### 4.2.3 Lecciones a tomar en cuenta

Siendo uno de los países que más participa en los acuerdos multilaterales, México desempeña un importante papel en el escenario internacional, entendiendo que la mejor manera de hacer respetar la soberanía nacional en la globalización es a través de un mayor activismo y presencia en el ámbito internacional. Pero la observada desaceleración del comercio internacional y la incapacidad del SMC por ofrecer mejores incentivos han hecho que muchos países volteen la mirada al interior de sus fronteras, buscando alternativas a los modelos de desarrollo vigentes.

Lo anterior plantea un complicado entorno para la promoción de exportaciones mexicanas, tanto por la menor propensión a importar de algunos países como por una posible disrupción en la cadena de proveedurías. Sobre ello, el Índice de Gerentes de Compra (*purchasing managers' index*) que analiza las tendencias globales de las manufacturas y los servicios a partir de los niveles de producción, de demanda, de empleo, de inventarios y de entregas, obtuvo en agosto un valor de 49.5, sugiriendo una contracción en estos sectores por cuarto mes consecutivo (Gobierno de México, 2019).

A pesar de que las tensiones comerciales entre las principales economías del mundo parecen relajarse, los pronósticos del desempeño económico global continúan por debajo de la media de largo plazo (FMI, 2019). El Gobierno de México (2019) contempla las proyecciones de los organismos internacionales sobre la desaceleración de las economías de EUA y de la UE para el 2020, la primera a razón la disipación de los efectos de los recortes fiscales del 2018, la menor producción industrial, y una demanda interna débil, y la segunda por un menor crecimiento de sus exportaciones, la recesión alemana, la incertidumbre fiscal en Francia e Italia. En este contexto, la Secretaría de Hacienda estima un crecimiento de entre 0.6% y 1.2% para el 2019, y entre 1.5% y 2.5% para el 2020 (*ibíd.*).

Es bueno dejar en claro que crecer a tasas cercanas al dos por ciento no representa un problema serio para los países desarrollados, quienes históricamente se han caracterizado por ritmos incluso menores, siendo raros los periodos prolongados de intenso crecimiento.<sup>50</sup> Esa

---

<sup>50</sup> Rodrik (2011) señala que las tasas de crecimiento de Gran Bretaña y de Estados Unidos durante sus periodos de mayor expansión (1820-1870 para el primero y 1860-1914 para el segundo) eran apenas del 1.3% y 1.8%, respectivamente.

calidad corresponde más a las economías en desarrollo, quienes suelen percibir breves periodos de alto crecimiento seguidos por otros más de recesiones, con la notable excepción de los países del sudeste asiático. No obstante, tasas superiores al cuatro por ciento son necesarias en un contexto de estancamiento y subdesarrollo, donde los niveles de pobreza, desigualdad económica, inseguridad y violencia son mayores, y donde existe una subutilización de la capacidad productiva. Crecer al ritmo de un países avanzado, siendo uno atrasado, sólo perpetúa esta condición.

De no concretar la diversificación de los socios comerciales y de la canasta exportadora, México continuará dependiendo del comportamiento de Estados Unidos, quien ya ha dejado de ser el principal motor de la economía mundial (Stiglitz, 2018). El nuevo gobierno debe continuar con el acercamiento de las relaciones comerciales con la región latinoamericana, iniciadas en la primera década del siglo pero interrumpidas por la crisis, los choques en los precios de commodities y la efervescencia política de la presente década.

El nuevo proyecto mexicano apunta a permanecer dentro del SMC y continuar con las estrategias de política comercial vigentes, pero si consigue dar señales positivas sobre la utilización óptima de los recursos públicos y el fomento de la clase media, podría potenciar sus ventajas comparativas y fomentar la captación de nuevos capitales.<sup>51</sup> Pero aunado a ello, el gobierno mexicano debe ampliar el alcance de sus políticas de asistencia al mercado laboral para que se mejore la calidad de la mano de obra y puedan incorporarse en la economía global.

La opinión al interior del país apoya en gran medida las decisiones del nuevo gobierno, ya que a pesar de que la inversión tanto pública como privada ha decaído a lo largo del 2019, la confianza del consumidor ha crecido considerablemente, como lo demuestran las series que maneja el Inegi, colocando al índice que mide la percepción de la situación económica en el futuro y al índice del consumo privado en niveles históricamente altos. Al respecto, tanto el FMI, como Banxico y la misma Secretaría de Hacienda pronostican un crecimiento no mayor al 2.6% en el mediano plazo, comprendido entre 2021 y 2025 (Gobierno de México, 2019).

Cabe mencionar que la propuesta del presidente Andrés Manuel López Obrador no persigue el crecimiento económico sino la equidad económica, por lo que mientras se consiga distribuir la riqueza le es indiferente si esta crece o no al final de su mandato.

---

<sup>51</sup> El índice de competitividad del World Economic Forum en 2018 asegura que la corrupción es con diferencia el principal factor que entorpece los negocios, seguido por la inseguridad y la ineficiencia burocrática del gobierno.

Lo que una vez sirvió para asentar el paradigma económico dominante, ahora los varios casos de éxito de las naciones asiáticas parecen otorgar un soporte teórico a la nueva visión que sustentan las economías emergentes. Esta evidencia sugiere que es posible e incluso necesario un activismo estatal que cree los incentivos necesarios para impulsar la industrialización y la consecuente competitividad internacional. Ahora se entiende que las políticas económicas deben ser un medio para un fin, y no pretender que estas resolverán los problemas por sí solas. Como se mencionó en el segundo capítulo, los países del Este asiático se abrieron al mundo de manera lenta y gradual, asegurándose de que hubiera capital disponible para la creación de nuevos empleos, y adoptando un protagonismo en la promoción empresarial (Stiglitz, 2018).

A pesar de ello, el contexto global actual dista mucho de aquel en el que las economías del Este asiático emergieron. Más allá del muy útil análisis geopolítico que describe su ascenso, varias de estas naciones emprendieron su desarrollo en una fase expansiva del comercio internacional, y al no pertenecer al SMC, no aplicaban las mismas reglas del juego que ahora lo hacen en países como México, especialmente las referentes a la propiedad intelectual. Claro está que eso no impide que se puedan recoger lecciones útiles a partir de su experiencia.

Todo parece indicar que el T-MEC eventualmente será ratificado. La fecha depende del avance en las discusiones al interior del Congreso de los Estados Unidos, lo que se puede complicar rumbo a las elecciones presidenciales del 2020 en las que la oposición demócrata intentará concederle cualquier victoria política a Donald Trump. El nuevo gobierno de México debe tomar en cuenta este calendario, anticipando nuevas alegaciones por parte del candidato republicano que causen presiones adicionales a la relación bilateral en los próximos meses para obtener la simpatía de los votantes, tal como ha sucedido con las amenazas de alzas arancelarias.

Si bien lo más correcto en el corto plazo apunta a mantener satisfecho al vecino del norte, hacerlo puede eventualmente costar un alto precio, ya que una muy probable reelección le daría mayor tiempo y margen de maniobra para la aplicación de nuevas políticas proteccionistas. Por otro lado, darle negativas a los Estados Unidos parece una jugada arriesgada, pero con una estrategia orientada al largo plazo podría generar un contrapeso en el debate político y comercial que termine por desestimar las aspiraciones del líder republicano. Dicha estrategia exige reconocer el peso que puede llegar a ejercer México en las negociaciones tanto bilaterales como multilaterales, considerando que es el principal socio comercial con Estados Unidos, además de que cuenta con un amplio abanico de alternativas a través de los acuerdos comerciales regionales.

Por otro lado, menospreciar la estrecha relación que México ha construido con EUA sería un error, ya que como se describió, este mercado le significa un excelente destino de sus ensambles. La negativa de incluir la llamada “cláusula *sunset*” que hubiera permitido concluir el T-MEC al cabo de cinco años si alguna de las Partes lo deseaba fue un enorme acierto que no sólo servirá para dar mayor certeza a las inversiones de largo plazo, sino que también permitirá realizar ajustes sexenales al tratado que ofrezcan un mejor entendimiento, de acuerdo con lo establecido en las negociaciones.

A medida que México promueva su presencia en otros mercados y haga efectivos sus acuerdos comerciales regionales podrá ampliar su canasta productiva. Los esfuerzos del nuevo gobierno por asistir a las clases sociales más desfavorecidas deben concretarse en medidas precisas que mejoren las capacidades del mercado laboral, tal como han hecho los países de desarrollo tardío (OMC, 2019).

Lo anterior es clave para avanzar en la elaboración de bienes y servicios con mayor valor agregado y escalar en las cadenas globales de proveedurías que permita una significativa captación de progreso tecnológico. La teoría y la evidencia empírica sostienen que esta es la única manera de concretar el desarrollo económico y distribuir los beneficios de la globalización. Sólo así la dependencia comercial que México guarda con EUA irá perdiendo relevancia, junto con las decisiones unilaterales que este país pueda proponer en el futuro.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo de investigación se planteó un amplio panorama que explica los retos tanto internos como externos que enfrenta México en vista del creciente proteccionismo comercial, aceptada la premisa de que la coyuntura actual sólo puede entenderse a partir del estudio tendencial de los países como conjunto y de sus decisiones individuales. Inicialmente la investigación se diseñó en torno al observado desgaste del paradigma económico dominante en México y otros países, entendido este como el cuerpo de políticas económicas fundamentadas en las teorías clásicas y neoclásicas del comercio internacional que han imperado a lo largo de los últimos cuarenta años, infiriendo una relación causal entre el escalamiento de las tensiones comerciales actuales y la crisis institucional del sistema multilateral de comercio.

Se pretendió comprobar que el nuevo gobierno de López Obrador está obligado a impulsar un modelo de comercio basado en la integración regional que le permita diversificar su canasta exportable y sus mercados destino, en vista de la incapacidad de la política comercial mexicana para impulsar el desarrollo económico a lo largo de los últimos cuarenta años, y de las recientes perturbaciones dentro del sistema multilateral de comercio.

Para este objetivo primero se dispuso a investigar los antecedentes teóricos tanto de la propuesta a favor del paradigma económico dominante como la visión de la escuela estructuralista, revisando las condiciones históricas de México y su evolución en paralelo con la actual fase de globalización. Se demostró que desde mediados del siglo pasado existe una marcada trayectoria cíclica del sistema multilateral de comercio con dos fases de abundancia y dos de escasez alternadas, y que en buena medida determina las relaciones internacionales y las estrategias del desarrollo.

Por otro lado, México atraviesa por un complejo proceso de desindustrialización que se ve acelerado por su intento de inserción al multilateralismo mediante la especialización en bienes manufacturados que debilitan las capacidades de aprendizaje y adaptación. También se hizo mención a la experiencia de desarrollo del sudeste asiático, cuyos resultados tienen poco que agradecer a los ajustes estructurales implementados en América Latina.

Después se confirmó la existencia de una marcada propensión hacia el comercio proteccionista en varios países, dando a conocer sus principales argumentos, sus características, los fenómenos que la originaron y las posibles repercusiones que pueda ocasionar en el SMC. El apunte al respecto es que la actual crisis del multilateralismo no es un simple resultado de las guerras arancelarias del último par de años, sino que comenzó a gestarse desde el comienzo de la Gran Recesión en 2008, a partir de la cual se ha propagado un marcado escepticismo hacia la globalización. Más aún, tal como lo evidencian otras

recesiones del pasado, este fenómeno obedece a una tendencia de largo plazo en donde las políticas comerciales proteccionistas proliferan cuando existe un malestar económico generalizado. Pero esta situación resulta más preocupante ahora que la integración económica internacional es mucho más profunda y los malestares de algunos países tienen el potencial de convertirse en serios problemas para otros.

También se alcanzó a distinguir que el comercio exterior actual no se ve afectado tanto por medidas restrictivas tradicionales como sí lo hace por otros instrumentos menos transparentes cuyo uso ha ido aumentando en buena parte del mundo, transformando al mismo tiempo el concepto del proteccionismo y dificultando su medición.

La investigación consiguió exponer la evolución de las políticas económicas de México y su participación dentro de la globalización desde mediados del siglo XX y hasta la actualidad. El examen demostró que el país se ha mantenido alineado con varios criterios propuestos dentro del paradigma económico vigente, logrando abrir notablemente sus fronteras comerciales e insertándose en distintos mercados del exterior. Sin embargo estos esfuerzos no condujeron a un mejor aprovechamiento de las capacidades productivas del país, ya que se mantuvo una política industrial y comercial pasiva enfocada esencialmente en el ensamblado de bienes con elevado valor agregado extranjero destinados al consumidor estadounidense.

En vista de la ratificación del T-MEC y de la poca o nula intención por adentrarse a otros mercados, la propuesta del nuevo gobierno parece apuntar al estrechamiento de las relaciones exteriores con los Estados Unidos, en perjuicio de una estrategia de diversificación de productos y socios, lo que significaría la continuación de las estrategias comerciales vigentes. No obstante se estima que el análisis fue insuficiente para lograr definir con precisión el rumbo que tomará la política comercial del nuevo gobierno durante su periodo de administración, debido a la poca información que existe sobre este tema específico y a las limitaciones que impone un enfoque meramente económico.

Dicho lo anterior, la investigación presentada puede motivar a realizar nuevos estudios sobre las oportunidades y amenazas que enfrenta la política comercial del país en el contexto de una globalización estancada, tanto desde el ámbito económico como a través de otros enfoques de las ciencias sociales, a fin de obtener un entendimiento más completo y multidisciplinario. Tomando en cuenta que el objetivo del trabajo fue plantear un muy amplio panorama, los estudios que este pueda inspirar tienen la oportunidad de concentrarse en problemas puntuales como los efectos del T-MEC en la industria mexicana, las opciones con las que cuenta el país para diversificarse con otros mercados como el latinoamericano, o la viabilidad para adoptar los modelos de desarrollo asiáticos, entre otros.

A partir de los conocimientos obtenidos en esta investigación es posible afirmar que existe cierta unanimidad sobre los beneficios potenciales del comercio internacional, pero que la presente ansiedad económica ha presionado a un gran número de países a cuestionar estos supuestos. El impresionante progreso las relaciones multilaterales con el GATT durante la segunda mitad del siglo XX se ve opacado por el nula efectividad de la OMC para reactivar las negociaciones pendientes de facilitación del comercio, y para sopesar el daño que implican las nuevas tendencias de comercio proteccionista. Estos factores pueden terminar por socavar la confianza en el SMC y confinar a los países a un comercio basado en acuerdos regionales limitados, los cuales son por naturaleza discriminatorios de terceras partes.

Para impedir esto se deben reformular las reglas del comercio, elaborando un “nuevo pacto internacional” que persiga una integración económica más democrática, equitativa y sostenible (UNCTAD, 2018), pero que también sepa aprovechar las virtudes que ofrecen los acuerdos regionales, en tanto que persigan una agenda expansiva y eviten la concentración de los mercados. El tiempo pasa y aún no se vislumbran los lineamientos de un paradigma económico alternativo al Nuevo Consenso (Pérez, 2015).

Es necesario reformular una definición más completa del proteccionismo en el contexto actual que ofrezca claridad en las reglas del juego para los miembros de la OMC. Una comprensión desactualizada del proteccionismo impide ver que la aplicación de medidas de comercio desleal no arancelarias en buena parte de los países desarrollados y algunos otros en desarrollo ha aumentado desde el inicio de la crisis financiera, gozando de anonimato frente a la mucho más mediática guerra arancelaria entre Estados Unidos y China.

El problema de la globalización es, según Stiglitz (2018), que se vendió bajo la mentira de que el comercio crea empleos, cuando que en realidad el objetivo de la liberalización es hacer crecer el bienestar, aumentando la productividad de los factores al importar lo que es relativamente más caro de producir domésticamente y exportando lo relativamente más barato. Los supuestos teóricos y la evidencia empírica señalan a que existe una pérdida natural de empleos poco competitivos en consecuencia de la apertura, por lo que el silogismo de que una menor exposición al exterior ofrece mejores condiciones es errada.

Un déficit comercial puede ser consecuente de una economía fuerte, dado que las fronteras de consumo se expanden en tanto que exista el financiamiento suficiente para sostenerlas. El énfasis de pensar que el déficit es “perder” y el superávit es “ganar” tiene poco sustento teórico, aunque resulta muy útil como discurso político. Para reducir el déficit comercial es mucho más práctico estimular las ventajas competitivas que imponer restricciones al comercio (*ibíd.*). Se puede decir que, en esencia, la oposición al sistema económico se atribuye no tanto a la desigualdad económica *per se*, sino a la percepción de injusticia económica (Rodrik, 2018).

El proceso de desindustrialización por el que atraviesan tanto países desarrollados como en vías de serlo es en parte explicado por la pérdida de competitividad de dicho sector frente a la creciente participación de China y otras naciones del sudeste asiático dentro de la globalización. Este fenómeno sí tiene que ver con una competencia menos “justa” –a lo cual se debe exigir la correcta aplicación de medidas correctivas en el marco de los acuerdos multilaterales, pero principalmente se explica por el ascenso a lo largo de las cadenas globales de valor que estos países han conseguido en las últimas décadas.

La desindustrialización se puede abordar desde dos rutas. La primera consiste en reconocer que es un efecto natural del libre comercio, y que como tal ofrece la opción de especializarse en otros sectores en los que se es relativamente competitivo –sean o no industriales- por la vía de promoción de exportaciones, incentivos a los mercados laborales como la capacitación de la mano de obra, a la inversión y a la transferencia y captación de conocimiento y tecnologías, etc. (OMC, 2019a). La segunda ruta se concentra en apoyos directos al sector industrial, ya sea por medio de aranceles, subsidios a la exportación, cuotas de importación u otras medidas proteccionistas.

Por otro lado, el desarrollo económico que logró la región del sudeste asiático debe ser interpretado con precaución, ya que su exitoso modelo exportador resulta difícil de replicar en un contexto actual donde la simple inserción en las cadenas globales de valor no basta para llevar a cabo la asignación eficiente de los recursos al interior de la economía. No obstante, la experiencia de la región asiática resulta muy útil para diseñar una política comercial estratégica basada en una política industrial activa que permita fortalecer los vínculos con las proveedurías locales a través de incentivos específicos a las pequeñas y medianas empresas, similar al esquema aplicado por China en los ochentas y noventas, de la mano de un sistema educativo que promueva la calidad del capital humano y que permita el aprendizaje y la consecuente sofisticación de la producción, como hizo Corea del Sur.

La apuesta de México por basar el crecimiento económico en una política industrial subordinada a la comercial, viendo al mercado estadounidense como el único destino, ancló al desarrollo mexicano a condiciones exógenas que dependen de los intereses del capital extranjero como los flujos de IED y los booms de los *commodities*. La sostenibilidad de este modelo en el mediano plazo se ve cuestionada ante la impredecible agenda estadounidense.

El proyecto de nación mexicano debe perseguir la autonomía comercial y mejores condiciones dentro del SMC. Volver a la sustitución de importaciones le significaría al país renunciar a los valiosos mercados potenciales con los que cuenta y que ha trabajado a lo largo de los años, y lastimaría enormemente al sector manufacturero que depende en un 47% de las importaciones a bajos costos. El actual contexto multilateral obliga a México a conocer mejor las oportunidades de sus mercancías para insertarse en mercados ya existentes pero



desaprovechados (León, 2018). La apertura comercial constituye tan sólo el primer paso para mejorar la competitividad, pero esta no nunca se conseguirá si no se acompaña de otras políticas públicas.

La firma del T-MEC representa la profundización de la integración regional norteamericana y la continuación del proteccionismo, ya que se dispone a elevar los costos de transacción en sectores clave como el automovilístico. La consecuencia de esto es que si bien impidió una masiva fuga de capitales del país y el encarecimiento de las ventas al exterior, también dificulta la diversificación de mercados destino, la participación dentro de las cadenas globales de proveedurías y la absorción de conocimientos y de progreso técnico.

El nuevo gobierno debe atender las necesidades internas para reimpulsar los sectores más rezagados por medio de incentivos enfocados en distribuir los beneficios del comercio exterior, mejorar la capacidad de adaptación de nuevas tecnologías, fomentar el desarrollo y la investigación, y fortalecer el Estado de Derecho. En paralelo se debe promover la diversificación de la canasta exportadora y de los socios comerciales, avanzar en la sofisticación de las exportaciones, mejorar la relación bilateral con Estados Unidos, y preservar su buena imagen en el ámbito internacional.

## Referencias

- Acevedo, E. y Zabludovsky, J. (2012). *Evaluación de la apertura comercial internacional (1986-2012)*. En Leycegui, B. (coord.), *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012* (pp. 53-97). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa, 53-98. ISBN 978-607-401-654-3
- Ahumada, J. y García-Quero, F. (2017). *Economía del Desarrollo*. En Bullejos, A., Ajenjo, A., Martínez, C. y Molero, R. (coords.), *Hacia una economía más justa. Manual de corrientes económicas heterodoxas*. Madrid, España: Economistas sin Fronteras, 241-297. Recuperado de: <https://ecosfron.org/portfolio/hacia-una-economia-mas-justa-manual-de-corrientes-heterodoxas/>
- Banco de Pagos Internacionales (2009). *79° informe anual*. Basilea, Suiza: BPI. ISBN 92-9197-524-9.
- Brown, A. (enero del 2018). *La teoría de las áreas monetarias óptimas: una actualización a la luz de la experiencia europea*. Ciudad de México, México: EconomíaUNAM, 15(43), 70-87. UNAM.
- Calva, J. (diciembre de 2010). *Reforma económica para el crecimiento sostenido con equidad*. Scientific Electronic Library Online, 7(21), 15-36. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v7n21/v7n21a2.pdf>
- Calvo, H. (2003). *Integración económica y regionalismo: principales acuerdos regionales*. Madrid, España: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2018). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2018: el poder, las plataformas y la quimera del libre comercio*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- De Mateo, F. (noviembre de 2010). *El futuro del sistema multilateral de comercio*. Ciudad de México, México: Revista de Derecho Económico Internacional, ITAM, 1(1), 4-15. Recuperado de: [http://dei.itam.mx/archivos/REVISTA\\_DERECHO\\_ECONOMICO\\_INTERNACIONAL.pdf](http://dei.itam.mx/archivos/REVISTA_DERECHO_ECONOMICO_INTERNACIONAL.pdf)
- Dussel, E. y Ortiz, S. (2016). *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte, ¿contribuye China a su integración o desintegración?* En Dussel, E. (coord.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* Ciudad de México, México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 245-304. ISBN: 978-607-8066-24-7
- Evans, P. y Wolfson, L. (marzo de 1996). *El Estado como problema y como solución*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Revista Desarrollo Económico, 35(10), 529-562. DOI: 10.2307/3467372
- Evenett, S. (marzo de 2019). *Protectionism, discrimination, and international business since de onset of the Global Financial Crisis*. San Galo, Suiza: Journal of International Business Policy, 2(1), 9-36. Recuperado de: <https://www.globaltradealert.org/reports>

- Evenett, S. y Fritz, J. (2018). *Brazen unilateralism: the US-China tariff war in perspective*. Londres, Inglaterra: Center for Economic and Policy Research Press.
- Feenstra, R. (1992). *How costly is protectionism?* Journal of Economic Perspectives, 6(3), 159-178. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/4730869\\_How\\_Costly\\_Is\\_Protectionism](https://www.researchgate.net/publication/4730869_How_Costly_Is_Protectionism)
- Ffrench-Davis, R. (febrero de 2003). *Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Buenos Aires, Argentina: Revista Nueva Sociedad, 183, 70-90. Recuperado de: [http://nuso.org/media/articles/downloads/3100\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3100_1.pdf)
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (Abril de 2019). *Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación*. Washington, DC, Estados Unidos: FMI. ISBN 978-1-49831-358-2
- Gereffi, G. (2014). *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. Review of International Political Economy, 21(1), 9-37, DOI: 10.1080/09692290.2012.756414
- Gereffi, G. (junio 2001). *Las cadenas productivas como marco analítico para la Globalización*. México: Problemas del Desarrollo, 32(125), IIEc-UNAM.
- Guerrero, C. (abril de 2018). El próximo TLCUEM: nuevas oportunidades con un acuerdo pleno. México: Revista Comercio Exterior (14), 23-28. Recuperado de: <https://www.revistacomercioexterior.com/sumario.php?id=15>
- Guillén, H. (agosto de 2013). *México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*. México: Revista Comercio Exterior, 43(4), 34-60. Recuperado de: [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de\\_la\\_sustitucion.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf)
- Gobierno de México. (2019). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2020*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica\\_hacendari\\_a/CGPE\\_2020.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica_hacendari_a/CGPE_2020.pdf)
- The Heritage Foundation. (2019). *2019 Index of economic freedom*. Washington DC: The Heritage Foundation. Recuperado de: [https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index\\_2019.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index_2019.pdf)
- Krugman, P., Obstfeld, M., Melitz, M. (2012). *Economía internacional: teoría y política*. Madrid, España: Pearson Educación, S.A., 9ª edición.
- León, O. (enero de 2018). *La diversificación de las exportaciones mexicanas*. México: Revista Comercio Exterior (13), 15-21. Recuperado de: <https://www.revistacomercioexterior.com/sumario.php?id=14>
- Maddison, A. (1997). *La economía mundial 1820-1990: análisis y estadísticas*. Estudios del Centro de Desarrollo OCDE.
- Marichal. C. (2013). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires, Argentina: Random House Mondadori.

- Moreno, J. y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morrison, W. (11 de junio de 2019). *Enforcing U.S. trade laws: Section 301 and China*. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10708.pdf>
- Ocampo, A. (2015). *América Latina frente a la turbulencia económica mundial*. En Bárcena, A. y Prado, A. (Ed.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 93-110). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ISBN: 978-92-1-121879-4
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (noviembre de 2019). *Report on G20 trade measures*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC. Recuperado de: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/report\\_trdev\\_21nov19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/report_trdev_21nov19_e.pdf)
- OMC. (2019a). *Global value chain development report 2019: technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC. ISBN 978-92-870-4968-1
- OMC. (2018). *Perfiles arancelarios en el mundo 2018*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC. ISBN 978-92-870-4640-6
- OMC. (junio de 2017). *Examen de las políticas comerciales. Informe de México*. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s352\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s352_s.pdf)
- Oxfam Internacional. (septiembre 2013). *La trampa de la austeridad. El verdadero costo de la desigualdad en Europa*. Oxford, Reino Unido: Oxfam. ISBN 978-1-78077-406-0
- Pérez, E. (2015). *Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas*. En Bárcena, A. y Prado, A. (Ed.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 33-91). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ISBN: 978-92-1-121879-4
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1952>
- Rordik, D. (junio de 2018). *Populism and the economics of globalization*. Boston, Estados Unidos: *Journal of International Business Policy* 1(1-2), 12-33. Recuperado de: <https://link.springer.com/journal/42214/1/1/page/1>
- Rodrik, D. (noviembre de 2015). *Premature deindustrialization*. *Journal of Economic Growth* 21, 1-33. Recuperado de: [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature\\_deindustrialization.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization.pdf)
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Standar and Poor's Global Ratings (noviembre de 2017). *¿Cómo afectaría la terminación del TLCAN a la economía de México?* Nueva York – Londres: Standard and Poor's Global Ratings. Recuperado de: [https://www.spratings.com/documents/20184/1491337/ER\\_LA\\_Noviembre14\\_2017\\_C](https://www.spratings.com/documents/20184/1491337/ER_LA_Noviembre14_2017_C)

omoafectarialaterminaciondelTLCANalaeconomiadeMexico/9778c940-d4af-4130-bf12-16d23bfe3cfa

- Stiglitz, J. (2018). *Globalization and its discontents revisited: anti-globalization in the era of Trump*. New York, Estados Unidos: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. (2016). *El Euro: cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*. Nueva York – Londres: W.W. Norton & Company.
- Tamames, R. (2012). *La economía internacional en el siglo XXI*. España: Cajamar.
- Timmer, M., Miroudt, S. y de Vries, G. (2018). *Functional specialisation in trade*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press. doi:10.1093/jeg/lby056
- Titelman, D. y Pérez, E. (2015). *Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas*. En Bárcena, A. y Prado, A. (Ed.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 155-185). Santiago de Chile, Chile: CEPAL. ISBN: 978-92-1-121879-4
- United States Census Bureau. (agosto de 2019). *Monthly U.S. international trade in goods and services*. U.S. Census Bureau, U.S. Department of Commerce. Recuperado de: [https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current\\_press\\_release/ft900.pdf](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf)
- VanGrasstek, C. (2013). *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*. Secretaría de la OMC. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/historywto\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/historywto_s.pdf)
- Weisbrot, M., Lefebvre, S. y Sammut, J. (2014). *¿El TLCAN ayudó a México? Una valoración tras 20 años*. Washington DC, Estados Unidos: Center for Economic and Policy Research. Recuperado de: <http://cepr.net/images/stories/reports/NAFTA-20-years-2014-02-ESPANOL.pdf>
- Winham, G. (2014). *The evolution of global trade regime*. En Ravenhill (Ed.). *Global political economy*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.