

La renegociación del TLCAN. Efectos arancelarios y el caso de la cadena del calzado

Enrique Dussel Peters^a

Resumen

La falta de un monitoreo y evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hasta 2017 se ha convertido en un dilema significativo para el Ejecutivo mexicano y su proceso de renegociación. El análisis parte de las exigencias de la Administración Trump para renegociar el Tratado y estima los efectos arancelarios —en México y en Estados Unidos— de la cancelación del mismo, haciendo énfasis en la cadena del calzado. En general, los efectos de la cancelación del TLCAN no son significativos desde una perspectiva arancelaria, aunque un grupo de cadenas de valor y fracciones sí verían significativamente afectadas sus actividades en la región. Partiendo de niveles relativamente altos de integración en la región de América del Norte, desde inicios del siglo XXI se percibe un creciente proceso de desintegración; la cadena del calzado es un ejemplo. Se presentan un grupo de propuestas —y más allá del proceso de renegociación actual— que reflejan los masivos retos para el sector productivo mexicano en el contexto del TLCAN, tanto desde una perspectiva local, nacional como regional.

Palabras clave: TLCAN, aranceles, cadena del calzado, comercio, América del Norte, México, Estados Unidos.

Clasificación JEL: F1, L6.

Abstract

The lack of monitoring and evaluation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) until 2017 has become a significant dilemma for the Mexican Executive and its process of renegotiation. The analysis begins with the

Manuscrito recibido el 6 de noviembre de 2017; aceptado el 13 de diciembre de 2017.

^a Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la UNAM.
Correspondencia: dussel@unam.mx

presentation of the “demands” of the Trump Administration to renegotiate the Agreement and estimates of the tariff effects—in Mexico and the United States— of a cancellation of NAFTA, emphasizing the footwear value-added chain. In general, the effects of a cancellation of NAFTA are not significant from a tariff perspective, although a group of value-added chains and items will indeed have an impact on their activities in the region. Starting from relative high levels of integration in the North American region, since the beginning of the 21st century there is an increasing disintegration; the footwear value-added chain is an example of this process. The document presents a group of proposals—and beyond the current renegotiation process—in order to reflect the massive challenges for the productive Mexican sector in the context of NAFTA, from a local, national and regional perspectives.

Keywords: NAFTA, tariffs, footwear chain, trade, North America, Mexico, United States.

JEL Classification: F1, L6.

1. INTRODUCCIÓN

Existe en la actualidad incertidumbre y preocupación en la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), específicamente en México, en cuanto a los posibles resultados de una renegociación o, incluso, su cancelación. Las autoridades responsables han indicado que este proceso de renegociación del TLCAN, iniciado en agosto de 2017, bien pudiera culminar hasta mediados o finales de 2018 o hasta prolongarse para 2019.¹

Es en este contexto que el presente documento analiza las condiciones del comercio entre México y Estados Unidos con énfasis en sus principales capítulos y cadenas de valor, incluyendo la cadena del calzado; adicionalmente, se realizan un grupo de estimaciones sobre el posible efecto arancelario que pudiera tener la cancelación del TLCAN para las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y las estadounidenses en México. El documento concluye con un grupo de propuestas y aspectos relevantes—desde la perspectiva de la cadena de valor del calzado— para la futura renegociación del TLCAN.

¹ Hasta marzo de 2018 y habiendo terminado la séptima ronda de renegociaciones, continúan sin definirse temas cruciales: las “exigencias” de la administración Trump vinculadas a la reducción del déficit comercial y la vigencia de cinco años del TLCAN (*sunset clause* o cláusula de extinción), la solución de controversias y el tema de las reglas de origen, particularmente en la cadena automotriz, entre otros.

2. ANTECEDENTES DEL TLCAN Y PROPUESTAS DE RENEGOCIACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

El apartado se divide en dos secciones. La primera aborda un grupo de antecedentes generales del TLCAN y reflexiones iniciales para su evaluación, mientras que la segunda parte se concentra en los recientes argumentos de la Administración Trump para la renegociación del TLCAN, así como resultantes escenarios para México en 2017.

2.1. Antecedentes del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México entró en vigor el 1 de enero de 1994 y fue uno de los acuerdos comerciales más innovadores del siglo xx que buscó explícitamente integrar aspectos comerciales y de inversión, incluyendo rubros de compras de gobiernos, laborales y de medio ambiente, entre otros. Por otro lado, el TLCAN respondió a un proceso de integración ya existente en la región, particularmente en cadenas de valor como la de autopartes-automotriz y la electrónica. En su momento, diversos modelos institucionales y autores previeron potenciales pérdidas para México en la agricultura y los servicios, aunque prácticamente todos los análisis auguraban un cierre en las brechas en el sector manufacturero —de productividad, empleo y de salarios reales— entre los tres países. El TLCAN, con base en una organización industrial de la década de los ochenta del siglo xx, no previó explícitamente la competencia con terceros países, concretamente de Asia y China.²

Un puntual análisis sobre los efectos del TLCAN en México y la región irían más allá de los objetivos de este documento, aunque se enfatizan tres aspectos relevantes para un próximo debate en torno al TLCAN.

En primer lugar, el TLCAN logró incrementar significativamente la participación del comercio —importaciones y exportaciones— intrarregional: de niveles inferiores al 38% a principios de la década de los noventa del siglo xx hasta un 46.4% en 2000; desde entonces, sin embargo, ha descendido a niveles cercanos al 40%. Este reciente y creciente proceso de desintegración regional

² Para un análisis reciente sobre las expectativas y recientes evaluaciones del TLCAN véase Dussel Peters y Gallagher (2013) y USITC (2016).

es generalizado, aunque con diferencias en cadenas de valor específicas y considerando al menos dos fases del TLCAN: *a)* 1994-2000, con un importante dinamismo en el comercio, las inversiones y la generación de empleo, y *b)* 2001-hasta hoy en día, en donde el proceso de integración ha retrocedido en las mismas variables (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2016).

Segundo, si bien el TLCAN logró un incremento importante del comercio exterior de México hacia Estados Unidos —las exportaciones a este país aumentaron en 605% y las importaciones en 296%—, también lo hizo, incluso con mucho mayor dinamismo, el comercio exterior con otros países como China, con los que México no cuenta con un acuerdo comercial (véase el cuadro 1). Aún más relevante es que la brecha del producto interno bruto (PIB) entre ambos países no se cerró, e incluso se incrementó: el PIB per cápita de México representó el 20.95% del de Estados Unidos en 1993 y 16.13% en 2016.³

Cuadro 1. Algunos indicadores del TLCAN, 1993-2016 (1993 = 100)

		1993	2000	2012	2016
Exportaciones	Total	100.0	320	715	721
	Estados Unidos	100.0	343	671	705
	China	100.0	455	12 775	12 075
Importaciones	Total	100.0	267	567	592
	Estados Unidos	100.0	282	409	396
	China	100.0	745	14 733	18 111
Comercio	Total	100.0	290	633	662
	Estados Unidos	100.0	312	536	562
	China	100.0	715	14 530	17 990
Inversión extranjera directa (IED)	Total	--	100	151	192
	Estados Unidos	--	100	135	138
	China	--	100	1 760	542
PIB per cápita (dólares corrientes) ^{a/}	México/Estados Unidos	20.95	15.70	18.90	16.13
	México/Canadá	27.70	23.72	18.60	20.83

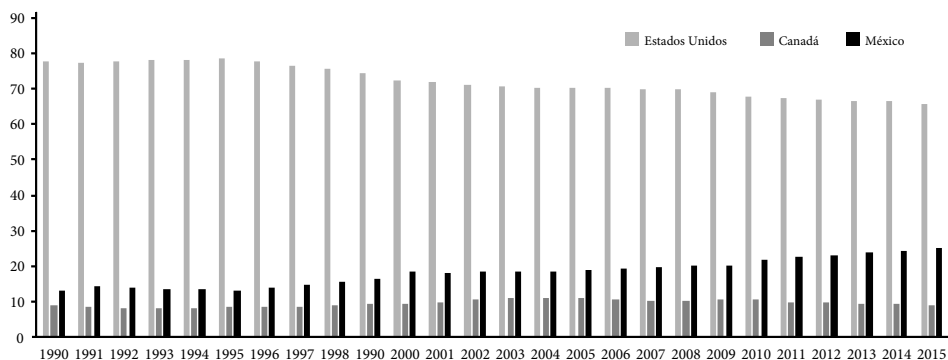
Nota: ^{a/} Con información hasta 2015.

Fuente: elaboración propia con base en World Bank (2017) y Banco de México (2017).

³ Otros recientes estudios (Lederman, Maloney y Servén, 2015) señalan que la convergencia entre Estados Unidos y México pareciera ser más rápida y dinámica que con otros países de América Latina y el Caribe.

Tercero, la gráfica 1 refleja que en términos de empleos también la región del TLCAN experimentó las dos fases antes señaladas: si hasta el 2000 los tres países del Tratado habían incrementado su empleo manufacturero —comparado con 1993, con un 11.5% o 2 471 millones de empleos—, desde entonces se aprecia una clara tendencia a la baja: durante 2000-2015 el empleo manufacturero se redujo en un 21.7% o en 5 176 millones de empleos. Contrario a lo esperado, no obstante, para este periodo México apenas generó 307 000 empleos, es decir, incluso y asumiendo que la totalidad del empleo manufacturero generado en México hubiera sido transferido directamente de Estados Unidos, éste apenas representó el 5.9% del empleo manufacturero perdido en Estados Unidos durante dicho periodo.⁴

Gráfica 1. Empleo manufacturero en la región del TLCAN: participación sobre el total (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en Bureau of Labor Statistics (2017), Statistics Canada (2017) e INEGI (2017).

2.2. Argumentos para una renegociación del TLCAN desde la perspectiva de la Administración Trump: escenarios

Desde su nominación como candidato a la Presidencia del Partido Republicano en junio de 2015, Donald Trump ha insistido reiteradamente en definir al TLCAN como un “desastre” y el “peor de los acuerdos comerciales” para Estados Unidos y que no aceptará la renegociación, que invocaría al artículo 2205 del

⁴ Otros análisis indican que, en promedio, por cada 100 empleos creados por empresas estadounidenses en México se generan alrededor de 250 empleos en Estados Unidos, así como un crecimiento del 3% en investigación y desarrollo (Oldenski, 2014).

TLCAN y a su cancelación seis meses después; en otras ocasiones señaló la imposición de aranceles a las importaciones desde México de 35% (y 45% de China). México, desde esta perspectiva, ha obtenido beneficios comerciales, aunados a inversiones, que han generado empleos en México y no en Estados Unidos (Trump, 2015; 2016). El Secretario de Comercio, Wilbur Ross, el Representante del Comercio y el jefe del Consejo Nacional de Comercio, Peter Navarro, todos fuertes críticos del TLCAN y de México, serán los principales negociadores por parte de Estados Unidos.

Si bien las propuestas por parte de la Administración han sido confusas por el momento, destaca al menos un grupo de apreciaciones generales: 1) un impuesto general a las importaciones⁵; 2) un impuesto fronterizo (*border adjustment tax*, BAT) (Jenkins, 2017); 3) la propia renegociación del TLCAN, con objetivos todavía no definidos, o 4) la cancelación del Tratado.

Por el momento se han llevado a cabo siete rondas de renegociación del TLCAN hasta marzo de 2018 (Ambriz, 2018), aunque también ya existen perspectivas de que “bajo esta Administración se van a ver muy buenos acuerdos negociados” (Mnuchin, 2017), aunque no en el corto plazo.

En el caso de Estados Unidos —y después de agresivas y violentas críticas por parte de Trump como Candidato a la Presidencia de Estados Unidos con fuertes acusaciones a los mexicanos y al TLCAN como “el peor tratado comercial” — la propia Administración Trump ha suavizado significativamente su propuesta de renegociación, destacando:

1. Ha realizado un esfuerzo importante mediante consultas en su Senado y con más de 117 ponentes y especialistas y más de 140 expositores, incluyendo a los diversos senadores (USTR, 2017a), además de haber recibido más de 12 000 respuestas por medios digitales.
2. En el documento más reciente (USTR, 2017b) se plantean docenas de aspectos relevantes, destacando para México:⁶

⁵ El impuesto del 20% a los bienes importados fue dado a conocer en el libro escrito por Trump (2011) en donde afirma “*If we want jobs in America, we need to enact my 5-part tax policy: kill the death tax; lower the tax rates on capital gains & dividends; eliminate corporate taxes in order to create more American jobs; mandate a 15% tax for outsourcing jobs and a 20% tax for importing goods, and enact the 1-5-10-15 income tax plan [four brackets with a top rate of 15%]*”.

⁶ La propuesta preliminar, filtrada por Stephen Vaughn (USTR, 2017c) el 4 de abril de 2017, presentaba aspectos todavía bastante más claros y agresivos en cuanto a la búsqueda de acceso a nuevos mercados en la región, total reciprocidad en el TLCAN, el mismo uso de políticas fiscales y la for-

- a) El principal problema general para Estados Unidos es que con el TLCAN México genera un déficit comercial, miles de empresas han cerrado y millones de empleos estadounidenses se han perdido (USTR, 2017b, p. 2).
- b) En general, busca reducir subsidios y el reconocimiento de “sensibilidades” (USTR, 2017b, p. 3) en las importaciones estadounidenses.
- c) Estados Unidos busca incrementar su acceso al mercado de Canadá y México, tanto en bienes como en servicios, y reducir los subsidios que pudieran afectar negativamente su economía.
- d) Se plantea explícitamente “reforzar” (USTR, 2017b, p. 6) las reglas de origen para garantizar que los beneficios del TLCAN efectivamente vayan hacia Estados Unidos, así como una mejor implementación de la certificación y verificación de estas reglas de origen.
- e) Integrar los “acuerdos paralelos” en medio ambiente y aspectos laborales al TLCAN y mejorar las condiciones laborales en el Tratado (y México).

Se plantea la eliminación del capítulo 19 del TLCAN (USTR, 2017b, p. 14) para que las disputas en el mismo se definan según la legislación estadounidenses y entre Estados.

¿En qué consisten, por el momento, los principales argumentos y estrategias mexicanas y de su Ejecutivo? En forma breve conviene destacar:

1. En los *Objetivos de la Política Exterior de México* del 23 de enero de 2017 (Peña Nieto, 2017a) se enfatiza la importancia de Estados Unidos; Asia Pacífico recibe una atención secundaria y en ningún momento se hace referencia explícita a China.
2. En los *10 Objetivos del Gobierno de la República en la negociación con EUA* del 23 de enero de 2017 (Peña Nieto, 2017b) se presenta un grupo de aspectos que no están incluidos propiamente en el TLCAN y en la renegociación — migración, remesas e ingreso ilegal de armas y de dinero de procedencia ilícita, entre otros— y destaca: a) “que los protocolos y acuerdos que se han alcanzado, se mantengan y mejoren” (Peña Nieto, 2017b, Segundo); b) “preservar el libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (Peña Nieto, 2017b, Sexto); c) la inclusión de nuevos sectores como telecomunicaciones, energía y comercio electrónico (Peña Nieto, 2017b, Séptimo); d) “cualquier nuevo

mulación de reglas de origen para la creación de empleos y producción en Estados Unidos (USTR, 2017c, p. 3). El documento presentado por Robert E. Lightizer (USTR, 2017d) el 18 de mayo de 2017 para solicitar el inicio de la renegociación 90 días después, plantea la modernización del TLCAN, la atracción de empleos con altos salarios y acceso a nuevos mercados por parte de Estados Unidos.

- acuerdo comercial con Estados Unidos debe traducirse en mejores salarios para los trabajadores en México” (Peña Nieto, 2017b, Octavo), y *e*) asegurar el flujo de inversiones hacia México (Peña Nieto, 2017b, Noveno).
3. Los 5 *Principios que guiarán la negociación con el gobierno de los EUA* (Peña Nieto, 2017c), y la propia renegociación, destacan la integración de América del Norte (Peña Nieto, 2017c, Cuarto) y la relevancia de una perspectiva “integral” (Peña Nieto, 2017c, Quinto), incluyendo aspectos de comercio, migración, fronterizos y de otra índole.
 4. Por último, es importante destacar el *Informe al Senado sobre el inicio de Negociaciones para Modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Secretaría de Economía, 2017a) y el documento *Prioridades de México en las negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Secretaría de Economía, 2017b). En el documento —y tal como lo hace el propio Secretario de la Secretaría de Economía en múltiples otras ocasiones antes y después— se destaca:
 - a) El aspecto dinamizador del TLCAN, el cual “ha contribuido a impulsar la transformación competitiva del sector exportador —el más dinámico de la economía en los últimos años—, ha impulsado el desarrollo de varias regiones del país y ha detonado la creación de empleos y la atracción de inversiones, especialmente al sector manufacturero (...); se han convertido en un factor fundamental para la competitividad de nuestra economía la atracción de inversión nacional y extranjera y la adopción de nuevas tecnologías” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 3). En el documento del 31 de julio, la Secretaría de Economía simplemente asume el “éxito” (Secretaría de Economía, 2017b, p. 1) del TLCAN y la necesidad de su ampliación para la renegociación próxima.
 - b) Se plantea que “desde el inicio de su Administración, el Presidente Enrique Peña Nieto instruyó a la Secretaría de Economía a diversificar y profundizar las relaciones comerciales del país” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 4).
 - c) Considera al TLCAN como “un tratado exitoso que ha logrado mantener la competitividad de la región *vis-à-vis* otras regiones (particularmente Asia), y cuyos resultados en materia de comercio e inversiones son evidentes” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 5) con base en el comercio y la IED de México con Estados Unidos y Canadá entre 1993-2016.
 - d) En forma interesante (*sic*), la propia Secretaría de Economía pareciera justificar su estrategia con base en “consultas públicas”: con los sectores públicos del país y vía internet (con 600 registros), sin señalar aspectos relevantes resultantes de la propia consulta.

Adicionalmente, el documento de la Secretaría de Economía, probablemente base para la renegociación del TLCAN, señala que:⁷ 1) “el TLCAN se ha convertido en el motor principal del crecimiento de nuestro comercio exterior y en la base de nuestra competitividad internacional” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 7); 2) México no aceptaría nuevos aranceles o cuotas que “restringieran las exportaciones mexicanas a EE.UU.” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 7); 3) el TLCAN debiera continuar con su naturaleza trilateral (y no como un grupo de acuerdos bilaterales), y 4) “de no hacerlo” (Secretaría de Economía, 2017a, p. 8) México se atendería a las decisiones que terceros países —Estados Unidos y Canadá— tomaran al respecto, además de incrementos arancelarios y la reducción en los niveles de IED y con potenciales efectos negativos en el crecimiento económico (Secretaría de Economía, 2017a, p. 9). La Secretaría de Economía (2017a, pp. 9-10) añade un listado de temas que esperaría de la renegociación, incluyendo un nuevo acceso a mercados de bienes y servicios, modernización de procedimientos aduaneros, el impulso a las pequeñas y medianas empresas, así como aspectos puntuales vinculados a la solución de controversias y el sector energético.

Con base en los planteamientos anteriores, se vislumbran al menos cinco diferentes escenarios vinculados a la renegociación del TLCAN.

Escenario 1. Una renegociación exitosa del TLCAN y de mutuo acuerdo por parte de los tres miembros y con cambios menores con el objetivo de mantener los acuerdos históricos del TLCAN.

Escenario 2. Por diversas razones, los tres miembros no logran acuerdos y el TLCAN no se renegocia. No obstante, el Tratado sigue vigente en su formato actual.

Escenario 3. Por diversas razones, los tres miembros no logran acuerdos y el TLCAN no se renegocia. Uno o todos los miembros del Tratado deciden cancelar su participación en el mismo. El artículo 2205 del TLCAN permite que

⁷ En la Secretaría de Economía (2017b) se plantean cuatro objetivos —más que prioridades— de la renegociación: 1) fortalecer la competitividad de América del Norte; 2) avanzar hacia un comercio regional inclusivo y responsable; 3) aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI, y 4) promover la certidumbre del comercio y las inversiones en América del Norte. Sorprendentemente, este documento es el más general de los presentados por el Ejecutivo mexicano en 2017, con pocas propuestas puntuales y concretas sobre prioridades regionales, en cadenas de valor específicas, normas de origen y temas relevantes para iniciar el proceso de renegociación.

después de su notificación por escrito, una o todas las Partes puedan revocar su participación seis meses después de la cancelación.⁸ Este escenario será profundizado en términos de sus costos arancelarios para ambas partes.

Escenario 4. Por diversas razones, los tres miembros no logran acuerdos comunes y el TLCAN no se renegocia. Uno o todos los miembros del TLCAN deciden incrementar unilateralmente los aranceles a productos específicos hasta llegar a los niveles de nación más favorecida (NMF) comprometidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Escenario 5. Una renegociación exitosa del TLCAN y de mutuo acuerdo por parte de los tres miembros con el objetivo de hacer frente a la reciente desintegración del TLCAN en cadenas de valor específicas mediante instrumentos que permitan incrementar el valor agregado regional —o hacer más estrictas las reglas de origen existentes— para que su producción se beneficie del trato privilegiado en la región.

Adicional a estos escenarios, es importante abordar un grupo de temas que pudieran ser significativos para las futuras negociaciones del TLCAN.

Primero. Es indispensable que los tres países miembros del TLCAN realicen monitoreos y evaluaciones públicas del Tratado con el objeto de permitir propuestas puntuales y con respectivas estrategias, políticas y financiamiento precisos. En el caso de México, después de 23 años del TLCAN no se ha realizado una evaluación pública del mismo (Valdés-Ugalde, 2000), lo cual genera una enorme debilidad, ante un proceso de renegociación, y la total falta de priorización en el mismo.⁹

⁸ Por el momento, pareciera ser que la Administración Trump tiene efectivamente el poder de renegociar el TLCAN —con base en la Autoridad Promotora Comercial— sin el consentimiento del Legislativo, siempre y cuando los cambios fueran menores y sin implicaciones en otras leyes. Si la renegociación del TLCAN —o su cancelación— fuera mayor, pareciera, por el momento, que requiere de aprobación del Congreso estadounidense; el Ejecutivo, no obstante, tiene que informar al Congreso al menos 90 días antes de su intención de negociar cualquier Tratado de Libre Comercio (TLC). No existen, sin embargo, precedentes recientes de que Estados Unidos hubiera cancelado su participación en un TLC o de modificaciones en el TLCAN, y existen diferencias legales significativas al respecto (Aleem, 2017; Hufbauer, 2017; Clinton *et al.*, 2017).

⁹ Llama también la atención que un muy pequeño grupo de funcionarios —en algún momento funcionarios, ahora como consultores, liderados por Jaime Serra Puche, Herminio Blanco y Jaime Zabludovsky— se ha convertido en prácticamente la única fuente de consulta de los sectores público y privado para la renegociación de México. Este compacto grupo ha reflejado poco pragmatismo ante los argumentos de la Administración de Trump y un discurso con poco diagnóstico y

Segundo. Pareciera relevante y sensato que los miembros del TLCAN actualizaran los beneficios que han ofrecido a través de otros tratados y acuerdos comerciales a terceros países y, por el momento, no a los propios miembros del Tratado. El proceso requiere de una detallada actualización de los acuerdos suscritos desde enero de 1994 por cada uno de sus miembros.

Tercero. Las reglas de origen constituyen el núcleo de la mayoría de los acuerdos comerciales actuales, incluyendo el TLCAN y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Para el caso del TLCAN, en éste se definen reglas de origen para sectores específicos con el objeto de que los miembros del mismo se beneficien y logren “acumular origen”, es decir, realizar actividades en la región del TLCAN y que éstas no se graven en la propia región. Si bien existen propuestas de reformas, actualización y modernización para múltiples sectores —y como se llevó a cabo en el TPP (Dussel Peters, 2016)— el proceso de renegociación del Tratado, bajo este rubro, pudiera tomar tiempo ante los diversos intereses sectoriales.¹⁰

En el TLCAN, las principales disposiciones respecto a las reglas de origen para la industria del calzado son (SECOFI, 1993):

1. Un cambio a la partida 64.01 a 64.05 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la subpartida 6406.10, cumpliendo con un contenido regional no menor a 55% bajo el método de costo neto.
2. Un cambio a la subpartida 6406.10 de cualquier otra subpartida, excepto de la partida 64.01 a 64.05, cumpliendo con un contenido regional no menor a 55% bajo el método de costo neto.
3. Un cambio a la subpartida 6406.20 a 6406.99 de cualquier otro capítulo.

Cuarto. Inclusión de nuevos temas comerciales. La armonización y compatibilidad de herramientas electrónicas —en algunos casos específicas para la

altamente ideologizado (Serra Puche, 2017) al descartar cualquier tipo de medida proteccionista como la que plantea la Administración Trump.

¹⁰ En general, este proceso pudiera “actualizar” el TLCAN ante los significativos cambios de la organización industrial mundial que no fueron contemplados en el Tratado y, particularmente, la todavía incipiente presencia de Asia y China a finales de la década de 1980 del siglo xx. Como consecuencia, bien pudiera preverse una reducción de las reglas de origen del TLCAN en general; como contraparte, se pudiera estipular mantener o incluso aumentar las reglas de origen con el objeto de buscar —mediante nuevas estrategias e instrumentos— aumentar el grado de valor agregado y de empleos en la región.

cadena del calzado¹¹—, para hacer más eficientes e inteligentes a las aduanas y los pasos fronterizos.

Quinto. El *Security and Prosperity Partnership of North America* firmado en 2005 buscó para los tres miembros TLCAN profundizar y mejorar la integración regional mediante la cooperación y el incremento de la seguridad, negocios más competitivos y economías más resistentes (Jotanovic y Gilmour, 2009). Desde entonces, se han implementado pocos instrumentos con respectivo financiamiento en el ámbito del TLCAN.

Para el caso específico de la cadena del calzado, y además de las expresiones de la Administración Trump, también es importante señalar argumentos de contrapartes empresariales en Estados Unidos. La *Footwear Distributors & Retailers of America* (FDRA), por ejemplo, se ha pronunciado abiertamente en contra de una cancelación o restricción al TLCAN (Belgum, 2016); bajo esta misma perspectiva también buscaría un acuerdo bilateral con Vietnam ante la cancelación del TPP (Butler-Young, 2016a). Otros organismos, como la *American Apparel and Footwear Association*, han también señalado que es vital para la cadena en Estados Unidos tener un acceso a los proveedores más eficientes y competitivos, incluyendo México, también con el objeto de eliminar impuestos y barreras arancelarias y no arancelarias (Butler-Young, 2016b).¹² En todos los casos, los organismos empresariales y públicos estadounidenses destacan ahorros importantes para los consumidores estadounidenses.¹³

En México, particularmente la Cámara del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) ha sostenido diversas reuniones con contrapartes empresariales y funcionarios públicos para analizar el tema de las reglas de origen del TLCAN, así como del acceso a mercados y la certificación de origen, entre otros aspectos (CICEG, 2017b). Desde la perspectiva de la CICEG, sólo tendría sentido la relajación de la regla de origen para la cadena del calzado considerando que

¹¹ La *American Apparel and Footwear Association* (AAFA, 2013), por ejemplo, ha señalado desde 2013 la importancia de homogeneizar el reconocimiento digital de las mercancías (*Registered Identification Number*).

¹² La AAFA, de igual forma, ha integrado en su portal <www.wewear.org> un vínculo titulado “Legislative Action” con el objeto de que sus miembros envíen correos electrónicos a los legisladores del Congreso y, específicamente, para oponerse al arriba examinado BAT.

¹³ De acuerdo con la *United States International Trade Commission* (USITC, 2016), por ejemplo, el TLCAN pareciera haber generado el 78.4% de los ahorros vía aranceles para los consumidores estadounidenses; los principales ahorros se han realizado en sectores como vehículos y textiles (con una contribución de 33 y 17 por ciento respectivamente) y calzado (0.6%).

“Estados Unidos no importa cortes, tiene una fabricación limitada de calzado y sus principales exportaciones a México son de calzado desechable (...), los fabricantes nacionales podrían incorporar en sus exportaciones a Estados Unidos cortes fabricados de países como China, India, Rumania o Italia (...)” (CICEG, 2015). Adicionalmente, este organismo se ha externado en contra de cualquier incremento arancelario o fronterizo y buscará identificar entre los exportadores de calzado el contenido regional de las exportaciones mexicanas y el potencial de su incremento.

3. ESTIMACIONES ARANCELARIAS EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS CON Y SIN TLCAN

En lo que sigue se presentan las principales tendencias comerciales en Estados Unidos y en México con sus principales socios comerciales y con énfasis en el TLCAN, así como en la cadena del calzado. De igual forma, se realizan una serie de estimaciones arancelarias —para el total de la economía, sus respectivos principales capítulos y el calzado— destacando el impacto de la cancelación del TLCAN y, por ende, asumiendo que el respectivo país cobraría el arancel de NMF comprometido en la OMC. En todos los casos se efectúan estimaciones ponderadas por las importaciones respectivas, partiendo de los aranceles a seis dígitos del Sistema Armonizado y agregando a cuatro y dos dígitos respectivamente. La contribución, desde esta perspectiva, es significativa: ¿qué capítulos, partidas y fracciones de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se benefician, particularmente en la cadena del calzado?

Es también significativo comprender que, en muchos casos, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México no gravan arancel —o un arancel muy inferior al establecido incluso bajo el TLCAN— debido a que contienen componentes estadounidenses. En el 2000, la USITC (2001) estableció, para las importaciones de calzado de México a ocho dígitos del Sistema Armonizado, que las fracciones libres de arancel representaban el 79% de las importaciones y que en algunos casos —como por ejemplo el calzado sintético y de tela (fracciones 64081935, 64091950 y 64091970)— el arancel efectivo era muy inferior al estipulado incluso en el TLCAN, dado que el 67% del total de estas importaciones integraban componentes estadounidenses.¹⁴

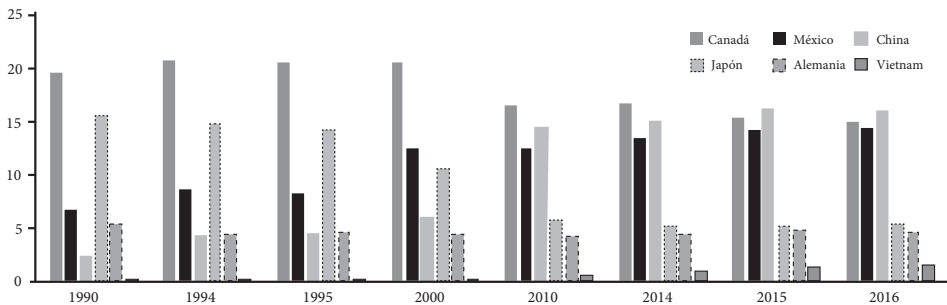
¹⁴ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio (OECD-WTO, 2015) señalan que, en 2011, el 62.5% de las exportaciones mexicanas se integraban por insumos estadounidenses.

3.1. Estados Unidos: comercio exterior total y del calzado, 1990-2016

Con el objeto de examinar las principales tendencias del comercio de Estados Unidos con México —con énfasis en sus importaciones y el arancel efectivamente cobrado, así como comparativos con el arancel de NMF— durante el periodo del TLCAN, el análisis distingue cuatro principales tópicos.

Primero. El cuadro 2 refleja que el comercio exterior de Estados Unidos, tanto importaciones como exportaciones, puede nítidamente dividirse en dos periodos: *a)* 1994-2000 y *b)* 2000-2016. El dinamismo del comercio exterior en el primer periodo es significativamente superior al segundo, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de las importaciones de 10.7 y 3.7 por ciento respectivamente. Durante el mismo periodo, y un tema todavía poco reconocido internacionalmente, China desplazó a Canadá como el primer socio comercial de Estados Unidos desde 2015 (véase la gráfica 2). Como tercer aspecto significativo, y respecto a México, destaca, por un lado, que la participación de México en el comercio exterior de Estados Unidos aumentó significativamente desde inicios del TLCAN y hasta el 2000, aunque durante una década se mantuvo constante —de 12.36% del total del comercio de Estados Unidos en 2000 al 12.33% en 2010—, para aumentar desde entonces hasta el 14.41% en 2016. Desde esta perspectiva, México se ha consolidado como el tercer socio comercial de Estados Unidos y muy probablemente rebasará a Canadá para convertirse en el segundo socio comercial del país estadounidense en el corto plazo.

Gráfica 2. Estados Unidos: socios comerciales seleccionados (participación sobre el comercio exterior total)



Fuente: elaboración propia con base en MagicPlus (CEPAL, 2017).

Cuadro 2. Estados Unidos: comercio total por principales países y tasa arancelaria, 1994-2016

	1990	1994	1995	2000	2010	2015	2016	1994- 2016	1994- 2000	2000- 2016
Exportaciones (millones de dólares)										
Total	390 968	512 626	584 741	781 918	1 278 495	1 502 572	1 453 721	23 414 865	7.3	4.0
(1) Canadá	82 338	114 439	127 226	178 941	249 256	280 609	265 961	4 854 527	7.7	2.5
(2) México	28 375	50 843	46 292	111 349	163 665	235 745	230 959	3 090 074	14.0	4.7
(3) China	4 776	9 282	11 754	16 185	91 911	116 072	115 775	1 274 328	9.7	13.1
(4) Japón	48 101	53 488	64 343	64 924	60 472	62 443	63 264	1 390 324	3.3	-0.2
(6) Alemania	18 690	19 229	22 394	29 448	48 155	49 971	49 362	854 248	7.4	3.3
(27) Vietnam	7	173	253	368	3 706	7 088	10 151	56 466	13.4	23.0
Importaciones (millones de dólares)										
Total	495 049	663 256	743 543	1 218 022	1 913 857	2 248 232	2 189 183	35 862 985	10.7	3.7
(3) Canadá	91 366	128 406	144 370	230 838	277 637	296 156	278 067	5 750 865	10.3	1.2
(2) México	30 164	49 494	62 101	135 926	229 986	296 408	294 151	4 081 000	18.3	4.9
(1) China	15 200	38 787	45 543	100 018	364 953	483 245	462 813	5 559 713	17.1	10.0
(4) Japón	89 644	119 156	123 479	146 479	120 552	131 364	132 202	2 973 689	3.5	-0.6
(5) Alemania	28 104	31 744	36 844	58 513	82 450	124 820	114 227	1 786 120	10.7	4.3
(6) Vietnam	0	51	199	821	14 868	38 020	42 109	255 270	59.1	27.9
Arancel (millones de dólares)										
Total	16 327	19 846	18 596	19 754	25 912	33 858	32 438	546 178	-0.1	3.1
(3) Canadá	653	402	362	82	121	198	205	3 688	-23.4	5.9
(2) México	887	664	516	314	196	338	345	7 585	-11.7	0.6
(1) China	1 249	2 881	2 694	3 793	11 964	14 343	13 420	179 172	4.7	8.2
(4) Japón	2 895	3 820	3 377	2 371	2 026	2 275	2 321	55 548	-7.6	-0.1
(5) Alemania	976	1 141	1 119	1 039	1 257	1 833	1 676	30 076	-1.6	3.0
(6) Vietnam	0	3	8	71	1 330	2 803	3 014	20 896	69.9	26.4
Balanza comercial (millones de dólares)										
Total	390 968	-150 629	-158 801	-436 104	-635 362	-745 660	-735 462	-12 448 120	19.4	3.3
(1) Canadá	82 338	-13 967	-17 144	-51 897	-28 380	-15 547	-12 106	-896 338	24.5	-8.7
(2) México	28 375	1 350	-15 809	-24 577	-66 321	-60 663	-63 192	-990 926	--	6.1
(3) China	4 776	-29 505	-33 790	-83 833	-273 042	-367 173	-347 038	-4 285 385	19.0	9.3
(4) Japón	48 101	-65 668	-59 137	-81 555	-60 080	-68 922	-68 938	-1 583 365	3.7	-1.0
(6) Alemania	18 690	-12 515	-14 450	-29 064	-34 295	-74 850	-64 865	-931 871	15.1	5.1
(27) Vietnam	7	122	54	-454	-11 162	-30 932	-31 958	-198 803	--	30.5
Tasa arancelaria (%)										
Total	3.30	2.99	2.50	1.62	1.35	1.51	1.48	1.52	-9.7	-0.56
(3) Canadá	0.72	0.31	0.25	0.04	0.04	0.07	0.07	0.06	-30.5	4.71
(2) México	2.94	1.34	0.83	0.23	0.09	0.11	0.12	0.19	-25.4	-4.15
(1) China	8.22	7.43	5.92	3.79	3.28	2.97	2.90	3.22	-10.6	-1.66
(4) Japón	3.23	3.21	2.73	1.62	1.68	1.73	1.76	1.87	-10.8	0.51
(5) Alemania	3.47	3.59	3.04	1.77	1.52	1.47	1.47	1.68	-11.1	-1.18
(6) Vietnam	--	5.82	4.16	8.64	8.95	7.37	7.16	8.19	6.8	-1.17

Nota: TCPA para el periodo respectivo.

Fuente: elaboración propia con base en MagicPlus (CEPAL, 2017).

Es importante remarcar, adicionalmente, que el incremento de la participación de México en el comercio exterior de Estados Unidos se ha dado particularmente tanto de las exportaciones como de las importaciones estadounidenses provenientes de México durante 2000-2016: las exportaciones a México aumentaron del 14.24% del total en 2000 al 15.89% del total estadounidense en 2016, mientras que las importaciones provenientes de México lo hicieron del 11.16 al 13.44 por ciento respectivamente¹⁵ (véase el cuadro 2). Como resultado de estas tendencias, el déficit comercial de Estados Unidos con México se ha incrementado —considerando el aspecto del alto porcentaje de componentes estadounidenses en las exportaciones mexicanas— y sólo después de China, Japón y Alemania; no obstante, el déficit con México se ha mantenido relativamente constante durante 2000-2016. Por último, y respecto a la tasa arancelaria, Estados Unidos ha reducido significativamente la tasa arancelaria a sus importaciones totales, de niveles mayores al 3% en la década de los noventa a niveles cercanos al 1.5% en el siglo XXI. Sin embargo, y como se examinará detalladamente más abajo, existen muy importantes diferencias por países: México y Canadá han sido de los países más beneficiados por la reducción arancelaria del TLCAN; el arancel de importación de Estados Unidos se redujo para México de niveles superiores al 3% a inicios de la década de los noventa al 0.12% en 2016. China, por el contrario, y sin acuerdo comercial con Estados Unidos, ha visto reducida la tasa arancelaria de niveles superiores al 7% hasta el 2000 al 2.90% en 2016; la tasa arancelaria de China en 2016 sólo se ha visto superada por la de Vietnam, que fue de 7.16% para dicho año (véase el cuadro 2).

Segundo, y específicamente respecto al comercio de Estados Unidos en el calzado (capítulo 64), el cuadro 3 arroja información significativa sobre las principales tendencias durante 1990-2016, así como sobre la tasa arancelaria de un grupo de países desde los que Estados Unidos realiza importaciones de calzado. Por un lado, llama la atención el abultado y creciente déficit comercial en este sector por parte de Estados Unidos, el cual se ha incrementado en casi tres veces durante el periodo; el déficit es resultado de una relación de 18:1 de importaciones *versus* exportaciones durante el periodo sin mayores

¹⁵ Desde la perspectiva de Estados Unidos, así México es, en 2016, el tercer socio comercial, segundo destino de las exportaciones estadounidenses (sólo después de Canadá) y segundo origen de las importaciones estadounidenses (sólo después de China).

Cuadro 3. Estados Unidos: comercio de calzado y tasa arancelaria por principales países, 1990-2016

	1990	1994	1995	2000	2010	2014	2015	2016	1994-2000	2000-2016
Exportaciones (millones de dólares)										
Total	563	758	791	867	1 104	1 449	1 458	1 366	2.3	2.9
(4) China	1	8	9	44	58	56	81	90	33.2	4.6
(2) Vietnam	0	0	1	27	47	86	104	116	311.1	9.4
(8) Indonesia	0	6	14	14	7	14	27	30	14.2	4.9
(23) Italia	25	19	17	7	7	9	10	7	-14.8	-0.2
(57) India	2	4	5	4	4	3	3	2	-1.8	-5.4
(3) México	65	103	72	162	109	120	134	97	7.9	-3.2
Importaciones (millones de dólares)										
Total	9 576	11 716	12 106	14 854	20 906	26 014	27 660	25 634	4.0	3.5
(1) China	1477	5 259	5 824	9 195	15 919	17 066	17 277	14 820	9.8	3.0
(2) Vietnam	0	0	3	125	1 623	3 625	4 473	4 911	248.8	25.8
(3) Indonesia	241	884	958	731	586	1 233	1 425	1 462	-3.1	4.4
(4) Italia	984	891	1 022	1 264	898	1 438	1 415	1 359	6.0	0.5
(5) India	62	102	97	112	178	349	468	503	1.7	9.8
(6) México	165	206	237	351	319	500	494	413	9.3	1.0
Balanza comercial (millones de dólares)										
Total	-9013	-10 958	-11 315	-13 987	-19 802	-24 564	-26 202	-24 268	4.2	3.5
(1) China	-1477	-5 251	-5 815	-9 151	-15 861	-17 010	-17 196	-14 730	9.7	3.0
(2) Vietnam	0	0	-2	-97	-1 576	-3 539	-4 369	-4 794	239.4	27.6
(3) Indonesia	-241	-878	-944	-717	-579	-1 219	-1 399	-1 432	-3.3	4.4
(4) Italia	-959	-871	-1 004	-1 257	-890	-1 429	-1 405	-1 351	6.3	0.5
(5) India	-59	-97	-92	-108	-174	-346	-465	-501	1.8	10.0
(6) México	-100	-103	-164	-189	-210	-380	-360	-317	10.6	3.3
Tasa arancelaria (%)										
Total	10.35	10.62	10.66	10.96	9.92	10.27	10.48	10.99	0.5	0.0
(1) China	11.71	11.46	11.49	11.81	10.05	10.43	10.48	10.71	0.5	-0.6
(2) Vietnam	--	37.69	22.62	27.75	12.25	12.30	12.80	13.75	-5.0	-4.3
(3) Indonesia	8.01	11.37	12.17	12.00	12.05	12.44	12.95	13.96	0.9	0.9
(4) Italia	9.25	9.28	9.18	9.14	9.89	9.75	9.79	9.99	-0.2	0.6
(5) India	5.83	7.36	7.57	8.18	8.67	8.61	8.64	9.37	1.8	0.9
(6) México	12.53	5.52	5.68	2.66	0.10	0.26	0.33	0.16	-11.5	-16.0

Nota: TCPA para los respectivos periodos.

Fuente: elaboración propia con base en MagicPlus (CEPAL, 2017).

alteraciones. En segundo lugar, Asia, particularmente China y Vietnam, se ha consolidado como el principal socio comercial de Estados Unidos: si en 1990 China y Vietnam apenas conformaban el 15.43% de las importaciones estadounidenses, en 2016 lo hicieron con el 57.81 y 19.16 por ciento respectivamente. Italia y, en mucha menor medida, México son las excepciones: la participación de México en el comercio de calzado de Estados Unidos aumentó del 13.21% en 1990 al 21.02% en 2000, para caer al 8.69% en 2016. Llama la atención, por un lado, que esta participación cae tanto en las importaciones como en las exportaciones de Estados Unidos; es notable la tendencia para las importaciones estadounidenses de calzado de México, del 2.36% en 2000 al 1.61% en 2016.

Adicionalmente, durante 2000-2016, las exportaciones de calzado de Estados Unidos a México presentan una TCPA negativa (-3.2%) y una TCPA positiva de sus importaciones provenientes del país mexicano (1.0%). No obstante, el déficit comercial de Estados Unidos con México es secundario y representó 317 millones de dólares o el 1.31% del déficit comercial en calzado de Estados Unidos con el mundo (véase el cuadro 3). Por último, el cuadro 3 también refleja que la cadena del calzado —y a diferencia del resto de las importaciones estadounidenses— todavía incurre en altas y relativamente inalteradas tasas arancelarias: durante 1990-2016, la tasa arancelaria al total de sus importaciones de calzado se ha mantenido en un rango del 10-11%. En este rubro sólo sobresale México, quien en 2010 pagaba una tasa arancelaria inferior al 1% y para 2016 del 0.16%, mientras que todos sus principales competidores pagan aranceles superiores al 10%.

Tercero. En lo que sigue, el análisis se concentra en el impacto arancelario que pudiera tener la cancelación del TLCAN en las importaciones estadounidenses provenientes de México y, puntualmente, comparando la tasa arancelaria ponderada por importaciones y efectiva —calculada y presentada en los cuadros anteriores— con la tasa arancelaria de NMF, también ponderada; en todos estos casos, con énfasis en el capítulo 64 y sus principales partidas y subpartidas.

Respecto al primer tópico, el cuadro 4 refleja la complejidad y polarización de los beneficios arancelarios del TLCAN. Por un lado, indica que si en 2016 se cancelara el TLCAN, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México gravarían un 3.25% (y no un 0.12% como lo hicieron en 2016, es decir, 29 veces más), pagando 9 545 millones de dólares adicionales. La cancelación

del TLCAN y el cobro de la tasa arancelaria de NMF genera escenarios extremos a nivel de capítulos (véase el cuadro 4): mientras que las importaciones de Estados Unidos de tabaco (capítulo 24) verían incrementada su tasa arancelaria de 0.03% a 20.88%, en Plomo y sus manufacturas (capítulo 78) sorprendentemente verían un beneficio arancelario al imponerse la tasa arancelaria de NMF. No obstante, la cadena autopartes-automotriz (capítulos 84 y 87) sería la principal perjudicada de la cancelación del TLCAN, pagando el 67.52% del incremento arancelario, seguidos de la electrónica (capítulo 85), con el 8.97%; es decir, tan sólo tres capítulos pagarían el 76.49% del incremento arancelario al cancelarse el Tratado. El calzado (capítulo 64) se encuentra entre los sectores más afectados por la cancelación, al aumentar la tasa arancelaria de 0.16% en 2016 a 8.22% (o en 50 veces), aunque, como se analizó más arriba, las exportaciones del sector son menores en comparación con su producción y en comparación con otros sectores de México.

El cuadro 5 se elabora con base en los principales importadores de calzado a Estados Unidos por capítulos (a cuatro dígitos del Sistema Armonizado) en 2016. Llama la atención, por un lado, la alta tasa arancelaria ponderada, la cual sorprendentemente no difiere significativamente de la tasa arancelaria de NMF —de 10.99 y 12.49 por ciento respectivamente. Existen, sin embargo, diferencias importantes por países y respectivos capítulos. En primer lugar, es significativo que la tasa arancelaria de las importaciones de calzado de Estados Unidos en 2016 fuera del 25.83% para el calzado impermeable (partida 6401) y de apenas un 3.15% para partes de calzado, es decir, el capítulo de calzado presenta una variación de la tasa arancelaria muy significativa en 2016. En segundo lugar, y a nivel de países, en varios casos —particularmente de China y Vietnam— la diferencia entre la tasa arancelaria de NMF y la efectivamente pagada es negativa; en un principio, los respectivos países tendrían espacio para exigir una negociación de estos aranceles superiores, incluso al arancel de NMF. Tercero, y para el caso de México, destaca —además de que la tasa arancelaria de las importaciones de Estados Unidos de México aumentara del 0.16 al 8.22 por ciento o en 50 veces— que las importaciones estadounidenses provenientes de México de las partidas de calzado de cuero y de materia textil pagaran el 67.30% del incremento arancelario; estas partidas participan con el 79.31% de dichas importaciones en 2016 (véase el cuadro 5).

Cuadro 4. Estados Unidos: importaciones de México y tasa arancelaria ponderada a dos dígitos del Sistema Armonizado, 2016 (capítulos seleccionados según la diferencia entre la tasa de NMF y la tasa arancelaria ponderada)

Posición	Capítulo	Importaciones (1) (millones de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2) (%)
	Total	294 151	0.12
1	24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	170	0.03
2	61 Prendas y complementos de vestir, de punto	1 316	0.89
3	2 Carnes y despojos comestibles	1 089	0.00
4	55 Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	56	0.11
5	51 Lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crín	28	0.15
6	60 Tejidos de punto	24	1.05
7	62 Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	2 200	0.88
8	87 Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	74 819	0.08
9	64 Calzado, polainas, botines y artículos análogos, partes de estos artículos	413	0.16
10	12 Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes	73	0.01
34	39 Materias plásticas y manufacturas de estas materias	4 745	0.49
56	85 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	61 802	0.19
67	27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas, ceras minerales	8 670	0.01
75	84 Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	50 760	0.09
76	95 Juguetes, Juegos y artículos para recreo o para deportes, sus partes y accesorios	977	0.11
88	26 Minerales, escorias y cenizas	21	0.00
89	31 Abonos	39	0.00
97	78 Plomo y manufacturas de plomo	134	0.14

Fuente: elaboración propia con base en US Census Bureau (2017) y World Trade Organization (2017), consultados el 24/02/2017.

Arancel pagado ponderado (3) = (1) * (2) (millones de dólares)	Tasa arancelaria ponderada de NMF (4) (%)	Arancel pagado ponderado de NMF (5) = (1) * (4) (millones de dólares)	(6) = (4) - (2) (%)	7 = (5) - (3) (millones de dólares)	Contribución al incremento de la tasa arancelaria (6) (%)	Participación en las importaciones (1) (%)
345	3.36	9 890	3.25	9 545	100.00	100.00
0	20.88	35	20.85	35	0.37	0.06
12	15.73	207	14.84	195	2.05	0.45
0	12.45	136	12.45	136	1.42	0.37
0	11.43	6	11.32	6	0.07	0.02
0	11.12	3	10.97	3	0.03	0.01
0	10.46	2	9.41	2	0.02	0.01
19	9.90	218	9.02	198	2.08	0.75
61	8.33	6 235	8.25	6 174	64.68	25.44
1	8.22	34	8.06	33	0.35	0.14
0	7.98	6	7.97	6	0.06	0.02
23	4.22	200	3.73	177	1.85	1.61
117	1.58	974	1.39	856	8.97	21.01
0	0.81	70	0.80	69	0.73	2.95
44	0.62	315	0.53	271	2.83	17.26
1	0.64	6	0.53	5	0.05	0.33
0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.01
0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.01
0	0.03	0	-0.11	0	0.00	0.05

Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a seis dígitos del Sistema Armonizado.

Cuadro 5. Estados Unidos: importaciones de calzado de países seleccionados y tasa arancelaria ponderada a cuatro dígitos del Sistema Armonizado, 2016 (millones de dólares y porcentajes)

		Importaciones (1) (millones de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2) (%)	Arancel pagado ponderado (3) = (1)*(2) (millones de dólares)	Tasa arancelaria ponderada de NMF (4) (%)
Mundo					
64	Calzado	25 634	10.99	2 817	12.49
6401	Impermeable	156	25.83	40	18.08
6402	De caucho o plástico	6 036	9.81	592	18.94
6403	De cuero	11 287	8.54	964	6.11
6404	De materia textil	7 104	15.91	1 131	17.82
6405	Los demás calzados	669	11.63	78	7.92
6406	Partes de calzado	383	3.15	12	5.93
México					
64	Calzado	413	0.16	1	8.22
6401	Impermeable	7	0.02	0	19.87
6402	De caucho o plástico	27	0.84	0	20.01
6403	De cuero	298	0.12	0	5.90
6404	De materia textil	30	0.20	0	17.66
6405	Los demás calzados	4	0.09	0	8.01
6406	Partes de calzado	48	0.04	0	8.50
China					
64	Calzado	14 820	10.71	1 587	13.34
6401	Impermeable	108	33.29	36	17.68
6402	De caucho o plástico	4 179	8.40	351	19.59
6403	De cuero	5 568	9.10	507	6.17
6404	De materia textil	4 175	14.66	612	17.71
6405	Los demás calzados	593	11.96	71	7.85
6406	Partes de calzado	196	5.08	10	4.77
Vietnam					
64	Calzado	4 911	13.75	675	13.38
6401	Impermeable	1	33.05	0	17.87
6402	De caucho o plástico	1 093	13.84	151	17.59
6403	De cuero	1 831	8.95	164	6.18
6404	De materia textil	1 950	18.36	358	17.89
6405	Los demás calzados	12	9.96	1	7.96
6406	Partes de calzado	23	2.28	1	6.73

Fuente: elaboración propia con base en US Census Bureau (2017) y World Trade Organization (2017), consultados el 24/02/2017.

Arancel pagado ponderado de NMF (5) = (1)*(4) (millones de dólares)	(6) = (4) - (2) (%)	7 = (5) - (3) (millones de dólares)	Contribución al incremento de la tasa arancelaria (6) (%)	Participación en las importaciones (1) (%)
3 202	1.50	385.18	100.00	100.00
28	-7.75	-12.09	-3.14	0.61
1 143	9.13	550.79	142.99	23.54
689	-2.44	-274.93	-71.38	44.03
1 266	1.91	135.57	35.20	27.71
53	-3.71	-24.80	-6.44	2.61
23	2.78	10.65	2.77	1.49
34	8.06	33.30	100.00	100.00
1	19.86	1.36	4.08	1.66
5	19.18	5.18	15.54	6.53
18	5.77	17.21	51.68	72.11
5	17.46	5.20	15.62	7.21
0	7.92	0.28	0.85	0.86
4	8.46	4.07	12.23	11.64
1 976	2.63	389.93	100.00	100.00
19	-15.61	-16.80	-4.31	0.73
819	11.19	467.70	119.95	28.20
344	-2.93	-163.09	-41.83	37.57
739	3.04	127.11	32.60	28.17
47	-4.11	-24.39	-6.26	4.00
9	-0.31	-0.60	-0.15	1.32
657	-0.37	-18.16	100.00	100.00
0.18	-15.18	-0.16	0.86	0.02
192	3.75	40.97	-225.60	22.26
113	-2.77	-50.69	279.10	37.29
349	-0.47	-9.08	50.01	39.70
1	-2.01	-0.24	1.34	0.25
2	4.45	1.04	-5.71	0.47

Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a seis dígitos del Sistema Armonizado.

Cuadro 6. Estados Unidos: importaciones de calzado desde México y tasa arancelaria a seis dígitos del Sistema Armonizado, 1994-2016

		1994	1995	2000	2010	2015	2016
		Importaciones (millones de dólares)					
64	Calzado	206	237	351	319	494	413
640110	Impermeable con puntera metálica de protección	0	0	0	2	0	0
640220	Con suela exterior y parte superior de caucho o plástico, correas	1	1	1	0	1	0
640299	Los demás con suela exterior y parte superior de caucho o plástico	1	3	3	32	26	25
640351	De cuero que cubran el tobillo	34	30	69	113	223	161
640359	Los demás con suela exterior y parte superior de cuero	13	18	29	10	9	13
640391	Con suela de caucho o plástico, con parte superior de cuero, que cubre el tobillo	26	25	47	41	102	87
640399	Con suela de caucho, con parte superior de cuero (sin recubrir el tobillo)	20	42	74	53	39	33
640411	De deporte, calzado de tenis, baloncesto con suela de caucho o plástico y superior textil	0	0	0	1	1	9
640419	Con suela de caucho o plástico y parte superior de materia textil (excluyendo deporte)	38	46	52	8	21	21
640610	Partes de calzado superiores (excepto contrafuertes y punteras duras)	57	56	56	36	40	39
640699	Las demás partes de calzado	3	5	4	7	0	0
		Arancel (tasa arancelaria)					
64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos, partes de estos artículos	5.52	5.68	2.66	0.10	0.33	0.16
640110	Impermeable con puntera metálica de protección	--	--	--	0.00	0.00	0.00
640220	Con suela exterior y parte superior de caucho o plástico, correas	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
640299	Los demás con suela exterior y parte superior de caucho o plástico	3.23	1.45	7.85	0.19	4.38	0.89
640351	De cuero que cubran el tobillo	4.62	4.72	1.95	0.13	0.05	0.11
640359	Los demás con suela exterior y parte superior de cuero	6.60	6.81	2.48	0.16	0.06	0.04
640391	Con suela de caucho o plástico, con parte superior de cuero, que cubre el tobillo	5.20	5.96	2.90	0.03	0.02	0.02
640399	Con suela de caucho, con parte superior de cuero (sin recubrir el tobillo)	7.34	7.34	2.77	0.03	0.06	0.48
640411	De deporte, calzado de tenis, baloncesto con suela de caucho o plástico y superior textil	34.36	9.03	3.86	0.03	0.15	0.18
640419	Con suela de caucho o plástico y parte superior de materia textil (excluyendo deporte)	13.08	11.76	6.24	0.27	1.48	0.20
640699	Las demás partes de calzado	0.53	0.23	0.19	0.03	--	--

Fuente: elaboración propia con base en Anexo 1.

Tasa arancelaria de NMF	1994-2000	2000-2016	Contribución al incremento de la tasa arancelaria en 2016 (%)	Participación en las importaciones en 2016 (%)
8.22	9.3	1.6	--	100.00
37.50	--	-10.3	--	0.10
0.00	7.0	-9.9	--	0.01
19.84	19.9	-1.5	--	6.06
5.88	12.6	2.3	--	39.06
5.20	13.8	1.7	--	3.05
5.88	10.3	4.8	--	20.95
6.42	24.3	-2.9	--	8.05
18.00	0.2	14.2	--	2.19
17.50	5.1	5.8	--	5.00
9.55	-0.2	0.4	--	9.32
--	6.4	-100.0	--	0.00
8.22	-11.5	3.4	100.00	--
37.50	--	--	0.47	--
0.00	-100.0	--	0.00	--
19.84	16.0	10.0	14.26	--
5.88	-13.4	-1.0	27.93	--
5.20	-15.1	-8.9	1.96	--
5.88	-9.3	-0.6	15.21	--
6.42	-15.0	18.4	5.94	--
18.00	-30.5	12.3	4.84	--
17.50	-11.6	-1.6	10.73	--
--	-16.0	--	--	--

Por último, el cuadro 6 refleja las fracciones que Estados Unidos importa de México —a seis dígitos del Sistema Armonizado— que se verían afectadas en caso de una cancelación del TLCAN. Más allá de la dinámica importadora de Estados Unidos vía México —en 2016 las importaciones mexicanas de calzado que cubra el tobillo (fracción 640351) y con suela de caucho o plástico, con parte superior de cuero (fracción 640399), participaron con el 39.06 y el 20.95 por ciento de las importaciones estadounidenses respectivamente—, el cuadro refleja que son estas mismas fracciones arancelarias las que verían afectadas las importaciones de Estados Unidos a través de sus aranceles, con una contribución del 27.93 y 15.21 por ciento respectivamente. Otras fracciones como Los demás con suela exterior y parte superior de caucho o plástico (fracción 640299) y Con suela de caucho, con parte superior de cuero (fracción 640399), también contribuirían en forma importante al incremento arancelario en caso de la cancelación del TLCAN.

3.2. México: comercio exterior total y del calzado, 1990-2016

En lo que sigue se examina el comercio de México con Estados Unidos, con énfasis en la cadena del calzado (capítulo 64 del Sistema Armonizado). Al igual que en la sección anterior, se examinan aspectos arancelarios con el objeto de permitir una reflexión sobre la potencial cancelación del TLCAN.¹⁶

El cuadro 7 refleja los profundos cambios por los que ha transcurrido el comercio internacional de México desde inicios del TLCAN, destacando una profunda diversificación desde la década de los noventa del siglo xx. Estados Unidos es por mucho el principal socio comercial de México, aunque su participación ha disminuido de niveles superiores al 81% en 1999 al 63.37% en 2016. Como contraparte, los países asiáticos y China, principalmente, han incrementado su presencia en México; en el caso de China, pasó de una participación inferior al 1% del comercio de México hasta 2000 al 9.9% en 2016. Este proceso coincide con una profundización de la integración regional del TLCAN durante 1994-2000 y a su creciente desintegración desde entonces, así como también a la creciente presencia de China en México y en la región del TLCAN en su conjunto (Dussel Peters, 2016). Este proceso es particularmente notorio con las importaciones mexicanas —aunque la participación de

¹⁶ A diferencia de la sección anterior, en ésta se presenta información comercial para México hasta 2016, aunque no para los aranceles. La información arancelaria para 2015 se calculó con base en información de la Secretaría de Economía (Dussel Peters, 2017).

Cuadro 7. México: comercio total por principales países, 1993-2016

	1993	1994	1995	2000	2015	2016	1993-2000	2000-2016
	Exportaciones (millones de dólares)							
Total	51 886	60 619	79 541	166 294	380 601	373 930	18.1	5.2
(1) Estados Unidos	42 935	51 198	66 339	146 600	309 213	302 654	19.2	4.6
(3) China	24	100	37	310	4 873	5 407	44.5	19.6
(2) Canadá	1 562	1 531	1 986	3 581	10 545	10 427	12.6	6.9
(8) Japón	705	923	979	1 115	3 017	3 771	6.8	7.9
(6) Alemania	426	401	515	1 542	3 508	3 951	20.2	6.1
(49) Vietnam	0	0	0	2	168	1 042	68.3	49.9
	Importaciones (millones de dólares)							
(1) Estados Unidos	65 272	79 335	72 453	174 397	395 232	387 064	15.1	5.1
(2) China	48 321	54 813	53 973	127 690	187 301	179 583	14.9	2.2
(6) Canadá	454	499	520	2 878	69 988	69 521	30.2	22.0
(3) Japón	988	1 620	1 374	4 015	9 948	9 632	22.2	5.6
(5) Alemania	3 057	4 778	3 951	6 463	17 368	17 751	11.3	6.5
(15) Vietnam	2 652	3 100	2 686	5 757	13 975	13 878	11.7	5.7
	0	8	8	35	3 692	4 013	151.8	34.4
	Balanza comercial (millones de dólares)							
Total	-13 386	-18 716	7 088	-8 103	-14 631	-13 135	-6.9	3.1
(1) Estados Unidos	-5 386	-3 615	12 366	18 910	121 912	123 072	-219.7	12.4
(2) China	-431	-399	-483	-2 568	-65 115	-64 113	29.0	22.3
(6) Canadá	574	-89	612	-435	597	796	-196.1	--
(3) Japón	-2 352	-3 855	-2 972	-5 349	-14 351	-13 980	12.5	6.2
(5) Alemania	-2 227	-2 699	-2 171	-4 215	-10 467	-9 927	9.5	5.5
(15) Vietnam	0	-8	-8	-34	-3 523	-2 971	207.3	32.3

Nota: TCPA para el respectivo período.

Fuente: elaboración propia con base en UN comtrade (2017) y Banco de México (2017).

las exportaciones mexicanas a Estados Unidos también ha caído de niveles superiores al 88% en 1999-2000 al 80.94% en 2016—, cuya participación se ha desplomado durante el periodo de estudio: si éstas habían alcanzado niveles superiores al 75% durante buena parte de la década de los noventa del siglo xx, desde 2007 representan menos del 50% y el 46.40% para 2016. Desde esta perspectiva, el creciente superávit comercial de México con Estados Unidos es resultado de la significativa caída de la competitividad de las exportaciones estadounidenses y su desplazamiento en el mercado mexicano por la competencia asiática, especialmente de China, quien se convierte en el segundo socio comercial de México desde 2003.¹⁷

En segundo lugar, es importante señalar las principales tendencias del comercio de México en el capítulo del calzado (64) (véase el cuadro 8). Al igual que en otros capítulos, el calzado refleja un significativo desplazamiento de Estados Unidos por países asiáticos, particularmente China y Vietnam. En términos generales, el cuadro 8 refleja el desplome de la participación de Estados Unidos en las importaciones mexicanas de niveles superiores al 50% en la década de los noventa y del 37.5% de las importaciones del calzado en 2000 al 3.0% en 2016; para el mismo periodo, la participación de China y Vietnam aumentó de niveles cercanos al 2% en la década de los noventa a niveles inferiores al 4.5 y 7.5 por ciento en 2000 y al 42.1 y 28.6 por ciento en 2016 respectivamente.¹⁸ Adicionalmente, es importante destacar que las exportaciones, por el momento, juegan un papel menor en la cadena del calzado de México y se mantuvieron prácticamente estancadas durante 2000-2010, presentando desde entonces una dinámica de crecimiento importante, aunque inferior a sus importaciones: como resultado, la cadena del calzado de México es deficitaria desde 2002, particularmente con China y Vietnam. Como contraparte, Estados Unidos concentra más del 80% de las exportaciones mexicanas y en algunos años antes de 2004 más del 94%.

Con el objetivo de concentrarnos en los aspectos arancelarios del TLCAN —para un análisis completo del comercio de México véase CICEG (2017a; 2017b) y Dussel Peters (2017) — en lo que sigue se abordan aspectos de la relación del comercio de México con Estados Unidos durante 2015.

¹⁷ El tema invita a una reflexión más profunda —y fuera de este análisis— sobre la temática.

¹⁸ En Dussel Peters (2016) se destacó la profunda integración existente en la industria del calzado de Vietnam y China: el 55% de la IED del calzado de Vietnam provino, durante 1990-2016, de China.

Cuadro 8. México: comercio total de calzado por principales países, 1995-2016

	1995	2000	2010	2014	2015	2016	1995- 2000	2000- 2016
Exportaciones (millones de dólares)								
Total	252	405	385	646	621	517	9.9	1.5
(1) Estados Unidos	217	371	326	524	516	435	11.3	1.0
(35) China	0	0	0	0	0	0	-10.9	23.0
(3) Canadá	3	6	6	9	11	11	15.1	4.0
(4) Japón	4	1	12	13	11	5	-30.2	14.2
(5) República Dominicana	0	0	5	7	8	5	102.7	25.1
(122) Vietnam	0	0	0	0	0	0	--	-100.0
Importaciones (millones de dólares)								
Total	137	191	641	1 010	1 027	1 017	6.9	11.0
(6) Estados Unidos	59	72	34	35	34	31	3.8	-5.1
(1) China	3	9	106	399	432	397	24.7	27.1
(21) Canadá	0	0	0	1	1	1	-13.5	13.0
(42) Japón	0	0	0	0	0	0	8.1	6.2
(15) República Dominicana	0	0	1	1	2	2	-25.7	33.0
(2) Vietnam	2	14	251	285	293	311	43.2	21.2
Balanza comercial (millones de dólares)								
Total	115.6	213.8	-255.6	-363.7	-406.3	-499.1	--	--
(6) Estados Unidos	157.7	299.2	292.0	488.7	482.3	404.3	--	--
(1) China	-2.8	-8.6	-106.0	-398.4	-431.8	-396.6	--	--
(21) Canadá	2.6	5.5	6.1	8.0	10.2	9.8	--	--
(42) Japón	3.9	0.6	11.6	12.5	10.6	5.4	--	--
(15) República Dominicana	-0.1	0.1	3.8	6.8	6.4	2.6	--	--
(2) Vietnam	-2.4	-14.2	-250.9	-285.2	-293.3	-310.6	--	--

Fuente: elaboración propia con base en UN comtrade (2017) y Global Trade Atlas (2017).

Primero. Llama la atención la muy baja tasa arancelaria con que México grava sus importaciones, en promedio de apenas 0.62% y muy por debajo del 4.16% para las importaciones bajo el *status* de NMF; si bien Estados Unidos es por mucho el país más beneficiado por el TLCAN —con una tasa arancelaria ponderada de 0.11%—, incluso países como China o Vietnam gravaron una tasa de apenas 1.77 y 3.54 por ciento respectivamente (véase el cuadro 9). No obstante, las importaciones de México de la cadena del calzado son de las más altas en la actualidad: de 0.76% para Estados Unidos, 22.53% para China y 24.08% para Vietnam. Si bien las importaciones de México prove-

nientes de Estados Unidos son reducidas, de apenas 34 millones de dólares en 2015, éstas se verían significativamente afectadas con la desaparición del TLCAN y gravarían un arancel estimado —con base en el arancel ponderado de NMF— de 17.97% (a diferencia del 0.76% actual). El arancel ponderado efectivamente pagado por Vietnam y China es semejante a la tasa arancelaria de NMF, congruente con la inexistencia de un acuerdo comercial o beneficios arancelarios bilaterales específicos (véase el cuadro 9).

Cuadro 9. México: importaciones totales y de calzado y tasa arancelaria ponderada por países, 2015

	Importaciones (1) (miles de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2) (%)	Arancel pagado ponderado (3) = (1)*(2) (miles de dólares)	Tasa arancelaria ponderada de NMF (4) (%)	Arancel pagado ponderado de NMF (5) = (1)*(4) (miles de dólares)
Importaciones totales					
Mundo	395 232	0.62	2 450	4.16	16 442
Estados Unidos	186 802	0.11	205	4.5	8 406
China	69 988	1.77	1 239	2.74	1 918
Vietnam	3 692	3.54	131	4.67	172
Calzado (capítulo 64)					
Mundo	1 027	20.02	206	22.48	231
Estados Unidos	34	0.76	0	17.97	6
China	432	22.53	97	22	95
Vietnam	293	24.08	71	24	70

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía (2016) y la World Trade Organization (2017), consultado el 15/02/2017. Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a ocho dígitos del Sistema Armonizado.

El cuadro 10 refleja los significativos efectos que tendría la eliminación del TLCAN sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos en sus principales capítulos, calculado a través del arancel efectivamente cobrado a nivel de capítulos y según la tarifa arancelaria de NMF para 2015. El cuadro sólo selecciona un grupo de capítulos, destacando un par de ejemplos. En primer lugar, el efecto total: si en 2015 las importaciones estadounidenses gravaran la tarifa de NMF, ésta aumentaría del 0.11 al 4.50 por ciento, con un costo para los exportadores estadounidenses de 8 198 millones de dólares. En segundo lugar, el cuadro refleja casos extremos: si el capítulo 17 (Azúcares y artículos

de confitería) pagó un arancel de 0.11% en 2015, bajo el *status* de NMF la tarifa arancelaria sería de 61.28%; otros casos como el tabaco y particularmente productos agrícolas y alimenticios se verían significativamente afectados y muy probablemente desplazados por otros competidores con beneficios arancelarios a través de otros tratados con los que México cuenta. En el otro extremo se encuentran los Combustibles minerales (capítulo 27), los cuales prácticamente no se ven afectados por la diferencia entre la tasa arancelaria de NMF y la efectivamente cobrada en 2015. En tercer lugar, destacan por su importancia la cadena autopartes-automotriz (capítulos 84 y 87), electrónica (capítulo 85) y la cadena hilo-textil-confección (capítulos 50-63). Todas estas importaciones estadounidenses se verían críticamente afectadas por el cambio en la tasa arancelaria; carnes y despojos comestibles (capítulo 2) sería uno de los más afectados, ya que la tasa arancelaria se incrementaría de ser libre de arancel al 41.03%. Para el caso de electrónica (capítulo 85), el principal capítulo de importación de México de Estados Unidos, la tarifa arancelaria aumentaría del 0.09 al 2.29 por ciento, con un costo arancelario adicional de 518 millones de dólares; para el sector automotriz (capítulo 87), por ejemplo, el incremento en la tasa arancelaria sería del 0.21 al 7.75 por ciento o de 1 494 millones de dólares.¹⁹

Por último, el cuadro 11 refleja, a nivel de partidas —considerando que el relativamente alto nivel de importaciones mexicanas de Estados Unidos no hace necesaria una mayor desagregación—, las implicaciones de la cancelación del TLCAN para las importaciones mexicanas de calzado de Estados Unidos para 2015. Por un lado, se verifica que tanto China como Vietnam pagan la tasa arancelaria de NMF. Por otro, resulta de interés que, por mucho, la partida más afectada por la cancelación del Tratado sería la de partes de calzado (6406) provenientes de Estados Unidos, cuya tasa arancelaria aumentaría del 0.89 al 17.67 por ciento; esta partida contribuyó con el 75% de las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos y, en caso de la cancelación del TLCAN, competiría sin ventaja arancelaria con otros países asiáticos como China y Vietnam.

¹⁹ En cada uno de estos capítulos bien valdría la pena hacer un estudio de caso específico, aunque, en general y con tasas de ganancias reducidas y en mercados altamente competitivos (Dussel Peters, 2017), es posible establecer que en muchos casos estas importaciones estadounidenses bien pudieran ser desplazadas por otros competidores en caso de cancelarse el TLCAN.

Cuadro 10. México: importaciones de Estados Unidos y tasa arancelaria ponderada a dos dígitos del Sistema Armonizado, 2015 (selección de capítulos según la diferencia de la tasa de NMF y el arancel pagado ponderado)

	Importaciones (1) ^{al} (millones de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2) ^{al} (%)	Arancel pagado ponderado (3) = (1)*(2) ^{al} (millones de dólares)
Total	186 802	0.11	207
1 17 Azúcares y artículos de confitería	716	0.11	1
2 24 Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	59	0.00	0
3 2 Carnes y despojos comestibles	3 151	0.00	0
4 7 Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	276	0.03	0
5 4 Leche y productos lácteos; huevo de ave; miel natural, productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otras partidas	1 249	0.00	0
6 9 Café, té yerba mate y especias	45	4.08	2
7 61 Prendas y complementos de vestir, de punto	220	1.98	4
8 62 Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	157	1.66	3
9 20 Preparaciones de legumbres u hortalizas, de frutos o de otras partes de plantas	447	0.12	1
10 8 Frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones	858	0.04	0
11 16 Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos	305	0.02	0
12 64 Calzado	34	0.76	0
14 63 Los demás artículos textiles confeccionados, conjuntos o surtidos, prendería y trapos	199	0.78	2
25 60 Tejidos de punto	347	0.05	0
41 87 Vehículos automóviles, partes	19 801	0.21	41
62 90 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	5 496	0.16	9
67 85 Máquinas, aparatos, sus partes	23 566	0.09	21
74 84 Reactores nucleares, máquinas, partes	26 812	0.09	24
83 27 Combustibles minerales	22 264	0.01	2

Fuente: ^{al} Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Economía (2016) y Dussel Peters (2016; 2017).

Tasa arancelaria ponderada de NMF ^{b/} (4) (%)	Arancel pagado ponderado de NMF ^{b/} (5) = (1)*(4) (millones de dólares)	(6) = (4) - (2) (%)	7 = (5) - (3) (millones de dólares)	Contribución al incremento de la tasa arancelaria (6) (%)	Participación en las importaciones (1) (%)
4.50	8 405	4.39	8 198	100.00	100.00
61.28	439	61.17	438	5.34	0.38
45.03	26	45.03	26	0.32	0.03
41.03	1 293	41.03	1 293	15.77	1.69
32.18	89	32.15	89	1.08	0.15
31.56	394	31.55	394	4.81	0.67
32.03	14	27.95	13	0.15	0.02
22.34	49	20.36	45	0.55	0.12
21.59	34	19.93	31	0.38	0.08
19.98	89	19.86	89	1.08	0.24
18.87	162	18.83	162	1.97	0.46
17.45	53	17.42	53	0.65	0.16
17.97	6	17.21	6	0.07	0.02
16.05	32	15.27	30	0.37	0.11
9.69	34	9.65	33	0.41	0.19
7.75	1 535	7.55	1 494	18.23	10.60
3.10	170	2.94	162	1.97	2.94
2.29	539	2.20	518	6.31	12.62
1.47	394	1.38	370	4.51	14.35
0.13	29	0.12	27	0.33	11.92

^{b/} Elaboración propia con base en World Trade Organization (2017), consultado el 15/02/2017. Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a seis dígitos del Sistema Armonizado.

Cuadro 11. México: importaciones desde el mundo y Estados Unidos a cuatro dígitos del Sistema Armonizado (capítulos seleccionados), 2015

		Importaciones (1) ^{a/} (miles de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2) ^{a/} (%)	Arancel pagado ponderado (3) = (1)*(2) ^{a/} (miles de dólares)	Tasa arancelaria ponderada de NMF ^{b/} (4) (%)
Total					
64	Calzado	1 027	20.02	206	22.48
6401	Impermeable	12	8.92	1	15.00
6402	De caucho o plástico	283	22.89	65	20.73
6403	De cuero	262	16.44	43	22.97
6404	De materia textil	406	23.15	94	25.40
6405	Los demás calzados	12	12.16	1	9.97
6406	Partes de calzado	52	2.29	1	11.23
Estados Unidos					
64	Calzado	34	0.76	0.3	17.97
6401	Impermeable	2	0.10	0	11.94
6402	De caucho o plástico	1	0.68	0	19.94
6403	De cuero	5	0.32	0	22.37
6404	De materia textil	0	2.00	0	14.15
6405	Los demás calzados	0	1.06	0	8.64
6406	Partes de calzado	25	0.89	0	17.67
China					
64	Calzado	432	22.53	97	21.93
6401	Impermeable	6	18.12	1	16.27
6402	De caucho o plástico	150	23.30	35	20.90
6403	De cuero	75	25.10	19	23.01
6404	De materia textil	174	23.12	40	24.75
6405	Los demás calzados	9	15.41	1	12.60
6406	Partes de calzado	18	4.71	1	4.97
Vietnam					
64	Calzado	293	24.08	71	23.94
6401	Impermeable	0	0.00	0	16.67
6402	De caucho o plástico	76	23.15	18	20.36
6403	De cuero	49	25.85	13	23.27
6404	De materia textil	165	24.48	40	26.25
6405	Los demás calzados	2	4.94	0	3.48
6406	Partes de calzado	2	0.26	0	3.69

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía (2016) y la World Trade Organization (2017), consultado el 15/02/2017.

Arancel pagado ponderado de NMF^{bi} (5) = (1)*(4) (miles de dólares)	(6) = (4) - (2) (%)	7 = (5) - (3) (millones de dólares)	Importaciones (1)^{ai} (miles de dólares)	Tasa arancelaria ponderada (2)^{ai} (%)
231	2.46	25	100.00	100.00
1.80	6.08	1	2.89	1.17
58.76	-2.16	-6	-24.29	27.60
60.18	6.53	17	67.82	25.52
103.07	2.25	9	36.19	39.51
1.17	-2.19	0	-1.02	1.14
5.83	8.94	5	18.41	5.06
6	17.21	6	100.00	100.00
0.28	11.84	0	4.80	6.98
0.18	19.26	0	3.02	2.69
1.09	22.05	1	18.42	14.38
0.05	12.15	0	0.70	0.99
0.00	7.58	0	0.02	0.04
4.49	16.78	4	73.04	74.91
95	-0.61	-3	100.00	100.00
0.90	-1.85	0	3.89	1.28
31.35	-2.40	-4	136.99	34.71
17.35	-2.09	-2	60.09	17.45
43.16	1.63	3	-108.42	40.36
1.09	-2.81	0	9.27	2.00
0.90	0.26	0	-1.82	4.20
70	-0.14	0	100.00	100.00
0.03	16.67	0	-6.77	0.06
15.43	-2.79	-2	528.72	25.85
11.42	-2.58	-1	316.79	16.73
43.20	1.77	3	-727.36	56.12
0.06	-1.46	0	5.95	0.56
0.07	3.42	0	-17.32	0.69

Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a ocho dígitos del Sistema Armonizado (Dussel Peters, 2016 y 2017).

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El TLCAN en México ha implicado un cualitativo parteaguas en la estrategia del país, generando un importante proceso de polarización de hogares, empresas y regiones orientadas hacia la exportación, mientras que la mayoría del país no se vincula con estos procesos y productos. Como resultado, cadenas de valor como la de electrónica, aeronáutica y autopartes-automotriz han logrado un importante proceso de orientación hacia las exportaciones, mientras que otras cadenas de valor como la del calzado se han orientado hacia el mercado interno (Dussel Peters, 2017). En este proceso de creciente polarización, la socioeconomía mexicana se ha vinculado activamente al TLCAN, considerando la heterogeneidad y polarización arriba señalada. En términos generales, y contrario a lo esperado, desde la implementación del Tratado no se han cerrado las brechas entre el PIB per cápita de Estados Unidos y de México.

Probablemente, uno de los principales resultados del estudio es que si bien mantener el TLCAN pareciera ser de interés de sus tres miembros, los efectos de su cancelación no serían tan significativos para la economía en su conjunto, en términos arancelarios, y hasta pudieran sobrellevarse, por ejemplo, con el reciente proceso devaluatorio del peso mexicano desde el anuncio de que Donald Trump había ganado las elecciones estadounidenses en noviembre de 2016 y ante la posibilidad de reducción de costos con la diversificación en la proveeduría internacional, considerando que las exportaciones mexicanas ya no debieran cumplir con reglas de origen regionales del Tratado. Este escenario, a inicios de 2017, pareciera todavía lejano, pero es significativo considerarlo en el próximo proceso de renegociación del TLCAN.

El análisis parte de la debilidad estructural del Ejecutivo y Legislativo mexicano ante la falta de una evaluación pública —más allá de la existente por parte de la Secretaría de Economía, así como de cientos de otras existentes— y la generalizada polarización de la socioeconomía mexicana y de un pequeño grupo de funcionarios y consultores altamente ideologizados, con poco pragmatismo y capacidad de negociación ante las propuestas de la Administración Trump. Se presentaron brevemente cinco escenarios para la renegociación del TLCAN; uno de éstos —el fracaso de la renegociación y la cancelación del TLCAN firmado en 1993— fue retomado para las estimaciones del costo arancelario.

El análisis del comercio del TLCAN refleja que durante 1994-2000 la región logró incrementar significativamente su integración, mientras que desde 2001

vive una creciente desintegración en términos comerciales; en este segundo periodo, Estados Unidos ha sido masivamente desplazado por terceros países, particularmente China y Vietnam, y, de igual forma, se presencia un proceso de desintegración regional del TLCAN (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2016). Si bien México se ha consolidado como el tercer socio comercial de Estados Unidos en las últimas dos décadas, y se estima que sobrepase a Canadá para convertirse en el segundo socio comercial de Estados Unidos, el creciente posicionamiento de China ha sido seguramente el principal evento del TLCAN desde el inicio de su existencia: hace un lustro desplazó a México como el segundo socio comercial y en 2018 a Canadá. La cadena del calzado refleja estas tendencias: si hasta finales de la década más del 50% de las importaciones provenían de Estados Unidos, hoy en día es apenas el 3.5% de las importaciones mexicanas; China y Vietnam representan más del 70%. El alto déficit que México tiene con Asia —particularmente con China, tanto en general como en la cadena del calzado— se asemeja al superávit que México tiene con Estados Unidos.

Una de las principales contribuciones del presente documento —además de la discusión en torno a las reglas de origen y las particularidades de la cadena del calzado, entre otras— es la discusión arancelaria, seguramente el principal efecto ante el potencial fracaso de la renegociación del TLCAN y su cancelación. Al respecto, se plantea que el efecto sería relativamente reducido ante los bajos aranceles que pagan las importaciones de Estados Unidos y México en la actualidad, con un arancel ponderado de 0.12 y 0.11 por ciento respectivamente; también las respectivas importaciones de calzado de Estados Unidos y México gravaron un arancel muy por debajo del 1% y de sus competidores asiáticos. Con la cancelación del TLCAN —y por ende el cobro del arancel de NMF— la tasa arancelaria de las importaciones totales de Estados Unidos provenientes de México aumentaría en 29 veces, del 0.12 al 3.25 por ciento, y tres capítulos —automotriz, autopartes y electrónica— pagarían el 76.49% del aumento arancelario del arancel de NMF y el efectivamente cobrado en 2016. Para la cadena del calzado, la cancelación del Tratado implicaría un incremento de la tasa arancelaria de las importaciones mexicanas de Estados Unidos del 0.16 al 8.22 por ciento (o de 50 veces); en México se verían afectadas, particularmente, las partidas de calzado de cuero y de materia textil (ambas partidas pagarían el 67.30% del aumento del arancel). En general, la tasa arancelaria mexicana es muy baja (0.62% para el total de las importacio-

nes) y aumentaría al 4.16% bajo la tasa arancelaria de NMF. En caso de que se cancelara el TLCAN, las importaciones provenientes de Estados Unidos verían incrementar su tasa arancelaria del 0.10 al 4.69 por ciento (o en 45 veces) y si las importaciones mexicanas de Estados Unidos gravaran la tasa arancelaria de NMF, la cadena autopartes-automotriz y la electrónica contribuirían con el 38.56 y el 10.71 por ciento del incremento arancelario respectivamente, mientras que el calzado importado desde Estados Unidos por México vería incrementar su tasa arancelaria significativamente, del 0.76 al 17.97 por ciento; la partida partes de calzado (6406) y de cuero (6403) contribuirían con el 73.04 y 18.42 por ciento de este incremento respectivamente.

Es por ello que buena parte de la renegociación del TLCAN se ha concentrado en la cadena autopartes-automotriz: además de su poder económico en general y su capacidad de captar a los consultores ya señalados, es este grupo de relativamente reducidas empresas el que pagará la mayor parte del costo arancelario de la cancelación del TLCAN (o el 76% del aumento arancelario de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y el 38.56% de las estadounidenses a México).

Del análisis se desprenden un grupo de propuestas.

Primero. Buena parte de la discusión sobre la renegociación del TLCAN en México se ha concentrado en los embates y las diversas críticas de la Administración Trump al Tratado y a México, enfatizando la importancia de mantener producción y empleos en Estados Unidos; de ahí la creciente preocupación en México. Otra alternativa (véase el escenario 5) sería tomar en serio las propias preocupaciones de la Administración Trump y, en el marco del TLCAN, buscar no sólo mantener, sino también incrementar el grado de integración intra-TLCAN en el mediano plazo (por ejemplo, en cinco años). Es decir, buscar que en cadenas de valor como automotriz y calzado no sólo no se reduzca el valor agregado regional, para el caso del sector automotriz del 62.5 al 53 por ciento en el marco del TPP (Dussel Peters, 2017), sino que incluso se acreciente. Que desde esta perspectiva regional se pudiera establecer —y en el marco de la renegociación del TLCAN— que se mantengan las reglas de origen según lo establecido en el Tratado y que en un marco temporal de cinco años éstas aumenten para que se incentive la proveeduría y producción regional. En el caso del calzado, por ejemplo, se pudiera plantear mantener las reglas de origen de un 55% de contenido regional (según la metodología del costo neto) durante un periodo de cinco años y, posteriormente, incrementar el

porcentaje a un 60% para que esta producción sea considerada como regional (o aumentos regionales incluso mayores). Adicionalmente, se sugiere que el TLCAN, en general y en la cadena del calzado, considere como original a todo producto extra-TLCAN siempre y cuando no exista fabricación del mismo en la región del Tratado. De esta forma, se incentivaría al establecimiento de proveedores regionales, de Asia y China, a que inviertan en la región del TLCAN en el corto y mediano plazos. Esta estrategia de renegociación del Tratado sería compatible con estrategias de desarrollo y competitividad de la región y cada uno de sus miembros en el corto, mediano y largo plazos (véase líneas abajo).

Segundo. Es indispensable que el sector público en México inicie inmediatamente con una evaluación pública del TLCAN²⁰ con la participación de las autoridades públicas relevantes —Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), entre otras—, además de organismos empresariales, académicos, grupos sociales y expertos, que permita una efectiva evaluación territorial y de cadenas de valor en México. Con base en este proceso se podrán implementar estrategias y políticas acorde a estos resultados. La renegociación del TLCAN, desde esta perspectiva, permite una muy significativa oportunidad a México para vincular una estrategia del TLCAN en el corto, mediano y largo plazos con una estrategia nacional de desarrollo; todos éstos acompañados por instrumentos y financiamiento respectivos.

Tercero. Más allá de las presiones y declaraciones recientes por parte de la Administración Trump, es importante reconocer el creciente posicionamiento de México en Estados Unidos —a través de sus importaciones y exportaciones— y la significativa caída de la participación del comercio de Estados Unidos en México. Aunados a los potenciales efectos arancelarios de la cancelación del TLCAN —altamente concentrados en un grupo de cadenas de valor como la de autopartes-automotriz y la electrónica—, México cuenta con sólidas bases para un proceso de negociación entre iguales y sin la necesidad de considerarse como menor o más débil; la cancelación del Tratado no sólo traería enormes costos políticos a la propia Administración Trump, sino también en el ámbito comercial: son particularmente empre-

²⁰ En 1999, la Cámara de Senadores inició con un esfuerzo en este sentido (Valdés-Ugalde, 2000), aunque el proceso no culminó.

sas estadounidenses —y especialmente de la cadena autopartes-automotriz y la electrónica— las que pagarían por la cancelación del TLCAN y las que contribuirían significativamente al pago de los nuevos aranceles vía la tasa arancelaria de NMF, tanto a través de las importaciones de Estados Unidos provenientes de México como las provenientes de Estados Unidos en México. Este decir, este relativamente pequeño grupo de empresas, incluyendo Ford, Chrysler y General Motors, serían las que pagarían en forma significativa por el costo arancelario de la cancelación del Tratado.

Cuarto. Es importante que las autoridades responsables de los tres miembros del TLCAN aborden explícitamente las causas de la creciente desintegración del Tratado en términos comerciales y en cadenas de valor específicas (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2016). Pudieran surgir de estos análisis respectivas “agendas de competitividad regionales” con el apoyo de instituciones regionales como el Nadbank, en aras de fortalecer la integración regional en el corto, mediano y largo plazos.

Quinto. Sin lugar a dudas, el TLCAN pudiera permitir una importante actualización y modernización del acuerdo firmado en 1994, con base en una organización industrial de finales de la década de los ochenta del siglo xx; esta modernización requeriría de incorporar los beneficios resultantes de otros acuerdos comerciales que han generado desde entonces. La inclusión de ventas electrónicas, incrementar el uso electrónico y las nuevas técnicas para la identificación del origen de las mercancías y la revisión y actualización de normas de origen, entre otras, pudieran incrementar y mejorar el comercio entre los tres miembros del TLCAN.

Sexto. El comercio intra-TLCAN en la cadena del calzado ha disminuido sensiblemente desde su implementación, particularmente en el caso de las importaciones de México provenientes de Estados Unidos. No obstante, son los organismos empresariales mexicanos los que principalmente han abogado por analizar el potencial de las reglas de origen, el acceso al mercado y la calificación de origen. En su caso, estos organismos apoyarían una flexibilización de las reglas de origen del calzado en aquellas partes y componentes que no se fabrican en la región del TLCAN; es decir, que las partes y componentes de terceros países —por ejemplo, de China, Vietnam o Rumanía— no se vean perjudicados por la regla de origen si no se producen en la región. Sería de igual forma importante generar incentivos para que la región del TLCAN fortaleciera su proveeduría regional. Tal y como se plantea en el primer grupo de

propuestas, la renegociación del Tratado debiera generar, en general y para la cadena del calzado, incentivos a la proveeduría regional en un plazo de cinco años. Esto es, incrementar el contenido regional de niveles actuales del 55% en la cadena del calzado al 60% o más para permitir que las respectivas empresas y cadenas se constituyan en este periodo.

Séptimo. Es significativo que los organismos empresariales —apoyados por académicos, expertos y otros grupos sociales— busquen concretar las arriba señaladas “agendas de competitividad regional”, por ejemplo, específicamente para la cadena del calzado. Un mayor grado de integración regional, el desarrollo de proyectos de infraestructura y logística, así como el fortalecimiento de la proveeduría regional pudieran convertirse en proyectos para la revitalización de la cadena del calzado en la región de América del Norte.

Octavo. Para la cadena del calzado en México es indispensable que las autoridades públicas retomen las múltiples propuestas en la última década,²¹ incluyendo un Programa de Competitividad de la Cadena del Calzado en México, un Fondo de Reconversión para la Cadena del Calzado en México, actividades específicas que permitan hacer frente a la competencia de países como China y Vietnam y la propia reconversión tecnológica de la cadena, así como el apoyo por parte de la SHCP para reducir las múltiples actividades ilícitas en los diversos segmentos de su cadena y reembolse en forma expedita el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Noveno. Es importante que México continúe con su proceso de diversificación comercial, tal y como lo ha venido haciendo desde inicios de este milenio: la participación de Estados Unidos ha caído en forma significativa durante 2000-2016. No obstante, las exportaciones mexicanas totales y en la cadena del calzado todavía presentan una alta concentración en Estados Unidos. Desde esta perspectiva, las autoridades responsables debieran redoblar esfuerzos para que, paralelamente al proceso de renegociación del TLCAN, también inicien acercamientos con países como China para fomentar sus exportaciones totales y de calzado. La Unión Europea, Japón y América Latina y el Caribe, desde esta perspectiva, requieren de instrumentos de financiamiento puntuales para lograr una efectiva diversificación de las exportaciones mexicanas totales y del calzado.

²¹ Para un análisis de las diversas propuestas en la última década, véase Dussel Peters (2016).

REFERENCIAS

- Aleem, Z. (2017). Trump is ready to renegotiate NAFTA. Here's what that might look like. *Vox*, febrero 9.
- Ambriz, N. (2018). La modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Perspectiva del sector privado. *Seminario Internacional "La renegociación del TLCAN, ¿y China?"*, Centro de Estudios China-México/UNAM, 14 de febrero.
- AAFA (2013). *Joint Canada Apparel Federation (CAF)/American Apparel & Footwear Association (AAFA) Comments in Response to Requests for the U.S./Canada Regulatory Cooperation Council (RCC) (OMB-2013-0004)*. [carta] (Comunicado dirigido al Regulatory Cooperation Council de Canadá y a la Office of Management and Budget en Estados Unidos, 8 de noviembre). Disponible en: <https://www.wewear.org/assets/1/7/Joint_AAFA-CAF_RCC_2013_Comments.pdf>.
- Banco de México (2017). *Balanza de pagos*. [en línea] Disponible en: <<http://www.banxico.org.mx/>> [Consultado el 15/08/2017].
- Belgum, D. (2016). How would the end of NAFTA affect the LA Apparel Industry? *Apparel News*, 17 de noviembre.
- Bureau of Labor Statistics (2017). *Databases, Tables & Calculators by Subject*. [en línea] Disponible en: <<https://www.bls.gov/data/>> [Consultado el 15/08/2017].
- Butler-Young, S. (2016a). What Donald Trump's decision to pull out of TPP means for the fashion industry. *Footwear News*, 22 de noviembre.
- Butler-Young, S. (2016b). What shoe industry leaders have to say about Trump Presidency. *Footwear News*, 9 de noviembre.
- Statistics Canada (2017). *CANSIM. Canadian socioeconomic database*. [en línea] Disponible en: <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/home-accueil?lang=eng>> [Consultado el 15/08/2017].
- CICEG (2015). *Evaluación de la regla de origen del calzado en los Tratados de Libre Comercio de México*. México: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato y Chávez Lerin Consultoría S.C.
- CICEG (2017a). *Escenarios para el TLCAN* [Presentación Power Point], 31 de enero. Guanajuato: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato.
- CICEG (2017b). *Posición de la industria del calzado respecto al TLCAN*. México: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato y Chávez Lerin Consultoría S.C.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017). MagicPlus. Module to Analyse the Growth of International Commerce. [programa computacional] Disponible en: <<http://www.cepal.org/magic/home/>> [Consultado el 24/02/2017].
- Clinton, W. *et al.* (2017). Termination or modification of US trade agreements. *White & Case*, Nueva York.
- Dussel Peters, E. (2016). *Efectos del TPP en la cadena de valor del calzado en México. La industria del calzado en Vietnam*. México: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato y Centro de Estudios China-México/UNAM.
- Dussel Peters, E. (2017). *Efectos del TPP en la economía de México: impacto general y en las cadenas de valor de autopartes-automotriz, hilo-textil-confección y calzado* [Cuaderno de investigación TTP-04]. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques e Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.
- Dussel Peters, E. y Gallagher, K.P. (2013). El huesped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte. *Revista CEPAL*, 110, pp. 85-111.
- Dussel Peters, E. y Ortiz Velásquez, S. (2016). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ¿contribuye China a su integración o desintegración? En: E. Dussel Peters (coord.). *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China, ¿integración o desintegración regional?* (pp. 245-307). México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China), Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y Centro de Estudios China-México/UNAM.
- Global Trade Atlas (2017). [en línea] Disponible en: <<http://www.gtis.com/gta>> [Consultado el 15/07/2017].
- Hufbauer, G.C. (2017). As president, Trump can shackle trade. But will he? *Trade & Investment Policy Watch*, [blog] 5 de enero. Disponible a través de: Peterson Institute for International Economics <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/president-trump-can-shackle-trade-will-he>>.
- INEGI (2017). *Banco de Información Económica*. [en línea] Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>> [Consultado el 15/08/2017].
- Jenkins, A. (2017). American CEOs show support for the GOP's proposed tax code changes. *Fortune*, 21 de febrero.

- Jotanovic, A. y Gilmour, B. (2009). NAFTA: Outcomes, challenges and prospects. *Agricultural Policy Issues*, 2(2). [en línea] Disponible en: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/55321/2/nafta_e.pdf>.
- Lederman, D., Maloney, W.F. y Servén, L. (2015). Lecciones del TLCAN para América Latina y el Caribe. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank.
- Mnuchin, S. (2017). Descarta EU renegociar el TLC en el corto plazo. *Reforma*, 24 de febrero.
- OECD-WTO (2015). *Trade in Value Added: México*. [en línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN_2015_Mexico.pdf> [Consultado el 17/02/2017].
- Oldenski, L. (2014). *American manufacturing growth since NAFTA*. [presentación] Peterson Institute for International Economics. Disponible en: <www.piie.com/publications/papers/oldenski20140715ppt.pdf>.
- Peña Nieto, E. (2017a). *Objetivos de la Política Exterior de México*. [blog] 23 de enero. Disponible a través de: Presidencia de la República <<https://www.gob.mx/presidencia>>.
- Peña Nieto, E. (2017b). *10 objetivos del Gobierno de la República en la negociación con EUA*. [blog] 23 de enero. Disponible a través de: Presidencia de la República <<https://www.gob.mx/presidencia>>.
- Peña Nieto, E. (2017c). *5 principios que guiarán la negociación con el gobierno de los EUA*. Disponible a través de: Presidencia de la República <<https://www.gob.mx/presidencia>>.
- Secretaría de Economía (2016). Datos proporcionados por la Secretaría de Economía, México, sobre comercio y respectivos aranceles a 2, 4 y 6 dígitos del Sistema Armonizado.
- Secretaría de Economía (2017a). *Informe al Senado sobre el inicio de negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México*. México: Secretaría de Economía.
- Secretaría de Economía (2017b). *Prioridades de México en las negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: Secretaría de Economía.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial*. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- Serra Puche, J. (2017). Elevar aranceles, suicida: Serra Puche. Citado por J. Becerra, *Reforma*, 23 de marzo.
- Trump, D. (2011). *Time to Get Tough: Make America Great Again*. Washington, DC: Regnery Publishing.
- Trump, D. (2015). Donald Trump tells 60 minutes he'll "break" NAFTA if he has to: "It's a Disaster". *The Hollywood Reporter*, 25 de septiembre.
- Trump, D. (2016). Trump says he will renegotiate or withdraw from NAFTA. *The Hill*, 28 de junio.
- UN comtrade (United Nations Commodity Trade Statistics Database) (2017). Disponible en: <<https://comtrade.un.org/db/>> [Consultado el 24/02/2017].
- USITC (2001). *NAFTA: Probable economic effect of accelerated tariff elimination* [Investigation no. 332-433, Publication 3460]. Washington, DC: United States International Trade Commission.
- USITC (2016). *Economic impact of trade agreements implemented under trade authorities procedures, 2016 Report* [Investigation no. 332-555, Publication 4614]. Washington, DC: United States International Trade Commission.
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2017a). Request for Comments on Negotiating Objective Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico. *Federal Register*, 82(98), May 23, Notices, pp. 23699-23700.
- USTR (2017b). *Summary of objectives for the NAFTA renegotiation*. Washington, DC: Office of the United States Trade Representative.
- USTR (2017c). *Draft. United States Senate/United States House of Representatives*. Washington, DC: Office of the United States Trade Representative.
- United States Census Bureau (2017). Disponible en: <<https://usatrade.census.gov/>> [Consultado el 24/02/2017].
- Valdés-Ugalde, J.L. (2000). *Análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la Economía Mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. México: Miguel Ángel de Porrúa y Senado de la República.
- World Trade Organization (2017). Disponible en: <<http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US>> [Consultado el 24/02/2017].
- World Bank (2017). *World Development Indicators*. [en línea] Disponible en: <<https://data.worldbank.org/products/wdi>> [Consultado el 15/09/2017].

Anexo 1. Estados Unidos: importaciones de calzado desde México y tasa arancelaria a seis dígitos del Sistema Armonizado, 1994-2016

64	Calzado
640110	Impermeable con puntera metálica de protección
640191	Impermeable que incorpora una tapa protectora de metal
640192	Impermeable que cubran el tobillo sin cubrir la rodilla
640199	Impermeable que no cubre ni el tobillo ni la rodilla
640211	Botas de esquí, Calzado de esquí de fondo
640212	De caucho o plástico de esquí y calzado para snowboard
640219	De deporte con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640220	Con suela exterior y parte superior de caucho o plástico, correas
640230	Los demás que incorporen un tapón protector de metal
640291	Que cubre el tobillo, con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640299	Los demás con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640311	Botas de esquí, calzado de esquí de fondo, parte superior de cuero
640312	De cuero de esquí y calzado para snowboard
640319	De deporte, con suela de caucho y parte superior de cuero
640320	Con suela exterior de cuero y correas de cuero
640330	Calzado hecho en una base o plataforma de madera, parte superior de cuero
640340	Con taco metálico de protección, suela exterior de caucho, plástico, cuero
640351	De cuero que cubran el tobillo
640359	Los demás con suela exterior y parte superior de cuero
640391	Con suela de caucho o plástico, con parte superior de cuero, que cubre el tobillo
640399	Con suela de caucho, con parte superior de cuero (sin recubrir el tobillo)
640411	De deporte, calzado de tenis, baloncesto con suela de caucho o plástico y superior textil
640419	Con suela de caucho o plástico y parte superior de materia textil (excluyendo deporte)
640420	Con suela de cuero natural o regenerado y parte superior textil (excepto calzado de juguete)
640510	Con parte superior de cuero natural o regenerado (excepto con suela exterior de caucho)
640520	Con parte superior de materia textil
640590	Los demás de materia textil
640610	Partes de calzado superiores (excepto contrafuertes y punteras duras)
640620	Suelas y tacones de caucho o plástico
640690	Las demás partes de calzado
640691	Las demás partes de calzado
640699	Las demás partes de calzado

1994	1995	2000	2010	2015	2016	Tasa arancelaria de NMF	1994-2000	2000-2016
Importaciones (millones de dólares)								
206	237	351	319	494	413	8.22	9.3	1.6
0	0	0	2	0	0	37.50	--	-10.3
0	0	0	0	0	0	--	--	--
0	0	1	3	4	4	14.03	276.9	1.6
0	0	0	2	2	2	27.50	94.9	0.1
0	0	0	0	0	0	--	--	--
0	0	0	0	0	0	0.00	--	--
0	0	0	1	0	0	5.03	-3.5	-11.0
1	1	1	0	1	0	0.00	7.0	-9.9
0	0	0	0	0	0	--	--	--
0	0	0	1	1	2	24.33	130.8	2.1
1	3	3	32	26	25	19.84	19.9	-1.5
0	0	0	0	0	0	--	-100.0	--
0	0	0	0	0	0	0.00	--	--
2	2	3	1	0	0	4.63	12.7	-10.0
0	0	0	0	1	1	0.00	4.1	11.8
0	0	0	0	0	0	--	44.1	--
1	3	2	1	5	3	6.75	5.4	6.3
34	30	69	113	223	161	5.88	12.6	2.3
13	18	29	10	9	13	5.20	13.8	1.7
26	25	47	41	102	87	5.88	10.3	4.8
20	42	74	53	39	33	6.42	24.3	-2.9
0	0	0	1	1	9	18.00	0.2	14.2
38	46	52	8	21	21	17.50	5.1	5.8
0	0	0	0	3	0	20.83	-18.0	1.4
0	0	0	1	0	1	10.00	8.5	-2.4
0	0	0	3	2	2	7.50	35.5	-1.4
0	0	1	0	0	1	8.15	48.4	34.7
57	56	56	36	40	39	9.55	-0.2	0.4
9	6	7	1	2	1	2.70	-4.4	2.3
0	0	0	0	9	8	4.56	--	--
0	0	0	0	0	0	--	--	-100.0
3	5	4	7	0	0	--	6.4	-100.0

Anexo 1. Continuación...

64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos, partes de estos artículos
640110	Impermeable con puntera metálica de protección
640191	Impermeable que incorpora una tapa protectora de metal
640192	Impermeable que cubran el tobillo sin cubrir la rodilla
640199	Impermeable que no cubre ni el tobillo ni la rodilla
640211	Botas de esquí, Calzado de esquí de fondo
640212	De caucho o plástico de esquí y calzado para snowboard
640219	De deporte con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640220	Con suela exterior y parte superior de caucho o plástico, correas
640230	Los demás que incorporen un tapón protector de metal
640291	Que cubre el tobillo, con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640299	Los demás con suela exterior y parte superior de caucho o plástico
640311	Botas de esquí, calzado de esquí de fondo, parte superior de cuero
640312	De cuero de esquí y calzado para snowboard
640319	De deporte, con suela de caucho y parte superior de cuero
640320	Con suela exterior de cuero y correas de cuero
640330	Calzado hecho en una base o plataforma de madera, parte superior de cuero
640340	Con taco metálico de protección, suela exterior de caucho, plástico, cuero
640351	De cuero que cubran el tobillo
640359	Los demás con suela exterior y parte superior de cuero
640391	Con suela de caucho o plástico, con parte superior de cuero, que cubre el tobillo
640399	Con suela de caucho, con parte superior de cuero (sin recubrir el tobillo)
640411	De deporte, calzado de tenis, baloncesto con suela de caucho o plástico y superior textil
640419	Con suela de caucho o plástico y parte superior de materia textil (excluyendo deporte)
640420	Con suela de cuero natural o regenerado y parte superior textil (excepto calzado de juguete)
640510	Con parte superior de cuero natural o regenerado (excepto con suela exterior de caucho)
640520	Con parte superior de materia textil
640590	Los demás de materia textil
640610	Partes de calzado superiores (excepto contrafuertes y punteras duras)
640620	Suelas y tacones de caucho o plástico
640690	Las demás partes de calzado
640691	Las demás partes de calzado
640699	Las demás partes de calzado

Fuente: elaboración propia con base en MagicPlus (CEPAL, 2017) y World Trade Organization (2017).

1994	1995	2000	2010	2015	2016	Tasa arancelaria de NMF	1994-2000	2000-2016
Arancel (tasa arancelaria)								
5.52	5.68	2.66	0.10	0.33	0.16	8.22	-11.5	3.4
--	--	--	0.00	0.00	0.00	37.50	--	--
--	--	--	--	--	--	--	--	--
0.00	--	18.43	0.03	0.01	0.03	14.03	--	-1.9
37.50	--	8.22	0.00	0.01	0.00	27.50	-22.4	--
--	--	--	--	--	--	--	--	--
--	--	--	--	--	--	0.00	--	--
4.85	5.28	2.00	0.20	1.50	1.21	5.03	-13.7	11.9
0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.0	--
--	15.26	5.98	--	--	--	--	--	--
18.74	5.89	10.49	0.40	0.22	0.11	24.33	-9.2	-7.5
3.23	1.45	7.85	0.19	4.38	0.89	19.84	16.0	10.0
3.64	0.00	--	--	--	--	--	--	--
--	--	0.00	--	0.00	--	0.00	--	--
0.73	0.41	1.56	0.00	0.04	0.00	4.63	13.3	-100.0
0.45	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.0	--
7.96	0.17	0.00	--	--	--	--	-100.0	--
5.38	4.38	1.55	0.06	0.01	0.01	6.75	-18.7	-9.3
4.62	4.72	1.95	0.13	0.05	0.11	5.88	-13.4	-1.0
6.60	6.81	2.48	0.16	0.06	0.04	5.20	-15.1	-8.9
5.20	5.96	2.90	0.03	0.02	0.02	5.88	-9.3	-0.6
7.34	7.34	2.77	0.03	0.06	0.48	6.42	-15.0	18.4
34.36	9.03	3.86	0.03	0.15	0.18	18.00	-30.5	12.3
13.08	11.76	6.24	0.27	1.48	0.20	17.50	-11.6	-1.6
5.94	3.31	2.03	2.44	0.13	1.84	20.83	-16.4	-1.7
8.39	8.11	3.22	0.20	0.64	0.24	10.00	-14.7	1.2
7.09	9.44	2.51	0.37	0.02	0.03	7.50	-15.9	-14.1
3.37	5.57	2.10	0.83	0.08	0.19	8.15	-7.6	-8.9
1.48	1.05	0.06	0.01	0.00	0.05	9.55	-41.1	12.1
0.05	0.02	0.05	0.05	0.14	0.04	2.70	1.6	-1.4
--	--	--	--	0.01	0.01	4.56	--	--
--	0.00	0.00	0.36	--	--	--	--	--
0.53	0.23	0.19	0.03	--	--	--	-16.0	--

Sobre los criterios de renegociación del TLCAN

por José Carlos Ramírez

Centro de Regulación Energética y Economía del Desarrollo (CREED)
de la Universidad Panamericana (México)
Correspondencia: jcramirez@up.edu.mx

Después de haber concluido la séptima ronda de renegociación del TLCAN, en la que sobresale la ausencia del encargado de las reglas de origen por parte de Estados Unidos (EE.UU.), resulta muy importante la aparición de artículos como el de Enrique Dussel Peters porque ofrecen la claridad necesaria para disipar la incertidumbre que rodea el ambiente. Y es que, si bien se conocen algunos avances en aspectos relacionados con las *buenas prácticas regulatorias*, los temas energéticos, aduaneros y de facilitación comercial, así como los anexos sectoriales en industrias como la química y la farmacéutica, poco o nada se sabe de los logros alcanzados en la regulación de las actividades que generan el déficit comercial de EE.UU. con sus contrapartes. La renuencia del gobierno de Donald Trump a aceptar que el déficit comercial con México, originado básicamente en la cadena de autopartes-automotriz, es más bien un asunto contable ha llevado a los negociadores de EE.UU. a dilatar el acuerdo en aras de obtener supuestas ventajas para las empresas radicadas en ese país.

El artículo de Dussel Peters llama la atención sobre tres puntos esenciales que son básicos para una buena negociación. Primero, hay que ser más pragmáticos y no darle la vuelta a las preocupaciones de la Administración de Trump de revisar el acuerdo cada cinco años, pues una supervisión continua del TLCAN permitiría monitorear más eficientemente los avances en el contenido intrarregional de las cadenas de valor. De acuerdo con Dussel Peters, la cerrazón de los negociadores mexicanos, liderados por un pequeño grupo de exfuncionarios, ahora convertidos en consultores, no les permite ver nuevas oportunidades ante la caída persistente del comercio entre los tres países desde 2001. La presencia de jugadores externos al TLCAN, como China, obliga a buscar nuevas formas de incorporarlos *in situ* a las cadenas de valor y, de paso, abandonar la idea de mantener las mismas reglas de contenido regional (65%) del pasado. Con la entrada formal de estos países al acuerdo se vería, entonces, que propuestas recientes como la de garantizar que el 50%

de ese contenido se genere en EE.UU. (en particular en automóviles), resultan imprácticas e incluso peligrosas para la competitividad de la industria automotriz regional, porque al forzar a los proveedores fuera del TLCAN a cumplir las reglas de origen del tratado habría más control de esas inversiones y un repunte del comercio intrarregional.

Segundo, independientemente de cuál sea el resultado después de las rondas de negociaciones (desde la aprobación sin cambios del TLCAN hasta su cancelación), el autor deja en claro que México no está, de ninguna manera, en una posición débil frente a EE.UU. o Canadá. Mediante una simulación de escenarios tarifarios en los que supone la cancelación del acuerdo y la entrada en operación de las reglas de NMF, según los acuerdos de la OMC, el autor concluye que la tasa arancelaria de las importaciones totales de Estados Unidos provenientes de México aumentaría 29 veces (del 0.12 al 3.25 por ciento) debido a la presencia de tres capítulos (automotriz, autopartes y electrónica) que pagarían el 76.49% del aumento del arancel de la NMF (comparado al efectivamente cobrado en 2016). Del mismo modo, las importaciones provenientes de EE.UU. verían incrementada su tasa arancelaria del 0.10 al 4.69 por ciento (45 veces), que en su mayoría pagarían las cadenas de autopartes-automotriz (38.56%) y electrónica (10.71%).

En otras palabras, la cancelación del TLCAN no sólo perjudicaría a México sino también a EE.UU. y por partida doble, ya que en ambos lados de la frontera los agentes norteamericanos (consumidores y productores) tendrían que pagar más por el incremento tarifario. Del lado mexicano, no hay que olvidar que las Tres Grandes (GM, Ford y Chrysler), son las principales productoras de automóviles de pasajeros y, por ende, las que más tendrían que pagar por las exportaciones de autos a EE.UU. y las importaciones de partes del mismo país a México. Así que, pese a las amenazas del presidente Trump de suspender el tratado o, en su defecto, de iniciar una guerra comercial, mediante impuestos fronterizos o gravámenes especiales al acero o aluminio, el costo económico y político del retiro del TLCAN es también muy grande para el país estadounidense.

Tercero, y en concomitancia con el punto anterior, Dussel Peters sostiene que las potenciales pérdidas derivadas de la cancelación del TLCAN no sólo resultarían importantes para las cadenas de valor de productos exportables (autopartes-automotriz y electrónica, principalmente), sino también para las orientadas al mercado interior, como la del calzado. El análisis detallado de

esta cadena en el texto revela que los aranceles de la NMF para las empresas que importan o exportan componentes vitales para el calzado se traduciría en la posible eliminación de algunos productores de los tres países. La presencia de competidores como China o Vietnam en la proveeduría de estas partes se volvería más competitiva en el mercado nacional ante el desmantelamiento protector del TLCAN.

De aquí que las posibilidades reales de una negociación decorosa por parte de México sean muchas y no necesariamente de un seguidor pasivo. Es claro que cada país tiene asignado funciones especializadas en diferentes capítulos o categoría de productos que marcan el parámetro de sus expectativas en la renegociación. En productos electrónicos, por ejemplo, México es básicamente un ensamblador, con diferentes grados de integración nacional, y no es dable esperar que una negociación exitosa sea aquella que lo coloque como productor de circuitos integrados. Como tampoco es realista suponer que EE.UU. o Canadá lleguen a aceptar convenios de transferencia tecnológica con México en sectores donde aquellos países enfrentan una fuerte competencia externa. Pero el circuito organizacional montado por las industrias a lo largo de los últimos 24 años ha creado tal interdependencia entre los tres países que aun el más modesto papel, como el que aparentemente juega México en varios capítulos, resulta vital para la competitividad entera de la región. No hay, como bien asegura Dussel Peters, partes despreciables o segundonas en la negociación ni criterios simples o comunes que guíen las negociaciones, como lo sugiere el gobierno de EE.UU.

En este sentido, es absurdo señalar que un acuerdo como el TLCAN deba renegociarse por el simple criterio del déficit comercial estadounidense con México o por la pérdida de empleos en EE.UU. y Canadá ocasionado por el traslado de sus plantas a México. Para empezar, son criterios falsos porque no pueden ser atribuibles enteramente al TLCAN (en el caso del traslado de plantas a nuestro país) ni revelan la verdadera mecánica del comercio intra-empresa prevaleciente en el tratado (en el caso del déficit comercial). El traslado de plantas norteamericanas o canadienses es un proceso que antecede a la firma del TLCAN y constituye un fenómeno internacional de relocalización de la producción ampliamente conocido. El tratado no hizo más que acelerar el desmantelamiento de las plantas del este norteamericano que, aun sin su firma, resultaba inevitable, pues forma parte vital de la estrategia adoptada por las empresas automotrices y electrónicas de ese país desde hace 50 años

para hacer frente a la competencia asiática y europea. Datos actuales señalan que la mayor proporción de la inversión extranjera directa asociada con el TLCAN está empaquetada para realizar las tareas de ensamble de la industria maquiladora de exportación, automotriz, electrónica y aviación; es decir, para realizar las mismas tareas asignadas a México previo a la firma del TLCAN (Ramírez, Calderón y Sánchez, 2018).

De igual manera, el criterio del déficit comercial es un argumento falaz, como se puede descubrir si analizamos la principal industria superavitaria de México en su comercio con EE.UU.: la Industria Automotriz de Exportación (IAE). De acuerdo con datos de UN Comtrade (varios años) y la clasificación de la *Broad Economic Categories*, una de las siete categorías de productos, la número 5 (Equipo de transporte), es la principal responsable del déficit de EE.UU. con México, al registrar un excedente comercial en nuestro país de 61.8 miles de millones de dólares en 2014 y 72.6 miles de millones de dólares en 2016 (Ramírez, Calderón y Sánchez, 2018). Según estas cifras y la opinión que de ella deriva la comisión negociadora de EE.UU., la IAE permite a México beneficiarse de un superávit global de 63.19 miles de millones de dólares, que lo convierte en el único socio ganador del TLCAN. ¿Es correcta esta suposición? Aparentemente sí, pero es obvio que la afirmación esconde más de lo que revela.

Para aclarar este punto, considérese que las llamadas Tres Grandes han montado una red de aprovisionamiento y exportación muy eficiente en torno a los complejos flexibles localizados en los *greenfields* del país, o lugares sin tradición industrial como Silao, Hermosillo, Chihuahua o Ramos Arizpe. La red está compuesta por proveedores cercanos a las plantas de ensamble, productores de los *brownfields* nacionales (Monterrey, Saltillo) y por los llamados centros de consolidación localizados en varias partes del mundo (Japón, Brasil, Europa). La mayor parte de esos proveedores pertenece a estas corporaciones y se organiza de acuerdo con un bien sincronizado sistema de entregas Justo a Tiempo/Control Total de la Calidad, en el que triangulan sus bienes y servicios bajo un estricto comercio intra-empresa (Rangel, 2015). El aprovisionamiento puede variar, ya sea por origen o destino, dependiendo de los modelos de autos o partes producidos. Así tenemos que, en ocasiones, la mayor proporción de las piezas de ensamble puede proceder de EE.UU. y, en otras ocasiones, puede ser enviada de los centros de consolidación ubicados alrededor del mundo, con lo que la diferencia entre lo importado

y lo exportado a las matrices varía. En el primer caso, el déficit de EE.UU. con México es pequeño (por el pago de la fuerza de trabajo, embalaje y otros gastos), pero no en el segundo.

Sin embargo, la historia no termina ahí, porque mientras EE.UU. puede reexportar lo producido desde México o EE.UU. a otros lugares, y convertirse así en superavitario con esos países receptores, México queda como deficitario con los países que son sedes de los centros de consolidación o como superavitario, en su defecto, con los otros países importadores; con lo que puede darse la paradoja de que México y EE.UU. sean deficitarios y superavitarios a la misma vez. Así que para tener una idea adecuada del balance final tendría que consolidarse el cumulo de transacciones de los países intervinientes en una sola balanza comercial y no sólo registrar una parte de los flujos comerciales entre los dos países principales. En este registro habría que considerar las ganancias consolidadas de las corporaciones automotrices para verificar y, también comparar, el mejor uso alternativo de sus recursos al producir en México o en EE.UU. Los resultados finales seguramente arrojarían un hecho ya sabido: que el costo de las operaciones de las plantas norteamericanas en México es sensiblemente menor, con el mismo nivel de eficiencia productiva, que en EE.UU. convirtiendo a esas empresas en las verdaderas ganadoras de ese tipo de triangulaciones comerciales.

Con todo esto queda claro que el llamado de Dussel Peters a establecer negociaciones en terreno nivelado y con criterios no ideologizados no es, para nada, descabellado. México es de suma importancia para las grandes empresas norteamericanas y canadienses y sin su plataforma productiva difícilmente podrían hacer frente a la competencia externa en varios productos claves, como automóviles o electrónicos (no en vano las empresas automotrices se oponen a la cancelación del TLCAN). Con ese reconocimiento, Dussel Peters pide buscar el fortalecimiento de las cadenas de valor como piedra angular de los criterios de negociación para, así, convertir a los productores nacionales en jugadores de primer nivel en varios capítulos hasta ahora vedados para ellos. Y es que si bien el TLCAN ha traído beneficios tangibles en remesas, empleos y mejores salarios en algunas regiones y actividades muy localizadas del país, no ha permitido desarrollar la proveeduría nacional en varias cadenas de productos de mediana y alta tecnología. Con excepción de algunas decenas de productores de Monterrey, Saltillo, Guadalajara, Querétaro y CDMX, no es posible encontrar proveedores de segunda y tercera filas que logren conectar

la operación de las grandes empresas extranjeras con la matriz productiva nacional. En ese sentido, los beneficios del TLCAN han sido limitados y de corto plazo (Ramírez, Calderón y Sánchez, 2018).

El México actual es mucho más importante para los dos países socios que el de 1994 y eso debe quedar evidenciado en la renegociación. El impulso de esquemas de integración de productores nacionales en las cadenas de valor es una propuesta que requiere ser defendida con otras monedas de cambio, como la reforma energética o de telecomunicaciones, la inclusión de nuevos productos tecnológicos no contemplados en la primera negociación o, incluso, factores de seguridad binacional y tráfico de drogas. Nada debe subestimarse porque si, en realidad, se busca que el TLCAN sea una puerta de entrada para el crecimiento nacional (y no regional y desvinculado como hasta ahora) tiene que abandonarse la idea imperante de antaño de ser maquiladores para implantar un esquema de participación compartida en proyectos que desarrollen capacidades permanentes en el país. En este proceso, el gobierno tiene que promover un proyecto de crecimiento independiente que tome al TLCAN como un elemento más en su política de diversificación exportadora y no como su única apuesta (Hernández-Trillo, 2018).

Los riesgos actuales que corre México por una eventual cancelación del TLCAN es una dura lección que no debe olvidarse, sobre todo porque sacrificar la creación de cadenas de productos con alto contenido nacional por un programa de exportaciones, más de relumbrón político que de interés nacional, deja al país entero vulnerable y sujeto a las olas proteccionistas de gobiernos como el de Trump. El reconocimiento de que el costo alternativo de basar el programa de crecimiento en un esquema ya agotado de *export led-growth* (al menos en los términos pasados) ha sido muy alto, es un buen principio para aceptar que las renegociaciones son necesarias (aunque quizás las formas no lo sean) e impostergables. El problema ahora es conocer con qué criterios los mexicanos enfrentarán esas nuevas negociaciones y en eso la lectura del artículo de Dussel Peters se antoja importante, refrescante y necesaria.

REFERENCIAS

- Hernández-Trillo, F. (2018). Mexico, NAFTA, and beyond. *The International Trade Journal*, 32(1), pp. 5-20.
- Ramírez, J., Calderón, C., y Sánchez, S. (2018). Is NAFTA really advantageous for Mexico? *The International Trade Journal*, 32(1), pp. 21-42.

Rangel, B. (2015). Las diferencias de calidad, eficiencia y flexibilidad en las plantas automotrices de exportación. Tesis de doctorado, Universidad Anáhuac México Norte.

UN Comtrade (varios años). Disponible en: <<http://comtrade.un.org/>>.

Comercio exterior y crecimiento económico en México: más allá de la renegociación del TLCAN

por Juan Carlos Moreno Brid,* Isabel Salat y Joaquín Sánchez

Facultad de Economía de la UNAM (México)

*Autor para correspondencia: mbrid@economia.unam.mx

1. INTRODUCCIÓN

El artículo de Enrique Dussel Peters (2018) tiene muchos méritos. Quizá el más importante es su contribución a, digamos, aterrizar la discusión en cuanto a los efectos que puede tener la renegociación del TLCAN sobre las exportaciones y, con ello, sobre el desempeño de la economía mexicana. De especial valor encontramos, en este aspecto, su análisis sobre la modificación previsible a las tasas arancelarias de México en el comercio con EE.UU. si se cancela el Tratado. Como bien señala, si la dinámica comercial binacional pasa a operar en el marco de la OMC con las especificidades de nación más favorecida, el alza en el arancel promedio dista de ser considerable, aunque en algunas industrias su aumento puede ser notable. Abundando en ello, su aporte al estudio de los efectos posibles en tal contingencia a la participación de México en la cadena del calzado es un insumo muy útil para todo esfuerzo por diseñar políticas sectoriales de desarrollo productivo en el marco de un nuevo TLCAN o bien si se cancela.

El Tratado ha sido un elemento característico de la agenda de reformas de mercado iniciada desde mediados de la década de 1980, orientada a colocar al sector privado, más específicamente a las exportaciones manufactureras, como motor de expansión de la economía mexicana. Condiciones centrales en su instrumentación fueron la puesta en marcha de una rápida apertura comercial y financiera —y un retraimiento de la intervención del Estado en la esfera productiva—. A esta agenda, en 1994, la suma del TLCAN creó un marco regulatorio trinacional de largo plazo para facilitar y liberar progresivamente

el comercio de bienes y servicios y normar la inversión extranjera directa en la zona sujeta a requisitos de contenido subregional y otras normativas. Asimismo, como afirmó el Presidente Salinas de Gortari (1992), con el TLCAN se buscó asegurar un candado internacional legal para que las reformas de mercado no fueran echadas para atrás por futuros gobiernos de diferente inclinación ideológica o programática.

Con las reformas, y el TLCAN, se colocó a México como una plataforma de exportación con acceso privilegiado y condicional al mercado de EE.UU. Así, en este proceso, México reorientó su actividad productiva al mercado externo, preponderantemente al de EE.UU. Las exportaciones pasaron a ser más del 33% del PIB frente al 8% que representaban en 1981. Ahora bien, el dinamismo exportador estuvo concentrado en relativamente pocas empresas, y distó de derramar sus efectos positivos a gran parte de la economía, con lo que a nivel agregado su impacto fue mucho menor al que habían prometido sus impulsores.

Así, el TLCAN y las reformas de mercado, como han señalado Dussel Peters (2011; 2018); Blecker (2009; 2014) y Moreno-Brid y Ros Bosch (2010; 2018) *inter alia* en diversas ocasiones, acentuaron la dualidad de la estructura productiva del país, sin lograr dinamizar suficientemente ni la producción ni la productividad ni el empleo, a nivel agregado. Con lo cual coexisten regiones —las menos— que se encuentran dinámica y favorablemente vinculadas al sector exportador con otra regiones —las más— que permanecen rezagadas tecnológica, económica y, en última instancia, socialmente. Con excepción de algunas ramas, la ventaja competitiva de la nueva inserción comercial fue, desafortunadamente, más la mano de obra de barata que la innovación y la incorporación de valor agregado. Esta polarización económica exacerba el contexto de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad, con impactos sociales de peso, dada la baja movilidad socioeconómica intergeneracional. Todo ello, como es conocido, limita la expansión del mercado interno y debilita el potencial de crecimiento económico. Además, puede poner en riesgo la estabilidad política y social.

Como insisten Dussel y otros investigadores, la implementación del TLCAN y las reformas no derivaron en un proceso de convergencia de productividades, salarios y niveles de vida de México con Estados Unidos y Canadá. Al contrario, las brechas económicas y productivas entre México y su vecino del norte son mayores hoy que las que había en 1980, y no muestran signos

de disminuir. De hecho, la economía mexicana lleva décadas sumida en una trampa de lento crecimiento. Saludamos, asimismo, la insistencia de Dussel Peters en señalar que el gobierno mexicano debería desde tiempo atrás contar con una evaluación profunda de los efectos —positivos y adversos— y las limitaciones del TLCAN. Esa evaluación es necesaria para posicionar mejor al país en la renegociación actual y para rediseñar las políticas nacionales de comercio e inversión con la subregión, y con China. Urge para repensar la agenda de desarrollo independientemente del rumbo que tome el TLCAN.

Nuestro aporte busca complementar el texto de Dussel Peters, haciendo énfasis en que independientemente del desenlace que tenga el TLCAN, han fracasado las reformas de mercado en cuanto a su propósito de lograr para México un crecimiento dinámico liderado por las exportaciones (*export-led growth*). Las exportaciones mexicanas ni cuando tuvieron su espectacular auge entre la década de 1990 y el 2007 lograron un alza elevada y sostenida del PIB real del país. Menos aún lo lograron a partir de la crisis financiera de 2008-2009, aún antes de la llegada de Trump, pues el comercio mundial perdió impulso; y con ello el de México. Finalmente, la llegada de Trump y su discurso agresivamente proteccionista contra México viene a poner el último clavo en el ataúd de la estrategia de *export-led growth*. Su retórica y algunas de las medidas iniciales de protección comercial indican que difícilmente México será un beneficiario importante de una expansión sostenida de la actividad económica de EE.UU.

Este diagnóstico nos lleva a concluir que Trump representa, además de una amenaza, una gran oportunidad para repensar un nuevo curso de desarrollo; una nueva agenda de políticas económicas para México. Esta nueva agenda deberá tener dos pilares. Por una parte, deberá robustecer al mercado interno para que compense la falta de impulso del mercado externo como motor de expansión de la demanda agregada de la economía mexicana. Para ello, la desigualdad deberá ser una preocupación prioritaria de la política macroeconómica, es decir, de la política fiscal, financiera y monetaria; no sólo de la política social como a lo mucho ha sido. Por otra parte, urge poner en marcha una nueva política industrial; en particular, una política de desarrollo productivo que fortalezca la generación de valor agregado —no las exportaciones—, la innovación y el fortalecimiento de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en la matriz productiva del país. Todo ello exige un nuevo consenso o pacto social para impulsar la formación bruta de capital fijo y una reforma

fiscal tanto en los aspectos de ingreso como en los de gasto en pro de una mayor igualdad, eficiencia e inversión en infraestructura.

Puesto en otras palabras, la llegada de Trump y su insistencia en renegociar el TLCAN obliga a reconocer la necesidad urgente de rediseñar y poner en marcha una nueva agenda de desarrollo. Esta deberá identificar la gama de políticas públicas para aminorar la vulnerabilidad externa e impulsar el desarrollo con igualdad de la economía mexicana. Esta obligación era evidente hace buen tiempo, de cara a las fallas estructurales de la evolución de la economía mexicana con las reformas de mercado, aplicadas desde mediados de la década de 1980. Su insistencia en colocar a la estabilización macro (baja inflación y un mínimo déficit fiscal) como condición necesaria y suficiente para el crecimiento económico elevado y sostenido, así como su énfasis en retraer la participación del Estado en la esfera económica y en los procesos de formación de capital fijo, han sido errores graves que urge corregir.

2. A MANERA DE BALANCE

Como señalamos arriba, el TLCAN, acompañado de las reformas de mercado implementadas desde mediados de la década de 1980, transformaron la forma de inserción de la economía mexicana en el comercio internacional, recargando ahora su dinamismo en el sector exportador —y no en el mercado interno— de manufacturas en vez de petróleo. Además, su penetración en los mercados mundiales manufactureros se ha acompañado de un aumento en la sofisticación tecnológica de sus exportaciones. Empero, cabe señalar que diversos estudios, por ejemplo CBO (2003), consideran que el auge exportador de México ya había entrado en una trayectoria de fuerte impulso antes de la implementación del Tratado. En ese sentido, su aporte fue más bien marginal al alza exportadora. En contraposición, la Secretaría de Economía afirma que el Tratado fue el principal motor del comercio exterior en la economía mexicana y la base de su competitividad internacional (Secretaría de Economía, 2017, p. 7).

Independientemente de cual es la valoración más adecuada de su peso específico en el avance hacia el llamado *export-led growth*, el TLCAN ha sido un elemento señero en la estrategia de desarrollo del país, sirviendo como una suerte de paraguas regulatorio trinacional a la inversión productiva en México. En ese sentido, una posible salida unilateral de Estados Unidos de éste, además de su efecto de corto plazo en el comercio, bien puede traer,

ceteris paribus, un deterioro mayor en el clima de inversión privada, tanto local como extranjera. Estos efectos adversos en el clima de negocios y, por ende, en la formación de capital en el mediano plazo son más importantes que los impactos en la balanza comercial, en la medida en que debilitan el mantenimiento, ampliación y modernización de la maquinaria, equipo e infraestructura. Todo ello mina el potencial de crecimiento productivo de largo plazo de la economía mexicana.

Para documentar las falencias del modelo seguido en el país, en cuanto a su particular búsqueda del *export-led growth*, cabe mencionar que desde 1994 el crecimiento anual medio del PIB real del país ha sido de 2.5% anual, inferior tanto a los registros correspondientes de la economía mexicana en los años 1960 y 1970 como del promedio de alza de las economías emergentes. La incidencia de la pobreza está en niveles muy elevados, cercanos a los que prevalecían en la década de 1990. La convergencia en salarios, productividad y mejores niveles de vida con el país del norte no se ha materializado. Con la implementación del Tratado, la brecha del PIB per cápita entre México y Estados Unidos se ha ensanchado.

Asimismo, el mercado laboral de México se encuentra altamente fragmentado. Cerca del 60% de los ocupados se encuentran en la informalidad (ILO, 2014) y hoy en día el índice de pobreza laboral rebasa el 40% (CONEVAL, 2017). A la vez, en años recientes, los trabajos que se generan se ubican cada vez más en los niveles bajos de remuneraciones, de hasta tres salarios mínimos, en un contexto en que éste tiene un poder adquisitivo alrededor de 75% por debajo del que tenía hace tres décadas (véase Gobierno de la Ciudad de México, 2014). El aumento del 10.4% en el salario mínimo nominal en 2017 ha sido más que cancelado en términos reales por el alza en la inflación. Por demás importante, el salario mínimo sigue por debajo de la línea de bienestar establecida por la Constitución de 1917. Enmarcando este decepcionante desempeño, prevalece gran desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza que, de acuerdo a Esquivel (2014; 2015) y otros expertos, se ha agudizado en los últimos años.

Ya en su campaña electoral, las diversas y múltiples críticas del Sr. Trump a México, a la forma de relación de la economía nacional con la de EE.UU.—incluyendo, en particular, sus declaraciones en torno al TLCAN como un abuso hacia su país y su intención de cancelarlo— han creado un escenario de elevada incertidumbre en torno al panorama económico de nuestro país.

Sus críticas pegaron fuerte al clima de negocios del país, dado el papel de las exportaciones a EE.UU. como motor de la economía mexicana, la gran concentración de los flujos de inversión extranjera directa y de las remesas familiares provenientes de EE.UU. Puesto de otra forma, con tales declaraciones amenazó las principales fuentes de ingresos de divisas al país. Tales amenazas cobran mucha relevancia, dada la restricción estructural de balanza de pagos que limita el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana.

El efecto Trump complica el panorama nacional puesto que, además de estar en una senda de muy limitada expansión de larga data, la economía mexicana sufre en meses recientes el deterioro de variables clave en su estabilización macroeconómica. La inflación, a finales de 2017, se posicionó en 6.77%; su máximo en 17 años. En febrero de 2018, el Banco de México respondió con un alza en la tasa de interés, sitúandola en 7.5%, apuntando que la política monetaria será más restrictiva este año. Por otra parte, la inversión pública y el gasto en desarrollo social se han reducido en una proporción considerable en el último sexenio, 26.3 y 7.1 por ciento respectivamente. En el mismo periodo, la deuda como proporción del PIB se ha elevado más de diez puntos porcentuales.

En dicho escenario, no sorprende que las expectativas de crecimiento del PIB hayan ido cayendo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticó recientemente un 2.3% de alza en el PIB para 2018. Las presiones proteccionistas de Trump, el alza de las tasas de interés en el mundo, el incierto avance y desenlace de la renegociación y la incertidumbre típica ligada a un año de elecciones presidenciales en México, ensombrecen más el clima de inversión en el país.

La postura del gobierno mexicano ha reiterado que, como parte de la renegociación, no se aceptarán la reimposición de aranceles, cuotas, fijación de contenido de insumos de EE.UU. en la producción subregional, u otros mecanismos que restrinjan las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos. Sin embargo, con persistencia e intensidad siguen las declaraciones del presidente Trump en contra del TLCAN. La más reciente fue acompañada de su amenaza de imponer aranceles al aluminio y al acero de no lograr un TLCAN que él considera un “buen acuerdo” para EE.UU. Agréguese a este escenario las presiones con declaraciones públicas de Trump para que México pague la construcción del muro que pretende erigir a lo largo de toda la frontera y su recientemente publicitado desdén por los efectos adversos de las guerras

comerciales que puede desencadenar. Todo ello no hace más que complicar el panorama.

De acuerdo con la información publicada, el consenso alcanzado en las negociaciones hasta el momento ha sido en seis de los treinta capítulos que se acordaron renegociar. Entre ellos están diversos aspectos incluidos en prácticas regulatorias, medidas anticorrupción y transparencia, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros. Pero existen fuertes discrepancias en temas clave, destacando en especial los ligados al sector automotriz-autopartes y en el aumento de las reglas de origen propuesto por la administración de Trump, la cláusula de ocaso (*sunset*), la imposición de cuotas estacionales a la exportación de productos agropecuarios, los mecanismos de solución de controversias y varios más.

Sin entrar en un análisis de factibilidad de los distintos escenarios, es claro que la cancelación unilateral del Tratado significaría un freno al crecimiento de la economía mexicana. CEPAL (2018) estimó una caída esperada del PIB de uno o dos puntos porcentuales en dicha contingencia; con recuperación progresiva posterior, dependiendo de las políticas que se apliquen. Sin ser un resultado deseable, tampoco representa la catástrofe de mediano plazo que algunos temen, siempre que: 1) la cancelación signifique la entrada en vigor del marco regulatorio del comercio y de solución de controversias y normas arancelarias bajo lo establecido por la OMC y la cláusula de NMF, 2) la transición se dé en un marco de relativa tranquilidad de los mercados de capitales, es decir, evitando pánicos y burbujas especulativas, y 3) se mantenga la flexibilidad de la política cambiaria de manera que acomode en mayor o menor grado, mediante una depreciación, el choque externo adverso.

En cuanto a este último punto, como muestran otras experiencias de economías emergentes y de las plenamente industrializadas, el tipo de cambio es una variable clave para el fortalecimiento del mercado interno, así como para la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones. Mantener un tipo de cambio real, que evite tendencias de largo plazo a estar sobrevaluado, es importante. Asimismo, la depreciación cambiaria, como respuesta a una eventual salida del TLCAN, *a priori*, no necesitaría ser especialmente elevada para compensar el alza de aranceles bajo el sistema de NMF en la OMC, dados los cálculos que ofrece Dussel Peters (2018) al respecto. Punto importante sería, en dado caso, tener una respuesta firme de política macro junto con un pacto político y fiscal que ayude a mantener tranquilidad en los

mercados de capitales de corto plazo. ¿En qué medida se podría lograr evitar pánicos, corridas contra el peso, o episodios especulativos mayúsculos en caso de cierre abrupto del TLCAN, sin recurrir a medidas de administración de flujos de capitales como las que permite incluso el FMI? Es una pregunta crucial, que hoy está abierta.

3. POR UNA AGENDA NUEVA DE DESARROLLO, MÁS ALLÁ DE LA RENEGOCIACIÓN O FIN DEL TLCAN

Como arriba señalamos, la desaceleración de largo plazo que ha tenido la economía mexicana desde fines de la década de 1980 es un resultado que no se esperaban los arquitectos de las reformas de mercado y de la puesta en marcha del TLCAN. Ha resultado paradójico que el auge del valor exportado de manufacturas no se haya acompañado de un dinamismo similar en la generación de valor agregado de dicha industria. De hecho, como hemos señalado en otros trabajos, esta falta de impulso de dicha generación se manifiesta también en una terciarización prematura del empleo y el producto nacionales, es decir, en un alza notable de la participación del sector servicios en el PIB y en el empleo. Vemos, aún con el TLCAN en marcha y las exportaciones en agudo ascenso, una progresiva incapacidad de la manufactura para absorber la creciente mano de obra que ingresa al mercado de trabajo, que se ve obligada a colocarse en tareas de escasa productividad y bajos ingresos en servicios con escasa protección y seguridad social.¹

Un elemento detrás de la lenta trayectoria del PIB manufacturero —y en consecuencia del PIB agregado— a pesar del vigoroso impulso de sus ventas externas, es la creciente prevalencia que se ha dado en las industrias exportadoras de aplicar procesos maquiladores, es decir procesos intensivos en el uso de insumos importados.² Otro elemento en esa dirección es la ruptura o debilitamiento de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en la matriz productiva de México; es decir, los insumos importados también fueron progresivamente desplazando a los de origen local en los procesos de fabricación para el mercado interno. Tal desplazamiento responde, en

¹ Para un estudio de la desindustrialización prematura en México véase Cruz (2010).

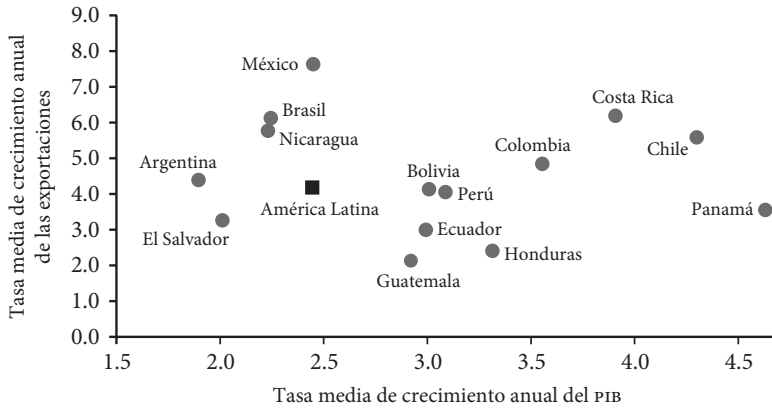
² Véanse los diversos trabajos de Carlos A. Ibarra y Robert A. Blecker sobre el alza en el uso de bienes intermedios importados en las actividades de exportación de México; por ejemplo, Blecker e Ibarra (2013).

parte, a la apertura comercial inaugurada a mediados de la década de 1980 y, sobre todo, con el TLCAN de 1994 en adelante, a la eliminación de las políticas industriales, así como a la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real. Todo ello se conjuntó adversamente con una muy débil evolución de la formación bruta de capital fijo del sector privado junto con el retraimiento de la inversión pública.

El escaso impulso de la inversión volvió imposible ampliar significativamente la infraestructura y, salvo excepciones muy notables, modernizar con el dinamismo suficiente la maquinaria y el equipo productivo. Lo anterior, aparejado a una política deliberada de contención de salarios, tuvo como resultado que la ventaja competitiva de México en el concierto internacional se basara más en su mano de obra barata y menos en su capacidad de innovación y desarrollo tecnológico. Ello tuvo lugar con el TLCAN operando en pleno, de acuerdo a su diseño original; mucho antes de que se pensara que algún día se abriría su renegociación, y todavía menos que dicha renegociación fuese por instancia y presiones de EE.UU.

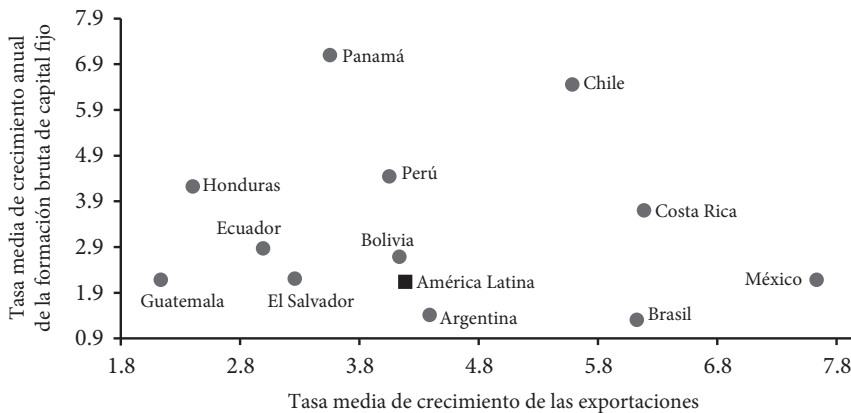
La disociación registrada en la manufactura mexicana, entre las trayectorias de sus exportaciones y de su producto interno bruto, cobra expresión en una disociación semejante a nivel de la economía en su conjunto, en buena medida por el gran peso que tienen las manufacturas en las ventas externas totales. Esta divergencia en el comportamiento de ambos agregados macro, en el caso mexicano, es una singularidad en el contexto latinoamericano, como se ilustra en las gráficas 1 y 2. En efecto, entre 1980-2016 México fue la economía de América Latina que registró la tasa promedio anual de expansión más alta de las exportaciones. Pero, a la vez, distó de ubicarse entre las economías más dinámicas de América Latina ni en cuanto al crecimiento de su formación bruta de capital fijo ni de su PIB real total. La paradoja anterior lleva a insistir en que los obstáculos, los factores que mantienen a la economía mexicana inserta en esta senda de muy bajo crecimiento, no tienen su origen en una falta de demanda externa como tal. Lo tienen en el débil repunte de la inversión, en la fuerte presencia de actividades maquiladoras —dependientes de insumos importados— en las industrias exportadoras, y en el escaso impulso de la demanda interna. El origen de estos tres factores no tiene relación mayor con el TLCAN. Por ende, su remoción, aminoramiento, o agudización tampoco es contingente con el desenlace de la renegociación del TLCAN. Requiere una reorientación de políticas clave, tanto macro como de desarrollo productivo o industrial, que van mucho más allá de la continuación del Tratado.

Gráfica 1. México y países seleccionados de América Latina. Crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1980-2016 (tasa media de variación anual, porcentajes, con base en datos a precios constantes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, disponible en: <<http://www.banco mundial.org/>>.

Gráfica 2. México y países seleccionados de América Latina. Crecimiento de las exportaciones y de la formación bruta de capital fijo, 1980-2016 (tasa media de crecimiento anual, porcentajes, con base en datos a precios constantes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, disponible en: <<http://www.banco mundial.org/>>.

La ausencia de una relación directa, robusta entre las exportaciones y la inversión bruta fija en México, en este largo periodo de reformas de mercado, ayuda a entender por qué el auge exportador manufacturero no detonó una

etapa de elevada y sostenida expansión de la actividad económica del país en su conjunto. Asimismo, explica por qué, como han señalado el FMI, el Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (CEMPE) de la UNAM y la SHCP, entre otras fuentes, la tasa de crecimiento potencial de la economía mexicana es mucho menor ahora que hace dos o tres décadas. De ser alrededor de un 5% anual o más, en la actualidad la tasa de alza potencial de largo plazo del PIB real se ubica por debajo del 3% anual.

Un enfoque complementario para apreciar los logros y las limitaciones del cambio en la agenda de desarrollo de México, que trajeron las reformas de mercado y el TLCAN en la búsqueda de afianzar a las exportaciones como motor de crecimiento, se basa en el cálculo de los multiplicadores de demanda agregada a partir de un modelo macroeconómico simple.

En este enfoque se parte de la ecuación que iguala la oferta agregada ($PIB + M$) con la demanda agregada ($C + I^G + I^P + X$). Donde, en una primera aproximación para fines de mera ilustración, se toma a las exportaciones (X), a la formación bruta de capital fijo pública (I^G) y a la privada (I^P) como variables exógenas, y a las importaciones (M) y al consumo (C) como variables endógenas y dependientes exclusivamente del nivel de ingreso. En este modelo simple se deja fuera el comportamiento de los mercados financieros y de la inflación:

$$Y + M = C + I^G + I^P + X \quad [1]$$

$$C = C_0 + c(Y) \quad [2]$$

$$M = M_0 + m(Y) \quad [3]$$

Con base en las tres ecuaciones anteriores se parte de expresar la tasa de crecimiento anual del PIB como una suma ponderada de las tasas de crecimiento medio anual de las exportaciones y de las dos componentes de la formación bruta de capital fijo:

$$\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \alpha \left[\frac{\Delta I_t^G}{I_{t-1}^G} \frac{\Delta I_{t-1}^G}{Y_{t-1}} + \frac{\Delta I_t^P}{I_{t-1}^P} \frac{\Delta I_{t-1}^P}{Y_{t-1}} + \frac{\Delta X_t}{X_{t-1}} \frac{\Delta X_{t-1}}{Y_{t-1}} \right] \quad [4]$$

$$\alpha = \frac{1}{m + s} \quad [5]$$

Los tres sumandos dentro del paréntesis rectangular del lado derecho de la expresión [4] corresponden, respectivamente, a la contribución de la inversión pública, de la privada y de las exportaciones al crecimiento anual del PIB. Cada sumando, por construcción, es el producto de la tasa de crecimiento de la variable respectiva en el periodo en cuestión, ponderada por su participación en el PIB en el año inicial. La letra alfa (α) en la expresión [5] corresponde al “multiplicador” tradicional, definido como el inverso de la suma del coeficiente de ahorro (s) y de la participación de las importaciones en el PIB (m).

El cuadro 1 muestra los resultados numéricos correspondientes a la aplicación de este modelo macro muy sencillo —dado por las expresiones [4] y [5]— para el cálculo de la tasa de crecimiento media anual del PIB real en México, a precios de 2013. Se distinguen dos subperiodos, 1960-1981 y 1988-2016, que pueden tomarse como ilustrativos de los dos modelos de desarrollo seguidos por México en su era moderna: el de industrialización liderada por el Estado y el de corte neoliberal con las reformas de mercado y el TLCAN. Se hace abstracción de los años 1983-1987, al considerarlos como fase de construcción de la nueva agenda. Además, estuvieron marcados por elevada inflación y fuertes caídas del PIB ante el impacto de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste aplicadas para enfrentarla.

La aplicación del modelo descrito permitió tener un orden de magnitud relativa —en cada uno de los subperiodos considerados— del efecto de arrastre de la demanda, por una parte, de la formación bruta de capital fijo y, por otra parte, de las exportaciones sobre el ritmo de actividad económica. Es decir, nos ayuda a ver el papel relativo de las exportaciones *vis-à-vis* la inversión bruta fija como motor de crecimiento del PIB real.

Los resultados revelan, de acuerdo a los coeficientes reportados en las columnas D, G y J, que en 1960-1981 el efecto de arrastre de la formación bruta de capital fijo (0.89) —con la pública de 0.38 y la privada de 0.51— más que duplicó el de las exportaciones (0.31). En el segundo lapso, la posición dinámica se revierte. El peso de las exportaciones como motor de crecimiento de la demanda agregada (0.62) más que duplica el de la inversión total (0.30), ya no se diga de la inversión pública (0.03) o la privada (0.27) por separado. Es decir, es evidente el éxito de las reformas neoliberales, junto con el TLCAN, en colocar a las exportaciones en un papel central de impulso a la actividad productiva, al PIB real. Empero, este éxito no se tradujo en un mayor ritmo de crecimiento económico en este segundo periodo. Lejos de ello.

Cuadro 1. México: efectos multiplicadores de la inversión y de las exportaciones sobre el PIB (cálculos con datos a precios de 2013)

Periodo	PIB		Inversión pública		Inversión privada		
	$(Y_t - Y_{t-1})/Y_{t-1}$ (A)	$\Delta IPub_t/IPub_{t-1}$ (B)	$IPub_{t-1}/Y_{t-1}$ (C)	$(D) = (B) \cdot (C)$	$\Delta IPriv_t/IPriv_{t-1}$ (E)	$IPriv_{t-1}/Y_{t-1}$ (F)	$(G) = (E) \cdot (F)$
1961-1981	2.87	6.93	0.05	0.38	3.89	0.13	0.51
Tasa media de crecimiento	6.35	9.87			7.48		
1988-2016	1.20	0.61	0.04	0.03	2.13	0.13	0.27
Tasa media de crecimiento	2.65	1.60			3.87		

Periodo	Exportaciones		Multiplicador
	$\Delta X_t/X_{t-1}$ (H)	X_{t-1}/Y_{t-1} (I)	
1961-1981	5.85	0.05	0.31
Tasa media de crecimiento	9.14		
1988-2016	4.07	0.15	0.62
Tasa media de crecimiento	5.56		
			α
			2.39
			1.29

Fuente: elaboración propia con base en la reconstrucción de series históricas a partir de datos oficiales de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), véase Moreno-Brid, Sandoval y Valverde (2016).

Para empezar, las tasas de alza media anual de cada una de los principales agregados macro aquí considerados —PIB, inversión total y desagregada, y exportaciones— fueron sustancialmente superiores en 1960-1981 que en 1988-2016. En especial, nótese que el PIB real creció a una media anual de 6.35% en el primer lapso y a tan sólo 2.65% en el lapso reciente, ya bajo las reformas de mercado y con el TLCAN operando.

Cabe subrayar que el multiplicador de la inversión y de las exportaciones es mucho menor en el segundo periodo frente al primero. De hecho, como muestra la última columna del cuadro 1, el multiplicador bajó de 2.39 a 1.29. Esta caída responde, sobre todo, al alza de la penetración de las importaciones en el mercado nacional, pues el coeficiente de ahorro se mantuvo con muy escasa variación (Véase *inter alia* Moreno-Brid, 1999; Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010; Loría, 2009).

Así, y recuperando las conclusiones de un estudio de la CEPAL de hace algunos meses, cabe afirmar que “(...) las reformas de mercado [junto con el TLCAN] ayudaron a colocar al sector exportador como motor de la economía mexicana. Sin embargo, sea por fallas en su diseño conceptual o falencias en materia de aplicación, el éxito exportador no dio un impulso robusto sostenido a la actividad económica en su conjunto. En esa suerte, con las reformas y el TLCAN se consolidó un *export-led (slow) growth*”, pues no obstante que las exportaciones crecieron mucho más que la inversión, la tasa de largo plazo de expansión del PIB real cayó a menos de la mitad. Así, la brecha de ingresos per cápita frente a EE.UU. se amplió y la economía crece a tasas que distan de las necesarias para absorber el alza en la oferta anual de mano de obra, ya no se diga para reducir la pobreza de manera sustancial.

Como hemos mencionado, y punto crucial que debe subrayarse de los resultados del cuadro 1, en el aletargamiento de la dinámica de la actividad económica del país pos 1988, juegan un papel importante el debilitamiento de la formación bruta de capital del sector público que no fue compensado por el repunte de la inversión privada y la reducción del multiplicador de la demanda (de hecho, por el alza en la elasticidad ingreso de las importaciones). Resolver estos retos va mucho más allá de los resultados de la renegociación del TLCAN. Su desenlace puede afectar en buena medida este empeño, pero sobre todo por lo que implique sobre el dinamismo de la inversión privada. Su impacto sobre las exportaciones por el alza de aranceles, como muestra Dussel Peters (2018), parece *a priori* manejable con la política cambiaria,

cierta diversificación de mercados y posibles avances en la sustitución de importaciones. Resolver lo demás, es decir, dinamizar la inversión pública y fortalecer los encadenamientos internos (elevar el multiplicador) implica rediseñar la política fiscal, la política industrial y, sin duda, la cambiaría de largo plazo. Todo ello presupondría un nuevo pacto político por la inversión y el desarrollo incluyente. Como *slogan* político suena bien, como propuesta de construcción de consensos políticos entre actores clave suena cuando menos ardua; aunque urgente e indispensable.

4. CONCLUSIONES

La implementación de las reformas de mercado a principios de la década de 1980 y la entrada en vigor del TLCAN fueron exitosas para aprovechar la ventaja competitiva de la economía mexicana para desarrollarse como potencia exportadora. En efecto, en 2016, México ocupó el 13° lugar a nivel mundial como país exportador. Sin embargo, la dependencia que ha desarrollado la economía mexicana respecto al crecimiento del mercado estadounidense limita las perspectivas de crecimiento y desarrollo.

El TLCAN, acompañado del progresivo abandono del Estado en la esfera económica, ha encerrado a México en una trayectoria de crecimiento en la que cualquier crecimiento que ocurra, aunque sea lento, deriva la mayor parte del impulso de la exportación y, por tanto, es altamente dependiente sobre el crecimiento del mercado estadounidense y otros factores externos (Blecker, 2009). Siguiendo dicha línea, la renegociación del TLCAN es una oportunidad u obligación para replantear algunos aspectos de la actual agenda de desarrollo y reducir las vulnerabilidades de la economía mexicana frente a la agenda proteccionista de Trump.

Independientemente del curso de la renegociación del TLCAN, consideramos que urge repensar la agenda de desarrollo del país para salir de la trampa de lento crecimiento y persistente desigualdad en la que permanece estancada la economía mexicana en las últimas tres décadas. Esta nueva agenda de desarrollo tiene dos elementos cruciales: 1) procurar una redistribución funcional progresiva del ingreso para abatir la desigualdad y fortalecer el mercado interno como motor de impulso de la demanda agregada, y 2) avanzar hacia la transformación estructural de la economía mexicana a fin de robustecer la generación de valor agregado. La innovación y el desarrollo tecnológico —y no sólo el valor bruto exportado— mediante más y mejores eslabonamientos

productivos hacia atrás y hacia delante, mediante una política industrial activa. Sin duda, será necesario reformular la forma de relación de México con China y los países asiáticos, y con mercados específicos cuyo dinamismo en diversos nichos y actividades pueda aprovechar el país.

Para instrumentar esta nueva agenda es crucial una intervención mucho más activa del Estado en la economía, tanto en su función de árbitro en la distribución funcional del ingreso —entre trabajo y capital— como en su función en la transformación de la estructura productiva mediante más y mejor inversión pública y una política industrial activa; ambas con visiones regionales con énfasis en el sur. Entrar al análisis de las alternativas de diseño e instrumentación de dichas políticas macro y sectoriales específicas sería objeto de otro artículo.

El mejor escenario que podría surgir de la actual renegociación es una actualización del Tratado que permita mejorar la competitividad de la región en su conjunto. Aun así, el TLCAN revisado puede jugar cuando mucho un papel pequeño en remover los grandes obstáculos que frenan el crecimiento de la economía mexicana. Ello no implica que la renegociación carezca de importancia. Implica tan sólo que, así como el TLCAN original nunca se convirtió —ni podía convertirse— en la gran palanca que dinamizaría a la economía mexicana en su conjunto, su revisión tampoco lo será. Su cancelación tampoco provocará una crisis profunda, siempre que el gobierno esté ya listo para poner en marcha tanto las políticas macroeconómicas para hacerle frente en el corto plazo como una nueva agenda desarrollo para promover una transformación productiva con igualdad. En todo caso, es claro que el TLCAN no es la solución ni el origen de los retos a los cuales se enfrenta hoy la economía mexicana.

REFERENCIAS

- Blecker, R.A. (2009). External shocks, structural change, and economic growth in Mexico, 1979-2007. *World Development*, 37(7), pp. 1274-1284.
- Blecker, R.A. (2014). The Mexican and U.S. economies after twenty years of NAFTA. *International Journal of Political Economy*, 43(2), pp. 5-26.
- Blecker, R.A. y Ibarra, C.A. (2013). Trade liberalization and the balance of payments constraint with intermediate imports: The case of Mexico revisited. *Structural Change and Economic Dynamics*, 25(june), pp. 33-47.

- CBO (Congress Budget Office) (2003). *The effects of NAFTA on U.S.-Mexican Trade and GDP* [Paper CBO]. Congress of the United States, Washington, DC.
- CEPAL, 2018. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2017* [LC/PUB.2017/28-P], Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) (2017). *Ingreso, pobreza y salario mínimo*. [en línea]. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Dirección de Información y Comunicación Social. Disponible en: <<http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/INGRESO-POBREZA-SALARIOS.pdf>>.
- Cruz, M. (2010). *Desindustrialización prematura: el caso de la economía mexicana*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.
- Dussel Peters, E. (2018). La renegociación del TLCAN. Efectos arancelarios y el caso de la cadena del calzado. *Investigación Económica*, 75(303).
- Dussel Peters, E. (2011). Competitividad en la manufactura: hacia una agenda de desarrollo regional. En: *El futuro de la política de comercio en América del Norte. Lecciones del TLCAN* (pp. 37-44). México: Porrúa.
- Esquivel, G. (2014). El TLCAN: 20 años de claroscuros. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 14(2), pp. 7-16.
- Esquivel, G. (2015). *Extreme Inequality in Mexico*. México: Oxfam.
- Gobierno de la Ciudad de México (2014). *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para acuerdo*. Ciudad de México: Atril.
- ILO (International Labour Organization) (2014). *Informal employment in Mexico: Current situation, policies and challenges* [Notes on Formalization]. International Labour Organization, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean, Lima, Perú.
- Loría, E. (2009). Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural. *Investigación Económica*, 68(270), pp. 37-68.
- Moreno-Brid, J.C. (1999). Mexico's economic growth and the balance of payments constraint: A cointegration analysis. *International Review of Applied Economics*, 13(2), pp. 149-159.
- Moreno-Brid, J.C. y Ros Bosch, J. (2010). El cambio en el balance Estado-mercado y la búsqueda de un crecimiento impulsado por las exportaciones. En: *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica* (pp. 236-273). México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J.C. y Ros Bosch, J. (2018). La renegociación del TLCAN: desafío y oportunidad. *Economía Mexicana*, 3 (en edición).

- Moreno-Brid, J.C., Sandoval, K.J. y Valverde, I. (2016). *Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015*, México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salinas de Gortari, C. (1992). *Discurso con motivo de la culminación del TLC: Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá* [Discurso], 12 de agosto.
- Secretaría de Economía (2017). *Informe al Senado sobre el inicio de negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México*. México: Secretaría de Economía.

Respuesta a los comentarios de Juan Carlos Moreno Brid y José Carlos Ramírez

Enrique Dussel Peters

En primer lugar, quisiera agradecer por este espacio a *Investigación Económica* y, en particular, a mis colegas Juan Carlos Moreno Brid y José Carlos Ramírez por su perspicaz y crítica lectura al documento entregado. No es común que en estos ámbitos se permita un intercambio directo de argumentos sobre temas de interés común.

Los comentarios de ambos autores son complementarios y enriquecen significativamente el documento entregado sobre la actual renegociación del TLCAN y perspectivas más allá del Tratado, generando reflexiones múltiples. Retomo algunas de las que surgen de los comentarios de mis colegas.

Primero. La imposibilidad de lograr acuerdos sobre el tema del “déficit comercial” de Estados Unidos con México —y con Canadá, China y el resto del mundo— en el marco del TLCAN. Como bien señala Ramírez, el déficit comercial de Estados Unidos con México es resultado de una histórica organización industrial regional altamente concentrada en la cadena autopartes-automotriz; el comercio y la inversión en la región del TLCAN es altamente influenciada por las empresas estadounidenses de la cadena —particularmente Ford, General Motors y Chrysler— y son las que más se han beneficiado de esta integración regional, haciendo uso de fuerza de trabajo barata, incentivos fiscales y

arancelarios, proveeduría local, nacional, regional e internacional, así como de múltiples instrumentos para hacer frente al proceso de competitividad global. Sin el TLCAN estas empresas muy difícilmente pudieran hacer frente a la competencia internacional y, en especial, a la asiática y china.

Segundo. Ambos comentaristas destacan la importancia —¿hasta necesidad?— de que los responsables de la política económica y del propio proceso de renegociación del TLCAN fueran más allá del *export led-growth* y se concentraran en efectivas alternativas en términos sistémicos —una estrategia de desarrollo alternativa—, así como en términos puntuales en la relación de México con Estados Unidos, China, América Latina y el Caribe, así como en cadenas de valor concretas. El tema, desgraciadamente, no ha sido siquiera planteado por los responsables de la estrategia y política económica en México en los últimos sexenios. Tal y como lo destaca Moreno Brid *et. al*, la crisis actual en la relación de México con Estados Unidos también pudiera comprenderse como una importante oportunidad.

Tercero. Ambos comentaristas, en particular Moreno Brid *et. al*, sostienen que la experiencia mexicana de exportar masivamente a Estados Unidos en las últimas tres décadas ha fracasado, tanto por sus implicaciones sociales —salarios reales miserables, profunda inequidad distributiva y generación de empleo insuficiente, además de una masiva ocupación informal— como económicas, ante un pobre desempeño en el crecimiento económico y del PIB per cápita, así como de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, además de limitaciones fiscales y en la cuenta corriente; ambos coinciden en que no existen bases socioeconómicas para esperar que la situación en México cambie con estas estructuras. El *export-led growth* de México, así, se convirtió en un lento crecimiento insatisfactorio con el propio potencial económico y ante las demandas sociales, así como ante el desempeño de otras economías globales y asiáticas. El TLCAN, desde esta perspectiva, no ha sido un factor que permita un “salto cualitativo” de la economía mexicana —en términos de valor agregado, innovación o integración de nuevos segmentos de cadenas de valor— y, según los propios comentaristas, tampoco lo será.

Existen, entonces, importantes coincidencias entre el documento y los comentaristas, sin lugar a dudas. En este ámbito sólo me permitiría señalar cuatro aspectos adicionales.

Primero. Es loable que *Investigación Económica* permita este diálogo explícito entre autores y análisis macroeconómicos, mesoeconómicos y micro-

económicos. En pocas ocasiones se logra este tipo de diálogos en forma respetuosa y sin caer en determinismos en uno de los niveles de análisis. Para el caso del TLCAN, por ejemplo, existen sin lugar a dudas aspectos en cada uno de los niveles de análisis para su comprensión, tal y como lo examinan los comentaristas.

Segundo. Existen coincidencias importantes en cuanto a las limitaciones macroeconómicas y de organización industrial del TLCAN y sus implicaciones para el México actual y futuro, es decir, el TLCAN no solucionará la profunda polarización socioeconómica en México; el tema de una estrategia integral en el corto, mediano y largo plazo —en cada uno de los ámbitos arriba señalados— es más relevante que nunca. La estrategia de la liberalización iniciada en 1988 en México, desde esta perspectiva, no sólo ha resultado en un pobre desempeño macroeconómico, sino en una nueva organización industrial basada en importaciones temporales para su exportación con mínimos encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como con nulos impactos fiscales y, por ende, redistributivos. Lo sobresaliente del “modelo mexicano” desde entonces pareciera ser que el incremento exportador no permite redistribuir estos frutos generados —vía eficiencia, productividad, productividad total de los factores, etc.— ni en términos económicos ni sociales.

Tercero. En términos técnicos, el proceso de renegociación del TLCAN, hasta marzo de 2018, pareciera presentar múltiples opciones. Más allá de la generalizada incertidumbre concebida constantemente por la Administración Trump, existen efectivas opciones de renegociar normas de origen, cláusula de extinción y la solución de controversias, en términos favorables para México. Incluso, un incremento de la norma de origen de la cadena automotriz al 85% —e incluso siendo la mitad generada en Estados Unidos— pudiera crear incentivos relevantes en México. En el mismo ámbito —“técnico”—, el mismo grupo de exfuncionarios y actualmente consultores —Serra Puche, Herminio Blanco y Zabludovsky, entre otros— se encuentran, sin embargo, en una batalla ideológica y con conocimiento muy limitado sobre la organización industrial actual —que no la de hace 25 años— que en poco apoya a México y al propio proceso de renegociación. La incapacidad de una evaluación pública se revierte en la actualidad en la incapacidad de presentar una estrategia de renegociación del TLCAN ante el Ejecutivo y ante la opinión pública.

Cuarto, y retomando el tema del TLCAN. El documento destaca que —y considerando los aspectos anteriores de la propia insuficiencia del Tratado

desde una perspectiva mexicana— el TLCAN se encuentra desde hace más de una década en un proceso de creciente desintegración productiva: el ejemplo de la cadena del calzado, pero también de la cadena autopartes-automotriz o de la electrónica, son aleccionadores. Una agenda intra-TLCAN, desde esta perspectiva, no es sólo insuficiente, sino que ha quedado rebasada después de tres décadas: Asia y particularmente China se han posicionado masivamente en la región y demandan una agenda regional de competitividad hacia un grupo de regiones, en especial *vis-à-vis* China. Llama la atención que el tema, por el momento, ni siquiera se ha planteado.