

UN
PU
ENTE
ENTRE DOS
MÉXICOS

MÁS ESTADO Y MÁS MERCADO: EL TLCAN COMO POLÍTICA DE DESARROLLO

LT

LUIS MAURICIO TORRES | @MauAlcocer

Investigador, IMCO

MM

MANUEL MOLANO | @Mjmolano

Director General Adjunto, IMCO

AM

ANA LAURA MARÍNEZ | @MrsIgualdad

Consultora, IMCO

“Como las instituciones influyen en el comportamiento y los incentivos, son estas las que forjan el éxito o el fracaso de los países”

Acemoglu D. y Robinson J., “Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”,

Barcelona, Crítica, 2012.

Los últimos 30 años el mundo se ha transformado a una velocidad acelerada. Junto con él, nuestro país se ha sumado a la última ola de globalización que ha cambiado la forma de vivir de prácticamente todos los habitantes del planeta.

A pesar de los avances y la modernización de las reformas de finales de los 80s y los 90s, hoy nuestro país necesita reconstruir la ecuación entre estado y mercado. El pensar que la construcción de instituciones y mercados son dos procesos distintos es un error. Los mercados necesitan de instituciones fuertes para florecer y funcionar, ya que son una forma de organizar a las sociedades. Los incentivos de mercado pueden aportar mucho en cuanto a la construcción y fortalecimiento de las instituciones políticas de un país como el nuestro.

Las dos conclusiones principales del capítulo son: 1) el México moderno y productivo que hoy nos permite ser una de las quince economías más grandes del mundo sería inexplicable sin el proceso de apertura económica consolidado tras la firma del TLCAN; y 2) los estados de la república que lograron sumarse a los mercados económicos modernos y formales mejoraron indicadores sociales reflejando una mayor calidad de sus instituciones políticas, económicas y sociales- resultado que se confirma en los capítulos subsecuentes del presente Índice.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En la sección II clasificamos a los estados de la república en dos grupos de acuerdo a su apertura económica-medida por medio de las exportaciones y la Inversión Extranjera Directa (IED) como porcentaje del PIB-, para posteriormente comparar el crecimiento de su PIB, su composición y complejidad económica. Dicho análisis nos permite observar una notable diferencia en el crecimiento del PIB per capita de ambos grupos, lo que en la literatura es ampliamente conocido como el fenómeno de los “Dos Méxicos”. A partir de dicho hallazgo en la sección III analizamos

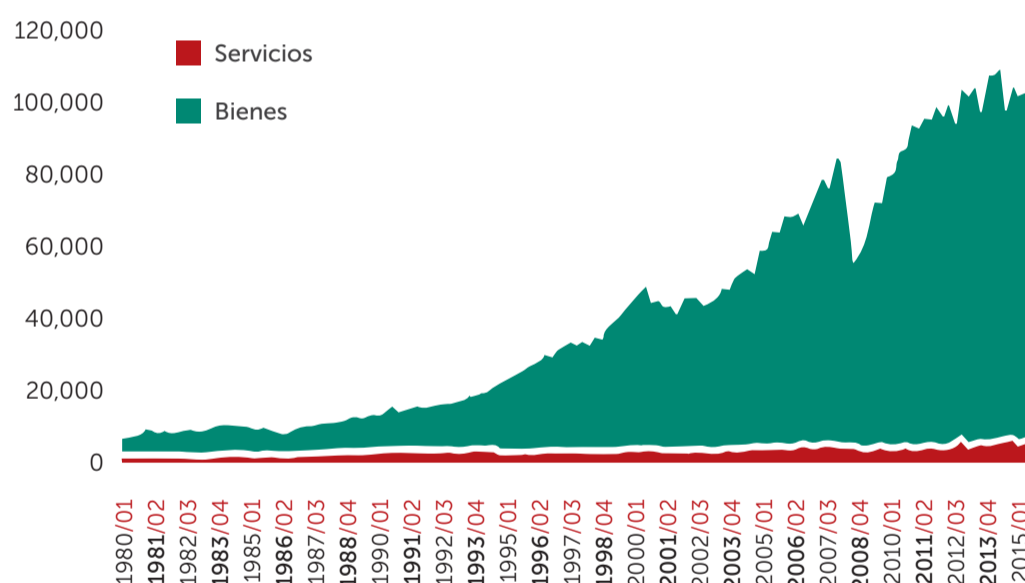
la importancia del fortalecimiento institucional como parte del proceso globalizador, destacando que "... las políticas que elige cada país son, a la larga, el factor determinante del crecimiento económico"¹. Finalmente, la conclusión se enfoca en la necesidad de un estado capaz de generar políticas de crecimiento incluyente de todas las regiones y grupos sociales, objetivo principal de los capítulos subsecuentes del Índice.

II. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: ¿un tren al que no todos se pudieron subir?

No existe una manera fácil de analizar los efectos económicos y sociales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o en general de la apertura comercial de México. Es cierto que muchas de las promesas exageradas de los potenciales resultados de la política liberalizadora del comercio internacional en México no se materializaron, pero es difícil atribuir una causa única. Existen muchos factores que han impedido el crecimiento incluyente y sostenido de la economía mexicana.

Un gran error es tratar de atribuir poderes extraordinarios a políticas económicas que no fueron diseñadas con ese fin. Las políticas para liberalizar el comercio sirven para eso, para incrementar la competencia, el comercio y los flujos de inversión. En este sentido, el TLCAN ha cumplido con su primer objetivo: las exportaciones de bienes y servicios han aumentado en 4.5 veces entre 1995 y 2015.

Gráfica 1: Exportaciones totales de bienes y servicios de México, dólares 1980-2015.



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Es virtualmente imposible saber qué hubiera pasado con el país sin el TLCAN. Pero podemos tener una idea de qué sucedió con los estados que aprovecharon los beneficios de poder atraer inversión extranjera, así como exportar e importar con el resto del mundo y principalmente con Estados Unidos. México sin apertura comercial se parecería mucho más a los estados que no han logrado insertarse en la dinámica de apertura. Por otro lado, si todas las regiones del país hubieran tenido las capacidades institucionales, económicas y sociales de aquellos que sí lo lograron, la realidad de México sería mucho mejor que la actual.

Para identificar qué estados han hecho de los tratados de libre comercio una herramienta de desarrollo podemos dividirlos en dos grupos: los que han recibido inversión extranjera directa (IED) de manera sostenida los últimos 13 años, o en los cuales el comercio exterior representa una parte importante de su

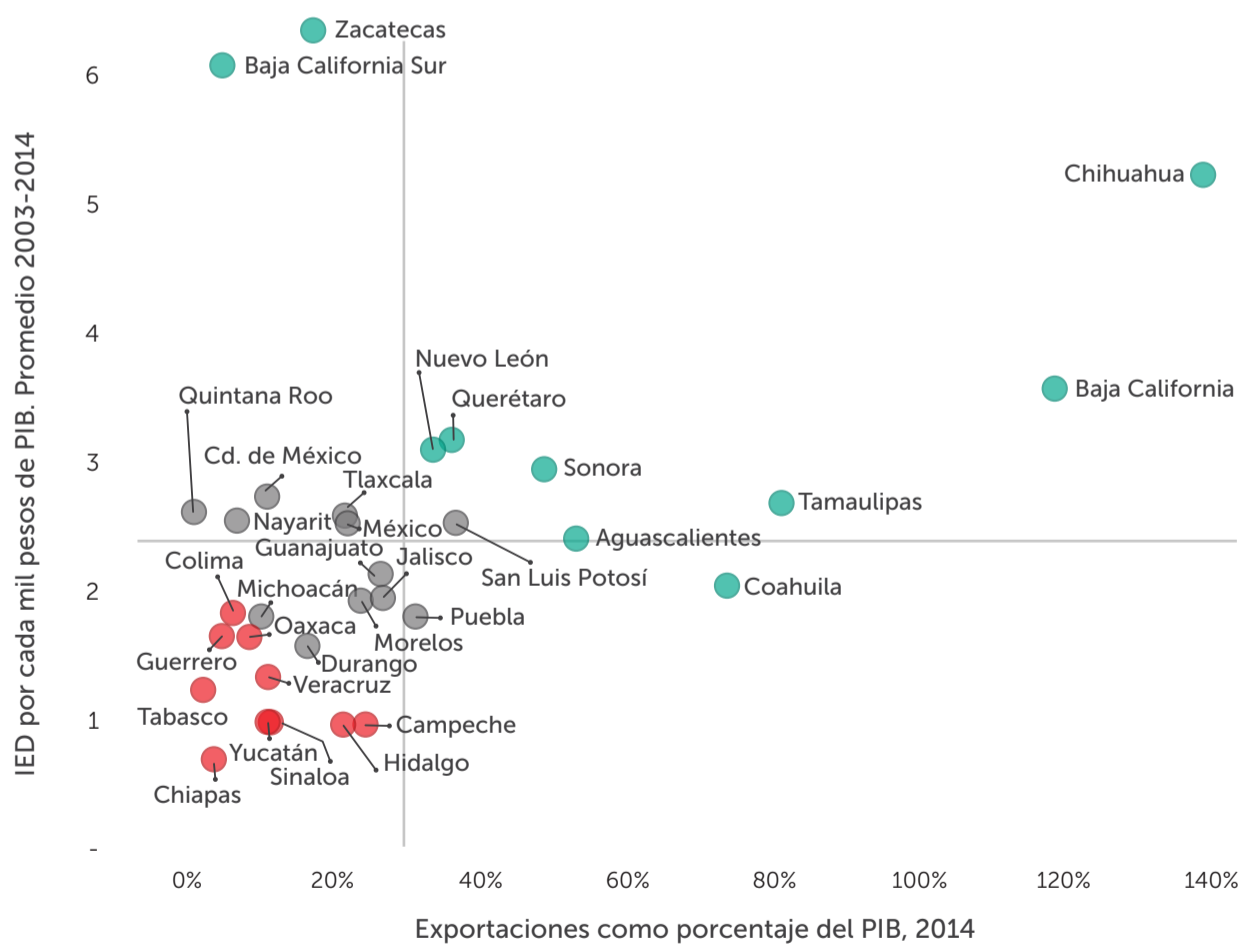
Producto Interno Bruto (PIB)², y aquellos en los que la IED y las exportaciones de mercancías no representan una parte importante de la economía local. Se incluyen en el primer grupo a los 10 estados con más IED y exportaciones sobre PIB, mientras que en el segundo grupo se encuentran los 10 estados con menores niveles en ambas variables. En la tabla siguiente se puede ver la lista de estados que se encuentran en cada grupo.

Tabla 1. Clasificación de estados de acuerdo a su nivel de comercio exterior e inversión extranjera.

Grupo 1	Grupo 2
Aguascalientes	Campeche
Baja California	Chiapas
Baja California Sur	Colima
Chihuahua	Guerrero
Coahuila	Hidalgo
Nuevo León	Oaxaca
Querétaro	Sinaloa
Sonora	Tabasco
Tamaulipas	Veracruz
Zacatecas	Yucatán

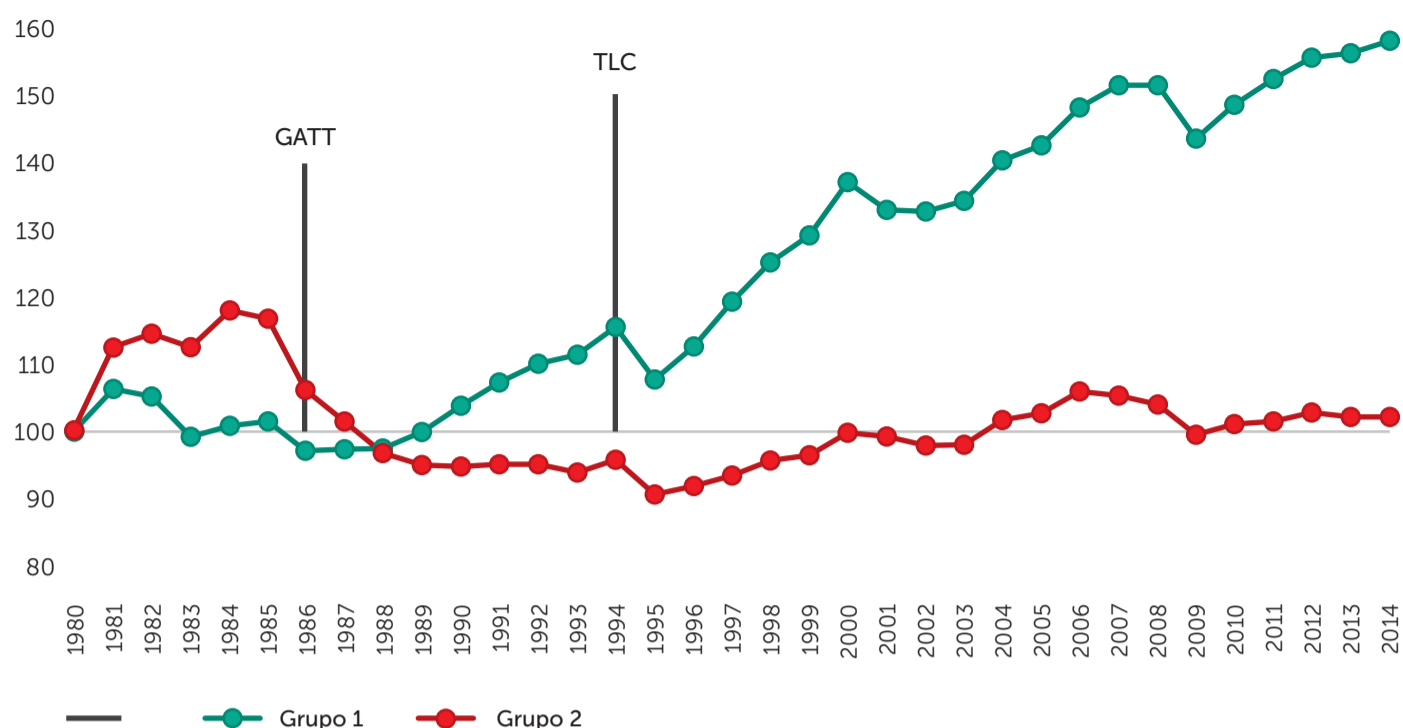
Fuente: Clasificación IMCO

Gráfica 2. Exportaciones como porcentaje del PIB e Inversión Extranjera Directa por cada millar de PIB.



Fuente: IMCO con datos de INEGI y Atlas de Complejidad Económica de México.

Gráfica 3. Crecimiento acumulado del PIB no petrolero por habitante, 1980=100.



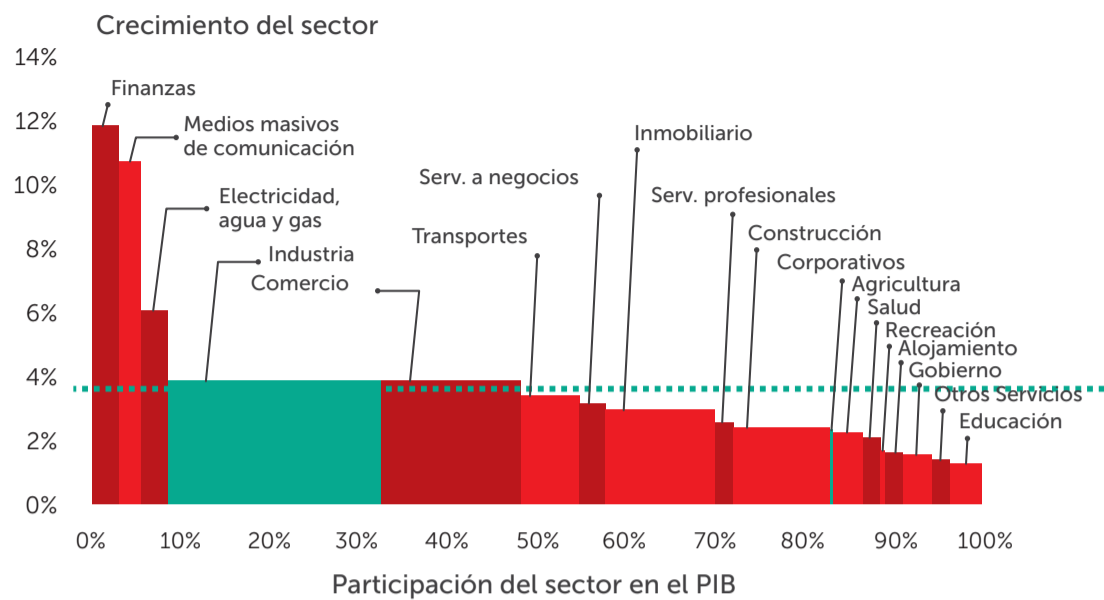
Fuente: IMCO con datos de INEGI y CONAPO.

De 1980 hasta 1986, año en que México se adhirió al GATT, la tasa de crecimiento promedio del PIB no petrolero por habitante del Grupo 1 fue de -0.5% mientras que para el Grupo 2 fue 1.2%. Un periodo más adelante, entre 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, y 2014 la tasa de crecimiento promedio anual del primer grupo se encontró en 1.8%. **En 2014, el PIB per cápita de los estados más conectados con las redes de comercio internacional e inversión extranjera era casi 60% más alto que el registrado en 1980. Por otra parte, los estados menos conectados con el exterior tienen un ingreso promedio solo 2% superior al de 1980.**

El bajo crecimiento del grupo menos conectado en comparación con el de estados más conectados con el exterior se ha reflejado también en otros aspectos. Los estados del segundo grupo tienen un Índice de Desarrollo Humano, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, de 0.72, mientras que en los exportadores la cifra es de 0.76. Chiapas, una de las entidades con menos IED y exportaciones registra el índice más bajo (0.66). Otros estados como Guerrero y Oaxaca presentan números similares, 0.67 y 0.68 respectivamente. En el otro grupo, Nuevo León es el que tiene el índice más alto con 0.79, solo por debajo del Distrito Federal.

De forma similar, en el grupo de estados con baja IED y comercio internacional en promedio se tiene una tasa de pobreza del 53% de la población de acuerdo con datos del CONEVAL. En el Grupo 1 la población en pobreza se sitúa alrededor de 33% en promedio. Cuando se analizan los indicadores de pobreza extrema, la diferencia entre ambos grupos es más importante. En promedio, los estados del Grupo 1 presentan al 3.6% de sus habitantes en pobreza extrema, en el otro la cifra es 15.5%; más de 4 veces mayor incidencia de pobreza extrema.

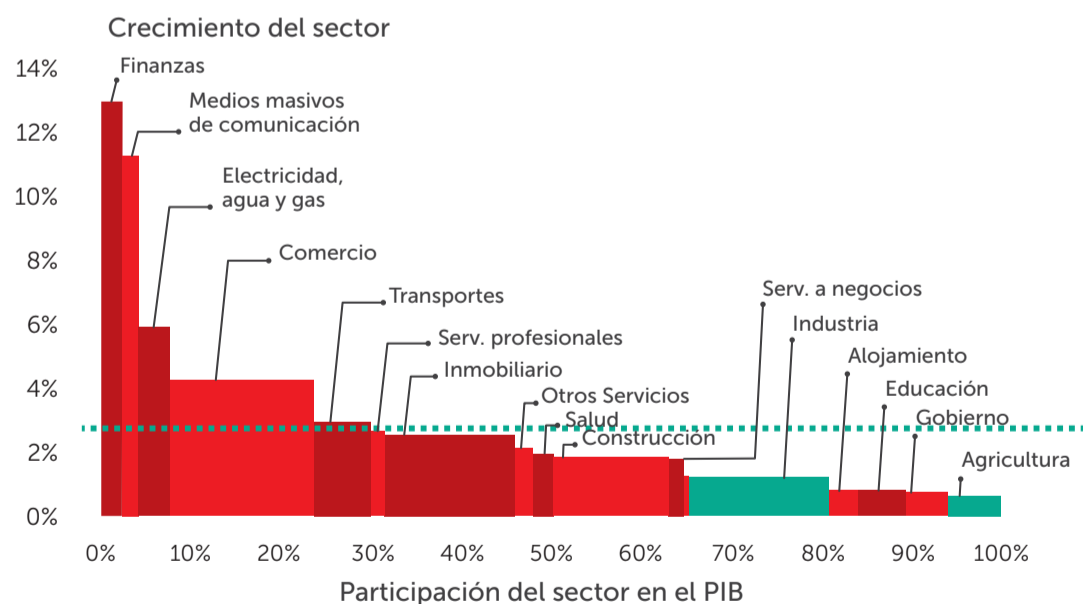
Gráfica 4. Composición y crecimiento sectorial del Grupo 1, promedio 2003-2014.



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Finalmente, la apertura comercial y la capacidad para atraer y retener inversión extranjera pudieron haber tenido un efecto sobre la composición sectorial de los estados. En el Grupo 1, por ejemplo, las industrias manufactureras representan 24% del PIB, mientras que en el segundo grupo las industrias representan solo el 16%. Otros sectores que se encuentran más presentes en el Grupo 2 son el de servicios inmobiliarios, construcción y agricultura. Los estados conectados globalmente han reconfigurado la estructura sectorial en industrias y actividades económicas con tasas de crecimiento relativamente altas. Esto les ha permitido crecer a una tasa de 3.6% en promedio al año de 2003 a 2014. En el caso de los estados menos conectados, su estructura económica únicamente les ha permitido crecer al 2.6%

Gráfica 5. Composición y crecimiento sectorial del Grupo 2, promedio 2003-2014.



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

III. Los tratados de libre comercio y la importación de instituciones:

La sección anterior muestra la creciente disparidad en los distintos estados del país como resultado de su inserción – o no- al modelo exportador. Hecho que se repite en varios países, que tras su apertura económica han visto incrementada la polarización económica y social entre sus regiones.

Ante la evidencia no podemos negar hoy, que el modelo económico perseguido por nuestro país en las últimas décadas ha aumentado la disparidad regional. Sin embargo, permanece la importante pregunta: ¿Por qué sólo ciertos estados del país lograron subirse al barco de la globalización? Esta es la pregunta que buscaremos contestar en los distintos capítulos del presente índice.

Por encima de la polarización Por encima de la polarización, queremos destacar un punto central: los tratados de libre comercio juegan el papel de políticas de desarrollo al ser formadores de instituciones. Dado que existe un conjunto, queremos destacar un punto central: **los tratados de libre comercio juegan el papel de políticas de desarrollo al ser formadores de instituciones.** Existe un conjunto de instituciones que hacen que las distintas regiones de los países en desarrollo estén en mejor posición para diversificar sus estructuras productivas y poder sostener el crecimiento económico en el largo plazo³, es decir, se necesita de un conjunto de instituciones que les faciliten subirse al barco de la globalización.

Bajo este argumento es posible afirmar que una de las ventajas más importante del TLCAN para nuestro país fue, sin duda, la mayor certidumbre para la inversión y la eliminación de las políticas económicas clientelares que permitieron romper la dinámica del capitalismo de cuates y el corporativismo, al menos, en algunos estados, industrias y sectores económicos expuestos a la competencia global. En otras palabras, la importación de instituciones y de reglas para la resolución de conflictos económicos jugó un papel clave en la modernización tanto de los mercados como de las instituciones generando incentivos a la inversión y a la productividad.

Si bien queda claro que "...la apertura comercial requiere no sólo la eliminación de aranceles y cuotas sino también mejoras a la gobernanza, menor corrupción, mejor educación y mercados laborales y crediticios que funcionen sin problemas⁴", es también un hecho que la misma apertura y las instituciones construidas en torno a los tratados de libre comercio tienen el potencial de ser un facilitador de la transformación de las instituciones políticas favoreciendo una mejor gobernanza.

Al final del día, los actores políticos y económicos forman expectativas y actúan de forma autónoma impulsados por incentivos generados en el contexto de las interacciones enmarcadas por la arquitectura del sistema político que prevalece en un país. Así mismo, las instituciones son la parte medular de dicha arquitectura al determinar las reglas del juego; determinan los incentivos y por tanto el comportamiento de todos los actores como los demuestra el caso de Nogales (Sonora) y Nogales (Arizona) presentado por Acemoglu y Robinson en su famoso libro "¿Por qué fracasan los países?":

"La razón de que Nogales (Arizona) sea mucho más rica que Nogales (Sonora) es sencilla: se debe a las diferencias existentes entre las instituciones de ambos lados de la frontera, que crean incentivos muy distintos para los habitantes de Nogales (Arizona) y de Nogales (Sonora) (...) Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos... [pero] es el proceso político lo que determina bajo que instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan como funciona este proceso"⁵.

IV. Conclusión: ¿Qué instituciones políticas necesita México para crecer de forma incluyente?

El crecimiento económico es el instrumento más poderoso para reducir la pobreza si y sólo si fortalece la construcción de instituciones que favorecen la creación de incentivos a la inversión, la innovación y el emprendimiento, de forma que se acompaña de un creciente número de empleos formales y bien remunerados. "El talento individual importa en todos los niveles de la sociedad pero incluso este factor requiere un marco institucional para transformarse en una fuerza positiva⁶".

Mientras, la arquitectura del sistema político mexicano refleje a la del "Mirreynato"⁷, y el capitalismo de cuates prevalezca, los poderes de facto seguirán obstaculizando el diseño de las instituciones políticas adecuadas para el florecimiento de mercados modernos que permitan generar crecimiento económico en todos los rincones del país.

"En el mundo de la política pública se pueden encontrar muchos billetes de cien dólares tirados sobre la banqueta. El papel de los economistas es señalarlos, mientras el de los líderes políticos es ingeniar los pactos (y las instituciones) que permitirán que alguien aproveche la oportunidad de levantarlos del suelo."

(D. Rodrik, 2011)

-
- 1 Rodrik, Dani, Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico, (México: FCE, 2011) p.17.
 - 2 Los cálculos de estos datos se hicieron sin incluir el PIB de las actividades petroleras.
 - 3 Rodrik, Dani, Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico, (México: FCE, 2011) p.24
 - 4 Ídem, p.21.
 - 5 Daron Acemoglu y James A. Robinson, Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza (Barcelona: Crítica, 2012) p. 59-60.
 - 6 Ídem, p.60.
 - 7 Ricardo Raphael, Mirreynato. La otra desigualdad (México: Planeta, 2014)