

**EN DEFENSA DEL INTERÉS NACIONAL
ANTE LA COYUNTURA CRÍTICA,
¿QUÉ HACER?**

**Documento elaborado por el
Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

EN DEFENSA DEL INTERÉS NACIONAL ANTE LA COYUNTURA CRÍTICA, ¿QUÉ HACER?

1. El inesperado resultado de la elección presidencial en Estados Unidos en noviembre de 2016, con el triunfo del candidato republicano Donald Trump, provocó estupefacción y desconcierto alrededor del mundo. Fue producto de una campaña política, dominada por la demagogia y la descalificación, con promesas que, de cumplirse, apuntan hacia una ruptura con la política económica y social de ese país en las últimas décadas y, en el ámbito internacional, significan giros en materia comercial, militar, de seguridad y de cambio climático, entre otras. Existe una sensación de acentuada incertidumbre, que ha colocado a la comunidad internacional en una actitud de tensa expectativa.
2. El hoy presidente electo, Donald Trump, desde el anuncio de su candidatura, utilizó a México y a los mexicanos como protagonistas del torcido debate político-electoral en Estados Unidos. Se culpó a nuestro país de la pérdida de empleos manufactureros; se generó un clima de animadversión contra los trabajadores migrantes y se les acusó de muy diversas manifestaciones de violencia y criminalidad. Si alguna nación fue agraviada en particular por el tono y contenido que Trump impuso a la campaña electoral, fue México. Quizá por ello, en nuestro caso no hay incertidumbre, sino una amenaza, grave y clara. Algunas consecuencias, por ejemplo, en el área de inversiones, ya se dejan sentir.
3. Ante el inicio del nuevo gobierno de Estados Unidos es indispensable superar el desconcierto y la espera pasiva. Es preciso responder a esta coyuntura crítica en función del interés nacional de largo plazo; no basta con replantear los temas puntuales de la relación bilateral que han sido puestos en cuestión, sino, como tantas veces ha propuesto este Grupo, colocar a la nación en un nuevo curso de desarrollo —menos vulnerable y dependiente, más sostenible, equitativo y compartido. Para hacer frente a este desafío, México debe responder mediante el replanteamiento de su propio rumbo de desarrollo.

El mundo en el final de un ciclo...

1. El 'fenómeno Trump' —en sus causas, manifestaciones y alcances— no es exclusivo de Estados Unidos. Buen número de los sentimientos y motivaciones que explican la votación por la salida británica de la Unión Europea se encuentran también entre los votantes republicanos, en

especial, un nacionalismo exclusivista, la exaltación extrema de los objetivos nacionales como preferentes y superiores a los de cualquier otro país, propio de épocas históricas que se creía superadas. Estas actitudes xenófobas, no exentas de rasgos racistas bien identificados, están surgiendo en varias latitudes¹.

2. Algunas de las explicaciones de este fenómeno son de naturaleza económica y otras de índole cultural o política². Entre las primeras, destaca la abrumadora evidencia de la explosión de la desigualdad del ingreso y la riqueza al interior de las naciones y la concentración de los beneficios en un muy reducido porcentaje de la población, así como el debilitamiento progresivo, a nivel mundial, de la proporción que representan los ingresos del trabajo frente a los del capital.
3. Estas tendencias han sido exacerbadas por el modelo de globalización adoptado, que ha provocado un muy desequilibrado reparto de los beneficios, al favorecer a grandes consorcios en detrimento de amplios segmentos de empresas y trabajadores; por la creciente automatización y la erosión de las organizaciones sindicales; por el retiro progresivo de las redes de protección social asociadas al concepto de Estado de bienestar; por el abandono de políticas impositivas de corte redistributivo, y por el trato fiscal preferente que se ha dado al capital financiero sobre las actividades productivas. Éstas son, entre otras, algunas de las tendencias recientes del capitalismo de mercado sustancialmente desregulado, que condujeron a la crisis financiera de 2008 y a la subsiguiente Gran Recesión.

Corrientes migratorias internacionales

4. En un área de trascendencia global y acentuada conflictividad, la de las corrientes migratorias internacionales, se agrega la actitud restrictiva y hostil anunciada por el gobierno de Trump. La experiencia de los últimos años ha mostrado la enorme dificultad que enfrentan las democracias avanzadas —y no pocos países en desarrollo, México entre ellos— para manejar y administrar las corrientes poblacionales que cruzan fronteras nacionales en busca de refugio, tránsito, seguridad y

¹ Algunas de ellas han alcanzado éxito a escala nacional —como en los casos de Hungría, Polonia y, en cierta medida, Turquía—, o están en trance de lograrlo —en Francia e Italia (que ya vivió su ‘época trumpiana’ con Berlusconi)— o constituyen opciones en ascenso —en Alemania y Países Bajos— para mencionar sólo casos europeos.

² Véase, por ejemplo, Norris, P. Inglehart, *Trump, Brexit and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*. Harvard Kennedy School, Boston, 2016.

oportunidades laborales. Puede producirse un retraso insuperable en el tratamiento multilateral adecuado de este fenómeno, quizá el definitorio de los conflictos potenciales a los que habrá que responder en el presente y los próximos decenios.

La cooperación internacional en materia de cambio climático

5. Sobre todo a partir del acuerdo de París en 2015, los esfuerzos para frenar el calentamiento global han logrado avances apreciables. Estos logros se ven seriamente amenazados, de confirmarse la línea que podría adoptar la nueva administración de Estados Unidos, dadas las promesas de campaña y el perfil de los posibles integrantes del gabinete que incluye en carteras estratégicas, a un grupo de conocidos antiambientalistas y ejecutivos de compañías petroleras. Entre las acciones previsibles están la reducción o el abandono de las regulaciones de ese país para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; el freno a los recursos para investigación en materia de cambio climático; la suspensión de las cuotas a organismos multilaterales especializados, y el cambio radical en el papel desempeñado en las últimas décadas por Estados Unidos, de impulsor de los acuerdos globales sobre cambio climático, al de factor de obstrucción en la materia.
6. Sin embargo, numerosas empresas y gobiernos estatales y locales estadounidenses ya están trabajando en la transición hacia energías renovables y se estima difícil regresar al carbón y demás combustibles fósiles. Asimismo, en el plano global, muchos países, atendiendo a sus propios intereses, han manifestado su intención de continuar y reforzar sus acciones en materia de energías limpias. De cualquier modo, la inacción ambiental y el recurso reforzado a la producción y consumo de combustibles fósiles propiciado por el gobierno federal estadounidense, significaría un retraso de enorme consideración en el más importante de los empeños multilaterales del siglo.

Multilateralismo, paz y seguridad globales

7. A juzgar por sus actitudes y planteamientos de campaña, la nueva administración de Estados Unidos optará por un abandono casi total de los enfoques y causas del multilateralismo, en las Naciones Unidas y en organismos y ámbitos regionales de todo tipo. Se descrea, en especial, de la cooperación internacional para el desarrollo. En este sentido, se compromete el empeño de largo plazo, programado hasta 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, recientemente adoptados por la Asamblea General de la ONU.

8. El panorama que la administración Trump abre en materia de paz y seguridad internacionales es particularmente ominoso. La denuncia anunciada del acuerdo del grupo G5+1 sobre el programa nuclear de Irán —quizá el más importante éxito de la diplomacia multilateral en el presente siglo— presagia muchos otros descalabros. Entre ellos, asume particular gravedad la sugerencia de que se estimule el desarrollo de arsenales nucleares nacionales en Europa del este o en el Lejano Oriente, o se establezca un mercado para la venta al mejor postor de servicios de seguridad nacional. Pareciera plantearse la apertura simultánea de múltiples 'cajas de Pandora', una sola de las cuales empujaría al mundo al borde del holocausto nuclear.
9. Todo lo anterior configura una coyuntura global que algunos han considerado el fin de un ciclo —asociado a la liberalización del comercio y las finanzas internacionales, a la desregulación generalizada y al abandono progresivo de las responsabilidades del Estado— es decir, del ocaso de la globalización así entendida.

MÉXICO: LA URGENCIA DE UN NUEVO CURSO DE DESARROLLO

Política macroeconómica y la agenda para el desarrollo

1. La llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump, así como la prominencia que se dio a la relación con México en la campaña electoral, han alterado de manera desfavorable algunos elementos que por décadas han caracterizado la forma de inserción internacional de la economía mexicana, al punto de minar su potencial de expansión de corto y largo plazos. De hecho, el choque externo detonado por las declaraciones proteccionistas del presidente electo, incluyendo la posible denuncia del TLCAN y la presión sobre las inversiones en México de empresas estadounidenses, confirma la necesidad urgente de definir una nueva agenda de desarrollo, que deje atrás la infructuosa búsqueda del crecimiento liderado por las exportaciones. El fracaso de esta estrategia ha sido evidente por largo tiempo, con la economía mexicana sumida por decenios en una trampa de lento crecimiento. Se hizo todavía más patente con la crisis financiera internacional de 2008-2009 y la subsecuente pérdida aguda de dinamismo del comercio mundial.
2. El desempeño de la economía nacional en 2016 se había deteriorado por el persistente debilitamiento de la capacidad de arrastre de las exportaciones, el retraimiento de la inversión fija, el movimiento adverso de los términos de intercambio, el manejo restrictivo de las

finanzas públicas, la salida neta de capitales, la volatilidad del tipo de cambio y otras variables financieras, y el repunte de la inflación. La victoria de Trump ensombrece este panorama pues, aun antes de tomar posesión, ha puesto en duda la continuada vigencia del TLCAN y, en general, las condiciones de acceso al mercado estadounidense de las mercancías producidas en México, y ha interferido en decisiones de inversión extranjera privada. Ello a su vez, afecta el clima de negocios, en especial las expectativas para la formación bruta de capital. En consecuencia, en diciembre de 2016 las previsiones de crecimiento real del PIB mexicano se ajustaron de nuevo a la baja para el presente y los próximos años.



Fuente: Banco de México. Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Diciembre de 2016.

3. La situación económica y social y su perspectiva tienden a complicarse en tanto no se defina una respuesta de política que permita enfrentar este choque externo. El reto de política económica y social es mayúsculo: revertir las influencias que desestabilizan variables clave de la macroeconomía; reducir el impacto adverso del choque externo en el empleo y las condiciones de vida de la población, en especial la más vulnerable, y establecer las bases para una nueva agenda de desarrollo de largo plazo, que coloque al mercado interno y la inversión como motores principales de una expansión duradera y sustentable.

4. Hasta la fecha, en la práctica, la reacción oficial no ha estado a la altura del reto. En un principio se limitó a tratar de tranquilizar los mercados, apelando a la conveniencia de primero conocer las medidas de política que aplicará la nueva administración a partir de su toma de posesión el 20 de enero de 2017 y, después, proceder a identificar las acciones de respuesta. Se aceptaron, como *fait accompli*, tanto la propuesta de renegociar el TLCAN como la de construir un muro a lo largo de la frontera sur de Estados Unidos.

5. Más recientemente, habiendo sobrevenido además la liberalización anticipada de los precios de los combustibles automotrices, el 9 de enero se anunció un Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y Protección de la Economía Familiar, en el que se enumeran diversos compromisos genéricos de los sectores empresarial, laboral, agropecuario y gubernamental orientados a fomentar la productividad, evitar las alzas excesivas de precios y, en general, “mantener la creación de empleos, el crecimiento económico y la competitividad”. A diferencia de los pactos de estabilización económica de los últimos decenios del siglo, las acciones previstas están enunciadas en términos muy amplios, sin detallar los instrumentos de que se echará mano para garantizar, por ejemplo, que no habrá “incremento injustificado de los precios de los productos de la canasta básica”, en condiciones en que se encuentran liberados y se ha renunciado a su control. Tampoco se establecen plazos o se definen las fechas en que deberán ser alcanzados ciertos resultados, como la divulgación de la plataforma de transparencia presupuestaria con información sobre contrataciones gubernamentales. Lo mismo ocurre con la definición de algunos montos u objetivos cuantificables, como los relativos a la creación de empleos o el impulso a nuevas inversiones, que sí se incluían en los pactos arriba aludidos. Estas y otras insuficiencias del Acuerdo fueron señaladas, de manera explícita, por algunas de las organizaciones convocadas a asumir el Acuerdo. Por ejemplo, la Coparmex señaló la escasa concreción de los compromisos aceptados como la razón que la llevó a no signar el Acuerdo y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que aludió a la ausencia de medidas concretas de expansión del sector petrolero nacional.
6. El choque externo antes aludido ha revelado fallas estructurales de nuestro modelo de desarrollo y, por otra, ha creado nuevos obstáculos coyunturales. Ha puesto de relieve que las reformas de mercado lanzadas a mediados de los años ochenta y profundizadas más adelante, además de no conseguir una expansión sólida y sostenida del producto y del empleo, crearon agudas vulnerabilidades al acentuar la concentración en Estados Unidos del comercio exterior y los flujos de inversiones directas y financieras.
7. En los hechos, resultó infundada la premisa de la agenda neoliberal en el sentido de que asegurar bajos niveles de inflación y de déficit fiscal, en un marco de apertura comercial/financiera y de retraimiento del Estado de la esfera económica, era suficiente para alcanzar un crecimiento económico elevado y sostenido. Haber concentrado en el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio lo esencial de la política comercial e industrial de México colocó al país en una posición muy

frágil ante medidas como las anunciadas por Trump. Se descuidó, en cambio, el fomento de una estructura productiva favorable a la mayor generación de valor agregado y, por ende, a una expansión alta y duradera.

8. Algunos analistas esperan que ciertas medidas económicas anunciadas por Trump y sus equipos de transición —en especial las referidas a fuertes reducciones tributarias y estímulos a las inversiones en infraestructura y minería del carbón— provoquen un repunte en el crecimiento económico de EUA más adelante en 2017 y 2018, dependiendo de las características y alcance que efectivamente adquieran. Un mayor crecimiento podría suponer alzas de la demanda de importaciones. Empero, ante el ambiente proteccionista que se configura, existe el riesgo de que México sea excluido de este eventual impulso.
9. Atender tanto el reto coyuntural del choque externo como los desafíos de índole estructural a nuestra pauta de desarrollo obliga a emprender acciones de política con dos horizontes temporales. Uno es el de la emergencia, para aminorar el riesgo y el impacto negativo sobre las poblaciones más vulnerables del país de algunas de las acciones proteccionistas, de desviación de inversiones y de restricción migratoria que se anuncian. El segundo, de más largo alcance, presupone construir pronto los consensos políticos para poner en marcha una nueva agenda de desarrollo en la que la igualdad y el robustecimiento del mercado interno tengan la mayor prelación.
10. El Banco de México ha insistido en que la economía del país ha estado afectada, por algún tiempo, por un entorno externo desfavorable, pero cuenta con las fortalezas para enfrentar esta situación adversa, ya que se dispone de los instrumentos para impedir la desestabilización de variables clave de la macroeconomía. Sin embargo, no identifica los instrumentos de política económica y sectorial, ni su grado de efectividad, para reducir el impacto recesivo de las medidas proteccionistas —o del contexto global— en la producción y el empleo de la economía mexicana o, más ampliamente, para ayudar a insertarla en la senda de expansión elevada y sostenida que tanto urge.
11. El discurso oficial señala varios elementos del contexto global que han afectado negativamente a la economía mexicana de tiempo atrás: letargo de la actividad productiva y desaceleración del comercio mundial, recesión industrial en Estados Unidos, deterioro de los términos de intercambio ligados a la baja en los precios de exportación del petróleo, alza de tasas de interés en Estados Unidos, creciente

volatilidad en los mercados financieros y cambiarios internacionales, efectos recesivos del voto por la salida británica de la Unión Europea, además de conflictos geopolíticos en algunas regiones del mundo. A todo esto, deben agregarse otros factores desfavorables de origen interno. En especial, la aguda caída de la producción de petróleo, que deprime el ritmo de actividad económica y provocó una caída de los ingresos fiscales petroleros de casi cinco puntos del PIB entre 2012 y 2016.

12. Preocupa asimismo que, desde hace algún tiempo, la economía mexicana ha sido impulsada, del lado de la demanda, por el consumo privado y, por el de la oferta, por los servicios. En contraste, la inversión fija y la producción industrial muestran escaso dinamismo o franco retroceso desde mediados de 2014.
13. El Banco de México identifica también una serie fortalezas que le llevan a suponer que la estabilidad podría preservarse. Entre ellas destaca la línea de crédito flexible con el FMI, el nivel de las reservas internacionales, la capitalización y liquidez del sistema bancario “a niveles suficientes para enfrentar choques de gran magnitud”, el moderado nivel de endeudamiento del sector privado.
14. Aunque para noviembre la inflación general había comenzado a subir, no rebasaba del 4% anual, a pesar de que el peso ha sido una de las monedas que más se ha depreciado desde la elección de Trump. Este comportamiento refleja también la baja de los precios internacionales de diversas materias primas y la invariable prioridad de política por abatir las presiones inflacionarias. Al respecto, destaca que la tasa de interés base ha subido de 3% a fines de 2015 a 5.75% un año después—en palabras del Banxico— “con el fin de hacer frente a las presiones inflacionarias y anclar las expectativas de inflación”. En paralelo, se han profundizado recientemente las medidas de austeridad de las finanzas públicas, con la aprobación por el Congreso de un recorte adicional del gasto para tratar de reducir el cociente de la deuda pública como proporción del PIB.
15. Independientemente de su motivación, en la que se combinan el objetivo de liberalización amplia del sector petrolero mexicano y los efectos puntuales de los movimientos de los precios internacionales del petróleo y los petrolíferos, las muy considerables alzas en los precios de los combustibles automotrices que entraron en vigor con el inicio de 2017, dieron lugar a una amplia reacción de rechazo social, a la que trató de responderse con el Acuerdo de 9 de enero, antes citado. Persiste el riesgo de que esta elevación provoque alzas de precios

mayores y más generalizadas y alimente un clima indeseable de tensión social y política.

16. Más allá del balance entre fortalezas y debilidades, cobra hoy mayor urgencia

- diseñar un programa de emergencia de apoyo al empleo, orientado a las regiones y segmentos de la población que probablemente se vean más afectadas por el choque externo que ya se resiente;
- lanzar un programa de inversión pública para mejorar y ampliar la infraestructura en las regiones más atrasadas del país, complementado con apoyos financieros oportunos y significativos de la banca de desarrollo;
- renovar el pacto fiscal de la nación: hay que elevar los ingresos y reorientar y hacer más eficiente el gasto público, con criterios de progresividad, transparencia y rendición de cuentas.

Sólo de este modo podrá el Estado hacer frente a los retos sociales de la emergencia y a las demandas de larga data en materia de mínimos de bienestar social y de infraestructura económica.

17. Como ha señalado reiteradamente el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, la economía mexicana lleva tiempo entrampada en una senda de muy bajo crecimiento, perdiendo impulso en años recientes. De hecho, para 2017 se espera un alza del PIB real menor al 1.8%. La brecha del PIB per cápita frente al de EUA se ha ampliado sistemáticamente y se ubica en niveles comparables a los de mediados del siglo XX; la incidencia nacional de la pobreza va al alza desde hace ocho años; la vulnerabilidad afecta a casi el 80% de la población, y el mercado de trabajo sufre de gran precariedad, dando lugar a un índice de pobreza laboral superior al 40%.

18. En más de un sentido, la forma en que la agenda de política económica vigente desde los años ochenta ha priorizado la estabilidad nominal — *inter alia*, tendiendo a mantener un tipo de cambio sobrevaluado, a basar las políticas de ajuste fiscal en contraer la inversión pública en vez de aumentar los ingresos tributarios, a debilitar la banca de desarrollo, la política industrial, la industria paraestatal y en general la intervención del Estado en la economía, y a hacer caso omiso de la desigualdad de ingreso y patrimonio— pero en los hechos ha minado el potencial de crecimiento económico de largo plazo, sin haber logrado

consolidar la estabilización de las finanzas públicas ni, al parecer, de los precios, el tipo de cambio y otras variables financieras y fiscales.

19. La nueva agenda de desarrollo tiene su sustento fundamental en reconocer que, de buen tiempo atrás, el mercado externo carece del dinamismo y del potencial para impulsar de manera significativa la economía mexicana, en consecuencia, habrá que otorgar prioridad al mercado interno como motor fundamental del crecimiento de largo plazo.
20. Lograr tal transformación de la estructura productiva y dinamizar el mercado interno supone colocar al combate a la desigualdad como preocupación central de la agenda macroeconómica. Exige, en la práctica, cambios importantes en cuatro áreas de la política económica, muy interrelacionadas entre sí: i) Política de desarrollo productivo, que incluye cambios en la política cambiaria y de financiamiento; ii) Políticas redistributivas, con énfasis en empleo y salarios; iii) Política fiscal, para influir tanto en el nivel y composición del ingreso y el gasto públicos, como en las estrategias de financiamiento, y iv) Adecuación del marco institucional para el diseño y planificación de las nuevas políticas, así como su ejecución y evaluación.
21. Dicho de manera muy esquemática, debe ponerse en marcha una política activa de desarrollo productivo, orientada a fomentar actividades con alto potencial en términos de demanda y de encadenamientos con el resto de la actividad productiva. La búsqueda de competitividad deberá orientarse a estimular la innovación y la inversión y no a explotar las diferencias salariales. Hay que diseñar y aplicar incentivos específicos —cuantificables, ligados a criterios explícitos de desempeño, temporales y fácilmente medibles y verificables, bajo un sistema de reglas claras y transparentes—. En particular, el diseño, instrumentación y seguimiento de la política industrial debe potenciar la transformación hacia una estructura productiva más densa, con altos multiplicadores internos del empleo y del gasto, que favorezca un patrón de crecimiento económico acelerado e incluyente. Uno de los énfasis de esta política debería orientarse a las cadenas productivas vinculadas a los bienes de consumo básico. Evitar la apreciación persistente del tipo de cambio real y recuperar un papel activo de la banca de desarrollo en el financiamiento de la inversión privada son elementos indispensables de este tipo de política industrial.
22. La política de empleo y redistribución del ingreso tiene que considerar la recuperación del salario real comenzando por el mínimo, de manera significativa y sostenible, suficiente para dinamizar la demanda interna.

Será necesario eliminar, igualándolas hacia arriba, las diferencias regionales en la calidad de la infraestructura educativa, de salud y de servicios básicos, junto con un proceso de mejora continua de las mismas. Asimismo, hay que avanzar en la creación de un sistema de seguridad social universal. En la perspectiva inmediata de mayores aumentos en los precios al consumidor, es aún más imperativo que los salarios dejen de emplearse como ancla de la estabilidad de precios y que, por el contrario, se proteja y acelere la incipiente recuperación del poder adquisitivo, sobre todo el de los salarios mínimos.

23. La renovación del pacto fiscal debe orientarse a incrementar la recaudación de forma sustancial, de suerte que sea posible financiar los retos profundos que enfrenta México en materia social, de infraestructura y de acción contracíclica. Un objetivo adicional es reducir la dependencia de los ingresos fiscales respecto de los recursos petroleros. En este empeño, se debe asegurar la progresividad tanto del gasto como del ingreso. Un compromiso esencial es elevar la inversión pública, con base en una agenda de desarrollo, y potenciar la inversión privada. Parece urgente crear un Consejo Fiscal que sustente la planeación, ejecución y monitoreo de la política fiscal en horizontes y prioridades de largo plazo.

Migración, empleo y salarios

1. La situación en que la administración que está por iniciar en Estados Unidos coloca a México —con la anunciada instrumentación inmediata de deportaciones masivas de trabajadores migrantes, de acciones que revelan una hostilidad sin precedente, como la construcción de un muro a lo largo de la frontera y las amenazas directas a empresas manufactureras de ese país que han establecido operaciones en México— imprimen especial importancia y urgencia a las acciones de defensa del interés nacional y de los derechos humanos, de la dignidad personal y colectiva y de la posición laboral de los compatriotas afectados. En este sentido, resulta prioritario adoptar cuanto antes medidas adecuadas en materia de migración y empleo.
2. En las campañas recientes en torno a la salida británica de la Unión Europea y la elección presidencial en Estados Unidos, la cuestión del empleo, y dentro de ésta, la de los trabajadores migrantes, ocuparon un lugar central en los intensos debates y fueron determinantes en las decisiones de numerosos grupos de electores.
3. Un amplio sector de la clase media asalariada de los países desarrollados, que ha resentido la pérdida de estatus o de su puesto de

trabajo y que ve su futuro con preocupación e inquietud, ha mostrado irritación contra las clases dominantes en la política, la economía y las finanzas. Este sentimiento ha sido aprovechado por líderes que han alimentado la xenofobia y han encontrado redituable para sus fines electorales culpar de la situación a los trabajadores migrantes, o a países como México o China, al presentarlos como los ganadores abusivos del proceso de globalización. Sin embargo, al desviar la irritación hacia los trabajadores de esos países, se evade entrar a dos temas de fondo, respecto de los cuales se han acumulado evidencias contundentes: mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza entre los países y dentro de ellos, y la participación declinante, a nivel mundial, de los ingresos derivados del trabajo frente a los del capital. El modelo de globalización vigente ha tendido a reforzar estas tendencias.

4. La sucesión acelerada de cambios tecnológicos y la reconfiguración del proceso productivo hacia cadenas globales, han cimbrado los pilares del trabajo asalariado de mediados del siglo pasado. Estos cambios han provocado desplazamientos masivos, demandan calificaciones y habilidades distintas, en un mundo en que numerosos puestos de trabajo han desaparecido, sin dar tiempo de adaptarse a muchos trabajadores. Dentro de este contexto volátil, en las últimas décadas, los servicios de mayor valor agregado han ganado importancia y se ha presentado un proceso gradual de desindustrialización en los países avanzados. Las grandes empresas de esos países se han desprendido de procesos industriales, o de parte de ellos, y los han trasladado a países en desarrollo en busca de mano de obra de menor costo. Estos procesos, en gran parte de los casos, no han sido acompañados de medidas para atenuar sus efectos en trabajadores, empresas y áreas o regiones afectadas.
5. La inserción de México en este proceso de globalización, mediante una amplia y rápida apertura comercial, se ha centrado en uno de los eslabones que hoy resulta particularmente vulnerable: el de la maquila y el ensamble en el sector manufacturero, basado en un régimen de bajos salarios. El avance acelerado de la robótica y la automatización han hecho prescindibles muchos puestos de trabajo en este sector, lo que ha provocado que, a nivel global, haya descendido el número de empleos en la manufactura³. Al mismo tiempo, la oferta de trabajo en este sector, es decir, el número de solicitantes de trabajo, se multiplicó de golpe al entrar a escena nuevos actores, como China, Vietnam o Bangladesh. La confluencia de estas tendencias ha generado una fuerte competencia que presiona a la baja los salarios mundiales en las

³ Stiglitz, J., *The Great Divide*, W.W. Norton & Co., Nueva York, Londres, 2015.

manufacturas.

Algunas repercusiones en materia migratoria

1. Las propuestas de campaña, los planes para los primeros días de gobierno y las recientes declaraciones y acciones del presidente electo entrañan un riesgo para México que no puede soslayarse. Nuestro país ha seguido por décadas —antes incluso de la vigencia del TLCAN—, como ya se dijo, un modelo de desarrollo fincado en la demanda externa, con alta dependencia del mercado de Estados Unidos. Por otra parte, la emigración de trabajadores hacia el país vecino ha constituido una válvula de escape ante las deficiencias del mercado laboral en México, el amplio diferencial salarial y el insuficiente crecimiento del empleo formal, que no ha permitido absorber una alta proporción de la oferta de trabajo.
2. El TLCAN fue considerado, en el conjunto de la región, como un acuerdo que comprometía a México con una política comercial favorable al libre cambio, a la apertura a la inversión extranjera, a la desregulación y a la adopción de reformas estructurales de mercado, que asegurarían la continuidad y permanencia del propio modelo. Por ello, resulta paradójico que sea hoy precisamente el principal “socio comercial” del Tratado el que ponga sobre la mesa una eventual ruptura del mismo.
3. De hecho, el proyecto de plan de acción para los primeros 200 días comprende el propósito de notificar formalmente, desde el primer día de gobierno, la intención de renegociar el TLCAN. Prevé también que, de no avanzar la renegociación, hacia el día 200, es decir a los seis meses, Estados Unidos anunciaría su retiro del tratado. Se ha mencionado su posible sustitución por acuerdos bilaterales; la deportación de 3 millones de trabajadores indocumentados y la introducción de un proyecto de ley, denominado “End of Offshoring Act”, que penalizaría con aranceles de 35% a las empresas que trasladaran al exterior sus procesos productivos o parte de ellos.
4. Aún sin haberse concretado estas propuestas, los daños se han empezado a sentir en nuestro país en la depreciación del peso, un mayor compás de espera en las decisiones de inversión, tanto nacional como extranjera, y en las presiones sobre la inflación. Se ha provocado, con esto, una nueva baja en las expectativas de crecimiento para este año y para 2018, como antes se señaló.
5. El empleo formal que —sea por el efecto de las recientes medidas para

la formalización⁴ o por creación neta de empleo— había mostrado mejores datos en los últimos meses. Este mejoramiento se frenaría, o incluso se revertiría, si las inversiones se detienen por más tiempo, se cierran plantas ya en funcionamiento, con efectos directos en el repunte del desempleo abierto y, sobre todo, en la informalidad. Esta situación se tornaría más seria si se hace efectiva la deportación masiva de emigrantes, cuya colocación en un mercado laboral deprimido sería difícil de manejar.

Ante este panorama crítico, ¿qué hacer?

1. Frente a este panorama crítico, es preciso asumir la responsabilidad de una respuesta racional con sentido de urgencia. No se puede mantener una actitud contemplativa y pasiva de esperar a ver qué sucede. Tampoco caer en improvisaciones y actitudes irreflexivas que niegan una realidad cada vez más hostil.

Plan integral de contingencia

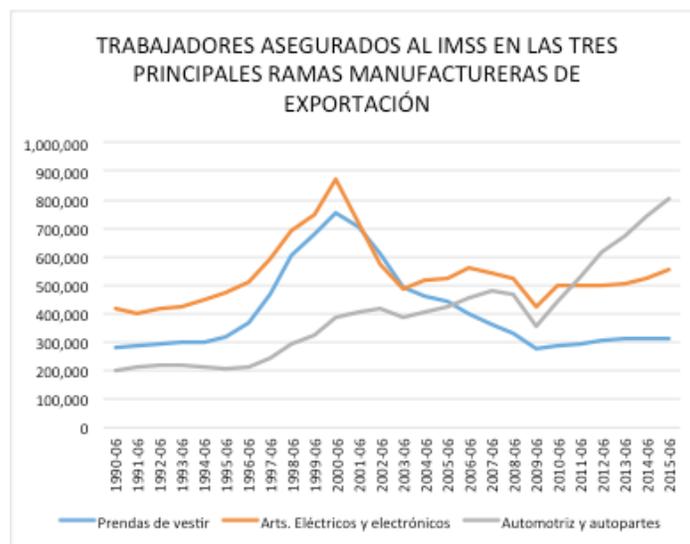
2. De manera inmediata es necesario articular un plan integral de contingencia, con acciones preventivas y medidas de contención. Entre las primeras, resulta perentorio combatir las violaciones de derechos humanos, como las deportaciones masivas, mediante acciones conjuntas de apoyo y asesoría jurídica a los afectados. Se requiere forjar alianzas con participación de gobiernos locales, legisladores, agrupaciones económicas, políticas y sociales de ambos países, en coordinación con los consulados mexicanos. Algunas alcaldías de ciudades importantes de la Unión Americana han manifestado su oposición a las deportaciones. Al mismo tiempo, es imprescindible, trabajar de manera coordinada con sectores interesados de ambos países para mantener el flujo de inversión directa, evitar el cierre de plantas y la pérdida de empleos en México. Se requiere también difundir el impacto negativo sobre las dos economías de las políticas de restricción comercial y de inversiones anunciadas.
3. Por lo que respecta a acciones de contención, es preciso adoptar—en coordinación con gobiernos estatales de EUA, gobiernos latinoamericanos afectados y organizaciones de la sociedad civil— medidas para administrar la repatriación segura y ordenada de connacionales y promover su inserción en el empleo o, de los más jóvenes, en el sector educativo, y en los sistemas de salud. Una acción de carácter urgente, tanto por el continuado flujo de población migrante

⁴ Políticas más activas de inspección de la STPS y del IMSS, facilidades fiscales a la incorporación de pequeños negocios, o requisitos de formalización de sus trabajadores para las empresas participantes en licitaciones públicas.

como por la desocupación adicional, es la adopción de programas de empleo de emergencia en las regiones más afectadas. Se requiere también una reasignación del gasto público, principalmente en infraestructura en obras de alto contenido de mano de obra.

Hacia la definición de propuestas estratégicas sobre el TLCAN

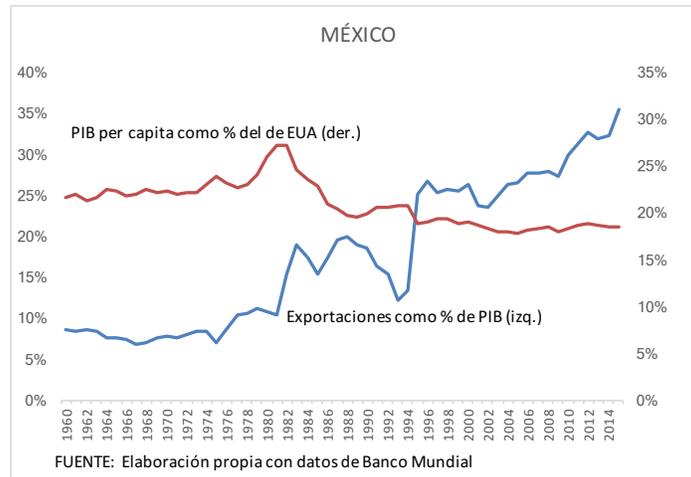
4. Es evidente que el tema del TLCAN está en la mesa. Su renegociación fue una promesa central de campaña en Estados Unidos, en la que coincidieron demócratas y republicanos. Su posible denuncia fue una de las primeras acciones propaladas por el equipo de transición del presidente electo. Sin embargo, cualquier eventual revisión no debe asumir la óptica unilateral y sesgada de lo que se dijo al calor de la retórica electoral y que nadie, en aquel país o en el nuestro, respondió o clarificó en su momento.
5. México no ha sido el ganador unilateral del TLCAN, como se le ha presentado al decir que el tratado ha sido “una autopista de un solo sentido”. Más allá de los impulsos dinámicos generados para todos los participantes, ha habido costos y beneficios para los tres países. En México muchas unidades productivas –particularmente en el campo y en las manufacturas ligeras- fueron desplazadas y desaparecieron desde los primeros años de vigencia, por importaciones procedentes de Norteamérica. Aún la industria maquiladora del vestido y los productos electrónicos, que creció en los primeros cinco años, perdió de golpe una parte importante de los empleos que había generado, a raíz de la entrada de China al mercado de Estados Unidos, sin la exigencia de acuerdos laborales o ambientales, como los que complementaron el TLCAN.



6. Por otra parte, el crecimiento del empleo en la industria automotriz y de autopartes en México, se dio principalmente a raíz de la crisis financiera mundial de 2008-2009 que afectó de manera importante a esa industria en Estados Unidos, la que utilizó las opciones que permite el TLCAN para sobrevivir.

7. Lo que ha sucedido es que el TLCAN y, en general, la retórica del libre comercio de los años noventa, exageraron los beneficios y minimizaron los costos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Bajo el argumento de que el libre comercio elevaría la actividad económica y empleo y propiciaría la convergencia de los niveles de ingreso, se abandonaron en nuestro país las políticas industriales y se supuso que el Tratado funcionaría en automático para alcanzar esos objetivos. Como señala Krugman⁵, el haber adoptado una estrategia centrada en la apertura comercial desde fines de los ochenta, reforzada con la firma del TLCAN en los noventa, con abandono completo del mercado interno y, en especial, de la inversión, no ha dado lugar a los objetivos que pregonaba la ortodoxia del crecimiento hacia fuera en materia de convergencia en el ingreso per cápita entre los dos países.

⁵ Krugman, P., "Globalization and Growth", *New York Times*, 14 de marzo de 2016.



8. Lo anterior no significa, por supuesto, establecer una estrategia de economía cerrada. Significa, en cambio, una advertencia para dejar de suponer que el libre comercio *per se* debe ser el instrumento central de la política de crecimiento y empleo. El no haber hecho explícitos los costos previsible de los acuerdos comerciales y no haber adoptado políticas regionales y sectoriales complementarias de reconversión y apoyo —en particular, una estrategia de desarrollo industrial y de inversión en infraestructura— han generado irritación en los grupos más afectados y abierto espacio a las actitudes demagógicas o claramente xenófobas como las que hoy se observan en distintos contextos.

Ante la eventual denuncia o renegociación al TLCAN

9. La administración Trump tiene ante sí dos posibles escenarios sucesivos. Demandar a los otros dos signatarios una renegociación del TLCAN, lo que ha ofrecido hacer el 20 de enero, el primer día de gobierno; y, en caso de no quedar satisfecha, denunciar el Tratado en el día 200 del gobierno.

Debe quedar claro que México no puede aceptar que se condicione la renegociación del tratado a ningún tipo de aportación de nuestro país a la construcción de un muro, que atentaría contra los valores superiores y la dignidad y soberanía nacionales. México está interesado en contar con un instrumento que sirva a los intereses de las tres partes, compatibles con un sistema abierto y multilateral de comercio. Sin embargo, debe dejar en claro que, de no ser aceptables para el país los términos bajo los cuales se contemple una eventual renegociación, aún con el costo que esto pudiera implicar, se contemplaría desde ahora, la reorganización de sus vínculos de comercio y cooperación internacional con países que compartan esas orientaciones.

- 10.** En caso de renegociación, se requiere asumir posiciones propositivas, en función de los intereses nacionales, y no de simple reacción. El gobierno, con la participación de los sectores productivos, la academia y las organizaciones sociales, debería presentar propuestas en aquellos temas en que, a raíz de la experiencia de veinte años, deben ser mejorados. Sin pretender una enumeración exhaustiva, algunos temas que valdría la pena explorar son los siguientes:
- a. La inserción de un apartado que contemple la protección debida al trabajo migratorio.
 - b. La estipulación de cláusulas que promuevan la mayor transferencia de tecnología asociada a la inversión extranjera directa y el tránsito hacia operaciones de mayor valor agregado local, como lo ha hecho China y otros países, con la aceptación de sus socios comerciales y de inversión en el contexto de la OMC
 - c. El recurso a políticas de reconversión profesional y productiva de trabajadores y empresas en áreas o sectores que enfrenten reajustes masivos
 - d. Utilización de las compras gubernamentales como instrumentos de promoción de industrias locales y de generación de empleos dentro de cada país
 - e. Diseñar programas de formación y de trabajo para sectores que enfrentarán déficit de oferta laboral en Norteamérica, entre otros, los servicios de salud y de cuidado personal
 - f. Revisar a fondo las disposiciones aplicables al sector agrícola para orientarlo en mayor medida al aprovechamiento y difusión de los avances tecnológicos, en función de sus necesidades de seguridad alimentaria
 - g. Revisión y actualización del régimen de solución de controversias del Tratado para tornarlo más equitativo y expedito.
- 11.** Todo lo anterior apunta a la necesidad —que hoy resulta más urgente que nunca— de cambiar de raíz el modelo de desarrollo fincado en la demanda externa, dependiente de manera excesiva de un solo país y basado preponderantemente en maquila y ensamblaje, sustentados en bajos salarios y escaso valor agregado local.
- 12.** Una respuesta nacional efectiva a los desafíos que la administración Trump plantea a México —más allá de los relacionados con las cuestiones económicas, en los que se ha concentrado esta nota—

aluden a la política exterior y las acciones internacionales de la nación y, aún más ampliamente, al ejercicio político, a los procesos de adopción de decisiones y a la forma de gobierno. Requieren de instrumentos nuevos y renovados que faciliten y configuren los consensos necesarios, como un Consejo Económico y Social, que ha sido propuesto por este Grupo desde el inicio de sus trabajos el decenio pasado, y el Consejo Fiscal, al que antes se aludió y que ha sido evocado también por otros actores. La exigencia social generalizada de poner coto a la corrupción es tarea insoslayable. Las diversas acciones por definir e instrumentar reclaman, además, formas y vehículos reales de interlocución de los actores sociales y los poderes públicos, en los diversos órdenes de gobierno, y una más plena asunción de responsabilidades por todos: gobernantes, legisladores, jueces y gobernados. El gran telón de fondo que dota de sentido y propósito comunes a esfuerzos en ocasiones desconectados en el tiempo y circunscritos a ámbitos limitados es, desde luego, la plena vigencia del imperio de la ley, del Estado de derecho.

Ciudad Universitaria, México, enero de 2017

En el contexto de las coyunturas nacional e internacional, el Grupo Nuevo curso de Desarrollo de la UNAM convocó a un seminario de discusión llevado a cabo el 18 de enero de 2017.

Éste texto constituyó el documento base del mismo.

<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/index.html>

Miembros del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo:

Eugenio Anguiano Roch, Ariel Buirá Seira, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera Campos (Coordinador), Saúl Escobar Toledo Gerardo Esquivel Hernández, Mario Luis Fuentes Alcalá, Carlos Heredia Zubieta, David Ibarra Muñoz, Leonardo Lomelí Vanegas, Mauricio de María y Campos, Juan Carlos Moreno-Brid, Ciro Murayama Rendón, , Jorge Eduardo Navarrete López, Enrique Provencio Durazo, Jaime Ros Bosch, Norma Samaniego Breach, Jesús Silva Herzog Flores, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello Macías, Enrique del Val Blanco.