

Los editores desean expresar su agradecimiento a los miembros del personal de Brookings que contribuyeron al proyecto: Arianna Legovini y Suzanne M. Smith ofrecieron su valiosa ayuda en la investigación; Charlotte B. Brady, Susanne Lane y Anette D. Leak ayudaron en la coordinación de las conferencias, con la ayuda de Z. Selin Hür. Adrienne Goins, Kashif Mansori, Stephen Schwartz y Suzanne Smith prepararon los resúmenes de las discusiones, y Anette D. Leak, Irene Coray, Louise Skillings y Janelle Jameson mecanografiaron el manuscrito final. Jonathan Preimesberger, Patricia Dewey y Caroline Lalire prepararon la edición del manuscrito; Gwendolyn Stansbury se encargó de la corrección y Patricia Anne Derninna preparó el índice.

Brookings agradece también el apoyo dado a este proyecto por la Fundación Ford.

Los puntos de vista expresados en esta revista corresponden a cada uno de los autores y no deben adjudicarse a ninguna de las personas u organizaciones cuya ayuda y apoyo se reconocen en los párrafos anteriores, ni a los síndicos, funcionarios y demás personal de The Brookings Institution.

Bruce K. Maclaury

Introducción*

Barry P. Bosworth, Robert Z. Lawrence y Nora C. Lustig

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) tiene como objetivo reducir, y en última instancia eliminar, la mayoría de las barreras al comercio y a la inversión entre Canadá, México y Estados Unidos. Aunque se puede interpretar como la continuación de una tendencia anterior hacia una mayor integración económica entre estos tres países, el TLC simboliza un cambio de mayor envergadura, particularmente en las relaciones económicas entre México y Estados Unidos.

Para México representa la culminación de un cambio drástico de las políticas anteriores, en las que dominaban la sustitución de las importaciones y una estricta regulación de los vínculos comerciales con los demás países. Desde mediados de la década pasada, México ha seguido una política de liberalización económica, reduciendo en forma aguda sus restricciones al comercio, restringiendo los subsidios gubernamentales y otorgando mayor importancia a los mercados privados.¹ En ese sentido, el TLC no constituye sino el reconocimiento formal de ciertos cambios que han ocurrido ya. Sin embargo, su importancia persiste porque institucionaliza los cambios de política económica y les confiere cierto grado de permanencia que es crítico para atraer del extranjero el capital y la tecnología que se necesitan para el crecimiento futuro. Será más difícil para los posteriores gobiernos mexicanos invertir la actual trayectoria actual y volver a México hacia el aislacionismo económico. También se considera el Tratado como una forma de proteger a México en el futuro contra lo que percibe como una política comercial estadounidense extremadamente caprichosa.

El TLC es un paso muy importante para Estados Unidos. Para este país, México es el tercer mercado en tamaño, así como el de mayor crecimiento para sus exportaciones. Con la larga y permeable frontera que existe entre ambos, un acuerdo que fomente la

* Traducción del inglés de Susana Marín de Rawlinson.

¹ Véase una descripción de estas reformas en Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, 1993, cuadros 5-6.

prosperidad económica y la estabilidad política en México beneficia a Estados Unidos. Se estima también que el TLC es un modelo para ampliar las relaciones comerciales entre Estados Unidos y el resto de América Latina. Sin embargo, la perspectiva de que se llegue a un acuerdo provoca fuertes inquietudes dentro de Estados Unidos respecto a la capacidad de algunas industrias nacionales para competir en un mercado recientemente expandido. Los temores giran alrededor de la pérdida potencial de empleos entre los trabajadores menos especializados, grupo que ha sufrido ya grandes pérdidas económicas durante la década de los ochenta.

El TLC difiere mucho de las anteriores regiones de libre comercio o uniones comerciales, pues propone la conjunción de países que actualmente atraviesan etapas de desarrollo económico muy distintas. En la mayoría de los miembros del Mercado Común Europeo, por ejemplo, los niveles de ingreso per cápita eran similares cuando ingresaron en la Comunidad Europea (CE). Así también, los niveles salariales y el progreso técnico son casi idénticos en Estados Unidos y en Canadá. En estos casos, se esperaba que los principales beneficios de la expansión comercial provinieran de la mayor eficiencia generada por las economías de escala y por la intensificación de la competencia en un mercado más amplio.

Sin embargo, en el caso de la expansión comercial entre países con diferentes ofertas relativas de capital y calificación de la mano de obra, las ventajas en eficiencia se relacionan más con una mayor especialización y con la reubicación de los factores de producción. El resultado podría ser, en ambos países, mayores cambios en la demanda y estructura del empleo que el que se esperó del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. También existe la preocupación de que el aumento en el comercio bilateral afecte negativamente al comercio con otros países. Así pues, algunos de los beneficios para México podrían derivarse de la desviación de las importaciones que Estados Unidos obtiene de otros países con salarios bajos, y las ventajas para las exportaciones de Estados Unidos podrían afectar a otros países industrializados. Por último, las diferencias entre Estados Unidos y México en ámbitos tales como la legislación sobre el medio ambiente y sobre las áreas de trabajo son mayores que las existentes entre Estados Unidos y Canadá. Estos temas se están convirtiendo en determinantes cada vez mayores de los costos de producción y de la localización de las

plantas productivas en el caso de industrias como la del cemento y las de productos químicos y electrónicos.

El comienzo de las negociaciones formales estimuló gran cantidad de investigaciones acerca del efecto potencial del TLC sobre las economías de los tres países miembros. Los artículos que incluye esta obra tienen como fin ofrecer una evaluación de estos trabajos de investigación y buscan identificar los temas donde el consenso es amplio, así como aquellos en que la investigación no ha logrado llegar a conclusión alguna. Originalmente los trabajos se presentaron en The Brookings Institution el 9 y 10 de abril de 1992, y posteriormente fueron modificados por los autores para incorporar comentarios de los participantes del seminario y de los compiladores.

De esta conferencia surgió un consenso en el sentido de que los efectos económicos directos del TLC no serán muy grandes para ninguno de los tres países. Esta conclusión, aunque se opone notoriamente a la gran mayoría de los debates públicos, que prevén reubicaciones de las plantas productivas a gran escala, refleja varios factores. Las restricciones comerciales entre Estados Unidos y México se han reducido ya a niveles bastante bajos: en México, el promedio de los aranceles es de aproximadamente 13%, y en Estados Unidos, de 6%.² México también ha reducido significativamente su sistema de restricciones cuantitativas a las importaciones, y la mayoría de las barreras no arancelarias que quedan en ambos países se irán eliminando gradualmente. Así pues, muchos de los cambios en las relaciones comerciales que a menudo se asocian con el TLC en las discusiones públicas han ocurrido ya, y otros irán ocurriendo en años futuros. Además, el comercio internacional de la mayoría de los productos manufacturados se verá menos afectado por la magnitud de los cambios en los precios relativos como resultado del TLC, de lo que comúnmente se supone. Los efectos en Estados Unidos se verán limitados aún más, porque parte del incremento en los productos que se importarán de México será más a expensas de las importaciones de otros países, que también tienen niveles salariales bajos, que a expensas de la producción estadounidense.

No obstante, los participantes en la conferencia estuvieron de acuerdo en que un análisis estático de los cambios en las relaciones

² Peat Marwick Policy Economics Group, *The Effects of a Free Trade Agreement between the United States and Mexico*, Washington, 1991, pp. 48-50.

comerciales no tiene en consideración muchos de los elementos dinámicos más importantes del TLC. Si el tratado de libre comercio consolida la percepción de que el cambio en México hacia una política económica más abierta y liberal es de carácter permanente, el resultado será un aumento en los flujos de entrada de capital. Puesto que la disponibilidad de flujos de capital del exterior es un factor limitante de gran importancia sobre el crecimiento económico de México, la entrada adicional de capitales promete acelerar el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y los niveles de vida, como lo muestran los modelos dinámicos que se analizan en esta obra. De hecho, el tratado de libre comercio con Estados Unidos ofrece una oportunidad para hacer públicas en el mundo entero las oportunidades de inversión que existen en México. La contraparte de un mayor flujo de capital sería un monto mayor de importaciones que de exportaciones; y puesto que Estados Unidos representa aproximadamente 70% del comercio de México,³ la principal ventaja para Estados Unidos será un gran superávit comercial con México, que se concentrará en gran medida en exportaciones de bienes de capital.

A Estados Unidos le preocupa principalmente los efectos distributivos del tratado en lo que respecta a las industrias estadounidenses y a los trabajadores estadounidenses menos calificados. Las consecuencias para las industrias privadas dependerán en gran medida de los detalles específicos del tratado, porque cada país conserva restricciones cuantitativas sobre las importaciones en las industrias que son de importancia clave para el otro; ejemplos de ello son las restricciones mexicanas sobre la importación de automóviles y las restricciones estadounidenses sobre ciertos productos agrícolas. Hablando en términos más generales, aunque la mayoría de los estudios concuerdan en que la liberalización del comercio con México será buena para los estadounidenses en general, no todos saldrán ganando, sino que habrá consecuencias importantes en lo que a distribución se refiere. Varios estudios que aparecen en esta obra sugieren que los beneficios para los trabajadores estadounidenses mejor calificados se verán contrarrestados por algunas pérdidas de aquéllos con menor preparación. Sin embargo, el consenso de los estudios indica que el TLC elevará el promedio de los salarios de los trabajadores estadounidenses y que el

³ Lustig, *Mexico...*, *op. cit.*, cuadros 5-6.

efecto sobre los trabajadores con niveles salariales bajos será insignificante. Por otro lado, la mayoría de las investigaciones se basan en la comparación de una situación de equilibrio con otro equilibrio, y los costos de la transición no se registran en realidad en los ejercicios empíricos existentes. Surge un problema similar para México en lo que concierne a los trabajadores rurales que pueden verse perjudicados como resultado de la liberalización del comercio del maíz.

Sin embargo, de nuevo resulta importante distinguir entre los efectos económicos del TLC y los cambios que ocurrirán aun sin la formalización del tratado. El aumento de las diferencias salariales según el nivel de educación y las habilidades de los trabajadores se ha detectado en Estados Unidos desde hace más de una década. Y hasta cierto punto, este proceso refleja la creciente integración de este país en una economía global en la que los trabajadores muy calificados son relativamente escasos y hay un excedente de trabajadores no calificados.⁴ Estados Unidos enfrenta una disyuntiva entre dos estrategias: 1) proteger a un conjunto de industrias que seguirían pagando salarios bajos a los trabajadores menos calificados, o 2) mejorar las habilidades de su fuerza de trabajo existente de manera que un número mayor de trabajadores pueda aspirar a empleos más productivos y con mayores salarios. La importancia de su elección tiene alcances mucho mayores que su comercio con México. El TLC hace más agudo el problema, pero sólo marginalmente.

I. TAMAÑO Y COMERCIO DE LAS ECONOMÍAS

Con el TLC, Estados Unidos intensificaría sus lazos con el primero y el tercero de sus socios comerciales para formar el área de libre comercio más grande del mundo. Como puede verse en el cuadro 1, el PIB combinado de los tres países fue de aproximadamente 6.3 millones de dólares en 1990, con una población de 363 millones de personas. En comparación, la Comunidad Europea integra a

⁴ Las causas precisas de los cambios en la distribución de los salarios son complejas y se sujetan a fuertes debates. Se analizan las investigaciones al respecto en John Bound y George Johnson, "Changes in the Structure of Wages in the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations", *American Economic Review*, vol. 82, junio de 1992, pp. 371-392. Los autores llegan a la conclusión de que los cambios tecnológicos, y no los comerciales, son los principales responsables de este aumento en las diferencias.

Cuadro 1. Tamaño relativo de las economías de Canadá, Estados Unidos y México, 1990

	Canadá	Estados Unidos	México
PIB (miles de millones de dólares)	572	5 514	214
Población (millones de habitantes)	26.6	250.0	86.1
PIB per cápita	21 527	22 055	2 490
Salario diario promedio	67.98 ^b	69.14 ^a	8.11 ^c

FUENTES: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Banco Mundial, *World Development Report*, Washington, 1992; Estadísticas, Canadá, *Economic Report of the President*, enero de 1992; y Departamento de Comercio, Oficina de Análisis Económico.

^a Con base en los ingresos semanales promedio de trabajadores de un nivel inferior a la supervisión en industrias privadas no agrícolas.

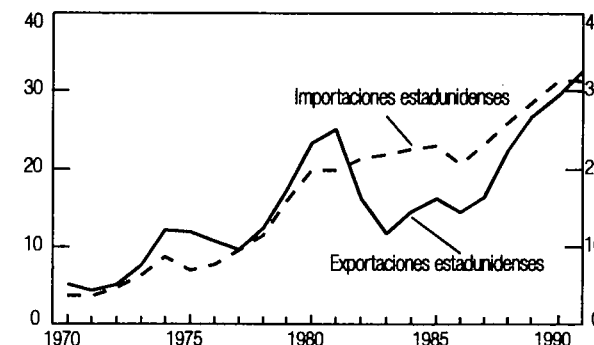
^b Con base en los ingresos semanales promedio de empleados a quienes se les paga por hora.

^c Salarios diarios promedio en el sector formal (con seguridad social).

375 millones de personas y produce un PIB de 5 billones de dólares. Empero, el TLC estaría dominado en gran medida por Estados Unidos, que representan 87% del PIB y 69% de la población. El contraste real se puede ver entre el PIB per cápita y las tasas salariales promedio. Estados Unidos y Canadá tienen niveles muy similares, pero en México el salario en el sector promedio industrial equivale apenas a 10% del estadounidense.

Las tendencias históricas en el comercio de mercancías entre México y Estados Unidos se muestran en la figura 1. Estados Unidos gozó en general de un superávit en el comercio bilateral hasta principios de los años ochenta, cuando el colapso económico en México produjo una fuerte reducción en las importaciones de este país. Al acabarse el flujo de entrada de capital neto en 1982, México no pudo financiar el déficit de la cuenta corriente y se vio forzado a exportar mucho más de lo que importaba, a fin de obtener los dólares que requería para pagar los intereses de la deuda externa acumulada. Entre 1981 y 1983, el valor en dólares de las importaciones de México se redujo 51.6%, y su balanza comercial de mercancías pasó de un déficit de 3 800 millones de dólares a un superávit de 13 800 millones.⁵ El comercio con

⁵ Lustig, *Mexico...*, op. cit., cuadros 2-4.

Figura 1. Tendencias en el comercio de Estados Unidos con México, 1970-1991 (miles de millones de dólares de 1990)

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, Washington, varios años (información proporcionada por Estados Unidos).

Estados Unidos absorbió la mayor parte de este ajuste, simplemente porque a este país le corresponden aproximadamente dos terceras partes del comercio de México. En años recientes la situación económica de México ha mejorado y la renovación del crecimiento económico y de los flujos de entradas de capital ha permitido una gran expansión comercial con Estados Unidos. Entre 1986 y 1991 las exportaciones estadounidenses a México crecieron a una tasa anual de 22% y las importaciones en 13%. En 1991 Estados Unidos volvió a tener un superávit comercial con México de 1 600 millones de dólares.⁶

La composición del comercio entre Estados Unidos y México se muestra en el cuadro 2. Estados Unidos mantiene un fuerte superávit comercial con México en bienes de capital e insumos industriales, que se compensa con los déficits en productos petroleros y de consumo. La importancia de los bienes de capital en las exportaciones estadounidenses resalta por el hecho de que representan una tercera parte de las exportaciones totales a México. El crecimiento de las exportaciones de insumos industriales refleja en parte la expansión del *programa de maquiladoras*.⁷ En otras áreas además de los bienes de capital y el petróleo, el comercio entre

⁶ Hay una diferencia significativa en el nivel de comercio que señalan las estadísticas de ambos países. México excluye de sus estadísticas de comercio de mercancías los intercambios comerciales que se basan en el programa de maquiladoras e incluye los ingresos netos en otra parte de la cuenta corriente.

⁷ Las maquiladoras son compañías que tienen permiso de importar a México materiales libres de impuestos para su procesamiento, siempre y cuando sus productos se exporten.

Cuadro 2. Composición del comercio estadounidense de mercancías con México, 1985-1991 (en millones de dólares)

Producto	Estados Unidos					
	Exportaciones		Importaciones		Balanza comercial	
	1985	1991	1985	1991	1985	1991
Alimentos, forrajes y bebidas	1 117	2 585	1 792	2 802	-675	-217
Petróleo	—	—	7 838	4 688	-7 838	-4 688
Insumos industriales (excepto petróleo)	4 096	8 935	1 859	3 103	2 237	5 832
Bienes de capital (excepto automotores)	4 538	11 304	2 957	6 135	1 581	5 169
Vehículos automotores, piezas y motores	1 974	5 363	2 830	7 857	-856	-2 494
Bienes de consumo (excepto alimentos)	684	3 425	1 278	5 342	-594	-1 917
Otros productos	977	1 525	550	1 599	427	-74
Total	13 386	33 137	19 104	31 526	-5 719	1 611

FUENTE: Departamento de Comercio, Oficina de Análisis Económico

ambos países a menudo se distorsiona por cuotas específicas de la industria u otros tipos de barreras no arancelarias. Estados Unidos, por ejemplo, mantiene un complejo sistema de cuotas sobre importaciones de ropa y frutas y legumbres, mientras que en México se restringe estrictamente la importación de automóviles y granos. Es en estas áreas donde los detalles del TLC serán muy importantes para determinar los efectos económicos netos.

Aunque en México hay una larga tradición de restricciones al control extranjero de su industria, la inversión extranjera directa

Estados Unidos, o cualquier otro país importador, aplica un arancel solamente sobre la parte de los bienes de valor agregado en México cuando se exportan de regreso a Estados Unidos.

se expandió durante la década de los setenta, de aproximadamente 300 millones de dólares anuales hasta 2 500 millones en 1980 y 1981.⁸ Al iniciarse la crisis económica, el flujo de entrada de capital cayó a 500 millones de dólares en 1985. La liberalización de los controles sobre la propiedad y la recuperación económica han generado una recuperación de la inversión directa a unos 2 800 millones de dólares entre 1989 y 1990.⁹

Las empresas estadounidenses constituyen la principal fuente de participación extranjera en la economía mexicana. En total, la inversión extranjera directa en México ascendía a unos 33 000 millones de dólares a fines de 1991, de los cuales aproximadamente 63% provenía de compañías estadounidenses. Gran Bretaña y Alemania ocupan los siguientes lugares en importancia, con 6% del total, aproximadamente. Hasta mediados de los años ochenta, la inversión extranjera directa se concentraba en la manufactura, pero en años recientes se ha dirigido hacia el sector de servicios. Entre 1985 y 1991, la participación de la industria en la inversión acumulada directa cayó de 78 a 58 por ciento.

II. REFORMAS ECONÓMICAS EN MÉXICO

México siguió el modelo de desarrollo enfocado hacia el interior durante el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial. La rápida industrialización de los años cincuenta y sesenta ocurrió bajo un ambiente económico protegido por barreras comerciales. Entre 1950 y 1970, la economía mexicana logró resultados notables. Durante este periodo, México generó tasas de crecimiento per cápita anuales de entre 3 y 4%, con una tasa inflacionaria anual de aproximadamente 3%. Esta "época de oro" llegó a su fin a mediados de los años setenta, cuando el país enfrentó una grave crisis en su balanza de pagos.¹⁰

Nuevos descubrimientos de grandes reservas petroleras sirvieron como remedio temporal. Durante el boom petrolero (1978-1981), el déficit presupuestal del gobierno creció sin medida, y

⁸ Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, vol. 42, Washington, 1992.

⁹ Con base en un método contable un tanto distinto que el que se emplea para la balanza de pagos, la inversión directa nueva ha aumentado de unos 2 400 millones de dólares en 1986 a 3 700 millones anuales en 1990 y 1991. Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Evolución de la inversión extranjera directa en 1991*, México, enero de 1992.

¹⁰ Lustig, *Mexico...*, op. cit., capítulo 1.

México, bajo el supuesto de que los precios del petróleo continuarían al alza, adquirió fuertes préstamos externos. A principios de 1982 la combinación de una política fiscal poco prudente y sucesos externos adversos produjeron otra crisis en la balanza de pagos, seguida por fuertes devaluaciones del peso y un caos financiero. Durante 1982, el peso llegó a tener una cuarta parte del valor, en términos nominales, que tenía en 1981. Incluso con el ajuste inflacionario, la caída del valor real del peso excedió de 30%. La deuda externa, denominada en gran parte en dólares, se incrementó de un nivel manejable igual a 30% del PIB en 1981 a 63% en 1983. En 1982, los intereses sobre la deuda externa absorbieron la mitad de los ingresos que recibió México por sus exportaciones.¹¹

El gobierno trató de estabilizar la economía entre 1982 y 1985 con un programa respaldado por el Fondo Monetario Internacional en que se incluyeron los ingredientes convencionales como reducir el déficit fiscal y restringir el crédito. Este programa no tuvo éxito y a mediados de 1985 se presentó una nueva crisis en la balanza de pagos. En los círculos gubernamentales se creía cada vez más que el fracaso del programa de estabilización era causa, en parte, de la lentitud de las reformas estructurales. Así pues, a partir de mediados de 1985, las políticas se reorientaron progresivamente hacia medidas dirigidas a la apertura de la economía a los mercados internacionales y a reducir la presencia del Estado en la economía. Algunos de los elementos más significativos de la reforma económica en México se iniciaron a mediados de 1985 con el gobierno del presidente Miguel de la Madrid y se consolidaron durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, a partir de finales de 1988.

Los cambios en la política comercial en años recientes han sido drásticos. A mediados de 1985 más de 90% de la producción nacional estaba protegida a través de un complejo sistema de permisos de importación. También usaban precios de referencia para asignar arbitrariamente aranceles más altos sobre muchos productos importados. Para 1988, la producción nacional protegida por permisos de importación cayó aproximadamente a 23%, el sistema de precios de referencia se había eliminado y el nivel promedio de los aranceles se había reducido de 23.5% a 11% (ponderado en términos de producción). Además, México se unió al Acuerdo Ge-

¹¹ Lustig, *Mexico...*, *op. cit.*, capítulo 2.

neral sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. En lo que respecta a las exportaciones, México eliminó en gran medida los subsidios directos. Los programas industriales se fueron desmantelando gradualmente aún más después de 1985, y lo que queda es un conjunto de reglamentos específicos de ciertas industrias, como los respectivos a los automóviles, que imponen metas de exportación sobre las compañías importadoras.¹²

Los logros en cuanto a políticas macroeconómicas incluyen, en primer lugar, una reducción en el déficit del sector público de 16.9% del PIB en 1982 a 1.5% en 1991. Un objetivo primordial de la reestructuración económica ha sido eliminar muchas de las ineficiencias derivadas de la regulación excesiva que se acumularon en las décadas anteriores. Se han vendido casi tres cuartas partes de las 1 200 empresas gubernamentales, incluyendo compañías de teléfonos y comunicaciones, aéreas y, lo más sorprendente, bancarias. La regulación gubernamental de una amplia gama de industrias se ha limitado para estimular la competencia.¹³

Si bien todavía modesto, las reformas han rendido su fruto, ha resurgido el crecimiento económico, con un promedio de 3.7% anual entre 1989 y 1991, y se ha reducido la inflación a una tasa anual de aproximadamente 23% en 1991. Desde 1986, el valor en dólares de las exportaciones no petroleras de México ha crecido 95% y las importaciones totales, 140%. La mayor parte de la expansión comercial se ha dado en relación con Estados Unidos. Además, a pesar de los grandes costos sociales para la población mexicana —los salarios reales bajaron casi 50% entre 1983 y 1988— el público parece seguir apoyando el programa de reformas del gobierno. México ha alcanzado una etapa en la que necesita una participación más activa del capital y de la tecnología del extranjero, si ha de sostener el progreso económico que ha estado logrando. El TLC se considera como un medio imprescindible para lograr este objetivo al incrementar la confianza de los inversionistas en la estabilidad y en el potencial de crecimiento de la economía mexicana.

¹² Lustig, *Mexico...*, *op. cit.*, capítulo 5.

¹³ Lustig, *Mexico...*, *op. cit.*, capítulo 4.

III. RESUMEN DE LOS ARTÍCULOS

Las perspectivas del TLC han propiciado la generación de una gran cantidad de investigación sobre sus efectos económicos potenciales. En particular, ha existido interés en desarrollar modelos de equilibrio general computable, porque ofrecen un marco consistente para evaluar el efecto de los cambios en los aranceles y sus equivalentes en el ámbito sectorial. Estos modelos constituyen una parte preponderante de los análisis cuantitativos del TLC. Por ello, gran parte de los artículos incluidos en este volumen y resumidos a continuación hacen referencia a los modelos de equilibrio general aplicado al TLC.

El impacto del TLC y los modelos de equilibrio general computable

Drusilla K. Brown analiza los resultados de los estudios sobre los impactos del TLC en el marco de los modelos de equilibrio general aplicados. La conclusión de estos estudios es que el efecto global de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte será mínimo. En la cota inferior de las estimaciones, los beneficios para los países participantes caen dentro de 1% del PIB. No obstante, los resultados son consistentemente positivos para las tres economías, y el tratado ofrece más beneficios para México que para Estados Unidos. Estos modelos también permiten identificar la distribución por sectores de las ganancias y pérdidas de la liberalización comercial. Sin embargo, como se hizo evidente durante la discusión, el análisis basado en modelos de equilibrio general computable tiene sus limitaciones.

Aunque los diversos modelos de equilibrio general computable emplean metodologías similares, Brown describe cómo las diferencias aparentemente ligeras en las estrategias de los modelos pueden conducir a resultados significativamente distintos. La diferencia en la estructura de los modelos, por ejemplo, dio lugar a variaciones en los beneficios estimados para México de entre 1 y 7% del PIB. Brown examina las implicaciones de diversos supuestos básicos.

Uno de estos puntos se refiere al grado de diferenciación de los productos según su país de origen. Los modelos en los que la

producción se considera como un producto homogéneo, sin importar el país en que se produce, tienden a mostrar efectos mucho más marcados que los modelos en que se supone una diferenciación de la producción de acuerdo con su origen geográfico. Los modelos que asumen esta última posición (por ejemplo, que la pasta dental estadounidense es distinta de la mexicana) implica una menor elasticidad-precio de las exportaciones e importaciones y sugieren que la eliminación de los aranceles dentro del TLC tendrá un efecto relativamente reducido sobre los ingresos —menor de 1% del producto interno bruto—, aunque muestran beneficios para todos los países participantes. En contraste, los modelos que suponen que los productos son homogéneos entre países producen efectos mayores, con beneficios en cuanto a bienestar para México dentro de una gama de 2 a 4% del PIB.

Brown también analiza las implicaciones de modelos que presuponen rendimientos a escala crecientes y estructuras no competitivas de mercado. En uno de ellos (Roland-Holst *et al.*), al suponer rendimientos crecientes se incrementan los efectos sobre el bienestar de una zona norteamericana de libre comercio de 4.9 a 6.8% del PIB en Canadá, de 2.3 a 3.3% en México y de 1.7 al 2.6% en Estados Unidos. Una mayor competencia derivada de la liberalización comercial obligará a las empresas en sectores oligopolizados a reducir sus márgenes de ganancia y a incrementar la eficiencia de sus escalas de operación. La magnitud de los beneficios que se derivarán de una mayor competencia es variable, empero, ya que los modelos difieren en su forma de representar la conducta de las empresas. En los modelos donde hay más de una empresa por industria se aprovechan las economías de escala, incluso en los sectores donde la producción total baja como resultado del TLC. Por el contrario, en aquellos modelos donde solamente hay una empresa por sector, las industrias anteriormente protegidas experimentan una baja en su producción y pérdida de las economías de escala.

Otra distinción fundamental entre los diversos modelos es el grado hasta el cual tienen en cuenta el efecto del TLC sobre los flujos de inversión extranjera. Si se consideran estos flujos se obtienen efectos mucho mayores sobre la producción y el ingreso. Para México, los flujos de entradas de capital equivalentes a 10% del capital nacional aumentan el bienestar aproximadamente en 5%, aunque los supuestos sobre la forma de financiar la inversión pueden generar diferencias considerables.

Los modelos convencionales de equilibrio general suponen una balanza en cuenta corriente equilibrada y, por lo tanto, no aportan evidencia sobre las consecuencias del TLC para la balanza comercial, el tipo de cambio y la formación de capital. También excluyen el papel potencial del comercio en las tasas de crecimiento económico (en comparación con los beneficios que pueden darse de un solo golpe). Brown describe las implicaciones de un modelo dinámico (Young y Romero) en el que se simulan los beneficios del TLC, como son: 1) la eliminación de los aranceles sobre bienes de capital y 2) la baja en las tasas de interés resultante de una menor incertidumbre sobre la economía. Ambos aspectos estimulan la formación de capital. Los modelos que incluyen efectos dinámicos generan efectos mucho mayores en el bienestar del orden de 10% del PIB de México. Como señala Brown, estos modelos indican claramente que los esfuerzos de negociación y políticos para lograr la aprobación del tratado valdrán la pena, en particular desde el punto de vista de México.

Los estudios empíricos han sido útiles para ilustrar los efectos potenciales del TLC que pueden ser muy distintos de lo que podría sugerir una simple aplicación de la teoría del comercio internacional. Particularmente, la teoría estándar del comercio, basada en el teorema de Stolper-Samuelson, concluye que la eliminación de los aranceles tenderá a perjudicar el factor de producción que se usa con relativa intensidad en el sector que compite con las importaciones. Por ende, se esperaría que el TLC redujera los salarios reales en Estados Unidos y el rendimiento sobre el capital en México. Pero el teorema de Stolper-Samuelson ignora las consecuencias de los efectos de los términos de intercambio en lo que respecta a terceros países, supone pleno empleo de los recursos con salarios reales flexibles y omite la posibilidad de economías de escala. Puesto que los modelos que analiza Brown no se basan en estas suposiciones, en general llegan a la conclusión de que el TLC dará como resultado un aumento en los salarios reales en Estados Unidos y mayores rendimientos sobre el capital en México.

Brown subraya que queda mucho trabajo por hacer. En su opinión, los futuros estudios deberán abordar con mayor detalle el comportamiento del ahorro e inversión, ofrecer análisis más profundos del efecto sobre la distribución de los beneficios entre los distintos segmentos de la población, incluir los efectos macro-

económicos sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, y examinar el comportamiento de las compañías multinacionales.

En sus comentarios acerca del artículo de Brown, Robert Z. Lawrence sugiere que los modelos de equilibrio general computable ignoran ciertas características importantes del significado del TLC. Subraya particularmente que en este tipo de modelos se representa el TLC simplemente como la eliminación de aranceles y cuotas. Este método no tiene en cuenta ciertos efectos que pudieran llegar a ser significativos si se consideraran, por ejemplo, la credibilidad de las políticas, los regímenes jurídicos y la mayor armonización de las prácticas institucionales. Además, los modelos prestan poca atención al efecto potencialmente proteccionista de las reglas de origen y de los cambios en el manejo de las reglas de comercio e inversión.

En sus comentarios, Timothy J. Kehoe señala que los flujos de capital han generado en México un marcado incremento en la inversión, en el PIB y en el déficit de la balanza comercial. Los encargados de la política económica se cuestionan qué tan sostenible puede ser esto, tema que no abordan los modelos de equilibrio general computable. Kehoe también subraya que los modelos de equilibrio general computable se encuentran en una de sus primeras etapas de desarrollo, y hace hincapié en la necesidad de hacer comparaciones entre lo que los modelos "predican" y los datos observados para validar sus resultados. Kehoe aboga además porque se trabaje más sobre las consecuencias del TLC en la conducta de los intermediarios financieros, así como en la credibilidad de las políticas, las estructuras demográficas y el aumento de la productividad de todos los factores.

Lawrence, Kehoe y otros participantes argumentaron en la discusión general que, puesto que los modelos de equilibrio general computable se concentran solamente en los efectos de largo plazo, omiten gran parte de los ajustes dinámicos del tipo de cambio y de los flujos de comercio y de capital que afectan a las políticas económicas. Por ejemplo, en muchos de los estudios se afirma que un incremento en las entradas de capital a México dañaría la balanza comercial estadounidense con México. Esto ocurrirá en el largo plazo, porque el capital en el futuro generará considerables pagos de intereses y dividendos, que México deberá financiar mediante un superávit en la balanza de mercancías y servicios no factoriales. Sin embargo, durante las próximas décadas se debe

esperar la situación opuesta. El flujo de capital que llega en México financiará la compra de importaciones por encima de sus exportaciones, y esto significa mayores exportaciones por encima de importaciones para Estados Unidos.

La cuestión del ritmo de entrada de capital a México es crucial para definir las posibilidades de financiar un crecimiento más acelerado de la economía nacional. Un crecimiento en México estimulará considerablemente la demanda de bienes importados, con un consecuente incremento en la magnitud del efecto del tratado sobre los flujos comerciales entre México y Estados Unidos. Habría que aclarar aquí que más allá de los beneficios de corto plazo derivados del efecto sobre el empleo generados por un incremento en las exportaciones, los beneficios de un comercio más libre se materializarán en aumentos de la productividad y los ingresos reales resultantes de una asignación más eficiente de los recursos y del aprovechamiento de economías de escala.

El TLC y los mercados laborales

Raúl Hinojosa-Ojeda y Sherman Robinson analizan los efectos potenciales del TLC sobre los salarios y el empleo en México y en Estados Unidos. Los autores ofrecen un resumen de los resultados obtenidos en los estudios que han analizado estas cuestiones y clasifican los modelos en tres tipos: modelos de equilibrio parcial basados en la extrapolación histórica o en el análisis de regresión, modelos de equilibrio general computable de un solo país, y modelos de equilibrio general computable de más de un país. Hinojosa y Robinson se inclinan por la metodología de los modelos de equilibrio general computable, porque logra capturar mejor los efectos de los cambios en la estructura sectorial del comercio, la producción y el empleo.

La teoría comercial tradicional predice que la liberalización comercial entre Estados Unidos y México debe acelerar la convergencia salarial, con un incremento en los salarios de los trabajadores no calificados en México y una disminución en dichos salarios en Estados Unidos. Esta cuestión es una de las mayores preocupaciones que el libre comercio con México ha despertado en Estados Unidos. Sin embargo, Hinojosa y Robinson encuentran que casi todos los estudios prevén que el nivel de convergencia

salarial generado por un área de libre comercio será reducido, y que en algunos casos los salarios de los trabajadores no calificados pueden aumentar incluso tanto en México como en Estados Unidos. En los modelos que suponen mercados con competencia imperfecta y economías de escala, una mayor producción en las industrias estadounidenses podría generar un aumento en los salarios de todos los trabajadores, tanto calificados como no calificados.

Salvo dos excepciones, los estudios llegan a la conclusión de que el TLC tendrá, en todo caso, un efecto pequeño sobre la estructura salarial estadounidense. La primera excepción ocurre cuando la liberalización comercial va acompañada de una mayor migración de mexicanos a Estados Unidos. Esto podría ocurrir con una eliminación rápida de las restricciones al comercio de granos (maíz, sobre todo) que, posiblemente, induciría una gran migración de trabajadores mexicanos de las áreas rurales a las urbanas, con el consecuente aumento de la migración a Estados Unidos. Los movimientos internacionales de trabajadores tienen un efecto directo sobre los salarios mucho mayor que el efecto indirecto que opera a través de la liberalización comercial de los artículos que producen. Así pues, una liberalización comercial total de los productos agrícolas podría elevar la migración de México a Estados Unidos en 600 000 trabajadores y reducir los salarios de los trabajadores no calificados en Estados Unidos entre 3 y 4%. La segunda excepción es un estudio de Edward Leamer, quien encuentra que la liberalización comercial provocará una mayor igualación de los salarios entre Estados Unidos y México que la que se observa de los modelos de equilibrio general computable. En este ejercicio los salarios de los trabajadores estadounidenses no calificados se reducen alrededor de 10%. No obstante, el modelo de Leamer es muy estilizado y lleva implícito el supuesto de que México es comparable en tamaño con una economía mucho más potente.

Hinojosa y Robinson finalizan con una advertencia. Aunque los modelos de equilibrio general computable sugieren la dirección que seguirán los cambios en el largo plazo, tienden a subestimar los costos del ajuste. Por lo tanto, los encargados de la política económica deben considerar medidas auxiliares para facilitar el ajuste y para compensar a quienes se vean desplazados por el proceso. Los autores discuten la propuesta de crear un Banco de Desarrollo y Fondo de Ajuste para América del Norte. Este fondo se enfocaría

a las inversiones en estructura física y social como medio para facilitar la integración. Mencionan que en Europa se crearon instituciones similares cuando se integraron Grecia, España y Portugal a la Comunidad Europea.

Durante la discusión, Anne O. Krueger sugirió que se deben hacer mayores esfuerzos para medir el grado de diferenciación salarial entre México y Estados Unidos, después de ajustar las diferencias por las brechas en la productividad. El contraste real entre los salarios de ambos países una vez que la brecha en productividad se tiene en cuenta tal vez sea menor de lo que temen los sectores laborales estadounidenses y de lo que desearían los responsables de la política económica en México. Opina también que el TLC junto con el fracaso de la Ronda Uruguay produciría resultados distintos a los del TLC como acuerdo sumado al GATT. Por ende, los análisis empíricos deberían abordar este tema. Finalmente, Krueger teme que las políticas antiinflacionarias durante los últimos tres años en México puedan haber dado lugar a que los salarios reales en México, medidos en dólares, sean "demasiado altos". Siguiendo su recomendación, los análisis empíricos del impacto potencial del tratado deben poner un énfasis mayor en las implicaciones de las políticas de estabilización macroeconómica en cuanto a su efecto sobre los salarios nominales y el tipo de cambio. Es decir, los modelos deben incluir las variables fiscales y monetarias, ya que las políticas macroeconómicas tendrán fuertes efectos sobre los flujos comerciales.

Michael Piore mantiene en su comentario que el análisis del efecto del TLC sobre los patrones migratorios debería considerar las regiones de la república mexicana que se verían afectadas por una liberalización del comercio agrícola. Si las regiones más afectadas por el desplazamiento de fuerza de trabajo son aquellas donde hay patrones de migración a Estados Unidos, será difícil evitar un incremento en este flujo. Piore menciona también que la reforma del sistema ejidal podría tener mayores efectos sobre la agricultura y la migración que el propio TLC.

Además, utilizando los resultados de un proyecto de investigación sobre la industria del vestido en la ciudad de México, Piore afirma que la aparente ventaja en costos de que disfruta la producción mexicana fácilmente puede verse aplastada por la incapacidad de competir en cuanto a calidad o diseño. Sugiere que los verdaderos resultados dependerán menos de las diferencias en

los costos de la mano de obra que lo que sugieren los modelos de equilibrio general computable. Las compañías mexicanas requerirán tiempo para acumular las habilidades comerciales que se requieren para competir en un régimen comercial abierto.

El TLC y la industria

En su estudio de los efectos más específicos del TLC sobre la industria, Sidney Weintraub coincide con la conclusión de los modelos de equilibrio general computable en que los efectos directos serán mínimos, pero los tres países obtendrán beneficios en cuanto a producción, empleo y salarios. México será el más beneficiado, y Canadá el que menores ventajas obtenga. Los beneficios para Estados Unidos serán pequeños en términos porcentuales, simplemente porque el comercio con México seguirá desempeñando un papel limitado para la producción estadounidense. El mayor incremento en las exportaciones mexicanas se dará en las áreas del vestido, piel, vidrio y maquinaria eléctrica. Gracias a un incremento en el comercio intraindustrial, las exportaciones estadounidenses también aumentarán en muchas de las mismas industrias. Los beneficios netos para Estados Unidos se centrarán en industrias como la química, la de equipo de capital, las de metales y las de productos de hule y plástico. Desde la perspectiva de Estados Unidos, los perdedores serán obviamente las industrias del vestido y muebles, mientras que en México se experimentarán pérdidas significativas en producción y empleos en la industria de la maquinaria.

No obstante, Weintraub hace hincapié en que los efectos específicos que tendrá el tratado para la industria dependerán de los detalles que incluya respecto a varias industrias clave donde los tres gobiernos imponen restricciones significativas sobre el comercio. Esto se aplica particularmente a la industria automovilística, pues aunque México muy probablemente obtendrá un acceso relativamente abierto a los mercados estadounidenses, paralelo al de Canadá, mantiene severas limitaciones a las importaciones a través de los requerimientos de contenido nacional y de que las importaciones sean compensadas con exportaciones. Las reglas de origen que priven en la industria podrían tener consecuencias importantes, si desvían las importaciones de Europa y Asia en el área

automotriz. El trato que reciba la inversión extranjera en México también será un elemento clave en cuanto a los efectos en el sector energético.

El tratado tendrá menos consecuencias de lo que se sostiene a menudo en lo que se refiere al traslado de los procesos de producción intensivos en mano de obra a México, pues el *programa de maquiladoras* actual ya permite este tipo de reubicación. El promedio de los aranceles sobre importaciones de vestido de México actualmente es de 6% (incluidas las maquiladoras), mientras que el promedio de los aranceles de México es de entre 12 y 18% para textiles y 20% para vestido. También en este caso, las reglas de origen serán importantes por la posibilidad de usar a México como puerta trasera para sortear las restricciones sobre los proveedores asiáticos.

Weintraub indica que existe en los estudios una inclinación mayor por identificar los beneficios que obtendrá México que por determinar los beneficios directos para Estados Unidos. El autor señala que las conclusiones de los estudios se ven influidas por los puntos de vista de los autores sobre el comercio internacional. La mayoría de los economistas creen profundamente que un comercio más libre aumenta el bienestar de las naciones que participan en un acuerdo regional. No sorprenden, entonces, las conclusiones de que la expansión de los principios del libre comercio en América del Norte mejorará el bienestar general. Sólo surgen inquietudes con respecto a las características del tratado, que pudieran dar como resultado una desviación del comercio de productores extrarregionales en lugar de una expansión global. Por otra parte, algunos estudios parten de la premisa de que no es deseable una mayor cantidad de comercio y de que los beneficios para un país implican perjuicios para otro. Estos estudios concluyen que Estados Unidos se verá afectado negativamente por el tratado, dados los beneficios que obtendrá México.

Finalmente, al comparar los resultados, Weintraub expresa su preferencia por los estudios que intentan cuantificar los resultados, a diferencia de los que elaboran juicios cualitativos. Sin embargo, las evaluaciones cualitativas resultan útiles al aportar los detalles institucionales que los modelos de equilibrio general computable a menudo ignoran.

En la discusión, Robert W. Crandall argumenta que se ha puesto demasiado énfasis en las industrias en las que México podría in-

crementar sus exportaciones —como la del vestido— a costa de los análisis de otras industrias —como la de la maquinaria y la electrónica—, donde México ha mantenido tradicionalmente aranceles elevados y, con el tratado, incrementará sus importaciones. También cree que los efectos del TLC muy probablemente sean mucho menores que los que generarán los programas nacionales de reestructuración económica y liberalización que se han iniciado en México. Como ejemplo específico, mantiene que hay pocas probabilidades de que la liberalización comercial en sí provoque una mayor importación de acero al mercado estadounidense. La extensa participación gubernamental en la industria acerera mexicana la ha hecho ineficiente, con la consecuente incapacidad de México de cubrir su cuota actual en años recientes.

Jaime Ros subraya un punto que apareció en la discusión en el sentido recurrente de que los estudios no abordaron suficientemente la interacción dinámica entre comercio, inversión y crecimiento de la productividad. Se espera que una liberalización comercial conduzca a una rápida expansión de la inversión y, en última instancia, a mejorar la productividad y los salarios reales. Ros expresa su decepción ante la falta de pruebas hasta la fecha de que estas sinergias operen en México. Además, ninguno de los estudios logró abordar satisfactoriamente el tema de la cantidad de inversión directa adicional hacia México que podría resultar del TLC, aunque todos los autores estuvieron de acuerdo en la importancia crítica de este punto para evaluar los efectos del tratado.

El TLC y la agricultura

La agricultura es uno de los temas más complejos que se han tratado en las negociaciones del TLC. Los tres gobiernos intervienen fuertemente en sus mercados agrícolas, y el tema se ha convertido en un punto especialmente escabroso en la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT. Hasta que surgió la cuestión del TLC, las comparaciones de la relación competitiva de la agricultura estadounidense y mexicana no habían sido sujeto de grandes esfuerzos de investigación. Además, México está experimentando notables reformas agrícolas. Este esfuerzo, impulsado en parte por la decisión de México de ingresar al GATT, incluye reducciones en los aranceles y en otros controles de la importación, revisiones de

las disposiciones constitucionales respecto a la tenencia de tierras y una notoria reducción de la participación gubernamental en el mercado interno de productos agrícolas. Es difícil entonces aislar los efectos del TLC de todos los demás cambios.

Tim Josling señala en su artículo que las consecuencias de las reformas internas en México muy probablemente serán más importantes para la agricultura que los efectos graduales del TLC. Al mismo tiempo, para Estados Unidos las negociaciones del TLC se complican por las negociaciones paralelas del GATT. Hasta que se completen las negociaciones del GATT, las negociaciones del TLC con respecto a la agricultura se verán limitadas en gran medida a la reducción de aranceles y dejarán a un lado el tema cuantitativamente más importante.

El TLC ha estimulado cuatro evaluaciones cuantitativas importantes de los cambios en las políticas agrícolas y seis estudios cualitativos. En general hay un consenso en cuanto a que los efectos principales se concentraran en los granos, en particular el maíz, donde Estados Unidos disfruta de una ventaja comparativa, y en la producción de frutas y legumbres del norte de México. Sin embargo, las regulaciones sanitarias y ambientales tendrán un efecto importante en la magnitud cuantitativa del comercio. En general se observarán beneficios en el bienestar tanto en Estados Unidos como en México, pero la distribución de los beneficios será distinta. Los productores de granos estadounidenses se beneficiarían de un alza en las exportaciones, pero los consumidores enfrentarían aumentos de precios al exportarse parte de la oferta. Lo contrario ocurriría en México: los productores perderían y los consumidores saldrían beneficiados. La agricultura es un caso en que los beneficios netos para Estados Unidos superan los de México.

Los resultados refuerzan las conclusiones del análisis de los efectos en los mercados laborales de que el sector del maíz se destaca por su potencial de producir un gran desplazamiento de agricultores mexicanos, con la consecuente aceleración de la migración a las ciudades. Una liberalización excesivamente rápida del sector provocaría dificultades económicas y sociales importantes.

En su comentario, Darryl McLeod argumenta en contra de una estrategia de liberalización lenta sobre la base de que muchos de los problemas de ajuste serían manejables, en particular si el tratado impulsara a los tres países hacia una armonización en sus políticas agrícolas. Si México sustituyera el sistema de precios de

garantía por un mecanismo de compensación de pérdidas de ingresos, el precio del maíz podría caer a los niveles estadounidenses, pero con una baja relativamente pequeña en la producción de maíz mexicano. A través de una eliminación gradual de los pagos compensatorios por deficiencias, México podría moderar los costos de transición para los productores de maíz. En el caso de las frutas y legumbres existe el riesgo de que la exigencia estadounidense de un periodo de transición muy largo retrase la inversión en las zonas rurales de México donde existen los más graves problemas de pobreza. Una política agrícola orientada a la exportación atraería capital extranjero a algunas de las zonas más necesitadas de México.

El TLC y los aspectos no comerciales

Aunque las negociaciones del TLC giran alrededor de áreas relacionadas con el comercio y la inversión, Robert Pastor observa que el tratado representa el reconocimiento político de que entre Estados Unidos y México se está dando un proceso de integración más amplio. No es de sorprender entonces que las discusiones enfoquen muchas áreas no económicas. Particularmente, Pastor señala que, en respuesta a presiones nacionales, el Congreso estadounidense ha planteado su preocupación por el medio ambiente, los temas sociales, la democracia y los derechos humanos. Estas inquietudes han encontrado eco en los grupos políticos nacionales de México; en ambos países, las negociaciones del TLC han dado a los grupos activistas la oportunidad de ejercer presiones hacia sus propios intereses.

Aunque algunos activistas del medio ambiente afirman que el crecimiento económico inevitablemente daña el medio ambiente, Pastor cita un estudio de Krueger y Grossman en que se concluye que una vez que los ingresos per cápita alcanzan un umbral de aproximadamente 5 000 dólares, se da una relación inversa entre el nivel de contaminación y los ingresos, porque los países más ricos pueden gastar más en este sentido. Ya que el nivel promedio de los ingresos en México se acerca a este umbral, el TLC, al acelerar el crecimiento de los ingresos, de hecho conduciría a un mejoramiento de las condiciones ambientales. Pastor señala, en efecto, que la legislación ambiental mexicana se ha vuelto más estricta, así como su aplicación real. Cita en particular las decisiones de

México de cerrar una gran refinería de petróleo y de posponer la construcción de una presa por su efecto sobre las selvas tropicales. Sin embargo, advierte que es difícil determinar si estas acciones se han efectuado como relaciones públicas o si reflejan un cambio de política permanente.

Pastor también se muestra escéptico ante la afirmación de que las compañías se irán a México por la laxitud de su legislación ambiental y, particularmente, porque los costos para cumplir con las restricciones legales son más bajos. El autor cita algunos cálculos que indican que los costos de cumplir con la legislación ambiental son bajos en comparación con los relacionados con otros determinantes de la ubicación.

Algunas inquietudes con respecto al medio ambiente se relacionan específicamente con la contaminación a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Esto ha sido resultado de la rápida expansión de las maquiladoras, cuyo crecimiento se ve impulsado por la actual estructura de preferencias arancelarias. Pastor señala que el TLC, de hecho, reducirá las ventajas arancelarias que por su ubicación implican las maquiladoras y, por ende, aligerará la presión sobre los recursos a lo largo de la frontera. Señala que la inversión se irá internando en el país porque se dirigirá más hacia el mercado nacional y porque la mano de obra de las maquiladoras suele ser transitoria y más cara que la del interior. Pastor señala que México y Estados Unidos han desarrollado un programa coordinado para abordar algunos de los problemas en las áreas fronterizas.

Una segunda fuente de preocupación incumbe temas sociales, como normas laborales, seguridad ocupacional y pautas sanitarias. Las organizaciones laborales estadounidenses, en particular, se preocupan porque consideran que la laxitud, la poca rigidez de las normas laborales en México desviarán la inversión hacia este país. Sin embargo, Pastor sostiene que no son las diferencias en las políticas sociales, laborales y ambientales, sino la capacidad de llevarlas a cabo, lo que provoca problemas en estos ámbitos. México en realidad cuenta con una extensa legislación social que refleja la estrecha relación entre el partido en el poder (el PRI) y la Confederación de Trabajadores de México. En principio, los trabajadores de México disfrutaban de una protección legal más amplia que sus contrapartes estadounidenses. A diferencia de los gobiernos mexicano y canadiense, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos

no exige vacaciones pagadas ni permisos por maternidad, y Estados Unidos es el único país que permite que las empresas contraten trabajadores no sindicalizados como remplazos durante las huelgas. El problema es que las reglas que existen en México no se hacen cumplir, en especial dentro de su amplio sector "informal".

El tercer punto que aborda Pastor es el de los derechos humanos y la democracia. El presidente Salinas ha subrayado que el TLC es estrictamente un tratado económico (a diferencia de la CE). No obstante, se han puesto en tela de juicio el proceso electoral y otros abusos de los derechos humanos en México. Aunque siguen existiendo irregularidades electorales, los partidos de oposición han obtenido victorias en elecciones locales y, además, se ha instaurado una Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, alega Pastor, todavía hay espacio para muchas mejoras.

En la discusión, Gustavo Vega afirma que el grado de integración derivado del TLC se debe distinguir del que se crea con la Comunidad Europea. Por razones políticas, es muy probable que el TLC se mantenga limitado a cuestiones comerciales en lugar de desarrollarse en el mismo sentido que la CE, cuyo programa político y social es más amplio. Particularmente, Vega subraya que en México (y en el resto de América Latina) las fuertes inquietudes con respecto a la soberanía nacional y el neolimperalismo estadounidense restringen el atractivo de un compromiso político más fuerte. También señala que en la CE los países más pobres tuvieron más tiempo para ajustarse a las normas de la Comunidad y se les dieron subsidios fiscales para ayudarlos a sufragar los costos por adoptar normas más estrictas.

Patrick Low señala que a pesar de que los proteccionistas esgriman sus inquietudes respecto al medio ambiente en contra del TLC, sus argumentos no resultan particularmente convincentes. No es sólo que los gastos para eliminar la contaminación representen una parte relativamente reducida de los costos totales, sino que además es poco probable que las compañías multinacionales busquen un lugar donde no se preste tanta atención a la contaminación, por temor a futuras acusaciones de responsabilidad, escándalos y efectos negativos sobre su buen nombre. Subraya que las empresas generalmente invertirán en tecnología limpia y moderna en México, simplemente porque resulta más costoso adoptar tecnologías que reduzcan las características de reducción de contaminantes. Low alega también que es incorrecto el temor de un proceso de conver-

gencia hacia abajo en que la legislación estadounidense sobre contaminación se acercara a la de México. Por el contrario, México está fortaleciendo sus normas, haciéndolas cada vez más similares a las de Estados Unidos. Además, el esfuerzo por mejorar la legislación sobre el medio ambiente en México será más rápido con el TLC que sin él.

Consecuencias para el resto del mundo

En su artículo, Carlos Alberto Primo Braga argumenta que el TLC muy probablemente sea un tratado de libre comercio "expandido". Es decir, irá más allá de la reducción arancelaria convencional y de las barreras no arancelarias (explícitas), y enfocará el asunto del acceso a los mercados en un sentido más amplio. Un conjunto de políticas nacionales, como los requisitos de contenido local, prácticas de abastecimiento gubernamentales y divergencias entre sistemas regulatorios y legislativos (políticas sobre competencia, derechos de propiedad intelectual, mecanismos de solución de disputas, leyes de inversión extranjera y similares), también son sujeto de las negociaciones. El amplio alcance del TLC no es de sorprender, considerando que lo preceden el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y los temas actuales de la Ronda Uruguay.

En teoría, el tratado podría tener un efecto negativo sobre el resto del mundo al apoderarse del comercio y de la inversión de los países excluidos del TLC. El efecto negativo será peor si el tratado genera mayores niveles de protección en contra de terceros (es decir, un TLC "administrado") y produce supresión de comercio. Por otro lado, el tratado puede tener un efecto positivo si conduce a la aceleración del crecimiento dentro de los países miembros y expande sus importaciones de otros países.

Según Primo Braga, los estudios disponibles difieren en sus conclusiones con respecto a si el TLC tendrá un efecto potencial neto positivo o negativo para otros países, y sus conclusiones dependen en gran medida de la metodología específica y de los supuestos que emplean. Sin embargo, existe consenso en que el efecto global, positivo o negativo, será pequeño.

Aunque las consecuencias generales del TLC sobre el resto del mundo puedan ser limitadas, el efecto en sectores específicos pue-

de ser importante, en particular si el TLC se convierte en una iniciativa de comercio administrado. Si las reglas de origen discriminan a compañías que se basan en fuentes externas o castigan a aquellas cuyo capital proviene de países externos al TLC, y si la eliminación gradual de los requerimientos de contenido nacional se aplica de manera discriminatoria entre compañías establecidas y recientes, la desviación del comercio podría ser significativa. Primo Braga cita la industria azucarera como ejemplo y mantiene que si México y Estados Unidos administran un sistema conjunto de cuotas frente al resto del mundo, otros exportadores netos enfrentarán pérdidas significativas. También examina lo que un TLC con comercio administrado implicaría para las industrias textil, acera y automovilística.

En cuanto al efecto en el resto de América Latina, Primo Braga opina que, según estudios disponibles, el TLC no conducirá a una desviación significativa de su comercio. También señala el hecho de que, exceptuando a los países que pudieran ver afectadas sus preferencias actuales (como ocurre con la Iniciativa de Estados Unidos y la Cuenca del Caribe), la región ha reaccionado favorablemente a las negociaciones del TLC. Esto refleja la esperanza de que el TLC constituya un escalón hacia la construcción de un Tratado de Libre Comercio para el Hemisferio Occidental. Sin embargo, Primo Braga no cree que los beneficios económicos directos de un tratado de libre comercio hemisférico pudieran ser significativos. No obstante, acepta que puede haber otras ventajas, como el aumento de la credibilidad, que no captan los análisis cuantitativos.

Primo Braga argumenta también que las implicaciones de las conversaciones sobre el TLC en cuanto a los resultados finales de la Ronda Uruguay son limitadas. Por el contrario, el éxito final de las negociaciones de la Ronda Uruguay podría facilitar la ratificación del TLC en Estados Unidos, mientras que si las negociaciones se estancaran multilateralmente, darían un impulso a la oposición. Sin importar la relación entre el TLC y la Ronda Uruguay, el futuro del sistema multilateral podría recibir la influencia positiva o negativa del TLC, dependiendo de si el tratado se convierte en un escalón hacia un comercio global más libre o no. Si el TLC pasa a ser un comercio trilateral administrado, su influencia sobre el futuro del sistema multilateral será negativa.

Por último, Primo Braga afirma que el TLC podría contribuir positivamente a las actuales reformas en los regímenes de comercio

exterior en América Latina; en particular, apoya la orientación al libre comercio de los acuerdos subregionales existentes de integración económica dentro de América Latina. Primo Braga percibe el éxito final del TLC como condición necesaria para el desarrollo del componente que representa el comercio dentro de la Iniciativa para las Américas y cualquier zona futura de libre comercio del hemisferio occidental.

En su discusión, Susan M. Collins menciona tres áreas que merecen un análisis más profundo. En primer lugar, es necesario saber más sobre las consecuencias del TLC para las negociaciones entre Estados Unidos y otros países en desarrollo del hemisferio occidental. El TLC puede dar como resultado una situación menos favorable que si las negociaciones se hubieran dado simultáneamente con el resto de los países en desarrollo de este hemisferio. En segundo lugar, si los mercados internacionales de capital se caracterizan por sus ineficiencias y problemas de información, el TLC podría provocar un problema significativo de "desviación de las inversiones" para otros países latinoamericanos. En tercer lugar, se ha prestado muy poca atención a las posibilidades de que haya efectos sobre los sectores de servicios de otros países. Por ejemplo, la reorientación de las actividades comerciales de canadienses y estadounidenses podría reflejarse en una desviación del turismo, que constituye una fuente importante de divisas para algunos países del Caribe. De ser así, el efecto reflejaría una baja en sus tipos de cambio y una pérdida en los términos de intercambio.

Jeffrey J. Schott concuerda con Primo Braga en que el TLC no provocará una desviación sustancial del comercio, pues son reducidas las barreras comerciales que existen en el mercado. Argumenta también que el TLC probablemente tenga un efecto limitado de desviación del comercio, si la Ronda Uruguay tiene éxito, por la liberalización que ocurriría en los sectores de textiles, automóviles y agricultura, donde de no ser así existiría un alto potencial de desviación del comercio. Schott piensa que debería haber más preocupación respecto a las reglas de origen, que a menudo se utilizan para apaciguar intereses sectoriales, confeccionando reglas de origen especiales y más restrictivas para ciertas industrias que ocultan una mayor protección contra la competencia de terceros países. Schott afirma que esto ha ocurrido ya en lo acordado con respecto a textiles y vestido en el TLC.

PANEL DE REFLEXIONES FINALES

Carlos Bazdresch Parada empieza sus comentarios abordando la contradicción aparente entre el efecto económico mínimo que se espera del TLC según lo predicen los ejercicios con modelos y la intensidad de las reacciones políticas que lo han rodeado. Se pregunta si las expectativas que precedieron a las investigaciones sobre el efecto del TLC eran equivocadas o si los ejercicios con modelos no captaron algunas de las consecuencias más importantes. Una tercera posibilidad es que la agitación política que rodea al TLC, particularmente en Estados Unidos, refleje el hecho de que los temas económicos que se abordan en el TLC sólo forman parte de un proceso de integración más profunda y amplia entre México y Estados Unidos.

Uniéndose a otros de los presentes, Bazdresch Parada subraya el efecto potencial del TLC en los movimientos de capital y trabajo a través de las fronteras y sugiere que en el futuro la investigación se concentre más en estos asuntos. Además, se requieren mayores investigaciones para analizar los problemas de la transición en el corto plazo.

Bazdresch también lanza una advertencia en contra de que el TLC se enfoque hacia el comercio administrado. Su inquietud se dirige no tanto hacia el efecto negativo de tales políticas sobre el comercio con el resto del mundo, sino hacia el hecho de que los beneficios esperados para México, en el sentido de que los mercados nacionales se volvieran más competitivos, se verían diluidos si el TLC permitiera los acuerdos de comercio administrado. También se necesita saber más sobre las reacciones estratégicas de las compañías multinacionales, cuyas oficinas centrales se encuentran fuera de los países del TLC.

Finalmente, Bazdresch considera favorable el efecto que tuvieron las perspectivas de la firma del TLC sobre cuestiones no relacionadas con el comercio, como las inquietudes sobre el medio ambiente y el empleo. De esta manera, Bazdresch se une a otros que señalan que incluso si estos temas no se incluyeron dentro del programa formal en el mismo nivel que los temas comerciales, han adquirido una importancia mayor que la que disfrutaban antes del inicio de las pláticas sobre el TLC. Para Bazdresch esto demuestra que el TLC forma parte de un proceso de integración mucho más amplio y que los temas no comerciales pasarán cada vez más al primer plano.

En sus comentarios, Sylvia Ostry compara el TLC con la integración regional en Europa y Asia. Subraya que en Europa el objetivo básico ha sido la integración política. La liberalización comercial se inició con el Tratado de Roma y la han seguido otras medidas de unificación, incluyendo acciones dirigidas a la convergencia microeconómica a través de la estandarización de las regulaciones, y más recientemente el acuerdo de Maastricht, cuyos objetivos son la macroconvergencia y la unión monetaria. La Comunidad Europea también ha pretendido elaborar una política ambiental común a través de la Comunidad Ambiental Europea. Ostry hace hincapié, además, en que los países europeos comparten una ideología común: Europa se debe manejar como una "economía social de mercado".

Por el contrario, la integración asiática ha sido encaminada por procesos económicos; los vínculos institucionales y la integración política no se han desarrollado. De hecho, los factores políticos dividen las naciones asiáticas, más que unirlos. Una característica distintiva de la integración de Asia ha sido la adopción, por parte de las compañías japonesas, de una estrategia integral dentro del continente. Sus inversiones en esa zona están diseñadas para cubrir no sólo los mercados nacionales sino también los de exportación mediante el abastecimiento de productos terminados a América del Norte y semiterminados a Japón.

En América del Norte la integración económica a través de la inversión ha precedido a los acuerdos institucionales que constituyeron una característica de la integración europea. El surgimiento de vínculos institucionales ha progresado más que en Asia. A diferencia de sus contrapartes japoneses en Asia, empero, las compañías estadounidenses típicamente se han conformado con establecer sucursales en México y Canadá, y no han llevado a cabo estrategias totalmente integradas para satisfacer el mercado estadounidense.

Ostry sostiene que los dos principales problemas del TLC se relacionan con las cuestiones ambientales y laborales. Subraya la necesidad de un mecanismo institucional para enfrentar los problemas ambientales.

A menos que se incluya algún mecanismo internacional razonablemente fuerte en el tratado y se establezcan disposiciones financieras adecuadas para los problemas ambientales, la viabilidad futura del TLC seguirá en duda.

También mantiene que las presiones de la migración generarán continuas exigencias de armonización de las normas laborales e incluso de los salarios.

Sin embargo, Ostry no cree que el TLC vaya a seguir la trayectoria europea de integración multidimensional, a causa del temor de México y de Canadá de una dominación política estadounidense, de la falta de consenso sobre el paradigma económico y por la mayor disparidad en los ingresos. Por el contrario, prevé una integración económica más intensa, encabezada por inversiones y continuos flujos de fuerza de trabajo, con un mayor refinamiento de los mecanismos institucionales enfocados hacia soluciones comerciales, reglas de origen, contenido local y el medio ambiente, así como, quizá, normas laborales. Le preocupa, sin embargo, que la concentración del TLC en los temas comerciales no conduzca al progreso en esta dirección.