

TLC: Los desengaños de México

ECONOMIA Y SOCIEDAD

Lunes, 18 de Julio de 2011 01:20

La experiencia mexicana debe servir para alimentar serias reflexiones en Colombia: la evidencia señala que México y Estados Unidos están cada vez más lejos de converger, que el PIB mexicano se estancó a largo plazo, que no se cumplieron sus expectativas y que el tratado solo benefició al gigante del Norte. ¿Estaremos a tiempo de no caer en los mismos errores?

<http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2237-tlc-los-desenganos-de-mexico.html>

Alicia Puyana Mutis*

Mirarse en espejo ajeno

A 17 años de firmado el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, y después de adoptadas las reformas estructurales correspondientes, es factible evaluar sus efectos en términos de los objetivos planteados.

No obstante es preciso subrayar, por una parte, que el TLCAN fue sólo un paso más en la liberalización económica que comenzó en 1985-1986 para poder ingresar al Sistema General de Tarifas y Comercio (GATT) y, por otra parte, que es casi imposible aislar los efectos del Tratado de aquellos derivados de la revaluación cambiaria, la política tributaria y la monetaria, entre otras.

Hoy, la economía de México es abierta y todo flujo internacional de bienes y capitales es prácticamente libre, mientras la migración laboral hacia Estados Unidos o Canadá está penalizada y es altamente riesgosa. Los resultados distan muchos de las expectativas. La economía ha sufrido serias crisis, y la de 2008 castigó a México más que a ningún otro país latinoamericano.

Cuando se fortalecen los indicios de que esta vez Estados Unidos sí ratificará el acuerdo comercial con Colombia, es interesante recordar el proceso de negociación de México y sus resultados a la fecha.

Las asimetrías entre México y Estados Unidos, que dificultaron las negociaciones y dieron pie a compromisos no del todo positivos para México, son mayores en el caso colombiano. Los efectos que se han dado en México podrían ser similares, si no más graves, en el caso de Colombia.

Dos grandes innovaciones

La negociación e instrumentación del TLCAN marcó varios hitos:

-En primer lugar, el fin de la diplomacia tradicional mexicana, que combinaba estrechas relaciones económicas con Estados Unidos (para satisfacer los intereses de poderosos grupos industriales, agropecuarios y financieros), con una acción equilibrante expresada en la defensa de posiciones políticas a contrapelo de las estadounidenses (mantener relaciones con Cuba, aplicar el principio de no intervención), para satisfacer objetivos políticos nacionales, fundados en el rechazo a la hegemonía estadounidense.

-En segundo término, el inicio de un nuevo tipo de acuerdos: la integración entre la gran potencia económica, política y militar y un país en desarrollo. Por primera vez se negoció el sector agrícola^[1] y se adoptaron compromisos que antes sólo existieron en mercados comunes, como propiedad intelectual, compras estatales, inversiones y pactos laborales y ambientales.

Distintas razones y distintos modelos

Todo país celebra acuerdos de integración económica regional en procura de sus intereses económicos, políticos y sociales, cuando concluye que ni el proteccionismo ni el libre cambio universal garantizan su logro.

Los países menos desarrollados entran en estos acuerdos para acelerar su crecimiento y reducir la brecha en producto interno por habitante que los separa de los más industrializados esto es, hacen acuerdos para buscar la convergencia económica.

En aras de la estabilidad de los pactos y de objetivos políticos mayores (por ejemplo la paz en el Tratado de Roma que dio origen a la Unión Europea), los países más desarrollados aceptan compromisos que aseguren mayor crecimiento a los socios menos avanzados.

La Unión Europea ejemplariza la voluntad política equilibrante y el TLCAN la ausencia total de este compromiso.

Para modernizar a México

México, la economía más pequeña y regulada de las tres de América del Norte, tomó la iniciativa, propuso a sus vecinos negociar un TLC y asumió los costos del ajuste^[2]. Con el resultado de que “no hay (en el TLCAN), ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. A pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y productividad y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma de desgravación muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía a la región”^[3]. _

El gobierno mexicano negoció el TLCAN para afianzar su proyecto de modernización de la economía y la sociedad mexicanas, borrando los

remanentes de la Revolución. Asociarse con Estados Unidos, y gracias al impulso de su economía, se aceleraría el crecimiento del PIB mediante las manufacturas más sofisticadas y una agricultura moderna, de gran escala, mecanizada y de productividad similar a la estadounidense.

El TLCAN haría irreversibles las reformas estructurales y la liberalización del comercio exterior, anulando todo margen de acción del gobernante que resultare electo en julio de 1994. Para ello “el presidente Salinas estaba dispuesto a firmar un acuerdo, antes de las elecciones, a cualquier costo”^[4] y aceptó pactar una zona de libre comercio, el tipo de acuerdo menos vinculante, aderezado con compromisos en propiedad industrial, inversiones extranjeras, servicios financieros y agricultura.

Carrera entre perdedores

Para Estados Unidos el acuerdo no significaría mayores costos, por el tamaño reducido de la economía mexicana (la colombiana es la mitad de ésta) y porque prácticamente todas las exportaciones mexicanas ya tenían libre acceso o aranceles muy bajos, al gozar de trato preferencial en diferentes programas: maquila, automotriz, Sistema General de Preferencias, multifibras... los cuales continuaron vigentes hasta mediados de la década pasada.

México en cambio debió abrir su mercado a los productos agrícolas, interés central en la política comercial estadounidense: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”^[5].

Con el TLCAN se inauguró la estrategia comercial estadounidense denominada “liberalización competitiva”, en la cual éste nunca propone negociar acuerdos e impone duras condiciones previas, políticas y económicas, cuando algún país manifiesta interés en firmar uno.

Para tratar de ganar el trofeo del acceso al mercado estadounidense, los países proponentes ofrecen a Estados Unidos concesiones cada vez mayores y reciben de éste menos en reciprocidad. El acceso obtenido nunca se garantiza. De hecho, se reduce con cada nuevo acuerdo que Estados Unidos firma.

El espejismo de la convergencia

Se prometía que a medida que pasara el tiempo, México convergiría con Estados Unidos en bienestar económico y en desarrollo institucional. Al vincular los precios internos a los externos, México dejaría de producir, y pasaría a importar, lo que Estados Unidos produce y exporta a menores precios, pero se especializaría en lo que hace eficientemente y a menores costos que Estados Unidos.

Así, crecería la productividad laboral por cambios en la ubicación del capital, la mano de obra y la tierra, desde las actividades ineficientes a las eficientes. Por ejemplo, se reduciría el empleo agrícola total, por el desplazamiento de los pequeños productores de maíz, frijol y otros cereales y se ampliarían la producción y las exportaciones de frutas y hortalizas. &

Al mismo tiempo cambiaría el balance comercial sectorial. Este proceso ocasiona pérdidas para unos y ganancias para otros y, por la ley de la compensación, se repararía a los perdedores con transferencias desde los sectores ganadores. Estas transferencias se hacen por la vía del gasto fiscal, una arena movediza plagada de incertidumbres políticas. **Sacrificio campesino**

Con voluntad política de “modernizar” el campo, México aceptó que Estados Unidos mantuviera su política de subsidios, que de hecho significaba someter a los campesinos y pequeños productores de alimentos a la competencia de importaciones subsidiadas. Un mecanismo para controlar la inflación y los costos de vida urbanos a cambio del empobrecimiento rural.

Se esperaba que la migración reparara este costo. El aumento de las manufacturas y de los servicios especializados, gracias a las inversiones que el TLCAN induciría, absorbería el empleo desplazado de la agricultura, unos cuantos millones de trabajadores. A uno y otro lado de la frontera se aseguraba que México exportaría bienes, no personas.

La brecha no se cerró

Amplias asimetrías marcaron la negociación del TLCAN y limitaron el margen de acción mexicano. Las principales fuentes de desequilibrio fueron:

- Las diferencias de desarrollo económico y en grado de industrialización.
- El peso respectivo de cada país en el mercado regional.
- La disparidad entre los modelos económicos nacionales y los del acuerdo.
- Las tradiciones institucionales.

En 1990 las distancias eran mayúsculas y no se han reducido:

- El PIB de Estados Unidos y el canadiense eran 17 y 1,2 veces mayores que el de México, respectivamente.
- Estados Unidos tiene un PIB per capita 6 veces superior al mexicano, y el de Canadá es 4,8 veces mayor.
- Los dos países multiplican por 5 y 4 veces respectivamente el PIB manufacturero de México.

- Estas distancias se repiten, en menor grado, en el comercio internacional. Las exportaciones y las importaciones de Estados Unidos son 4,7 y 7 veces las mexicanas.

Desgravación con desventajas

México no logró un trato preferencial significativo en el ritmo de la desgravación, pero sí otorgó a los productos provenientes de Estados Unidos mayor protección en su mercado nacional, respecto de las importaciones de terceros países. Tampoco aseguró el acceso al mercado de Estados Unidos, ya que otros acuerdos comerciales que éste país firmó durante 1995 redujeron en un 50 por ciento las ventajas arancelarias concedidas a México[6].

Los productos de mayor interés para México: tomate, verduras y frutas, atún, jugos y concentrados de naranja, estuvieron sujetos a desgravación lenta y a cuotas por estacionalidad[7].

Las mayores desventajas se plasmaron en los acuerdos sobre el sector agropecuario. La apertura resultaba riesgosa para México, dados el carácter dual del sector y su baja productividad, casi cuatro veces inferior a la de la economía nacional y muchas más que la agricultura estadounidense. Las importaciones mexicanas de maíz y otros granos se abrieron totalmente desde el primer día.

Además de un convenio comercial, el TLCAN representa un compromiso para abrir los mercados de capitales, lo que constituyó la joya de la corona que el tratado otorgó a Estados Unidos[8]. En ese sentido actúa también la renuncia a exigir ciertos desempeños o topes máximos al inversionista extranjero.

La desgravación pactada en el sector manufacturero fue más intensa y acelerada para los bienes intensivos en mano de obra y de mayor peso en la estructura del PIB y el empleo totales, mientras se mantuvieron protegidos los sectores con mayor intensidad de capital e inversiones extranjeras.

El impacto social -desempleo y caída de salarios- de la desgravación fue intenso y aceleró el crecimiento del empleo informal urbano.

Boom exportador sin crecimiento económico

El aumento de las exportaciones, de la productividad, el control del gasto público y de la inflación, son sólo medios para lograr mejorías en el bienestar de toda la sociedad. Esto obliga a considerar, además de las exportaciones, la trayectoria del PIB, el empleo y otras variables económicas.

Por la expansión y transformación de sus exportaciones, México fue considerado un milagro económico. Entre 1994 y 2010 las exportaciones pasaron de 61 a 298 mil millones de dólares anuales, una tasa anual promedio del 28 por ciento, mientras las importaciones se expandieron al 30 por ciento

anual y se produjo un déficit comercial. En 2010, las exportaciones de manufacturas alcanzaron 246 mil millones de dólares, o sea el 82 por ciento del total de ventas externas mexicanas, en las cuales la agricultura representa el 8 por ciento y el petróleo un 10 por ciento. Las exportaciones de manufacturas originadas en la maquila concentraron el 74 por ciento.

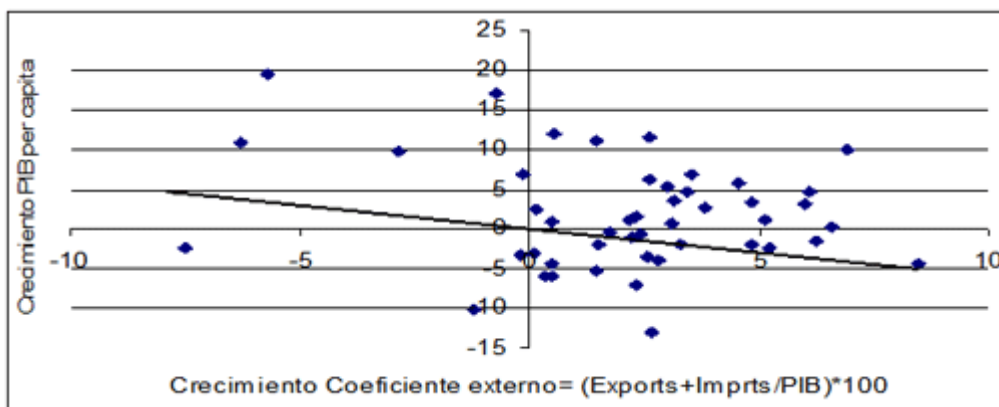
El peso de las maquilas explica el bajo impacto del aumento de las exportaciones sobre la expansión del PIB (4 por ciento). También expone el rápido aumento de las importaciones (pues la maquila se limita a ensamblar las partes o insumos importados): un aumento de uno por ciento en el crecimiento económico implica aumentar las importaciones en un 3,6 por ciento, y esto causa un desbalance en la cuenta corriente. Por ello, las autoridades monetarias y fiscales aplican una política contraccionista que, al costo de menores crecimiento y empleo, controla la inflación, revalúa la moneda y expande las importaciones.

Como efecto combinado de las políticas comercial y monetaria, la economía mexicana ha crecido apenas al 1 por ciento promedio anual durante la vigencia del TLCAN, el ritmo más lento desde 1900 y muy inferior al período de sustitución de importaciones, 2,98 por ciento.

Lo más sorprendente es comprobar que a medida que aumenta el peso del intercambio comercial en el PIB, éste produce menores tasas de crecimiento. No se puede inferir una relación exclusiva de causalidad, pero sí que la dirección va a contrapelo de las expectativas teóricas y de las promesas políticas (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Relación entre el Crecimiento de las Exportaciones más las Importaciones como porcentaje del PIB y el crecimiento económico.



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Banco de México. Información en línea. Elaboración propia.

Cada vez más lejos

La desaceleración de la economía mexicana anula toda perspectiva de convergencia económica, y hoy el PIB per cápita de este país equivale al 16,5 por ciento del estadounidense, siete puntos menos que en 1983 y la menor proporción desde 1994.

No debe extrañar que la migración neta alcance 400.000 personas al año, y que las remesas se hayan disparado a 24 mil millones de dólares, desde los 4 mil millones de 1994.

El aumento de las inversiones y de la productividad del trabajo, al impulso del crecimiento de las manufacturas fueron dos objetivos importantes y explícitos del TLCAN (y de las reformas). Y sin embargo

- Las inversiones directas en los sectores productivos no llegaron, o no lo hicieron en el volumen esperado, ni en la dirección anunciada, ni al ritmo del crecimiento de la población económicamente activa. En 2010 la dotación por trabajador representó el 90 por ciento de la de 1982, un verdadero retroceso tecnológico.
- Así tampoco ha aumentado la productividad del trabajo, que es prácticamente igual a la registrada antes de las reformas y del TLCAN; más grave aún, su crecimiento ha sido inferior a la de Estados Unidos y de otros competidores en el mercado estadounidense, como China e India.

El resultado es la pérdida de participación en las importaciones de Estados Unidos, tanto totales como de productos en los cuales México se había consagrado como el principal proveedor, como verduras y hortalizas, tractores, partes y piezas automotrices y numerosos productos electrónicos y eléctricos, textiles y confecciones.

En manufacturas México ha cedido terreno a China, confirmando que la ventaja absoluta de México, su cercanía a Estados Unidos, ha perdido vigor debido a “la muerte de la distancia”, por efecto de la fragmentación de los procesos productivos y la revolución en los transportes y las tecnologías de la información.

Transformación productiva al revés

En consecuencia de todo lo anterior, México experimenta el estancamiento de la agricultura y de las manufacturas, como fuente de crecimiento del PIB y del empleo, pero se ha producido un crecimiento prematuro de servicios de baja calidad y de menor productividad, refugio del sector informal urbano, que concentra el 55 por ciento de los empleados.

Moraleja: La experiencia de México con el TLCAN no ha sido la más positiva y, si algo ha de aprender Colombia es que no conviene a una economía pequeña acordar zonas de libre comercio con Estados Unidos.

Puede resultar más conveniente negociar en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en alianzas con países de similar desarrollo e intereses cercanos.

*** Doctora en Economía, Universidad de Oxford. Profesora e Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-México.**



[1] Ni las rondas de negociación del GATT ni la integración europea ni ningún acuerdo entre países en desarrollo habían incluido plenamente a la agricultura, por razones de estrategia económica y política.

[2] Bhagwati, J. Bhagwati: Entrevista en *El Universal*, 22 de noviembre de 1999, p: 24.

[3] M. Smith, "The North American Free Trade Agreement", en Kym Anderson y Richard Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St Martin Press, 1993.

[4] Ros, J.: "Mexico and Nafta: Economic Effects and the Bargaining Process", *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who Will*

Benefit?, en V. Bulmer-Thomas y otros (comps.), Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres/Macmillan. 1994.

[5] Tomado de OXFAM: Dumping Sin Fronteras, Documento de Oxfam Internacional, No.50. 2003

[6] Puyana, A. “*El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*”. Lecturas de la CEPAL, 2003. No 35, estudio preparado para JETRO, Japón; ver también: Puyana, A y Romero, J. *La economía Mexicana: de la crisis de la deuda al estancamiento económico*. COLMEX, México, D.F.

[7] Globerman et al., 1994.

[8] Drache, D.: “*Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del Tlcan*”, *Para evaluar al TLCAN, en Borja Tamayo (comp.)*, México, D.F., Tecnológico de Monterrey/Editorial Porrúa. 2001.