



BANCO MUNDIAL

LECCIONES DEL TRATADO

DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE
PARA LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE



INTRODUCCIÓN

por Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén

LECCIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE PARA LOS PAÍSES LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (LAC)

Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén¹
Oficina del Economista Jefe para la Región de América Latina y el Caribe
El Banco Mundial
Diciembre del 2003

Introducción

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está en fase de negociación. De igual manera, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU. (CAFTA, por sus siglas en inglés) es casi inminente y Chile ya firmó un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Estos acuerdos comerciales tendrán potencialmente importantes efectos tanto en la magnitud de los flujos de bienes y capitales transados como en el crecimiento y el desarrollo en la región. Este resumen procura orientar a los países de América Latina y el Caribe acerca de lo que se puede esperar estos tratados, e identificar políticas, tanto unilaterales como multilaterales, que les ayuden a maximizar los beneficios de la integración comercial en el continente americano.

El desempeño de México después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el experimento más pertinente del cual otros países de la región pueden derivar lecciones, tanto acerca del contenido deseable de los tratados como de los efectos económicos que podría tener un tratado comercial con EE.UU. Por esta razón, este estudio se basa en gran medida en la experiencia del TLCAN. No obstante, hay varios problemas con tratar de extraer lecciones del TLCAN para el ALCA: En primer lugar, sólo ha transcurrido un breve lapso de tiempo desde la ejecución del acuerdo, y los años posteriores al TLCAN se iniciaron con el dramático revés de la “Crisis del Tequila” en 1995, lo que dificulta la separación de los efectos de la crisis, de los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana. En segundo lugar, un ALCA o un CAFTA podrían diferir del TLCAN en varios aspectos sustanciales, y por consiguiente sus resultados también podrían diferir en dimensiones importantes. Tercero, hay grandes diferencias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) en cuanto a las condiciones iniciales en que entrarían al ALCA, y por consiguiente también variarían sus prioridades fundamentales, medidas preparatorias requeridas y los efectos probables de su ingreso.

¹ Este artículo resume un proyecto de investigación más amplio patrocinado por el Programa de Estudios Regionales de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Los autores deben agradecer a numerosos colegas y amigos que redactaron documentos preeliminarios y partes del informe. Por favor véase “*Lessons from NAFTA*” en www.worldbank.org/laceconomist. Guillermo Perry brindó liderazgo general para este proyecto.

A este respecto, este estudio es selectivo, no exhaustivo. Aunque presta atención a posibles cambios en el contenido del ALCA con respecto al contenido del TLCAN y toma en consideración las características específicas de los miembros potenciales del ALCA para moldear su impacto, no intenta abarcar toda la gama de alternativas de diseños del ALCA, ni de las condiciones iniciales de los países que lo conformarían. Tampoco pretende identificar el conjunto específico de políticas adecuado para cada país en particular; en cambio, subraya reformas generales que generarían las mayores ganancias de crecimiento y desarrollo económico basándose en la experiencia del TLCAN. .

La conclusión principal del informe sobre el TLCAN es que el tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales de México hubiesen sido alrededor de 25% menores y la inversión extranjera directa (IED) 40% menor sin el TLCAN. Así mismo, la transferencia tecnológica desde los EE.UU. a México se aceleró a tal punto que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. **En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5% menor a fines del 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo. No obstante, el TLCAN por si solo no basta para asegurar la convergencia económica entre los países y regiones de América del Norte. Esto refleja tanto las limitaciones en el diseño del TLCAN como, de modo más importante, la necesidad de reformas internas aún pendientes.**

Un ALCA diseñado sobre los lineamientos del TLCAN ofrecerá nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo en ALCA, especialmente si se logran mejorar algunos aspectos del TLCAN, tales como las distorsionantes reglas de origen y el uso de los aranceles compensatorios y medidas *anti-dumping*. No obstante, para aprovechar estas oportunidades se requieren reformas de políticas y reformas institucionales sustanciales en la mayoría de los países. Específicamente, las reformas deberán enfocarse en reducir la inestabilidad macroeconómica, generar condiciones que atraigan más inversión y mejorar el marco institucional, así como establecer un sistema educativo y de innovación capaces de fomentar el avance tecnológico y el incremento de la productividad. Además, la integración comercial regional debe acompañarse de acciones unilaterales, bilaterales y multilaterales en otros frentes comerciales con el fin de maximizar las ganancias de la liberalización comercial y reducir los posibles costos del desvío del comercio por el ALCA.

Estas conclusiones se derivan de un cuidadoso análisis de un conjunto amplio, aunque no exhaustivo, de cuestiones asociadas a la ejecución del TLCAN y del ALCA en ciernes. Para identificar los efectos del TLCAN en México y otros países, especialmente los países vecinos de América Central y el

Caribe, el trabajo analítico efectuó una revisión de las políticas y tendencias anteriores y subsiguientes a la ejecución del TLCAN, utilizando en muchos casos una perspectiva internacional amplia y extrayendo lecciones de la experiencias de otros Tratados de Libre Comercio (TLC), especialmente el de la Unión Europea.

El informe contiene siete capítulos. El primero examina la evidencia sobre la convergencia económica en América del Norte e intenta identificar cómo el TLCAN afectó el producto interno bruto (PIB) por habitante en México en relación al observado en los EE.UU. El capítulo dos estudio la evolución del grado de sincronización macroeconómica entre las economías nacionales, sectores, y regiones de los países miembros del TLCAN. El tercer capítulo provee una evaluación crítica de las barreras comerciales pendientes en el TLCAN, y se enfoca en la reglas de origen que afectan el comercio en manufacturas, especialmente en el sector textil y de confecciones, políticas agrícolas, y el uso de medidas contra el “*dumping*” y el uso de medidas compensatorias contra el uso de subsidios. El capítulo cuatro se enfoca en los mercados de factores de producción, es decir, el capital y la mano de obra. El capítulo cinco contiene una evaluación comprensiva del sistema nacional de innovación en México. El capítulo seis examina las consecuencias del TLCAN para los flujos comerciales de países excluidos del TLCAN, y el séptimo hace lo mismo para los flujos de inversión extranjera directa (IED). Ambos capítulos enfatizan los posibles efectos sobre los países vecinos de América Central y el Caribe. El resto de este resume discute las principales conclusiones y recomendaciones planteadas en el informe.

11.1 El reto analítico: identificar el impacto del TLCAN

El Cuadro 1 y la Figura 1 contienen datos sobre el desempeño económico mexicano desde 1980. Esta evidencia explica por qué sigue siendo controversial el impacto del TLCAN sobre la economía mexicana: por una parte, el comercio y la IED como porcentaje del PIB fueron más altos en el período posterior al TLCAN que en los años precedentes. No obstante, estas tendencias crecientes también fueron evidentes en el período de reformas comerciales unilaterales a fines de la década de los ochenta. Más aún, tal como se comenta más adelante, el comercio mundial estaba creciendo rápidamente y la IED estaba aumentando en muchos otros mercados emergentes que no se beneficiaron del TLCAN. Por otra parte, el desempeño de la economía en lo referente al crecimiento del PIB per cápita y los salarios reales no fue tan bueno después del TLCAN. Los salarios reales en las actividades manufactureras mejoraron respecto a sus niveles deprimidos después de la crisis de 1982-1984 y después de su colapso en 1995. Las estimaciones existentes sobre la tasa nacional de pobreza parecen seguir de cerca la evolución de los salarios reales, tal como se muestra en la

Figura 1. Por supuesto, una razón importante por la cual el crecimiento y los salarios no muestran un desempeño más favorable después de 1994 fue la crisis macroeconómica y financiera desencadenada por la devaluación de diciembre de 1994. De hecho, más adelante se dará evidencia que muestra que no se puede culpar al comercio y a la IED por el parco desempeño de los salarios. Creemos que no pueden extraerse firmes conclusiones de políticas de este tipo de análisis simplista. La razón es que hubo muchos otros factores, aparte de la ejecución del TLCAN, que explican tanto la continuación de ciertas tendencias como el desencanto en otras.

Este informe enfrentó, pues, el reto analítico de tratar de identificar el impacto del TLCAN sobre la economía mexicana. Para este fin, se efectuaron una serie de análisis que aplicaron diversas estrategias de identificación: algunas se basan en el comportamiento histórico o de series de tiempo de indicadores económicos mexicanos; mientras que otras usan comparaciones intersectoriales, interregionales e internacionales para evaluar hasta qué punto diferentes factores afectaron a los resultados económicos. Seguidamente se resumen los principales resultados de estos análisis.

CUADRO 1. MÉXICO: INDICADORES SELECCIONADOS
Porcentajes

	1980-85	1985-93	1994-2001
Comercio sobre PIB	28,1	37,0	75,7
IED de privatizaciones sobre PIB	1,1	1,2	2,9 ¹
IED sobre PIB	1,1	1,2	3,0
Crecimiento real PIB per cápita en moneda local	-0,2	1,1	1,2
Salarios reales en moneda local	-4,8	3,5	-1,0
Salarios reales en dólares	-9,0	9,5	-0,5
Tasa de Pobreza SEDESOL*	n.d	22,5 ²	24,2 ³
Tasa de pobreza CEPAL	n.d	47,8 ⁴	41,1 ³

Notas:

* Línea de pobreza # 1 – individuos. Ver figura 1.

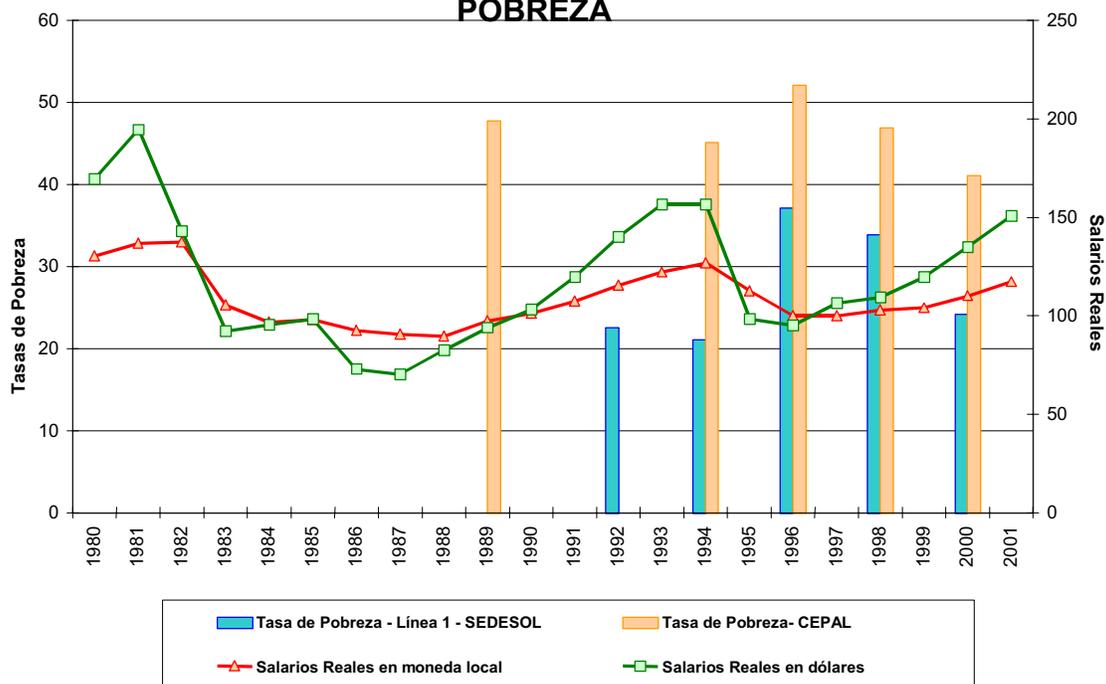
(1) 1994-1999

(2) 1992

(3) 2000

(4) 1989

**FIGURA 1.
MÉXICO: SALARIOS MANUFACTUREROS REALES Y
POBREZA**

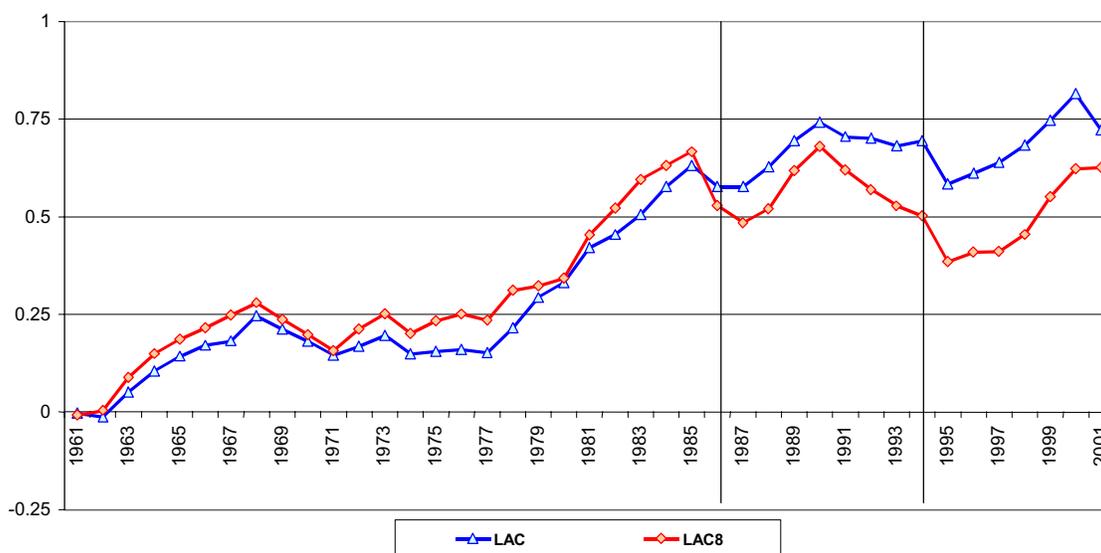


11.2 El ALCA y la convergencia económica a la luz del TLCAN

El TLCAN ha traído significativos beneficios económicos y sociales a la economía mexicana. El comercio, la IED y el crecimiento mejoraron como consecuencia del TLCAN y de las reformas unilaterales iniciadas por México a mediados de la década de los ochenta. Los salarios reales se recuperaron rápidamente del colapso de 1995, y la tasa de pobreza ha seguido una trayectoria similar.

No obstante, una conclusión importante de la evaluación del impacto del TLCAN es que el tratado por sí mismo no basta para asegurar la convergencia económica en América del Norte. México sigue adoleciendo de importantes brechas que restringen su capacidad para alcanzar a sus vecinos del norte. La evidencia estadística muestra que las reformas comerciales unilaterales y el TLCAN ayudaron a México a entrar en un proceso de convergencia económica respecto a EE.UU., y que después de 1995 la brecha entre su producto interno bruto (PIB) per cápita y el de EE.UU. ha evolucionado más favorablemente que en otras economías de LAC (Figura 2).

FIGURA 2.
PIB PER CÁPITA RELATIVO A E.E.U.U.
Desviación de México respecto del promedio latinoamericano, 1961-2001



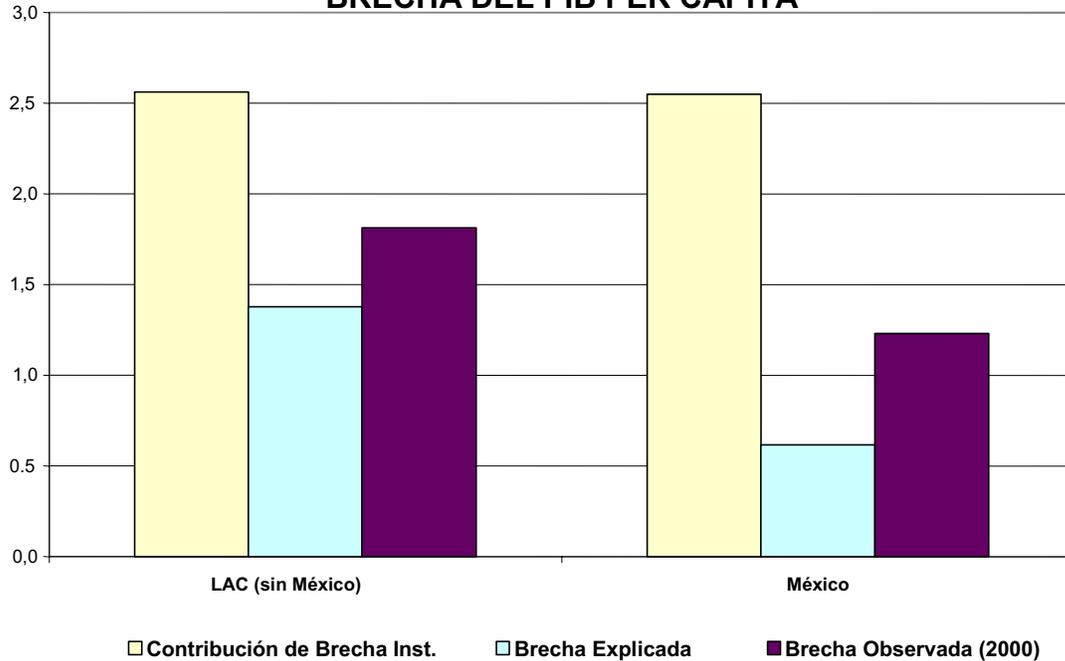
Nota: La desviación se estima con una regresión cuya variable dependiente es el logaritmo del PIB per cápita (ajustado según ppp) sobre el PIB per cápita de E.E.U.U. Cada desviación anual es la diferencia entre un efecto anual México y el efecto anual promedio de LAC. Los grupos de comparación fueron los siguientes: LAC 8 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. LAC = 22 países de Latinoamérica y el Caribe. El año omitido fue 1960.

Sin embargo, el proceso de convergencia enfrenta restricciones significativas que colocan una cuña entre el PIB per cápita de México y de EE.UU. incluso en el largo plazo. El informe concluye que las restricciones más importantes son el resultado de brechas institucionales y deficiencias en las políticas educativas y de innovación. De hecho, la brecha en la calidad del marco institucional es el factor individual que explica una mayor proporción la brecha de ingresos entre los dos países (Figura 3). Aunque el diferencial en el ingreso per cápita también se ve afectado por otros factores, por ejemplo las exportaciones petroleras, tomados estos factores en conjunto solo contrarrestan en parte la gran brecha de ingresos atribuible a las debilidades institucionales de México. La situación para el resto de LAC es muy similar: la brecha institucional aparece como el mayor obstáculo a la convergencia de ingresos de la región con EE.UU., conclusión que pone en perspectiva los beneficios que se pueden esperar del ALCA.

Las reformas institucionales, especialmente aquellas orientadas a mejorar el estado de derecho y a combatir la corrupción, serán cruciales para el desarrollo económico futuro de la región. Estas reformas ayudarán a reducir las actuales brechas institucionales respecto a EE.UU., que siguen siendo significativas para muchos países de ALC (con excepción de Chile), a pesar de que la mayoría de ellos, incluyendo a México, y especialmente Chile y América Central, lograron algunos avances en la calidad de sus instituciones durante la década de los noventa (Cuadro 2).

La experiencia de México también indica que no debe esperarse que las mejoras institucionales sean productos automáticos de acuerdos comerciales entre países ricos y pobres. Se requerirá de sustanciales esfuerzos unilaterales para renovar las instituciones en LAC para acelerar la convergencia de ingresos en el hemisferio. Más adelante se comentará el papel de las políticas educativas y de innovación.

FIGURA 3.
MÉXICO: IMPACTO ESTIMADO DE LA BRECHA INSTITUCIONAL SOBRE LA BRECHA DEL PIB PER CÁPITA



CUADRO 2.
MÉXICO Y LATINOAMÉRICA: CAMBIO INSTITUCIONAL

País o Grupo	Antes del TLCNA 1984-1993	Después del TLCNA 1994-2001	Cambio
México	-1,80	-1,46	0,34
Argentina	-1,49	-1,05	0,43
Brasil	-1,00	-1,57	-0,57
Chile	-1,55	-0,73	0,82
Colombia	-1,80	-1,91	-0,11
Suramérica	-1,68	-1,59	0,09
Centroamérica	-2,51	-1,61	0,90
Países andinos	-1,98	-1,60	0,39
Países latinoamericanos	-1,83	-1,53	0,30

Nota: Éstas son las brechas respecto de EE.UU. en el índice compuesto ICRG

11.3 Sincronización macroeconómica y coordinación de políticas

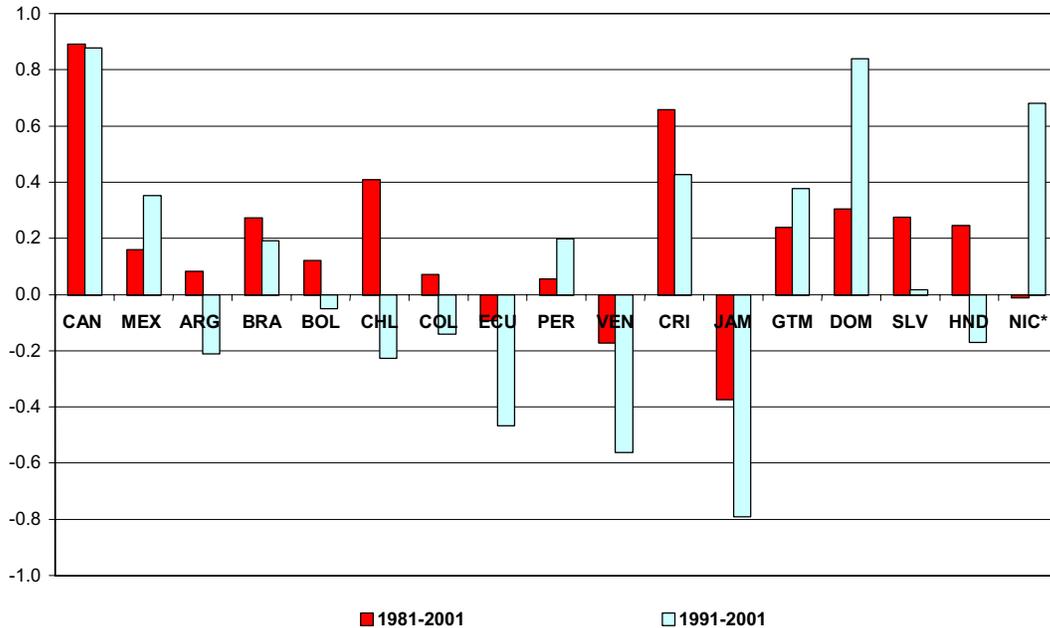
Además de los efectos a largo plazo sobre el ingreso per cápita y los salarios, los acuerdos comerciales también tienen implicaciones potenciales significativas sobre las fluctuaciones de agregados macroeconómicos en los países miembros y, por consiguiente, en el diseño de sus políticas macroeconómicas. A través de una mayor integración económica, los ciclos macroeconómicos de los países asociados pueden sincronizarse más, aunque esto no tiene que ser invariablemente así, sobre todo si los países participantes son muy disímiles. Una revisión concienzuda de la evidencia muestra que en los años posteriores al TLCAN las fluctuaciones agregadas en México se han sincronizado más con las de sus socios en el tratado. Aunque el período posterior al TLCAN es todavía demasiado breve como para extraer conclusiones firmes, esto sugiere que la naturaleza de la volatilidad macroeconómica en México está cambiando, de modo que lo que sucede en EE.UU. constituye una fracción cada vez mayor de la variación en el crecimiento del PIB de México. Se puede esperar que ocurra algo similar, aunque con diferentes magnitudes, con los países que se integren al ALCA.

Con esto, resurge el tema de la coordinación de políticas. Existen pocos argumentos para justificar la coordinación macroeconómica entre los países de LAC, dado su bajo grado de integración comercial, el papel predominante de los *shocks* idiosincrásicos en sus fluctuaciones macroeconómicas y la falta de un país en la región que sirva de ancla, cuya credibilidad en lo referente a políticas pueda mejorar la de los otros países. No obstante, la perspectiva de un ALCA replantea la cuestión. La inestabilidad agregada sigue siendo alta en la mayoría de los países de LAC a pesar de haber bajado durante la década de los noventa, y es un obstáculo potencial para alcanzar los beneficios plenos de un ALCA en lo que se refiere a la reasignación de recursos y a la expansión comercial, sobre todo cuando hay volatilidad en la tasa de cambio real. Esto plantea la cuestión de si una estrecha coordinación de políticas con EE.UU., incluyendo opciones tales como una unificación monetaria con EE.UU. a través de una unión monetaria o vía dolarización unilateral, puede ayudar a reforzar la estabilidad macroeconómica y a profundizar la integración.

Actualmente, sin embargo, para la mayoría de los países de la región la respuesta probablemente sea negativa. Su grado de integración con EE.UU. generalmente es bajo, y el alcance de los *shocks* asimétricos es por consiguiente amplio (Figura 4). Aunque esto último pueda declinar con el tiempo al profundizarse la integración, como en el caso de México con TLCAN, el costo derivado de la pérdida de autonomía en lo referente a políticas, que resultaría de una unificación monetaria con EE.UU., probablemente contrarrestaría con creces cualquier beneficio potencial de una mayor credibilidad. Más aun, las perspectivas de una unión monetaria formal con EE.UU. (es decir, una que

incluya arreglos para compensación por señoreaje [*seigniorage sharing*], funciones de prestamista de última instancia y determinación conjunta de políticas monetarias) parecen remotas. En consecuencia, la única forma viable de unificación monetaria sería la dolarización unilateral, que tampoco resuelve estas tres preocupaciones.

FIGURA 4.
LATINOAMÉRICA: CORRELACIÓN DEL CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB



Otras formas de coordinación monetaria, sin llegar a la unificación, serían posibles pero poco creíbles o eficaces en ausencia de instituciones centrales que las supervisen y hagan respetar. Lo mismo se aplica a la coordinación de políticas fiscales. Mientras que el compromiso externo impuesto por las reglas fiscales comunes podría ayudar a los gobiernos nacionales a impulsar la reforma y lograr la consolidación fiscal, la carencia de mecanismos e instituciones para hacerlas respetar probablemente las torne inoperantes. El escaso éxito de anteriores intentos de coordinación de políticas en varias subregiones de LAC también apunta en esta dirección.

Centroamérica podría ser la excepción a lo antes referido. La mayoría de los países de esta región son sumamente abiertos e integrados a EE.UU. Además, algunos de ellos adolecen de baja credibilidad y muestran un alto grado de dolarización *de ipso* en sus sistemas financieros. En términos generales, esto los convertiría en los candidatos más adecuados para la unificación monetaria con EE.UU. El Salvador ya ha dado este paso, aunque se requiere de más tiempo para evaluar su experiencia con la dolarización formal.

En contraste, la mayoría de las economías más grandes de Suramérica probablemente encuentren ventajosa una política monetaria independiente, ya que varias de ellas han avanzado en la implementación de regímenes cambiarios flexibles guiados por metas de inflación. Para ellas, el reto es establecer un historial de estabilidad monetaria y baja inflación a fin de fortalecer la credibilidad del régimen guiado por dichas metas.

En el frente fiscal, la capacidad de la mayoría de los países de LAC de ejecutar políticas anticíclicas se ve severamente limitada por la escasa credibilidad, que resulta de una tradición de grandes desequilibrios fiscales, y por el débil funcionamiento de estabilizadores fiscales automáticos, lo que refleja estrechas bases fiscales y, en varios casos, el fuerte peso en la recaudación fiscal total de ingresos procedentes de recursos naturales que son muy volátiles. En un contexto de instituciones fiscales deficientes, el resultado frecuentemente ha sido una postura fiscal procíclica, que aumenta la volatilidad agregada en lugar de reducirla.

El logro de una sólida posición fiscal requerirá en muchos países una reforma fiscal para ampliar la base de ingresos y también, en algunos países, para contrarrestar la pérdida de ingresos debida a recaudaciones arancelarias menores a consecuencia del ALCA. El mantener una posición firme reforzará la credibilidad a lo largo del tiempo. Pero el fortalecimiento de la credibilidad también puede apoyarse en la adopción explícita y el cumplimiento de metas fiscales contingentes formuladas en función de los ciclos económicos siguiendo los lineamientos de la reciente regla chilena de “superávit estructural”. Estas metas conllevan el logro de excedentes fiscales en períodos de expansión para dejar margen a los déficits en tiempos de recesión. La creación de instituciones fiscales fuertes que permitan implementar dichas reglas y respetarlas es un ingrediente esencial de este proceso.

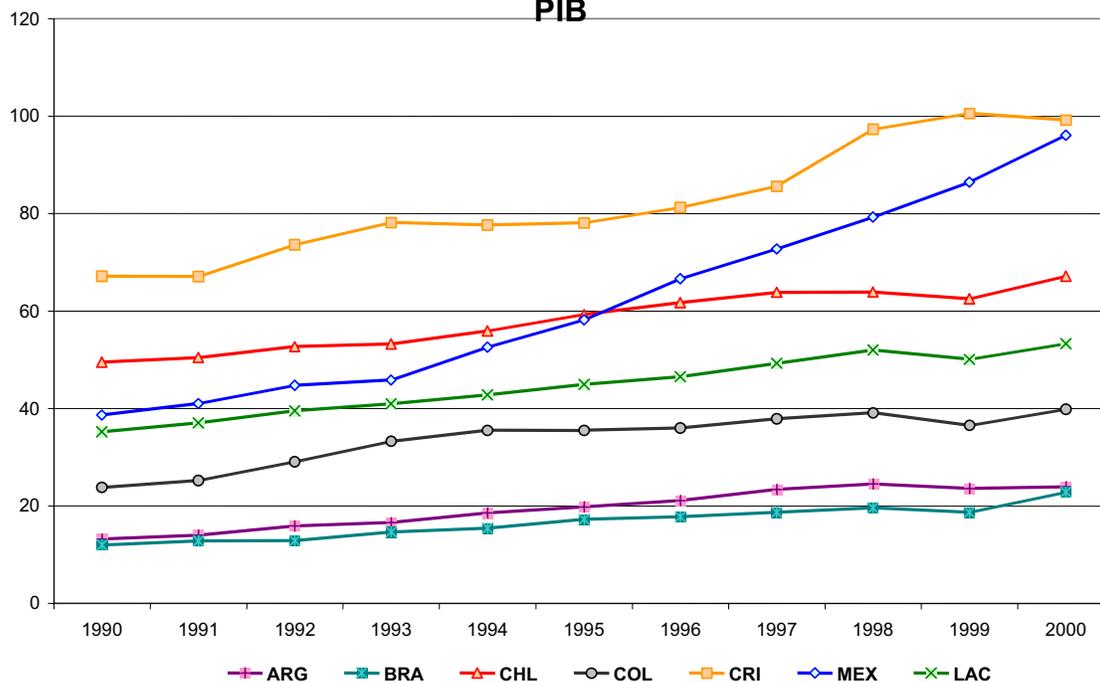
11.4 Integración comercial

La liberalización comercial mexicana bajo el TLCAN siguió de cerca a las reformas unilaterales iniciadas en 1986, cuando el país se integró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Las negociaciones comerciales entre México, Canadá y EE.UU. comenzaron informalmente en 1990, y formalmente en 1991 una vez que el gobierno estadounidense obtuvo del poder legislativo autorización para actuar por la “vía rápida”. Por consiguiente, resulta difícil separar los efectos del TLCAN sobre el volumen y composición del comercio mexicano de los efectos de las reformas unilaterales, especialmente por cuanto el mero anuncio de conversaciones sobre el TLCAN pudo haber tenido un impacto en los resultados económicos en años anteriores a su implementación. No obstante, está claro

que durante la década de los noventa, México se convirtió en una de las economías de la región con más alto volumen de comercio relativo al PIB. De hecho, México alcanzó a Chile en este indicador de integración económica y rápidamente se aproxima a las elevadas participaciones del comercio típicas de economías más pequeñas como la de Costa Rica (Gráfico 5).

La rápida expansión del comercio mexicano comenzó antes del TLCAN, y estuvo acompañada de un acentuado cambio en su composición, a través del cual México se convirtió en un exportador neto de maquinaria en el período 1992-1993. Así, hubo cambios sustanciales antes de la implementación efectiva del acuerdo de libre comercio, lo cual quizás reflejó efectos tardíos de las reformas unilaterales y/o de su mayor credibilidad debido a la expectativa de aprobación del TLCAN. Otros estudios realizados por investigadores estadounidenses y mexicanos sugieren que la conducta de las exportaciones e importaciones mexicanas agregadas no varió en forma significativa con el advenimiento del TLCAN. Más bien, dicha evidencia indica que el acuerdo aseguraba la continuación de tales tendencias positivas. Más aún, los resultados de análisis estadísticos detallados respaldan el argumento de que el TLCAN no causó una desviación significativa del comercio en forma agregada, aunque es posible que desviara comercio en contra de las importaciones asiáticas de textiles y confecciones. Este informe también identifica algunas áreas importantes en las que el acuerdo no ha logrado establecer libre comercio. En particular, áreas para futuras mejoras son las reglas de origen en manufacturas, y el uso de medidas *anti-dumping* y compensatorias.

**FIGURA 5.
LATINOAMÉRICA: IMPORTACIONES MÁS EXPORTACIONES SOBRE EL
PIB**



Reglas de origen

Al igual que en otros acuerdos de libre comercio las reglas de origen del TLCAN, identifican productos elegibles para trato preferencial a fin de impedir el desvío de comercio de los países no miembros. De esta manera, las reglas de origen pueden conducir a que los países importen la estructura de protección de sus socios. Las reglas de origen imponen un costo a los exportadores que desean utilizar preferencias del TLC para sus exportaciones. El costo puede ser tan alto que resulte más rentable para los exportadores exportar sujetos a aranceles, en lugar de utilizar las preferencias, pues de ese modo evitan los costos relacionados con el cumplimiento de los requisitos impuestos por las reglas de origen.

Un caso extremo es el de las industrias de textiles y confecciones, donde México ha importado la estructura de la protección estadounidense. Esto ocurrió porque dentro del TLCAN, EE.UU. parece ser la fuente de mas bajo costo de textiles utilizados para la manufactura de confecciones. Puesto que el TLCAN ofrecía un trato preferencial sustancial a las exportaciones mexicanas de confecciones que utilizan textiles e hilos de países miembros del TLCAN (principalmente EE.UU.), la decisión de exportar estas prendas al mercado estadounidense depende sólo de los precios estadounidenses de confecciones y textiles, determinados por sus barreras de importación. La evidencia muestra que México se ha convertido en un exportador neto de confecciones a EE.UU.,

pero no al resto del mundo, a la vez que es un gran importador de textiles estadounidenses.

Pero gran parte de las exportaciones mexicanas de confecciones no entran a EE.UU. aprovechando las preferencias del TLCAN. De hecho, el uso de esas preferencias por parte de exportadores mexicanos es similar al uso de las preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (ICC y LRECC, por sus siglas en inglés respectivamente) por parte de exportadores en Centroamérica y el Caribe, a pesar de que estas últimas imponen reglas de origen más estrictas que exigen que los textiles empleados en la manufactura de confecciones provengan totalmente de EE.UU. (Cuadro 3). La Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), recientemente aprobada, impone reglas de origen estrictas en grado similar para las exportaciones de confecciones a EE.UU. desde los países beneficiarios.

**CUADRO 3. MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS: TLCAN Y
TASAS DE USO DE PREFERENCIAS DE VESTIMENTA ICC**
Porcentajes

	2001	Ene - Nov 2002
México	68	74
Costa Rica	53	65
El Salvador	57	63
Honduras	62	73
Nicaragua	21	29
Jamaica	59	88
Rep. Dominicana	68	83

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del ITC de EE.UU.

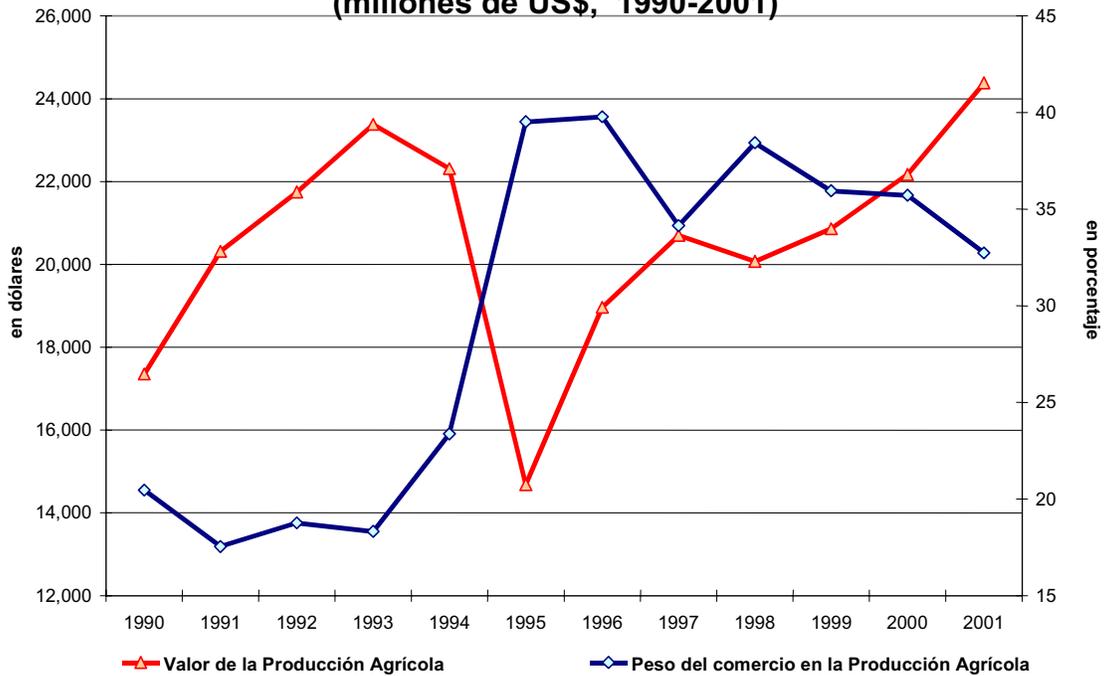
Así, para otros países de ALC que esperan que sus industrias de confecciones y textiles se beneficien de un trato similar al TLCAN, es importante tener en mente que las reglas de origen pertinentes podrían limitar la magnitud del efecto deseable del acceso al mercado. Para países con una industria textil competitiva, el pasar de reglas de origen LRECC (o LPCPA) a reglas de origen TLCAN podría representar una gran diferencia. Utilizando estimaciones de exportaciones netas de textiles y confecciones, se encuentra que tal sería el caso para países como El Salvador o Colombia. Pero para otros países que no son fuente de insumos textiles o de hilos utilizados en confecciones, el cambio podría no ser muy beneficioso. Por consiguiente, para la mayoría de los países en la región podría ser preferible modificar las reglas de origen de TLCAN en este sector. Una alternativa sería utilizar reglas de valor del contenido de origen regional, en lugar de la regla existente en que se cambia de capítulo arancelario, que de hecho implica que todos los insumos textiles e hilos utilizados en las confecciones tienen que tener origen regional. Así pues, para los países que utilizan insumos de bajo costo de otras regiones, las reglas de

origen del TLCAN podrían ser más dañinas que lo observado en el caso de México.

Agricultura

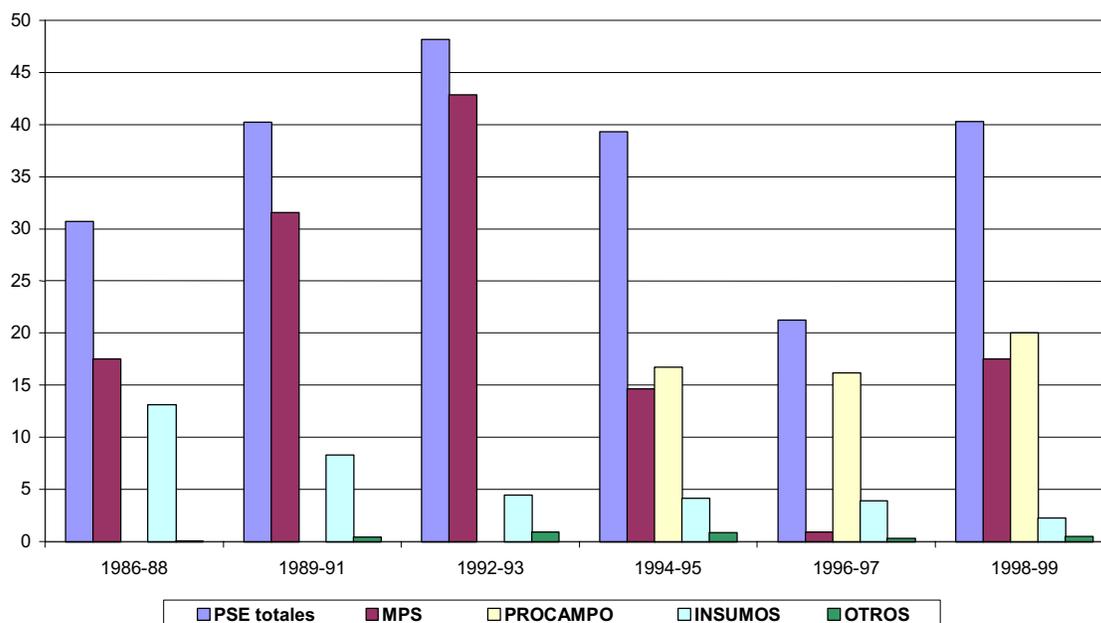
Contrariamente a algunas predicciones, el TLCAN no ha tenido un efecto devastador sobre la agricultura mexicana. De hecho, tanto la producción nacional como el comercio de bienes agrícolas crecieron durante los años de vigencia del TLCAN (Figura 6). La pregunta más difícil de contestar es por qué el TLCAN no tuvo las consecuencias negativas esperadas. Proponemos tres argumentos. Primero, la demanda agregada en EE.UU. y México creció durante la segunda mitad de la década de los noventa, con lo cual permitió incrementos simultáneos en la producción y en las importaciones procedentes de México. Segundo, algunos segmentos de la agricultura mexicana experimentaron aumentos en la productividad de la tierra. Tal fue el caso de las tierras irrigadas, pero no de las tierras de secano. Tercero, mientras que la cantidad total de subsidios y apoyos a los ingresos para la agricultura tradicional no aumentó durante el período del TLCAN, las reformas unilaterales mexicanas sí conllevaron un mejoramiento en la eficiencia de tales subsidios. Especialmente, el programa PROCAMPO, que desvinculó el volumen de apoyo público de las decisiones de producción actuales y futuras, se convirtió en la principal fuente de apoyo para agricultores que históricamente habían producido cultivos tales como maíz y otros granos (Figura 7).

FIGURA 6
MÉXICO. PRODUCCIÓN Y COMERCIO AGRÍCOLAS
(millones de US\$, 1990-2001)



Así pues, se pueden derivar importantes lecciones de la experiencia mexicana y estadounidense en cuanto al diseño de programas de apoyo agrícola. Específicamente, los aumentos de eficiencia asociados al programa PROCAMPO sugieren que otros países que liberalizan el comercio deberían considerar esquemas de apoyo que brinden incentivos para la transformación productiva del sector, en lugar de mantener incentivos similares a los brindados por las políticas proteccionistas que inhiben la transformación de la agricultura.

FIGURA 7.
MÉXICO. EQUIVALENTES DE APOYO A LA PRODUCCIÓN (PSE) POR TIPO



Nota: Cultivos tradicionales: maíz, arroz, soya, trigo, cebada y sorgo.
 Fuente: OECD (2000)

Medidas anti-dumping y aranceles compensatorios (AD/AC)

Respecto a la actividad AD/AC, se encuentran dos resultados contrastantes. Por una parte, el capítulo 19 del TLCAN, que establece un mecanismo de revisión en panel para establecer si las decisiones por parte de las entidades nacionales competentes se han aplicado en forma apropiada, no ha tenido ningún impacto significativo sobre la actividad AD/AC estadounidense contra México o Canadá. En el período posterior a la entrada en vigencia del TLCAN las acciones AD/AC estadounidenses contra México y Canadá continúan siendo infrecuentes (Cuadro 4).

Por otra parte, hay alguna evidencia que sugiere que la actividad *anti-dumping* de México contra EE.UU. y Canadá ha sido significativamente menor desde la implementación del TLCAN. Sin embargo, EE.UU. tradicionalmente ha sido un punto focal importante de los casos *anti-dumping* mexicanos. También cabe anotar que Chile rechazó el texto propuesto por EE.UU. en lo referente a AD/AC en el TLC acordado recientemente.

Para el ALCA, la actividad AD/AC plantea un reto clave en lo referente a políticas. Una opción es uniformar el régimen anti-monopolista entre los países latinoamericanos y caribeños y EE.UU. Sin embargo, dado que la legislación AD/AC en cada país se diseñó con la finalidad explícita de proteger a los productores nacionales de competencia extranjera "injusta", es poco probable

que pueda lograrse un proceso de convergencia de este tipo en cuanto a reglamentación en las negociaciones comerciales venideras con EE.UU. Otra opción es que cada país emplee sus propias leyes AD/AC para represalias contra abusos por parte de EE.UU. u otros países, a riesgo de guerras comerciales y de más, en lugar de menos, proteccionismo. La tercera opción, que se considera preferible, sería llegar a un acuerdo con EE.UU. que permita el uso de salvaguardias para alivio comercial en lugar de los procedimientos AD/AC. Esto requeriría de una negociación regional de un nuevo capítulo de salvaguardias que estableciese claramente que los incrementos repentinos de importaciones regionales deberían atenderse primordialmente a través de este mecanismo. Esta alternativa es atractiva en el corto plazo porque, a diferencia de los AD/AC estadounidenses, los derechos arancelarios de salvaguardia son temporales y requieren de la acción del poder ejecutivo, lo cual contrasta con los aranceles sin cláusula de extinción de derechos respaldados por una maquinaria comercial supuestamente técnica e independiente.

**CUADRO 4.
PROMEDIO ANUAL DE SOLICITUDES EE.UU. DE MEDIDAS ANTI-DUMPING Y ARANCELES
COMPENSATORIOS**

	Antes de CUFSTA Antes de TLCNA 1980-1988	Después de CUSFTA Después de TLCNA 1989-1993	Después de CUSFTA Después de TLCNA 1994-2000
Contra socios TLCNA			
Canadá	3,9	4,3	1,6
México	1,1	3,8	1,7
Contra otros países/regiones			
Japón	7,6	6,3	3,3
Unión Europea	32,7	20,3	8,3
América Latina	10,8	11,3	4,0
Asia	13,8	22,3	14,6
Resto del Mundo	14,1	11,5	9,1

Fuentes: U.S. Antidumping Database, disponible en el National Bureau of Economic Research página web: <http://www.nber.org/antidump>, y fuentes oficiales del Departamento de Comercio y el international Trade Commission de EE.UU.

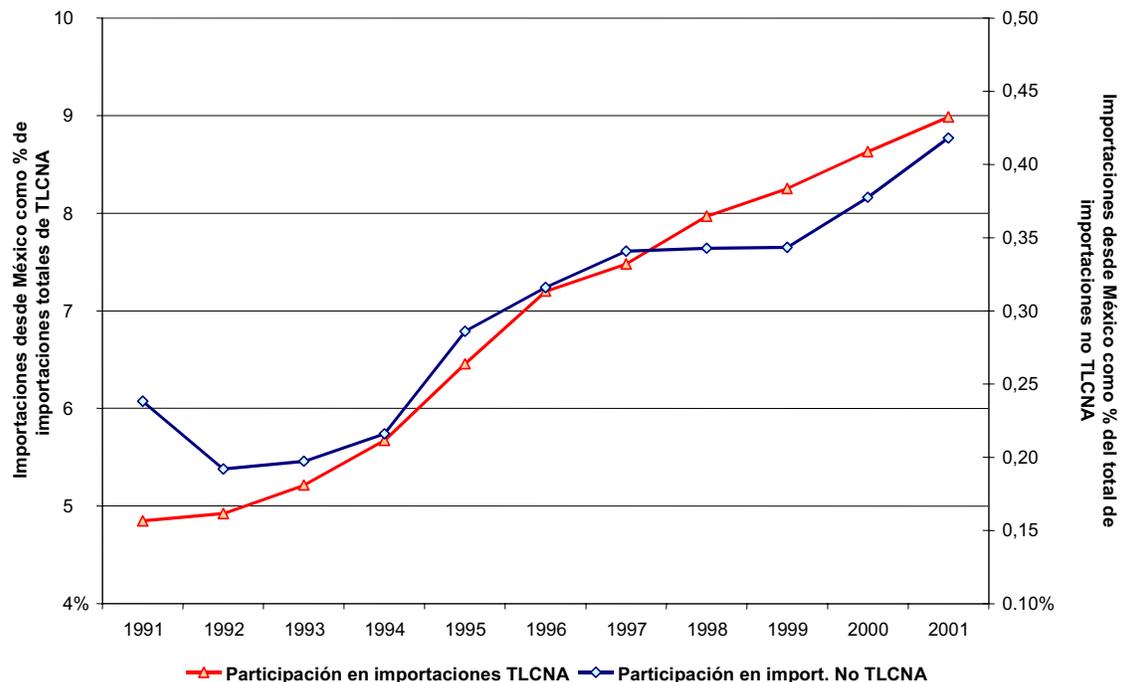
Desvío de comercio del TLCAN

Cuando se estaba negociando el TLCAN a principios del decenio de los noventa, terceros países expresaron su preocupación de que sus exportaciones a EE.UU. (y, en menor grado, a Canadá y México) serían desplazadas por exportaciones del TLCAN, incluso en muchos productos e industrias en que esos

países podrían ser más competitivos que los productores del TLCAN. Desde el punto de vista de México, este desvío de comercio también es importante porque conllevaría una pérdida de ingresos fiscales al reemplazar importaciones de terceros países sujetos a aranceles por importaciones libres de aranceles provenientes de EE.UU. o Canadá.

A partir de un cuidadoso análisis de tendencias en los flujos comerciales agregados, controlando por sus determinantes básicos, se encuentra poca evidencia de desvío comercial en el plano agregado, conclusión que concuerda con estudios anteriores sobre el TLCAN. De hecho, tal resultado también lo sugiere el hecho de que la participación de México en mercados fuera del TLCAN se incrementó tanto como, o incluso más que, su participación en los mercados TLCAN (Gráfico 8).

FIGURA 8. PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS DE MÉXICO EN LOS MERCADOS TLCNA Y NO TLCNA (porcentaje)



En cuanto al impacto del TLCAN en el sector de las confecciones en países vecinos, en contra de lo sugerido por algunos estudios no se encuentra evidencia sólida de que éstos perdieran participación en el mercado de las confecciones debido a las preferencias del TLCAN. Aunque todos los países de Centroamérica y el Caribe enfrentaron el mismo cambio en las preferencias estadounidenses respecto a las disfrutadas por México, su desempeño posterior al TLCAN muestra una considerable diversidad. La mayoría de los países centroamericanos lograron aumentar la participación de sus exportaciones en los mercados del TLCAN, mientras que a las economías caribeñas no les fue tan

bien. Esto sugiere que factores distintos del TLCAN son responsables por buena parte de este diverso desempeño posterior al TLCAN (Cuadro 5).

Cuadro 5. Participación en las importaciones totales de prendas de vestir del TLCAN (porcentajes)

	1991-94	1995-2001
México	3,74	10,76
Costa Rica	1,79	1,50
Guatemala	1,48	2,04
Honduras	1,27	3,28
Nicaragua	0,03	0,41
El Salvador	0,67	2,06
América Central	5,24	9,29
República Dominicana	3,76	3,91
Jamaica	1,05	0,77
CARICOM	5,00	4,78
Bangladesh	2,21	2,88
China	15,44	11,71
Hong Kong	14,54	8,82
Indonesia	2,82	3,31
India	3,24	3,29
Corea	6,67	3,81
Tailandia	2,48	2,82
Taiwán	7,48	3,84
Asia	54,89	40,47

Fuente: UN-COMTRADE, Confecciones HS 61, 62

Entre dichos factores, los incentivos de exportación otorgados por una serie de países en el contexto de las Zonas de Procesamiento de Exportación (ZPE) pueden haber jugado un papel importante. Es posible, aunque difícil de verificar, que la tendencia al alza en la participación en las exportaciones de confecciones de la región se hubiese logrado con costos significativos derivados de concesiones ZPE, tales como ingresos fiscales no obtenidos y otras distorsiones potenciales. Mirando hacia el futuro, las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) llevan a la eliminación gradual de los incentivos ZPE, de modo que los países involucrados tendrán que desarrollar un nuevo esquema para atraer inversión y fomentar las exportaciones. De hecho, un TLC con EE.UU. le ofrecería a estos países una oportunidad para una eliminación gradual conjunta del régimen ZPE.

Futuras negociaciones comerciales para países de LAC: múltiples frentes

Los beneficios probables para los países de LAC de un TLC con EE.UU. y Canadá van más allá de la reducción de barreras a su comercio recíproco. Por una parte, un TLC conlleva una firme garantía de acceso a mercados, en contraste con preferencias otorgadas unilateralmente por EE.UU. (tales como las otorgadas bajo los sistemas ICC, LRECC y LPCPA), que se ofrecen en forma temporal y sujetas a revocación unilateral en cualquier momento. Además, las concesiones unilaterales típicamente dejan a criterio de las autoridades estadounidenses la resolución de disputas comerciales.

Por otra parte, un TLC puede ayudar a “asegurar con candado” (lock-in) el progreso logrado en la liberalización comercial unilateral, poniéndolo a salvo de presiones proteccionistas que podrían surgir en el futuro. También puede tener un mayor impacto positivo sobre la credibilidad, pues ofrece a inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, un marco de referencia más estable y predecible para evitar retrocesos no sólo en las reglas que rigen el comercio internacional, sino posiblemente también en las reformas en otros frentes.

Estos efectos de aseguramiento y credibilidad pueden, no obstante, variar considerablemente entre los miembros prospectivos del ALCA. Probablemente sean más importantes para países que se encuentran en una etapa temprana de la apertura comercial cuyas reformas todavía adolecen de baja credibilidad. Para otros países que ya tienen bajas barreras al comercio y una fuerte corriente de opinión en favor de la apertura comercial, el dividendo de credibilidad dependerá en gran medida del grado hasta el cual el ingreso al ALCA impulse el mejoramiento y fortalecimiento de políticas e instituciones.

Sin embargo, un ALCA también conlleva costos y retos de políticas, costos de negociación, especialmente significativos para países pequeños; costos fiscales derivados de la eliminación de aranceles contra otros miembros del TLC, que para algunos países implicaría un *shock* considerable que requeriría de reformas fiscales, y costos ocultos tales como las distorsiones impuestas por las reglas de origen bajo el TLCAN, que si no se atienden en forma apropiada durante el proceso de negociación, pueden restar sustancialmente a los beneficios potenciales del ALCA.

Además, las ganancias previstas de un ALCA no reducen la necesidad de continuar el avance en reformas comerciales unilaterales y negociaciones multilaterales bajo la égida de la OMC. Algunas cuestiones clave, tales como las que atañen al comercio agrícola, es poco probable que se resuelvan en el contexto de un TLC, pues la experiencia ha mostrado que EE.UU. no está dispuesto a tratar la cuestión de sus propios apoyos agrícolas en dicho contexto. Lo mismo vale para las actividades AD/AC, aunque todavía no está claro si EE.UU. modificaría sus leyes pertinentes incluso bajo un acuerdo mediado por la OMC. Finalmente, para algunos países, especialmente en Suramérica, los acuerdos comerciales con Europa y con la ronda comercial de Doha

probablemente sean bastante importantes para el acceso a mercados, en algunas áreas quizás en mayor medida que los esperados con el ALCA.

Los países de LAC deberían seguir activamente involucrados en la ronda comercial de Doha. Argentina y Brasil probablemente sean actores importantes en el debate agrícola como miembros del Grupo Cairns de exportadores agrícolas, que también incluye a Canadá y Australia, para presionar en favor de importantes reformas en las políticas agrícolas en todo el mundo. En esta área, el éxito de la ronda de la OMC en brindar incentivos a todos los países para que desvinculen sus subsidios de las decisiones de producción (como lo intentó anteriormente la Unión Europea, y tal como fue implementado por EE.UU. y México) sería una mejoría sustancial respecto a la situación actual, en que sólo un 5 por ciento del apoyo agrícola promedio de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés) se basa en cosechas históricas. Si uno excluye a EE.UU. (20 por ciento) y Canadá (9 por ciento), el promedio del resto de la OECD es aun más bajo. Puesto que el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) ya está trayendo a primer plano la sustentabilidad de la Política Agrícola Común (PAC) europea, es probable que en el futuro haya un mayor margen de negociación en lo referente a subsidios agrícolas.

Respecto a la liberalización unilateral, buena parte del incremento de participación en el mercado logrado por México en años recientes refleja su liberalización comercial unilateral desde fines de la década de los ochenta. Para terceros países, esto significa que las políticas favorables al comercio, aun cuando sean unilaterales, pueden generar grandes dividendos en cuanto a la expansión del mercado exportador. Además, no hay evidencia convincente de que los aranceles iniciales más altos puedan ayudar a los países en vías de desarrollo a lograr un mejor acceso al mercado de los países industrializados en las negociaciones comerciales, como lo han sugerido algunos. Por el contrario, los países en vías de desarrollo con baja credibilidad podrían tener que bajar los aranceles a fin de dar una señal de su disposición a ejecutar reformas comerciales adicionales requeridas por acuerdos comerciales potenciales. No es casual que EE.UU. negociara el TLCAN con México después de que México efectuó reformas unilaterales, y que Chile fuese el siguiente país, seguido muy de cerca por Centroamérica, que en su conjunto está entre las economías más abiertas de la región. Por lo tanto, los países de ALC deberían emprender reformas unilaterales y multilaterales, al tiempo que negocian un TLC con EE.UU. y otros países. De hecho, este ha sido el modelo chileno desde hace algún tiempo.

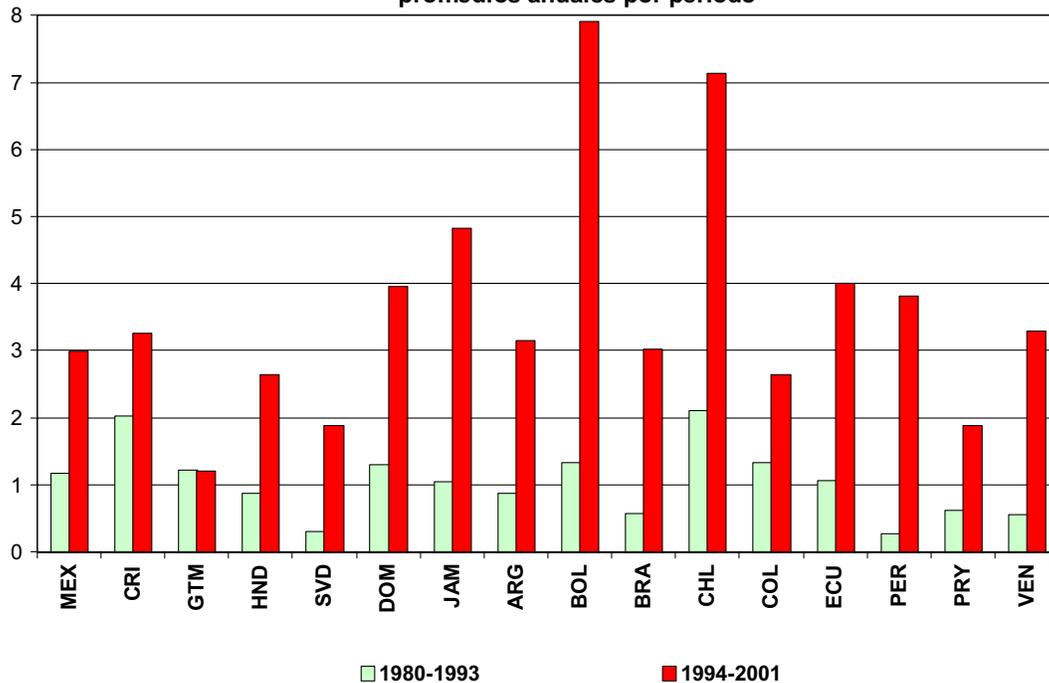
11. 5 Mercados de factores

Aunque que los Acuerdos de Libre Comercio, por definición, se refieren al comercio, también tienen consecuencias potencialmente grandes sobre la asignación así como la retribución del trabajo y del capital, por varias razones. En primer lugar, la teoría sugiere que el comercio debería conducir a una mayor convergencia de los retornos al capital y de los salarios entre socios comerciales, reflejando una mayor eficiencia en la asignación de factores. Segundo, los TLC pueden incluir disposiciones específicas que eliminan barreras al movimiento internacional de capital (como en el TLCAN) y/o del trabajo (como en la Unión Europea). Finalmente, y no menos importante, los TLC pueden reducir el riesgo percibido de invertir en países miembros, al otorgar una garantía de acceso al mercado ampliado definido por el acuerdo, y al asegurar el comercio y otras políticas de los países participantes.

Capital

A través de los canales mencionados anteriormente, un TLC puede profundizar el grado de integración financiera (además de la integración comercial) de sus países miembros. Concretamente, puede impulsar un incremento sustancial de los flujos de inversión extranjera en los nuevos miembros del TLC. De hecho, la expectativa de una mayor IED probablemente sea uno de los principales beneficios que esperan obtener del ALCA venidera sus posibles miembros. La experiencia con el TLCAN parece validar esas expectativas: los flujos agregados de IED a México sí aumentaron significativamente en el período subsiguiente a la aprobación del TLCAN, y el análisis econométrico sugiere que el acuerdo comercial jugó un papel instrumental en ese incremento. En conjunto, sin embargo, el desempeño de la IED en México durante el período post-TLCAN no fue significativamente superior a la norma latinoamericana, salvo en los años inmediatamente posteriores a la aprobación del tratado (Figura 9). No hay mucha evidencia de que el incremento de la inversión en México ocurrió a costa de otros países de la región (v.g. que el TLCAN condujo a un desvío de la inversión). Los países vecinos de Centroamérica y el Caribe, los que más podían haber perdido por una reorientación de los flujos de IED hacia México, no mostraron en general un peor desempeño como receptores de inversión después del TLCAN.

FIGURA 9.
AMÉRICA LATINA: ENTRADA NETA DE IED COMO PORCENTAJE DEL PIB
promedios anuales por período



En conjunto, esta evidencia indica que si bien un ALCA probablemente estimule la IED en los países miembros de ALC, no es necesaria ni suficiente para obtener tal resultado. Chile ha tenido grandes flujos de IED en forma persistente sin un TLC, mientras que Grecia no obtuvo beneficios inmediatos en IED por su entrada a la Comunidad Económica Europea (CEE). En otras palabras, un ALCA es un complemento, más que un sustituto, de una política y ambiente institucionales atractivos para las inversiones, y no puede contrarrestar el efecto negativo de la inestabilidad macroeconómica ni de las instituciones débiles. Así, los países que esperan beneficiarse de la creación de inversiones inducidas por el ALCA deben pues impulsar reformas orientadas hacia el mejoramiento de los requisitos fundamentales para la inversión como lo son: estabilidad en políticas y en el desempeño económico, productividad, instituciones fuertes y gobernabilidad. Aunque dentro de los países de la región hay diferencias considerables, en la mayoría de estas dimensiones los países de LAC todavía están a la zaga de otras regiones en desarrollo como Asia Oriental.

Esta estrategia centrada en el mejoramiento del clima de inversión tanto para inversionistas nacionales como extranjeros debería reemplazar los incentivos para la IED basados en exportaciones, que han dominado los esfuerzos de atracción de IED en una serie de países, de modo notorio en Centroamérica y el Caribe. Como ya se indicó, tales incentivos pronto dejarán de ser factibles bajo las reglas de la OMC. Las concesiones fiscales y otros incentivos son menos importantes que los requisitos fundamentales de la IED para las decisiones sobre localización de inversiones, aunque sí tienen algún

impacto cuando la alternativa es entre receptores con requisitos fundamentales similares. No obstante, los incentivos también pueden ser distorsionantes y un gasto innecesario si las inversiones que atraen no conllevan significativas externalidades positivas. Para minimizar sus costos, los incentivos deberían basarse en reglas, y estar disponibles para todos los inversionistas independientemente de su nacionalidad.

La preocupación fundamental para los países receptores no es el volumen de IED que podrían recibir, sino los beneficios que ésta traería a la economía. Las reformas previas al ALCA deben centrarse en los determinantes fundamentales de tales beneficios, aun cuando no afecten directamente el volumen de inlujos de IED. En particular, para que la economía nacional asimile las externalidades positivas de la IED, debería contar con un adecuado sistema de innovación y generación de conocimiento y poseer un buen nivel de capital humano.

Por otra parte, una mayor IED e integración financiera internacional no garantizan necesariamente que las empresas puedan aprovechar plenamente las nuevas oportunidades ofrecidas por el ALCA y acelerar la convergencia de ingresos en el hemisferio americano. La gran mayoría de las empresas en LAC (especialmente las más pequeñas y nuevas) no pueden recurrir a mercados financieros extranjeros y su acceso a financiamiento nacional se ve limitado por las deficiencias de los mercados financieros locales. En gran medida, el reducido tamaño e iliquidez de estos mercados refleja carencias legales e institucionales en cuanto a la protección de los derechos de acreedores y accionistas, que en la mayoría de los países latinoamericanos son mucho más débiles que en los países industriales y de Asia Oriental. Así pues, las medidas legales y las regulaciones para fortalecer la protección a los inversionistas deben tener una alta prioridad en la agenda de reforma.

Mano de obra

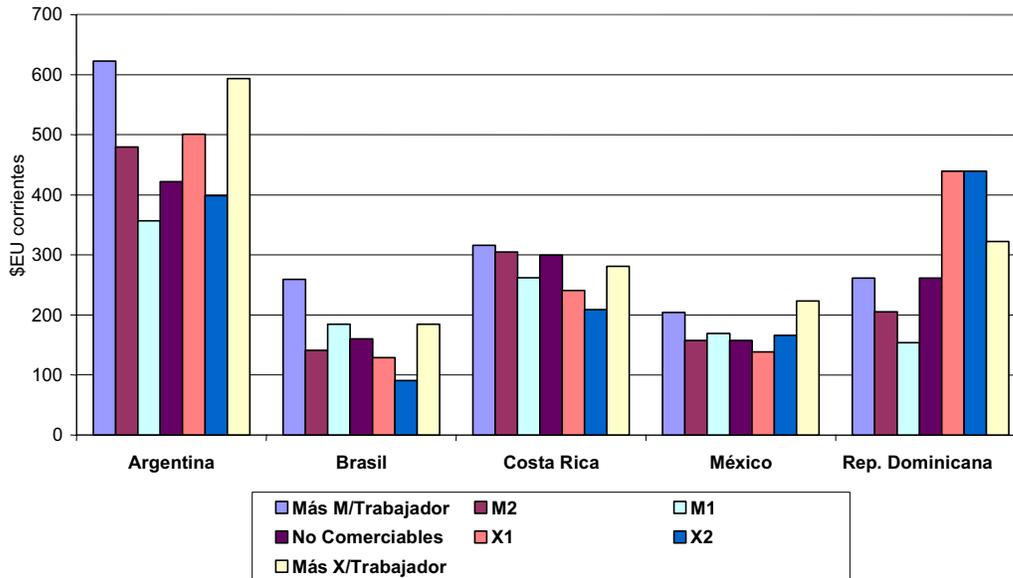
En lo referente a la mano de obra, las lecciones que se derivan de la experiencia mexicana para otros países que consideran la posibilidad del ALCA son necesariamente tentativas, pero en su conjunto la evidencia justifica un optimismo moderado. Hay alguna evidencia de convergencia hacia los niveles salariales estadounidenses, pero la inferencia es muy difícil por el colapso de los salarios reales mexicanos tras la "Crisis del Tequila". Aunque los salarios manufactureros crecieron tras la liberalización unilateral y lo hicieron fuertemente en los años siguientes al TLCAN, no hay evidencia sólida de que esto se debiera específicamente a la convergencia a través del comercio. Por una parte, los salarios son más altos, y han crecido más rápidamente, en estados Mexicanos con más comercio, IED, y presencia de maquila. Por otra parte, la integración aparentemente más fuerte de los salarios a lo largo de la frontera, tanto en industrias que comercian con el exterior como en las que no, sugiere un papel importante de la migración como fuente que impulsa la limitada convergencia

que se ha visto hasta el momento. Quizás Chile ofrezca una visión de más largo plazo que, tras una versión muy similar a la “Crisis del Tequila” después de la liberalización unilateral a principios de los ochenta, muestra un impresionante 3,2 por ciento de crecimiento anual real de los salarios desde 1986 hasta el presente, con una reducción impresionante de las tasas de pobreza.

Pese a la percepción popular, hay poco fundamento para las preocupaciones de que el TLCAN, o de modo más general la liberalización comercial, tenga un efecto perjudicial sobre la disponibilidad y/o la calidad de los empleos. En forma consistente con la evidencia para toda la región, hay pocos indicios de desempleo más alto, mayor volatilidad del mercado laboral o incremento del empleo informal asociados con la liberalización comercial. De hecho, las empresas mexicanas, y de la región en general que están más expuestas al comercio tienden a pagar salarios más altos (aún después de controlar por nivel de calificación de los trabajadores), son más formales, e invierten más en capacitación (Figura 10). La ampliación probablemente temporal de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados que se observa en toda la región puede verse como un bienvenido incremento en la demanda de trabajadores calificados por empresas nuevas y/o que están introduciendo mejoras.² Por lo tanto, como se comenta más adelante, esto implica que el ALCA requerirá de un esfuerzo más vigoroso para mejorar el nivel de capital humano.

² Las tendencias en la calidad y disponibilidad de empleos en la región como un todo, así como las primas por calificación y sus determinantes, se documentan ampliamente en los recientes informes insignia sobre LAC del Banco Mundial, “*De los Recursos Naturales a la Economía del Conocimiento*” (2001) y “*Cerrando la Brecha en Educación y Tecnología*” (2002).

Figura 10. América Latina: Salarios Ajustados a Nivel de Calificación según Grado de Exposición al Comercio



Nota: M1 y M2 son progresivamente los terciles de la industria más expuestos a las importaciones. X1 y X2 son progresivamente los terciles con más exportaciones

Resulta difícil identificar las políticas de mercado laboral más apropiadas para complementar el ALCA. En el corto plazo, un TLC puede conducir a una significativa reasignación de empleos de sectores en los cuales un país no tiene ventajas comparativas hacia otros en que sí las tiene, y tal reasignación es esencial para aprovechar los beneficios del comercio. En el largo plazo, las economías más dinámicas probablemente requieran de más cambios de personal a medida que se adopten nuevas tecnologías y se establezcan, expandan y mueran nuevas empresas y sectores. La legislación laboral idealmente debe facilitar la transición de los trabajadores de industrias en declive a industrias en expansión, protegiendo entre tanto su subsistencia. Una cuestión más general es cómo se ajustan los mercados laborales a *shocks* macroeconómicos del tipo que enfrentaron Argentina, Brasil, Colombia y México, por ejemplo, durante la década de los noventa. La evidencia actual de México no sugiere que la apertura misma haya conducido a más *shocks* para la fuerza laboral, pero la cuestión es importante a fin de interpretar la evidencia de las diversas experiencias en la región.

Al momento de la firma del TLCAN, el mercado laboral mexicano era razonablemente flexible y mostraba pocas rigideces nominales. Los bajos niveles de desempleo de México, a excepción de las secuelas inmediatas de la “Crisis del Tequila”, revelan la capacidad de la economía de efectuar las reasignaciones sectoriales necesarias sin grandes resultados laborales adversos. Incluso durante la crisis, México realizó bajas pronunciadas en los salarios reales al permitir que la inflación erosionara a los salarios guiados por

pactos y por consiguiente evitó tasas altas de desempleo. Se puede argumentar que esta es la diferencia crucial respecto a países como Argentina y Colombia, cuyas crisis macroeconómicas durante el decenio de los noventa, en un marco de salarios reales relativamente rígidos, han conducido a desempleo elevado y sostenido. Lo que sugiere la experiencia de México es que no son inevitables, ni siquiera probables, prolongados períodos de desempleo o degradación de la calidad de los empleos como consecuencia de un ALCA.

Una preocupación mayor para todos los países que consideran la posibilidad del ALCA es la incapacidad de las empresas de realizar ajustes en su fuerza laboral a un costo moderado y predecible, y la falta de redes de seguridad para los trabajadores cuando se dan tales ajustes. México es muy representativo de Centro y Suramérica (aunque no del Caribe) por cuanto prohíbe el despido de trabajadores por razones económicas e impone costos por despidos que son aproximadamente el doble que en los países avanzados. De hecho, Brasil, con los costos de separación más bajos de América Latina, sólo se encuentra ligeramente por encima del promedio de los países avanzados, mientras que Bolivia, en el extremo más alto, tiene costos que triplican los de los países industriales. La carencia de un sistema ordenado de despidos por razones económicas conduce a despidos altamente contenciosos que elevan los costos de transacción para las empresas y la incertidumbre para ambas partes en cuanto al monto de la compensación final. El sistema desestimula la reasignación continua de trabajadores hacia trabajos a los cuales se adecúan mejor, lo cual limita incrementos en la productividad laboral que es un producto colateral que se espera obtener del ALCA. Es más, el sistema tal y como está, es una deficiente forma de protección para los trabajadores. A falta de cuentas individuales para la jubilación como las que se implementaron en Colombia o Chile, o de un programa de seguro de desempleo como el de Brasil, la fuente de ingresos en caso de colapso en una empresa es la empresa misma que se encuentra en problemas, exactamente el agente equivocado para cargar con el riesgo. En síntesis, el código laboral mexicano, como el de muchos países que consideran la posibilidad del ALCA, probablemente no es beneficioso para los trabajadores ni para los patrones, y es probable que se convierta en un impedimento mayor en el contexto de economías más abiertas y competitivas después de la liberalización comercial regional.

6. Innovación

Las deficiencias en los sistemas educativos y de innovación en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños limitan crucialmente su capacidad para alcanzar a EE.UU. Tal como se describe en el reciente informe insignia del Banco Mundial para los países de LAC, "*Cerrando la Brecha en Educación y Tecnología*" tales deficiencias afectan prácticamente a todos los países de la región. En ese informe también se comentan en más detalle las cuestiones de políticas correspondientes.

Las principales brechas educativas en América Latina y el Caribe son la baja cobertura en las matrículas de secundaria y la mala calidad de la educación que reciben sus ciudadanos. El desempeño en lo referente a estas dimensiones en México, como en la mayoría de los países de la región, se encuentra por debajo de la norma internacional para países con niveles de ingresos similares.

La región como un todo también se encuentra a la zaga respecto a la norma internacional en cuanto al esfuerzo total en Investigación y Desarrollo (I & D) así como en la eficiencia de tal esfuerzo. El esfuerzo total de I & D y la captación de patentes están por debajo de los niveles típicos de países con características similares. La evidencia internacional sugiere que el esfuerzo de inversión de la región en I & D debería ser por lo menos 2 - 2,5 veces su nivel actual, que a fines de la década de los noventa era de aproximadamente 0,4 por ciento del PIB en Argentina, 0,6 por ciento en México, 0,8 por ciento del PIB en Brasil, comparado con más de 2,5 por ciento en EE.UU. y Corea, y más de 1,0 por ciento en China. La principal contribución al esfuerzo de innovación en México puede haber sido el Capítulo 17 del TLCAN sobre derechos de propiedad intelectual, pues nuestro análisis sugiere que una protección más fuerte está asociada a niveles más altos de I & D como proporción del PIB.

La ineficiencia de los sistemas de innovación de la región se refleja en un nivel de patentes obtenidas por cada dólar invertido en I & D que está significativamente por debajo del promedio de la OECD, que a su vez es sustancialmente inferior a los de Corea, Taiwán, Suecia y Finlandia. De todos los países de LAC, sólo Costa Rica y Venezuela se encuentran entre los de alta eficiencia en el desempeño. Esta ineficiencia regional parece estar asociada a la falta de enlaces entre el sector productivo y las universidades y los centros de investigación que a su vez no brindan incentivos para que sus investigadores participen en esfuerzos productivos de I & D. Estas deficiencias se reflejan en las percepciones del sector privado acerca de la calidad de la investigación realizada en las universidades y el grado de colaboración entre universidades y empresas privadas.

El rezago de la región en resultados de innovación se refleja así en el hecho de que el número de patentes estadounidenses otorgadas a investigadores de la región se encuentra significativamente por debajo de lo que se esperaría con base en el PIB, la fuerza laboral, y las exportaciones a EE.UU. (Figura 11). Por contraste, la evidencia también identifica a un grupo de países de alto nivel de desempeño y ricos en recursos naturales (Australia, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia y Noruega) que, junto con Asia Oriental y la región del Pacífico, se desempeñan mucho mejor que el promedio internacional.

Una adecuada capacidad de innovación es esencial para explotar cabalmente el potencial del TLCAN y del ALCA venidero. Para desarrollarla, la región debe

intensificar su progreso en educación, tanto en términos de cobertura como de calidad, y realizar un gran esfuerzo en el gasto en innovación. Esto puede lograrse revisando las políticas de incentivos públicos a la I & D y reestructurando los sistemas nacionales de innovación que son, en su mayoría bastante disfuncionales.

Figura 11. Brecha de LAC en Número de Patentes Respecto de los Patentadores Promedio

