

Integración comercial en un contexto norte-sur: el caso de México

LUIS MOLINA SÁNCHEZ*
JAVIER OYARZUN DE LAIGLESIA**

A comienzos de la década de los noventa la mayoría de países en vías de desarrollo de América Latina iniciaron sus procesos de estabilización macroeconómica y modernización de sus estructuras productivas, y las naciones de Europa Central y Oriental que habían operado bajo sistemas de planificación centralizada se encontraron, justamente, con esas mismas necesidades. Todos estos programas de consolidación macroeconómica y transición a economías de mercado consideraron imprescindible la progresiva liberalización de la economía, plasmada en la apertura al comercio y capitales exteriores. Las teorías de la integración comercial y de la secuencia óptima de liberalización de la cuenta de capitales cobraron, con ello, una gran relevancia, bien por plantearse una sustitución de importaciones a nivel regional (MERCOSUR) para impulsar la modernización de la actividad y reducir la vulnerabilidad de estas economías a cambios bruscos en las condiciones externas, bien, en el caso de Europa, porque estos países acabarían, en un futuro no muy lejano, integrando la Unión Europea.

El presente artículo retoma parte de ese análisis al examinar, con los modelos tradicionales y más básicos de integración comercial, una vía poco estudiada hasta la fecha, la integración entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo, ejemplificada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este tipo de integraciones el país con menor grado de desarrollo obtendría una ganancia de bienestar superior si el acuerdo tomara la forma de Unión Aduanera. Además, el TLCAN es claramente asimétrico, dado que las concesiones arancelarias por parte de México han sido muy superiores a las de Estados Unidos. Siendo así, se señalan las ventajas que puede encontrar un país en vías de desarrollo en integrarse comercialmente con un país desarrollado, y se examina atentamente el caso de México.

Palabras clave: integración comercial, países desarrollados, países en vías de desarrollo, Unión aduanera, México.

Clasificación JEL: F13.

1. Integración comercial: la teoría

En los últimos años, la integración comercial ha ido adquiriendo una importancia creciente en varias regiones del mundo. Hoy día se pueden

contar cerca de 150 acuerdos de comercio regionales (la mayoría en forma de área de libre cambio), que incluyen todo tipo de países (desarrollados, en vías de desarrollo, exportadores de materias primas).

* Economista de la Oficina de Economía Internacional (Banco de España).

** Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada I (Universidad Complutense).

El artículo contiene reflexiones de los autores presentadas en los Congresos de la Sociedad de Economía Mundial, en 2000 y

2001. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Enrique Alberola, Emilio Fontela, Paula Sánchez Pastor y Joaquín Zamorano. Los posibles errores que contenga el texto son responsabilidad únicamente de los autores, que reflejan, además, su propia opinión, y no la de las instituciones en las que trabajan.



COLABORACIONES

Hasta la aparición, en 1950, de la obra de Viner (*Teoría de las Uniones Aduaneras*), los economistas neoclásicos compartían el diagnóstico sobre los efectos de la integración comercial; puesto que esta última suponía la eliminación de las barreras comerciales entre los países integrados, la integración representaba una aproximación al librecambio mundial y, por ello, solo podía tener efectos positivos, tanto para los países integrados como para los que quedaban fuera del área de integración.

Este planteamiento fue cuestionado por Viner en la obra mencionada. El análisis de Viner gira en torno a los efectos económicos de una Unión Aduanera. Una Unión Aduanera (UA) se caracteriza por la eliminación de las barreras comerciales en el comercio entre los países que forman la UA y por el establecimiento de una política comercial común frente a terceros países. Viner escogió la UA como modelo de análisis de la integración comercial porque una UA adopta un arancel común (lo que la hace más homogénea y más parecida a un país, en el ámbito del comercio exterior) y porque evita el problema de las normas de origen. La principal modalidad alternativa de integración comercial, el Acuerdo de Libre Cambio (ALC), representa un grado de integración inferior porque no conlleva la adopción de una política comercial común y, en consecuencia, cada país firmante del Acuerdo mantiene sus propios instrumentos y niveles de protección comercial frente a terceros países. Como veremos más adelante, las diferencias entre las UA y los ALC tienen una incidencia considerable sobre los efectos que uno y otro modelo de integración tienen sobre los países que participan en ellos; más aún cuando estos países tienen diferentes niveles de desarrollo y, por lo tanto, diferentes ventajas comparativas y niveles de protección frente al exterior.

Viner propone un modelo muy sencillo en el que se estudia el efecto de una UA entre dos países 1 y 2. Toma como referencia el país 1, cuyo arancel pasa a ser el arancel común de ambos países. Los efectos de la Unión quedan tipificados por los conceptos de creación y desviación de comercio. El país 1 crea comercio cuando, tras establecer la UA con 2, pasa a importar de este último país un producto A que antes se producía

en 1 (aunque no era competitivo a nivel internacional: se producía gracias a la presencia de un arancel prohibitivo frente al exterior). La creación de comercio es positiva porque supone una mejor reasignación de recursos a nivel internacional: aunque el país 2 no sea el más eficiente productor mundial de A, lo es más que 1 y, por ello, tras la eliminación de los aranceles entre ambos países, lo exporta a 1. El país 1 desvía comercio cuando, tras establecer la UA con 2, deja de importar un bien B de un país 3 (que queda fuera de la UA) y pasa a importarlo del país 2. Este efecto es negativo porque supone una mala reasignación de recursos a nivel internacional: el país 1 importaba el bien B del país más eficiente en esta producción y la discriminación a favor del país 2 (al eliminar los aranceles con este país y mantenerlos con el país 3) hace más competitivo, en 1, el bien B producido por 2. La desviación de comercio perjudica directamente al país que desvía el comercio pues empeora su relación de intercambio al encarecerse el producto que importa (aunque los consumidores van a pagar menos por el bien B, el país va a pagar más). En este modelo simplificado de Viner, las ganancias y pérdidas se producen, exclusivamente, en el país que crea y desvía comercio: aumenta el excedente del consumidor en el primer caso; en el segundo también aumenta pero en menor medida que la pérdida de recaudación arancelaria. Para los restantes países, no hay pérdidas (ganancias) directas en los sectores afectados: en el sector exportador del país 3 (país 2), que pierde (gana) el mercado del país 1, porque, bajo el supuesto de costes constantes, no hay variación el excedente del productor. El supuesto de pleno empleo llevará a una reasignación de los recursos en otros sectores. Ciertamente, esa nueva reasignación será menos eficiente y, por esa vía, el bienestar mundial disminuirá, al haber aumentado la distorsión de las ventajas comparativas. Si no hay pleno empleo, se producirán pérdidas en el país 3 y ganancias en el país 2. Y en el caso de la creación de comercio, se producirán ganancias en el país 2 y podrá haber pérdidas en el país 1 (si los recursos desplazados de la producción no encuentran empleo).

El modelo de Viner adopta unos supuestos muy simplificados: costes de producción cons-



COLABORACIONES

tantes (curvas de oferta horizontales en todos los países) y curvas de demanda con elasticidad igual a cero (curvas verticales). Con estos supuestos (y otros como el pleno empleo), las conclusiones de Viner son inobjetables. Poco más tarde, varios autores (Meade, 1956; Lancaster y Lipsey, 1956; Lipsey, 1960) modificaron algunos supuestos de Viner: los costes constantes en la producción del país 1 fueron sustituidos por costes crecientes (más tarde, también se introducirían costes crecientes para los demás países) (Panagariya, 1996); y la demanda se hizo elástica. La modificación de los supuestos puede alterar las conclusiones de Viner sobre la desviación de comercio. En efecto, con los nuevos supuestos, el fenómeno de la desviación de comercio no implica meramente la sustitución de un proveedor eficiente por otro que lo es menos: supone, además, la reducción de la producción interior (lo que no sucede en el modelo de Viner cuando se produce desviación) y el aumento del consumo (al ser la curva de demanda elástica): en consecuencia, el volumen de importaciones aumenta. Este aumento (llamado *expansión del comercio*) genera, a su vez, un aumento del excedente del consumidor. Este efecto positivo es el que debe ser comparado con el empeoramiento de la relación real de intercambio (que se mide por la pérdida de la recaudación arancelaria) y la pérdida de excedente del productor para determinar si la desviación es negativa o positiva para el país 1. En cuanto a la creación de comercio, los nuevos supuestos implican que también dará lugar a *expansión de comercio*, aumentando con ello el efecto de por sí positivo del nuevo comercio. Por lo que respecta al efecto de la desviación y la creación de comercio sobre los sectores afectados de los países 2 y 3, los nuevos supuestos no generan cambios. Sí los genera si se abandona el supuesto de costes constantes para su producción. En este último caso, la desviación de comercio reduce (aumenta) las ganancias del país exportador que sufre (se beneficia de) la desviación de comercio: los países 3 y 2, respectivamente. Las pérdidas y ganancias derivarán de las variaciones de sus excedentes del productor.

En el caso de que no haya pleno empleo en los países integrados, los efectos serían los siguientes:

en el país que crea y desvía el comercio (país 1), la creación de comercio implica una reducción de la producción interior y, por lo tanto, puede generar un coste económico y social al no encontrar empleo los recursos liberados. Y la desviación de comercio también generará un problema de empleo con los nuevos supuestos porque conduce a una reducción de la producción. Para los países afectados por la creación y desviación de comercio del país 1, los efectos positivos (país 2 en la creación y desviación) y negativos (país 3 en la desviación) se verán aumentados por la creación y destrucción de empleo, respectivamente, que conllevarán.

2. Integración comercial: las restricciones normativas

Aunque el análisis estático de la integración comercial se ha centrado, como hemos visto, en el caso de las UA, este no ha sido el sistema que más ha proliferado en la historia de la integración comercial desde la posguerra. Entre los más de 150 Acuerdos Comerciales Regionales, como los denomina la Organización Mundial de Comercio (OMC), sometidos a la aprobación de este organismo, la mayoría son ALC. La OMC, que ha integrado en su estructura al GATT, es el único organismo internacional que regula el comercio internacional. Cuando se aprobó el GATT, en 1947, los países firmantes consideraron que, a pesar de que los acuerdos de integración comercial incumplían el principio básico del sistema que habían diseñado (el principio de no discriminación), podían aceptarse, bajo ciertas condiciones, dos modalidades de integración (los ALC y las UA). Se consideró (y aún lo considera la OMC) (GATT, 1993) que, cumpliendo esos requisitos, el sistema multilateral era compatible con la integración regional. Las condiciones exigidas por el GATT están contenidas en el artículo XXIV del Acuerdo General. Son las siguientes: a) la liberalización entre los países integrados debe ser completa; b) y cubrir todos los intercambios comerciales; c) la protección frente a países terceros no debe ser, tras la integración, mayor que la que existía con anterioridad a la misma. La primera condición implica que los obstáculos



COLABORACIONES

al comercio dentro del área integrada deben desaparecer. En lo que se refiere al instrumento de protección más transparente, el arancel, su valor deberá ser igual a 0. La segunda condición excluye acuerdos sectoriales; es decir, la liberalización de una parte de los sectores económicos y no de la totalidad de los mismos. La tercera prohíbe el aumento de la protección frente al exterior, tras la creación del área preferencial. En un ALC, esto significa que los aranceles que cada país sigue estableciendo de forma autónoma, no deben subir; en una Unión Aduanera, significa que el arancel externo común no debe ser más protector que los aranceles de los países integrados.

Aunque los requisitos que establece el artículo XXIV del GATT pueden parecer exigentes, la realidad los ha suavizado considerablemente. Por dos razones (Oyarzun, 1998). En primer lugar, en los acuerdos preferenciales entre países desarrollados, el poder económico, las presiones ejercidas, el recurso a las excepciones y la ambigüedad del Acuerdo General, han conducido a cierto grado de incumplimiento de los requisitos señalados. En los Acuerdos preferenciales alcanzados por los países en desarrollo, las reglas del artículo XXIV fueron neutralizadas por un principio superior, el *Trato especial y diferenciado* del que gozan dichos países desde la inclusión, en 1964, de tres nuevos artículos (36-38). Este principio ha permitido el incumplimiento de las condiciones impuestas por el GATT en los acuerdos preferenciales alcanzados por los países en desarrollo (1). Por todo ello, la regulación internacional de los procesos de integración comercial se ha visto sumamente debilitada. Un solo dato corrobora este hecho: el GATT, y más tarde la OMC, no han emitido *nunca* un dictamen desfavorable sobre un acuerdo de integración regional.

En la Ronda Uruguay (1986-94), el problema de la normativa sobre los acuerdos preferenciales fue objeto de negociación y se alcanzó un acuer-

do que, formalmente, se expresó en el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV*. El Entendimiento modifica algunas secciones del artículo XXIV con la finalidad de reducir las posibilidades de desviación de comercio y forzar a la compensación económica cuando se hagan realidad. En ese sentido, los principales cambios que introduce son: a) una definición más precisa de los tipos arancelarios del Arancel Exterior Común de las UA. En la nueva fórmula, los tipos arancelarios se calculan según el promedio ponderado de los tipos arancelarios (previos a la UA) y los derechos de aduana percibidos. b) Se limita a 10 años el periodo transitorio para el desarme arancelario y la supresión de las barreras no arancelarias entre los países integrados (ALC y UA) y para la convergencia hacia el Arancel Exterior Común (UA). c) Se impone la obligación a las UA de iniciar las negociaciones con los países que se verán afectados por el nuevo arancel *antes* de que este entre en vigor, con el fin de acordar la compensación pertinente.

En 1995, una vez constituida la OMC, el Consejo decidió crear el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, que quedó establecido en 1996. La andadura de este nuevo Comité no puede considerarse brillante. Tras siete años de deliberaciones, aún no se ha alcanzado un acuerdo sobre la interpretación de varios términos y expresiones contenidos en el artículo XXIV. Por ello, varios países solicitaron, aunque sin éxito, que en la Ronda de Doha (iniciada en 2002) se abordara la reforma del artículo XXIV.

3. Integración comercial norte-sur. Efectos de un ALC y una UA para un país en desarrollo

En este apartado vamos a analizar los efectos que las dos modalidades de integración comercial, autorizadas por la OMC, tienen para dos países que se integran, cuando uno es un país desarrollado y el otro un país en desarrollo (2).

(1) Los países en desarrollo han establecido Acuerdos Comerciales Regionales que excluyen determinados sectores y que, muchas veces, no eliminan totalmente los obstáculos comerciales dentro del área integrada. El principio de Trato especial y diferenciado ha permitido, además, legitimar los sistemas de preferencia comercial que los países desarrollados aplican a determinadas importaciones de los países en desarrollo. Fundamentalmente, el Sistema de Preferencias Generalizadas.

(2) Hasta ahora, la única experiencia histórica de este tipo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que agrupa a Canadá, EEUU y México, desde 1994. La referencia a esta experiencia será, pues, inevitable. En la UE también cabe considerar que ha habido una integración entre países desarrolla-



COLABORACIONES

Como señalamos anteriormente, existen dos diferencias entre un ALC y una UA. La primera se refiere a la política comercial frente a países terceros: en un ALC, cada país conserva su autonomía en esta materia mientras que en una UA, los países integrantes la pierden, al adoptar una política comercial común (y, por lo tanto, un arancel exterior común). La segunda diferencia deriva de la primera. En una UA, las aduanas entre los países miembros pueden desaparecer porque cualquiera que sea el país por donde entra una importación de un país tercero, el arancel (y las restantes medidas de protección, si las hubiera) es el mismo; la mercancía importada puede, por lo tanto, circular por todo el territorio de la UA (3). En un ALC, sin embargo, las aduanas entre los países miembros deben mantenerse para evitar que los productos procedentes de países terceros se introduzcan por el país con menores aranceles y, desde ahí, ingresen libres de derechos en los países con aranceles más elevados. Además de este tipo de rodeo, puede producirse otro: las empresas de los países con bajos tipos arancelarios para determinados productos intermedios, pueden decidir importarlos y, tras realizar una transformación mínima, exportarlos como productos propios y libres de aranceles a otro país del ALC. Este es el problema de las normas de origen, que añade otra diferencia entre los ALC y las UA.

En la descripción de los efectos de la creación y desviación de comercio desarrollada en el apartado 1, ha quedado de manifiesto que los efectos varían considerablemente según los supuestos adoptados. Para la escuela liberal, inventora del

modelo: a) la creación es claramente beneficiosa: el país que crea comercio abandona, o reduce, una producción ineficiente y el país socio del acuerdo de integración, más eficiente en esa producción, la aumenta. Se produce, a nivel mundial una mejor reasignación de recursos y ningún sector exterior al área integrada puede tener pérdidas puesto que antes no exportaba; b) la desviación, en cambio, es probablemente negativa para el país que desvía el comercio y, también, para el país cuyas exportaciones se eliminan (reducción del excedente del productor si hay costes crecientes; en caso de costes decrecientes, aumentaría el coste medio y el precio, reduciéndose el excedente del consumidor). Sólo es positiva (en caso de costes crecientes o decrecientes) para el país del área que gana el nuevo mercado.

Si se mantienen los supuestos anteriores pero se introduce la posibilidad de desempleo, los efectos, como veíamos, varían. Como nuestro propósito en este artículo es analizar los efectos de la integración comercial entre un país en desarrollo (PED) y otro desarrollado (PD), incidiendo en los primeros, el supuesto de desempleo debe ser tomado en cuenta. Con ello no queremos adoptar una posición proteccionista (que en aras del empleo, se opone a la liberalización) sino incidir en la importancia que, para el PED, tiene la vertiente exportadora de los efectos de la integración. En el modelo liberal, lo que cuenta es la reasignación eficiente de los recursos: si las nuevas corrientes comerciales derivan de una mejor reasignación, el resultado es siempre positivo. En este enfoque, la exportación no es buena porque genere empleo (o reduzca los costes, en competencia imperfecta) o aumente la renta, como sostenían los mercantilistas, sino porque supone una mejor asignación que permite aumentar la oferta global y, por lo tanto, el consumo global. Como repiten los liberales, la exportación es buena porque permite importar (consumir). Aunque aceptemos como válida a largo plazo la conclusión liberal, no debemos menospreciar la importancia que, a corto y medio plazo, en condiciones de mercados imperfectos y desempleo, tiene la integración comercial sobre la exportación de un PED. Por ello, en el análisis que sigue, vamos a estudiar los efectos sobre la importación y sobre la exporta-

dos y en desarrollo (casos de España, Grecia y Portugal); y la experiencia va a proseguir con la incorporación prevista de 10 nuevos miembros de Europa del Este. Sin embargo, la asimetría entre los niveles de desarrollo de los países del sur y el norte de la UE es bastante menor que la existente entre México y EEUU. Por otro lado, varios países de América Latina están considerando la posibilidad de adherirse al TLCAN (de hecho, Chile ya ha presentado la solicitud).

(3) En realidad, la libre circulación de mercancías requiere más condiciones que la política comercial común, como se ha observado en la UE. Las aduanas intra-uniión se suelen mantener para realizar el ajuste fiscal en frontera (en la UE, cobrar el IVA) y controlar el cumplimiento de las normas técnicas y de las medidas no arancelarias específicas de cada país. En la UE, las aduanas sólo pudieron suprimirse en 1993, cuando entró en vigor el Mercado Único.



COLABORACIONES

ción de un ALC y una UA para el PED. Los efectos sobre la importación (exportación) derivan de la creación y desviación que el PED (PD) genera para su socio en la integración. Empezaremos por los efectos de un ALC (4).

3.1. Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio

Cuando dos países con distinto nivel de desarrollo establecen un ALC, el grado de preferencia que se otorgan entre sí es asimétrico. Los países desarrollados (PD) han reducido considerablemente su protección exterior desde la posguerra y el arancel promedio se sitúa, en la actualidad, por debajo del 5 por 100. Los países en desarrollo (PED), pese a la liberalización de la última década y media, mantienen un nivel de protección más elevado, por encima del 10 por 100 como mínimo. En consecuencia, la preferencia que el PED otorga al PD es mucho mayor (5).

El grado de preferencia otorgado al socio de un acuerdo de integración comercial (ALC o UA) afecta a los nuevos flujos comerciales generados, sean de desviación o de creación de comercio. Consideremos 2 países (1, 2), que forman un ALC. El país 1 es un país en desarrollo (PED) y el país 2, un país desarrollado (PD). En el marco más sencillo, suponemos primero que todos los países (1, 2 y el resto del mundo) producen cierto bien con costes constantes, y que la demanda del país 1 es totalmente inelástica. Cada país aplica un arancel a la importación de ese bien. Antes de constituir el ALC, el país 1 importaba el bien de un país tercero (el más eficiente a nivel internacional) al precio internacional. El país 2 producía el bien protegiéndolo de la competencia extranjera con el arancel. En el país 1, el precio interior del bien sería el internacional más el arancel aplicado sobre ese precio externo. Con ello, la condición necesaria para que el país 1 desvíe las importaciones del bien desde el país más eficiente

del resto del mundo (con un precio más bajo) al país 2 es que el precio del bien producido en 2 sea menor que el precio internacional más el arancel aplicado al bien en el país 1 (que se mantiene tras el ALC). Como el precio en el país 2 es el internacional más el arancel que se aplica en 2, tiene que cumplirse que el arancel en 2 sea menor que el arancel en 1. Por tanto, la diferencia entre el nivel de protección de dos países aumenta la probabilidad de la desviación de comercio en el país con una mayor protección. Con los supuestos que hemos asumido, el país 1 sufre unas pérdidas de bienestar iguales a la cantidad importada (que es constante), multiplicada por la diferencia entre el precio internacional y el precio del país 2. La pérdida será, por lo tanto, tanto mayor cuanto mayor sea el arancel del país 2 y mayor la cantidad importada por el país 1.

Estos primeros resultados ponen de manifiesto: a) que la probabilidad de desviación de comercio es muy alta cuando se integran en un ALC dos países con niveles de protección exterior muy distintos; b) que las pérdidas derivadas de dicha desviación serán tanto mayores cuanto más altos sean los aranceles del país menos protector y mayor la cantidad importada. En la integración entre un PED y un PD, la primera de las conclusiones se cumple (alta probabilidad de desviación) pero la segunda no. Es decir, lo probable es que haya mucha desviación (por el alto grado de preferencia otorgado) pero que las pérdidas de bienestar sean relativamente pequeñas (la diferencia entre los precios del PD integrado y el país más eficiente son pequeñas) en cada importación desviada. Obviamente, estos resultados son muy generales; habrá productos en los que, al ser relativamente alto el arancel del PD (o existir otras barreras, como derechos antidumping), las pérdidas causadas por la desviación serán mayores.

La creación de comercio por parte del PED surge cuando este país produce el bien j de forma ineficiente, protegiéndolo con un arancel prohibitivo, y al eliminar los aranceles con el PD, pasa a importarlo de este último país, que lo produce a un precio menor. En consecuencia, la condición para que haya creación de comercio es la misma que en el caso de la desviación. Las ganancias, para el PED, derivadas de la creación serán, al



COLABORACIONES

(4) En OYARZUN (2000) se obtienen unos resultados más generales.

(5) En el caso de México y EEUU, por ejemplo: en 1994, el arancel promedio de México se situaba en el 13 por 100 y el de EEUU en el 4 por 100. Al establecer el ALC y eliminar ambos el arancel para el comercio bilateral, México reduce, en promedio, 13 puntos su arancel y EEUU 4 puntos.

igual que antes, la cantidad importada multiplicada por el precio internacional y por la diferencia entre el arancel en el país 1 y en el país 2. En este caso, la creación será tanto más beneficiosa cuanto mayor sea el valor del comercio creado y mayor la diferencia entre los aranceles del PED y el PD. Esta última, a su vez, será tanto mayor cuanto mayor sea la protección en el PED y menor en el PD. En resumen, la probabilidad de que exista creación y desviación aumenta por las mismas razones. Y la ganancia se maximiza y la pérdida se minimiza cuanto menor sea el arancel en el PD.

Cuando alteramos los supuestos referentes a la producción y el consumo en el PED (manteniendo costes constantes en las demás ofertas), los resultados se alteran solo cuantitativamente. La creación de comercio es, como antes, positiva, pero no podemos decir si más o menos que con los supuestos anteriores porque por un lado se reduce el excedente del productor y por otro aumenta el del consumidor. En cuanto a la desviación, como señalábamos en el apartado 2, no será necesariamente negativa; la probabilidad de que no lo sea será tanto mayor cuanto más bajo sea el arancel del país 2 y mayor sea la elasticidad de la demanda de j en el país 1. Es decir, el mismo resultado que el obtenido antes por lo que respecta a la primera condición; en cuanto a la segunda, siempre se supone que la elasticidad de demanda es baja en los PED, dado el bajo nivel de desarrollo y de capacidad adquisitiva de estos países. Si consideramos la posibilidad de desempleo en el PED, hemos visto que tanto la creación como la desviación aumentan el paro en los sectores afectados. Por lo tanto, el efecto de ambos fenómenos sobre el conjunto de la economía se vuelve incierto. Por ello, nos debemos interesar en los efectos del ALC sobre la exportación del PED.

La creación y desviación en el PD dependen de las mismas causas ya analizadas anteriormente. En ambos casos, debe ocurrir que el arancel en el país 1 (PED) sea inferior al arancel en el país 2 (PD). Por lo visto más arriba, este requisito es poco probable en la mayoría de los sectores productivos. Acudiendo al modelo Heckscher-Ohlin, podemos descubrir los sectores donde es más probable que esta condición se cumpla: los sectores que utilizan en mayor proporción los factores abundantes en el

PED (trabajo poco cualificado, clima para determinados productos agrícolas). La conclusión de nuestro análisis estático es bastante clara: es mucho mayor la probabilidad de que, en el PED, aumenten más las importaciones que las exportaciones.

Las existencia de las normas de origen en un ALC introduce un sesgo proteccionista en la producción de bienes intermedios (Krueger, 1993). Cualquiera que sea el criterio para determinar el origen de una mercancía (valor añadido, cambio de posición arancelaria, porcentaje de inputs adquiridos en el ALC), la presencia de las normas introduce una distorsión en el abastecimiento de inputs por parte de las empresas productoras de bienes finales. Supongamos que de los dos países que se integran (1, 2), uno de ellos, el país 1, permite la entrada en franquicia de determinado *input* h . Las empresas de este país obtienen con dicho *input* un producto final, j , que es competitivo a nivel internacional. Al constituirse el ALC, la presencia de las normas de origen impedirá que lo exporten (libre de derechos) al país 2. En ese caso, si el país 2 produjera el *input* h (a un coste mayor que el precio internacional), las empresas del país 1 podrían decidir importarlo del país 2 para que el producto final cumpliera con las normas de origen del ALC. Este caso, propuesto por Krueger, implica una desviación de comercio en productos intermedios hacia el país del área que los produce. Aplicando este resultado al modelo que nos ocupa, podemos señalar lo siguiente: dado que el grado de diversificación en la producción es muy superior en un PD que en un PED, la probabilidad de que el PED sustituya sus fuentes de aprovisionamiento es mayor. Esta distorsión beneficiaría a los productores de bienes intermedios del PD, añadiendo, para estos países, una nueva forma de desviación de comercio en su favor y una ventaja adicional a la elección de ALC como forma de integración con PED. Sin embargo, la desviación de comercio en productos intermedios, además de beneficiar a las empresas que los producen en los PD y reducir la eficiencia global del ALC, podría convertirse en una barrera efectiva a la creación de comercio en el bien j . Para ello bastaría que el país 2 produjera también el bien j y que la diferencia entre el valor añadido en la producción de j en ambos países (1 y 2) no



COLABORACIONES

fuera mayor que los costes de transporte implicados por la desviación primera del *input* h y el envío del producto final j del país 1 al 2.

Si el valor del producto final j es igual al valor del *input* (P_{ih}) más el valor añadido (V_{ij}^A), tendremos que, en la situación inicial en que el país 1 importa h en franquicia y el país 2 lo produce, protegiéndolo con un arancel (τ_{2h}):

$$\begin{aligned} P_{1j} &= P_h^* + V_{1j}^A \\ P_{2j} &= P_{2h} + V_{2j}^A; \text{ como, } P_{2h} = P_h^* (1 + \tau_{2h}) \\ P_{2j} &= P_h^* (1 + \tau_{2h}) + V_{2j}^A \end{aligned}$$

Si el país 1 se ve forzado, para cumplir las reglas de origen, a importar el *input* h del país 2, entonces, $P_{1j} = P_h^* (1 + \tau_{2h}) + V_{1j}^A$; la condición necesaria para que el país 1 pueda vender el producto final j en el mercado del país 2 es:

$P_h^* (1 + \tau_{2h}) + V_{1j}^A < P_h^* (1 + \tau_{2h}) + V_{2j}^A$; es decir:

$$V_{1j}^A < V_{2j}^A$$

Si el país 2 no produjera el bien j (y este pudiera entrar con arancel 0 de terceros países), para que el bien h pudiera ser exportado por el país 2 al 1, tendría que ocurrir:

$$P_h^* (1 + \tau_{2h}) + V_{1j}^A < P_j^*$$

De esta forma, el país 1 queda penalizado por las normas de origen. El país que protege el bien intermedio exporta la protección del mismo al otro país.

Las normas de origen pueden generar otro tipo de problemas para el PED. Casi todos los analistas del TLCAN consideran que uno de los principales beneficios del Tratado para México es el aumento de inversión directa extranjera (IDE). La inversión procedería de EEUU y de otros países interesados en abastecer el mercado del ALC (sobre todo el de EEUU) sin obstáculos al comercio y desde un país con bajos costes laborales y de transporte. La presencia de las normas de origen puede retraer la entrada de capital de países terceros, al limitar la capacidad de las empresas multinacionales, implantadas en el PED, de importar productos intermedios (de la matriz u otras filiales o de empresas de países terceros).

3.2. Efectos de una Unión Aduanera

Una UA implica una política comercial común; en el modelo sencillo que hemos aplicado, un arancel exterior común. Cuando se creó la CEE, en 1957, el Arancel Exterior Común (AEC) que se acordó fue la media aritmética, para cada producto, de los tipos arancelarios vigentes en los cuatro territorios aduaneros integrados (Alemania, Benelux, Francia e Italia). Con esa fórmula se creía dar cumplimiento a la condición impuesta por el artículo XXIV del GATT. En todo caso, el AEC dio lugar a un aumento de la protección de las economías más liberalizadas frente al exterior (Alemania y Benelux) y a una desprotección de las menos liberalizadas (Francia e Italia). Como veíamos en el apartado anterior, el artículo XXIV del GATT ha sido modificado tras la Ronda Uruguay para hacer más neutral el AEC de la UA. Al ponderar la media de los aranceles previos por el valor de las importaciones procedentes de países terceros, el AEC tenderá a aproximarse al arancel del país cuyas importaciones sean mayores. Puesto que, en el caso que estamos estudiando, la UA se establece entre un PD (con bajos aranceles) y un PED (con altos aranceles), ello implicaría una desprotección frente a terceros del PED y un aumento de la protección del PD. Con la nueva condición de la OMC, el arancel común tendría que tener un valor inferior a la media aritmética, para cada producto, de los tipos arancelarios del PED y el PD, porque el valor de las importaciones de este último será mayor que el del PED. Esto es, el AEC significará una desprotección del PED más intensa que el aumento de la protección en el PD.

Para el PED, el efecto de una UA con un PD será una fuerte liberalización frente al exterior y una mucha menor probabilidad de desviación de comercio que si mantuviera su protección previa frente al exterior (caso del ALC). La razón estriba en que el grado de preferencia que otorga al PD socio en la UA será mucho menor (igual al AEC). Para el PD, la opción de una UA con un PED resulta, pues, mucho menos ventajosa. No sólo porque obtiene un menor grado de preferencia (y menos oportunidades de exportar al mercado del PED); también porque proporciona uno mayor al



COLABORACIONES

PED (al ser el AEC mayor que sus aranceles previos), aumentando con ello la probabilidad de creación y desviación de comercio con este último. Además, el PD pierde su autonomía en política comercial y se ve forzado a aumentar su proteccionismo frente al exterior.

3.3. *Efectos del TLCAN: crecimiento económico, política monetaria y política fiscal*

El conjunto de efectos que, bajo el rubro de macroeconómicos, vamos a analizar en este apartado es muy heterogéneo. En algunos casos, la teoría económica no proporciona hipótesis concluyentes sobre la relación entre la apertura comercial y las variables mencionadas.

3.3.1. *El crecimiento económico*

La teoría económica no ha sido capaz hasta ahora de demostrar de manera concluyente que exista una relación de causalidad entre apertura comercial y crecimiento económico. Tampoco en el terreno empírico han arrojado resultados del todo concluyentes las numerosas contrastaciones realizadas para determinar si existe dicha causalidad (Ben-David, D.; Nördström, H.; Winters, A.; 1999).

En el marco teórico, los modelos clásico y neoclásico, que adoptan un enfoque estático, se centran en el efecto de la apertura (y el consiguiente aumento del comercio) sobre la asignación de recursos. En ambas teorías, la presencia de ventaja comparativa es condición suficiente para que el comercio mejore la asignación de recursos a nivel mundial y, por ello, aumente la producción y el consumo mundiales. El aumento de la productividad mundial es, pues, el principal efecto de la liberalización comercial. De ahí se desprende el efecto sobre la renta mundial. Como la teoría demuestra que todos los países salen ganando en términos de capacidad adquisitiva (aunque el reparto puede ser desigual), el aumento de la renta se produce en todos los países que liberalizan su comercio. Además del efecto sobre la renta derivado de la mejor asignación de recursos, otros efectos inciden sobre la productividad

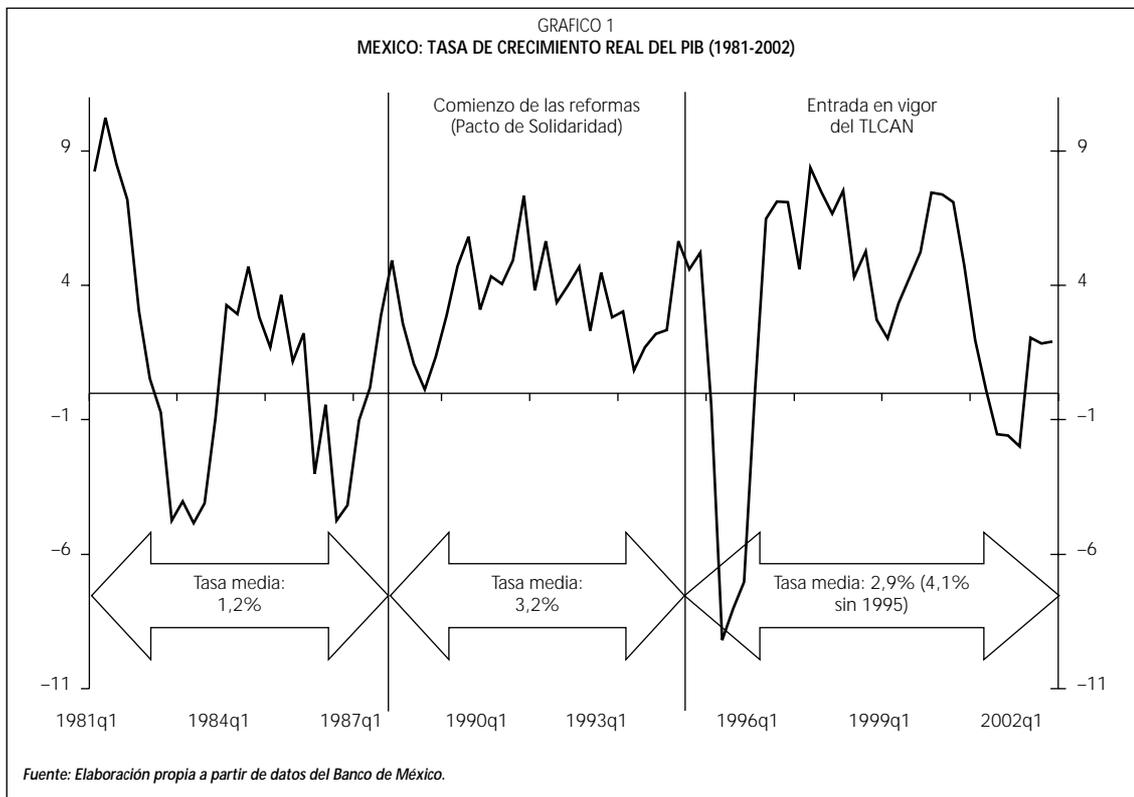
y, por lo tanto, sobre la renta. Entre ellos, las economías de escala, la mayor competitividad, la importación de bienes de capital y de tecnología. Ciertamente este conjunto de efectos, al aumentar la productividad aumentan la renta; de ahí que se haya pensado que existe una relación de causalidad comercio-crecimiento. Sin embargo, esta conclusión requiere alguna matización. En primer lugar, la mejor asignación de recursos aumenta la renta y, en ese sentido, genera crecimiento. Pero el crecimiento no es un fenómeno estático sino un proceso dinámico; esto es, el aumento de la productividad debe ser continuo para que haya crecimiento. Y lo que nos dice la teoría de la ventaja comparativa es que se produce un salto en el nivel de productividad mundial, no que se produce un proceso de crecimiento de esta última.

En segundo lugar, la liberalización no solo genera ganancias sino también pérdidas. Lo que nos dice la teoría es que las primeras superan a las segundas y que, en conjunto, aumenta la renta. Sin embargo, la teoría parte de supuestos muy irreales; por ejemplo, que no se produce paro porque los factores expulsados por la competencia de las importaciones encuentran empleo en otro sector. Aún admitiendo que las ganancias superan a las pérdidas, para que el bienestar aumente (en el sentido de Pareto) sería preciso un proceso de redistribución de la renta para compensar a los perdedores con las mayores rentas de los ganadores (política fiscal).

En tercer lugar, podemos aceptar que los efectos positivos sobre la productividad arriba mencionados generan una dinámica que propicia el crecimiento: a) el aumento del nivel de renta, permite una mayor inversión lo que, a su vez, aumentará la productividad; b) la mayor competencia estimulará la búsqueda de mejoras en la eficiencia productiva y la inversión en capital fijo y humano; c) la especialización incentiva el progreso técnico; d) la entrada de capital extranjero, además de favorecer la acumulación de capital, genera economías externas en el sector de implantación (en términos de formación de personal cualificado, transmisión de nuevas técnicas productivas, etcétera). En síntesis, a nivel teórico la causalidad liberalización comercial → crecimiento no está suficiente asentada; sin embargo,



COLABORACIONES



COLABORACIONES

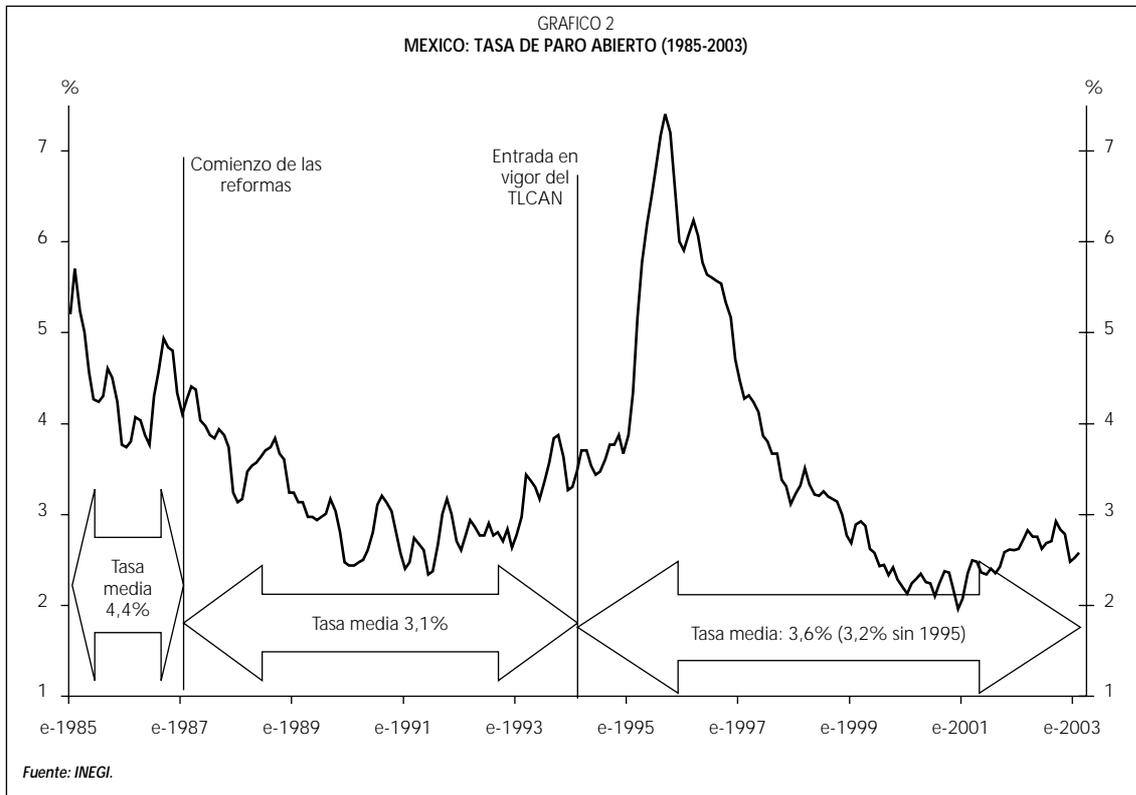
existen buenos argumentos para considerar que tal causalidad puede ser cierta.

A nivel empírico, los numerosos trabajos realizados para verificar la causalidad arrojan resultados muy dispares. En general, apuntan a la presencia de cierto grado de correlación positiva entre apertura comercial y crecimiento pero de manera no suficientemente significativa. Por añadidura, estas estimaciones plantean problemas metodológicos diversos (Rodríguez y Rodrik, 1999): a) la dirección de la causalidad no puede determinarse: cualquiera de las dos variables puede ser endógena; b) aunque haya correlación, el crecimiento puede deberse a otras variables distintas que han actuado al mismo tiempo que la apertura (aumento del capital físico y humano, progreso técnico, relación real de intercambio, transferencias, preferencia en otros mercados, cambios institucionales, etcétera); c) los indicadores de apertura pueden ser inadecuados.

Con estas precisiones, hemos analizado el crecimiento del PIB de México entre 1981 y 2001 (Gráfico 1). Hemos dividido el periodo completo en tres fases, que corresponden a tres episodios de la política económica en México: la crisis de la

deuda y el cierre al exterior (1981-1986); las reformas de signo estabilizador y liberalizador plasmadas en el Pacto de Solidaridad Económica (1987-1993); y el impulso definitivo a la integración externa de México, con la firma del TLCAN y la entrada en la OCDE (1994-2002). Las diferencias son evidentes: en la primera fase, el crecimiento es bajo, y las recesiones son más largas (en forma de U), mientras que en la segunda el aumento del PIB es sostenido, aunque moderado. Finalmente, en la tercera fase el crecimiento es sustancialmente superior, aunque las recesiones parecen ser más profundas y más cortas (en forma de V) (6). Al final de esta fase se aprecia, igualmente, la aparición de un ciclo económico similar al de los países desarrollados (en concreto, muy

(6) La evolución parece lógica: en economías más rígidas (1981-1986), las recesiones son más largas (el periodo de ajuste de salarios y precios es superior), mientras que una apertura con estabilización monetaria a través del tipo de cambio suele venir acompañada de una fuerte expansión inicial. Finalmente, la dependencia de los capitales e inversiones exteriores de países muy abiertos (1994-2002) haría que las recesiones fueran más profundas (el pánico financiero desaloja gran cantidad de capitales del país de manera muy rápida), pero también más cortas (la restauración de la confianza devuelve esos capitales de manera igualmente veloz).



similar al estadounidense). En definitiva, si comparamos la fase de vigencia del TLCAN con la fase inmediatamente anterior, en que se inician las reformas, los resultados, en términos de crecimiento, son bastante favorables al TLCAN: pese a la crisis de 1995, el crecimiento medio es similar (7), y se produce una normalización de las oscilaciones cíclicas.

En cuanto al desempleo, los resultados vienen a corroborar lo dicho anteriormente (Gráfico 2): la tasa de paro media es más elevada en el periodo anterior a las reformas, y muestra una fuerte persistencia, mientras que la apertura supuso un descenso del desempleo acusado (1,3 puntos, en términos medios). En el año 2000 la tasa de paro era la mínima desde 1985 (8), tras haber repunta-

do de manera brutal a lo largo de 1995. Cabe destacar que la resistencia a la baja de la tasa de paro parece elevada (las recuperaciones no tienen forma de V, como en el caso del PIB real), lo cual nos indicaría que la transición de un sector a otro que prevé la teoría no se realiza, por el momento, de manera suave y rápida, esto es, aún se presentan ciertas rigideces en los mercados de bienes y factores de México (9).

3.3.2. Efectos sobre la política monetaria

En principio, un ALC no tiene efecto sobre la política monetaria. El ALC sólo implica la liberalización comercial con los países del área; no contempla compromisos de carácter monetario (ni fiscal). Estos se abordan en sistemas de integración más profundos, sea a través de la adopción de un sistema monetario de tipos de cambio fijos (o cuasi-fijos), sea a través de la constitución de una Unión Monetaria. Más allá de la ausencia

(7) Sin la recesión de 1995, el crecimiento medio habría sido del 5,3 por 100.

(8) Quizá resulte algo sorprendente para el lector el nivel de la tasa de paro en México, pero hay que recordar que la definición que realiza la Oficina de Estadísticas de paro es algo laxa: parado es aquel que no haya trabajado al menos un día a lo largo del mes. No obstante, otras mediciones más adecuadas del nivel de desempleo (como el porcentaje de asalariados que trabajan menos de 15 horas a la semana, o los que no tienen prestaciones sociales) muestran una evolución similar a la descrita.

(9) Si excluimos el año 1995 de la muestra, la tasa de paro es del 3,4 por 100, esto es, por encima aún de la registrada en el periodo de inicio de las reformas.



COLABORACIONES

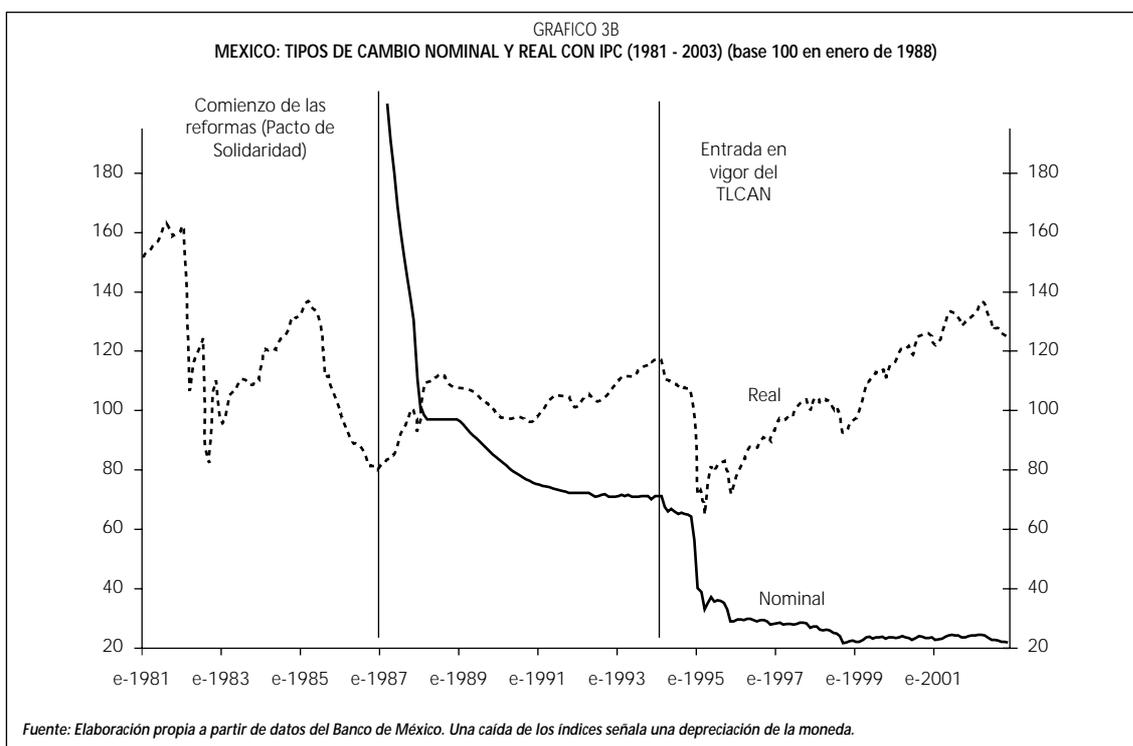
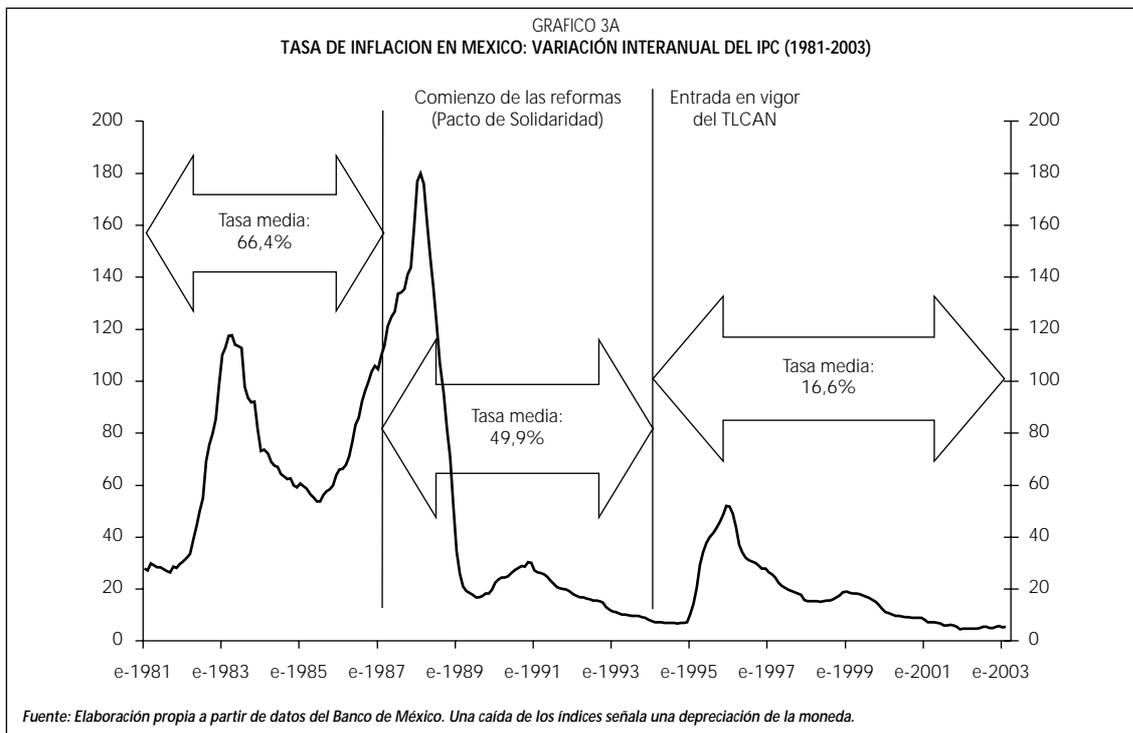
de compromisos sobre política monetaria, cabe preguntarse si los acuerdos contenidos en el TLCAN tienen algún efecto sobre aquélla. En primer lugar, cabe señalar que la liberalización de los intercambios comerciales actúa como un estabilizador de precios (los excedentes se pueden exportar con más facilidad, evitando la caída de precios y los aumentos de la demanda (o las caídas de la oferta interna) se pueden importar, a un precio más reducido por la ausencia de aranceles, frenando el aumento de precios. A ese efecto estabilizador (anti-inflacionista y anti-deflacionista) cabe añadir el efecto anti-inflacionista derivado de la mayor competencia (por las importaciones más baratas y por los flujos de inversión directa). En segundo lugar, hay que añadir que el TLCAN abre flujos financieros y reales de la balanza de pagos que pueden tener una incidencia sobre el tipo de cambio y, en consecuencia, sobre variables objetivo de la política monetaria (inflación y tipos de interés). La historia de la evolución del tipo de cambio del peso con el dólar tiene mucho en común con la historia del tipo de cambio de la peseta con las principales monedas de la UE (marco, franco, libra) (Oyarzun, 2000): tanto cuando han estado en régimen de tipos cuasi fijos (unilateral o multilateral) como en régimen de flotación, han sido, ambas, monedas con una tendencia depreciatoria, derivada, fundamentalmente, de la mayor inflación (de México y España) respecto a la de los países con los que mantenían sus principales relaciones económicas (EEUU y la UE, respectivamente).

El año 1987, con la firma del *Pacto de Solidaridad Económica*, representa un punto de inflexión en la política económica mexicana. El Pacto refrenda una reforma orientada a la estabilización de la economía: reducción de la inflación (en torno al 100 por 100 en los dos años precedentes) y del déficit público (por encima del 13 por 100 en esos mismos años), liberalización interna y externa de la economía, contención salarial. La lucha contra la inflación se instrumentó con una política monetaria más restrictiva, con la reducción del déficit público y con el aumento de la competencia. La rápida liberalización del comercio exterior exigía un aumento de la competitividad internacional de los productos nacionales. En

consecuencia, se decidió aplicar una política de *crawling peg* para el tipo de cambio del peso. El peso se depreciaría (frente al dólar) de forma programada atendiendo al diferencial de inflación entre México y EEUU, de forma que el tipo de cambio real se mantuviera aproximadamente constante. Pese a la intención inicial, la depreciación nominal del peso frente al dólar empezó a ser insuficiente en los años 90 (la depreciación nominal acumulada desde enero de 1987 a noviembre de 1994 fue del 35 por 100), observándose, desde 1991, una continua apreciación real (7,2 por 100 acumulado desde enero de 1987), que dio lugar, entre otras múltiples causas, a la conocida crisis de diciembre 1994 (primer año del TLCAN). La devaluación del peso, en torno al 54 por 100 del tipo nominal (del 26 por 100 del tipo real), permitió una mejora sustancial de la competitividad de los productos mexicanos en el mercado de EEUU (y en el propio), que cambió el signo del saldo de la balanza comercial (en 1995, en 1996 y hasta mediados de 1997), gracias a un aumento considerable de la exportación y un menor crecimiento de la importación. Sin embargo, desde 1996 reaparecen los mismos síntomas que llevaron a la crisis de 1995: si bien la inflación se ha reducido considerablemente (véase Gráfico 3a), el diferencial con su principal socio comercial (EEUU), sigue siendo alto; y, en esas condiciones, el mantenimiento de un tipo nominal estabilizado por debajo de los 10 pesos/dólar en los 3 últimos años supone una fuerte apreciación del tipo de cambio real (Gráfico 3b). La pérdida de competitividad de los productos mexicanos ya se ha traducido en la vuelta al tradicional déficit comercial (desde 1998, y creciente desde entonces), por lo que una nueva *tormenta monetaria* que lleve a una fuerte depreciación del peso podría ser un riesgo a considerar en un futuro cercano. Naturalmente, la capacidad de influir en el tipo de cambio es cada vez más limitada en las economías que han optado por liberalizar los flujos comerciales y financieros; más aún cuando, como es el caso de México desde la crisis de 1995, se proclama el paso a un régimen de cambios flexibles. Ciertamente, las reservas de dólares del Banco Central de México no cesan de aumentar en los últimos años, y ello puede hacer



COLABORACIONES



COLABORACIONES

pensar en la fortaleza del tipo de cambio actual. Sin embargo, el déficit corriente también aumenta con rapidez, lo que significa que son las entradas de capital las que lo están financiando. Cuando la pérdida de competitividad se intensifique, los problemas de los productores mexicanos aumentarán

y los mercados financieros no dejarán pasar la oportunidad de obtener grandes ganancias especulando contra el peso. En síntesis, la entrada en el TLCAN impone una restricción adicional en la política monetaria de México, al forzar a las autoridades económicas a controlar con mayor deter-

minación la tasa de inflación para evitar una crisis externa impulsada por la apreciación del tipo de cambio real del peso.

No obstante lo dicho, las autoridades mexicanas vienen realizando un notable esfuerzo en el control de la inflación, no sólo de forma coyuntural, sino también mediante reformas estructurales como las que se han emprendido en el sector bancario, en la instrumentación de la política monetaria (en la que se manifiesta un objetivo de inflación similar al que tenía, en su época, el Banco de España, pero que no deja de prestar atención a la evolución del tipo de cambio, tradicionalmente correlacionado con los incrementos de los precios; en concreto, la fuerte apreciación real de la moneda en los cinco últimos años ha coincidido en el tiempo con la consecución de tasas de inflación inferiores a los dos dígitos, y que han llegado a mínimos históricos a finales de 2002), y en los mecanismos de control del presupuesto. En cualquier caso, como señalábamos más arriba, uno de los objetivos del TLCAN parece haber sido precisamente este: anclar la política económica de estabilización y liberalización.



COLABORACIONES

3.3.3. Efectos sobre la política fiscal

El efecto del TLCAN sobre la política fiscal es más directo que el ejercido sobre la política monetaria, y deriva de la pérdida de los ingresos arancelarios que generaban las importaciones procedentes de los socios del TLCAN, Canadá y, sobre todo, EEUU. En este sentido, conviene recordar que alrededor del 70 por 100 del valor de la importación mexicana procede de EEUU (más adelante observaremos la evolución del comercio). En los años previos al TLCAN, la recaudación arancelaria del Estado mexicano se situaba en torno al 1 por 100 del PIB (véase Cuadro 1). Desde 1995, ha caído al 0,6 por 100, y esta es una cifra considerable si se tiene en cuenta que México es un país con ingresos fiscales muy limitados e inmensas necesidades de gasto público. Como se observa en el cuadro, el porcentaje de ingresos públicos sobre el PIB es muy bajo: entre 1980 y 2001 se sitúa entre el 15,4 por 100 y el 18 por 100, mientras que en los restantes países de la OCDE, ese porcentaje oscila entre el 28 por 100

(EEUU y Japón) y más del 50 por 100 (Suecia y Dinamarca). Incluso Corea del Sur, otro país que, como México, ha ingresado recientemente en la OCDE, tiene unos ingresos públicos bastante superiores (23 por 100 del PIB). El limitado ingreso público implica, dada la drástica reducción del déficit impuesta en parte por las autoridades y en parte por la «disciplina» de los mercados, un escaso gasto público: en el periodo 1990-96, alcanza el 17 por 100 del PIB, un porcentaje inferior al de Chile y Argentina (21 por 100) o Brasil (32 por 100) (Dalsgaard, 2000).

La política fiscal se enfrenta en México con diversos problemas. El primero es la inestabilidad de la recaudación, en exceso dependiente de los ingresos procedentes de PEMEX (el monopolio estatal para la gestión del petróleo). En el Cuadro 1 se observa la correlación entre los ingresos totales y los no tributarios (procedentes, fundamentalmente, de PEMEX): la caída o el aumento de estos últimos genera una variación equivalente en los primeros. La inestabilidad de los ingresos de PEMEX (y de su contribución a la hacienda pública) deriva de la inestabilidad del precio del petróleo registrada en la década de los 90: tras un fortísimo aumento derivado de las consecuencias de la Guerra del Golfo, el precio del barril volvió a caer hasta 1995, momento en el que la creciente demanda de los países asiáticos en vías de industrialización incrementó la demanda; en sentido contrario, la crisis de dichos Estados en 1997, junto a la rusa en 1998, redujo la demanda de crudo (e incluso incrementó la oferta), lo que llevó a que PEMEX alcanzara en 1999 la contribución más baja de las dos décadas analizadas. La evolución del ingreso total ha sido, como se ha dicho, paralela: los mayores porcentajes se obtienen en 1991 y 1992, y el menor en 1999. Destacar, igualmente, que la crisis de 1995 supuso una fuerte caída de los ingresos sobre la renta, que aún no se han recuperado, y que la composición de los ingresos tributarios está sesgada en exceso hacia los impuestos indirectos (sobre el consumo, fundamentalmente), que son más sencillos de recaudar en países con infraestructura gubernamental ineficiente, pero que recaen sobre una variable mucho más volátil en estos países que en los industrializados (el IVA y las

CUADRO 1
MEXICO: INGRESOS PÚBLICOS (% PIB)

	1980-1986	1987-1993	1994-2002	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos	13,1	14,2	13,8	14,1	14,3	14,9	14,6	14,1	13,1	13,6	14,2	13,0	13,4	15,0	15,8	12,1
Ingresos tributarios	8,5	9,8	9,5	9,5	9,8	10,5	10,7	10,5	8,0	7,8	8,8	9,6	10,4	10,0	11,0	9,3
Sobre la renta	3,7	4,2	4,1	3,9	4,2	4,8	5,2	4,8	3,5	3,4	3,8	4,0	4,3	4,5	4,8	4,1
Valor Agregado	2,3	2,8	2,8	3,2	3,2	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,8	2,9	3,0	3,3	3,5	2,7
Produccion Y Servicios ..	1,5	1,7	1,6	1,3	1,2	1,5	1,4	1,8	1,2	1,0	1,3	1,8	2,1	1,4	1,9	1,8
Importaciones	0,6	0,8	0,5	0,8	1,0	1,1	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3
Otros	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Ingresos No Tributarios ...	4,6	4,4	4,3	4,6	4,4	4,4	3,9	3,6	5,2	5,8	5,4	3,4	3,0	4,9	4,8	2,8

Fuente: Secretaría de Hacienda.

accisas suponen, en la década de los 90, más del 50 por 100 de los ingresos tributarios). Así, para reducir la volatilidad del ingreso público, es preciso reducir el excesivo peso relativo de los ingresos procedentes de PEMEX y de los impuestos indirectos. Este objetivo deberá lograrse a través de un aumento de los ingresos tributarios. En este sentido, la OCDE propone diversas reformas: a) eliminar los regímenes preferenciales en los impuestos sobre el consumo y la renta (del trabajo y del capital); b) suprimir las subvenciones al consumo; c) mejorar la inspección tributaria y aumentar la descentralización, a nivel de Estados, del ingreso y el gasto; d) aumentar el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Las cuatro medidas tendrían, según la OCDE, un efecto positivo en la redistribución, muy desigual, de la renta. La supresión del IVA y las subvenciones en numerosos bienes y servicios tienen un efecto regresivo sobre la distribución de la renta (quienes más consumen son quienes mayor renta tienen). El fraude fiscal se concentra en las rentas altas, lo mismo que las propiedades inmobiliarias. La compensación a las rentas más bajas debería realizarse por la vía de la transferencia directa. La OCDE estima que el sistema impositivo mexicano tiene una gran cualidad: no desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión. Sin embargo, a la vez señala que el tipo impositivo medio sobre el trabajo y el capital es mucho menor que la media en la OCDE. La diferencia mayor se encuentra en el impuesto sobre los beneficios del capital. De modo que, en ese campo, hay margen para aumentar los ingresos; lo mismo que en el impuesto sobre la renta del trabajo, aumentando la progresividad (muy baja, aún). En cambio, el margen de actuación en el IVA es pequeño pues el tipo promedio se aproxima al de la OCDE.

En este sentido, la reforma fiscal ha sido proclamada como una de las prioridades del nuevo Ejecutivo; sin embargo, el anuncio de que la lucha contra la corrupción tendrá un plazo de 25 años no invita al optimismo en lo referente a la reforma fiscal. Más bien hace pensar que, a medio plazo, el ajuste se realizará por la vía de la imposición indirecta y, cuando sea posible (como en el último año) por los ingresos fiscales de PEMEX. De hecho, durante la crisis de 1995 y por razones fiscales y proteccionistas, el gobierno anterior del Presidente Zedillo, no pudiendo violar los compromisos de desarme arancelario del TLCAN, decidió elevar los aranceles, a países terceros, de numerosos productos hasta el límite máximo de consolidación en la OMC (el 30 por 100 en promedio). Lo cual, dicho sea de paso, aumenta la desviación de comercio en favor de las importaciones de EEUU.

En resumen, el panorama que se presenta en materia fiscal es problemático. Cabe esperar que la victoria contra el fraude no tenga la duración anticipada por el actual gobierno y las promesas de aumento del gasto público en materia social y de desarrollo económico se puedan cumplir. Para ello, la reforma fiscal es ineludible; no sólo para financiar el ajuste derivado de la pérdida de ingresos arancelarios (que se financiaría con el mayor crecimiento), sino, sobre todo, para sentar las bases de un proceso de desarrollo sostenido y equitativo.

3.4. Efectos del TLCAN: sector exterior e inversión extranjera

En este apartado vamos a interesarnos por efectos de carácter menos agregado, que podríamos denominar microeconómicos. Entre ellos, el



COLABORACIONES

sector exterior es el más expuesto a los efectos del Tratado: la liberalización con los nuevos socios, al reducir los costes de transacción, incentiva un aumento de los flujos comerciales y de inversión en ambas direcciones. Observemos, en primer lugar, la previsible incidencia del TLCAN sobre la producción por sectores.

En este ámbito, podemos adoptar los modelos clásico y neoclásico para detectar la ventaja comparativa de México en relación a los restantes miembros del Acuerdo y, por esa vía, determinar el impacto sectorial que, a través del aumento de la exportación y la importación a/de dichos mercados, puede tener el TLCAN. A este respecto, tanto el modelo de Ricardo (clásico) como el de Heckscher-Ohlin (neoclásico) llegarían a la misma conclusión: las ventajas se encuentran en los bienes y servicios donde la diferencia de productividad con EEUU y Canadá es menor (modelo de Ricardo) y que emplean de forma intensiva el/los factores abundantes (y baratos) en México (modelo Heckscher-Ohlin). En el primer caso encontraremos aquellos sectores donde las diferencias en las técnicas de producción no son excesivamente distintas (servicios personales, industrias muy maduras); en el segundo, los sectores que emplean de forma intensiva mano de obra (mucho más barata en México). Naturalmente, las ventajas comparativas son dinámicas y el proceso de desarrollo económico las modifica con el tiempo. Sin embargo, a corto plazo y generalizando, las ventajas comparativas de México las encontraríamos en ciertas industrias del sector manufacturero (textil, calzado, mobiliario, componentes, ensamblaje, etcétera) y en algunos subsectores de la agricultura (frutas y hortalizas) en que los bajos salarios y las favorables condiciones climáticas determinan una fuerte competitividad. Las desventajas aparecerían en los demás sectores.

Es en este contexto donde surgen y se desarrollan las llamadas *maquiladoras*, empresas de ensamblaje, localizadas, básicamente, en el norte de México, cuya producción se exporta a la matriz, y que importan de EEUU la mayor parte de los componentes. Lógicamente, la liberalización incentivaría un aumento del volumen de exportación de estas empresas (y la atracción de nuevo capital para producir en México y abastecer el mercado americano), y de hecho, como se observa

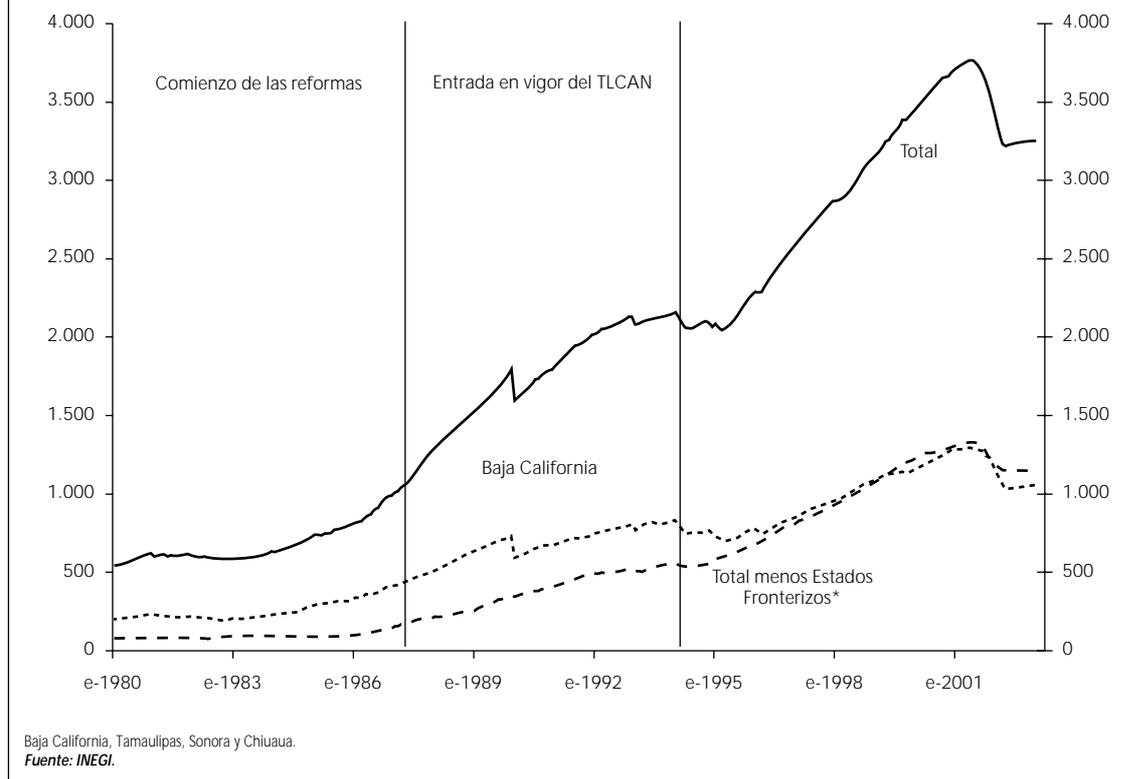
en el Gráfico 4, el número de *maquiladoras* ha crecido de manera importante a partir de 1995, comenzando a situarse, además, más allá de los Estados fronterizos (10). Si se observa, además, la composición del comercio por productos (Gráfico 5), se comprueba como las manufacturas cada vez tienen más peso en las exportaciones mexicanas, y que dentro de estas son las *maquiladoras* las que más han crecido, llegando a abarcar el 50 por 100 del total de ventas al exterior del país. El salto cualitativo, tanto en las exportaciones totales (Gráfico 6) como en las exportaciones de las *maquilas*, se produce, sin embargo, durante el periodo de reformas iniciales, lo cual abundaría en la idea de que el acceso al TLCAN no es más que la consolidación definitiva de una política de apertura al exterior y la plasmación sobre el papel de una realidad (el comercio masivo con el vecino del Norte) preexistentes. Finalmente, cabe destacar la fortísima correlación presente en México entre la evolución de las exportaciones y de las importaciones, situación creada por el predominio cada vez mayor de unas ventas al exterior con un gran componente de *inputs* importados. Esta situación no tiene por qué suponer una desventaja: así, en 1995, la presencia del sector maquilador habría garantizado una transición de la recesión al crecimiento más suave, generando la salida de la crisis en forma de V comentada anteriormente. En este sentido, podemos observar cómo es el sector *maquilador* el que permite tener un déficit comercial manejable (Gráfico 6), aún a pesar de la apreciación real del peso en los últimos años, y, como se ve en el Gráfico 7, el comportamiento del empleo y los salarios en las *maquiladoras* es más dinámico que en el resto de los sectores económicos de la industria: las tasas de paro suben menos, y descienden a niveles compatibles con la media histórica antes que en el resto de sectores, y el número de empleados crece exponencialmente, a pesar de la crisis de 1995, y responde de manera más rápida que las manufacturas a las perturbaciones (parte final del Gráfico 7). Además, el ajuste salarial que se produce durante la misma es menos brusco: las remuneraciones rea-

(10) La reciente caída del número de maquiladores responde, básicamente, a la recesión estadounidense de 2001 y el fin de las ventajas para países no pertenecientes al TLCAN, en enero de 2001.



COLABORACIONES

GRAFICO 4
NUMERO DE MAQUILADORAS EN MEXICO



les descienden menos y se recuperan antes que en el resto de la economía, ampliándose el diferencial salarial entre las manufacturas tradicionales y las ensambladoras (11).

Como señalamos antes, la atracción de capital extranjero en forma de inversión directa es uno de los principales efectos esperados por México al integrarse en el TLCAN. El fundamento de esa expectativa es claro: puesto que un ALC supone la eliminación de las barreras comerciales entre los países del área, cualquier empresa radicada en uno de los países tendrá acceso en franquicia al mercado de los otros países miembros. Dada la proximidad geográfica de México al mercado de EEUU y la presencia de una importante industria

(11) Podemos apuntar uno de los factores que se encontrarían detrás de esta «explosión» de las empresas ensambladoras, en contraste con las manufacturas tradicionales: estas últimas se habrían visto seriamente perjudicadas por la apreciación real del peso en los tres últimos años, mientras que las primeras no se ven tan afectadas dado que gran parte de sus costes (en el extremo, todos menos los laborales) están denominados en dólares (se adquieren en Estados Unidos). Si además las maquiladoras fabrican el mismo tipo de productos que las tradicionales, como así parece (textiles, por ejemplo), el círculo se cerraría.

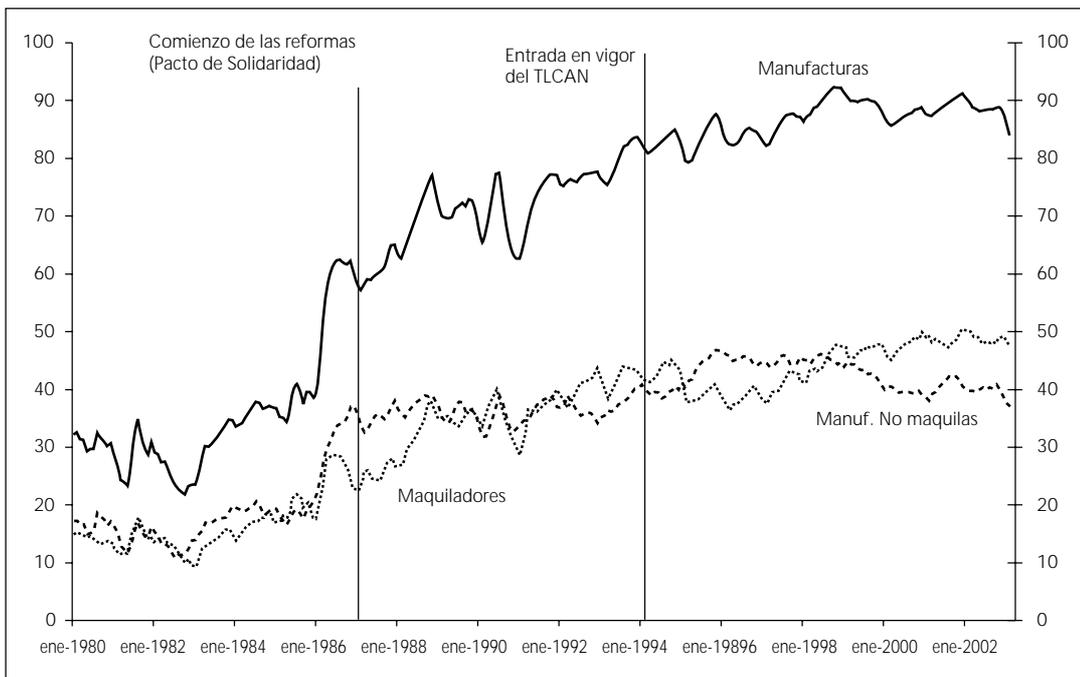
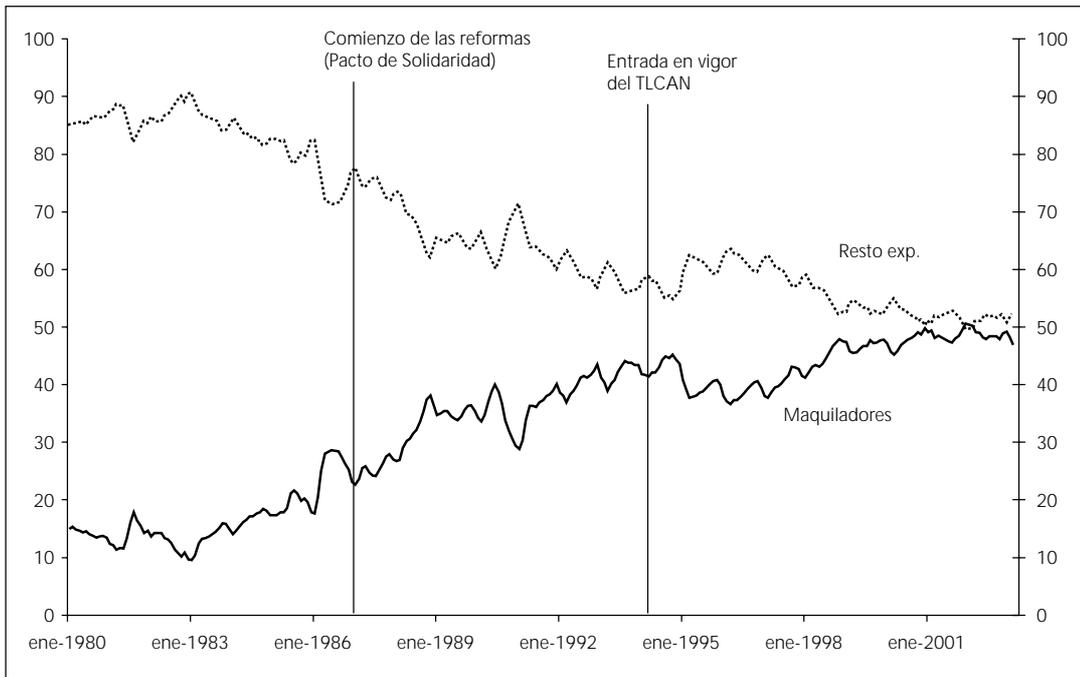
de transformación situada en la frontera, aumenta, con el TLCAN, el incentivo de invertir en México (sobre todo en el norte) para exportar a EEUU (y, también, abastecer el mercado mexicano). Ese incentivo afecta a las empresas de países terceros pero, también, de los EEUU, porque aunque las maquiladoras se beneficiaban del sistema de tráfico de perfeccionamiento, este sólo eliminaba la fiscalidad para los productos importados desde EEUU que, una vez incorporados al producto final en México, eran reexportados a EEUU. Con el TLCAN, los aranceles desaparecen también para el valor añadido en México. De esta forma, la atracción de inversión directa extranjera aparece como un objetivo muy realista; algunos autores han hablado, a este respecto, de *desviación de inversión*, queriendo subrayar la competencia existente entre los países de América Latina para captar inversión directa extranjera (IDE).

Los datos sobre IDE en México en los años 90 confirman, parcialmente, las expectativas generadas por el TLCAN: el Gráfico 8 muestra el auge registrado por la IDE a partir de 1994, el año de



COLABORACIONES

GRAFICO 5
EXPORTACIONES: PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL



Fuente: INEGI.

entrada en vigor del Tratado, y como ésta ha tendido a concentrarse, cada vez más, en los Estados fronterizos (12). En definitiva, aunque la tenden-

cia posterior es mucho más plana, el TLCAN habría supuesto una subida de escalón en el nivel de IDE que después se ha consolidado.

(12) Las cifras de 2000 y 2001 están sesgadas por las compras de Bancomer por el BVVA y el Banamex por Citigroup. Descon-

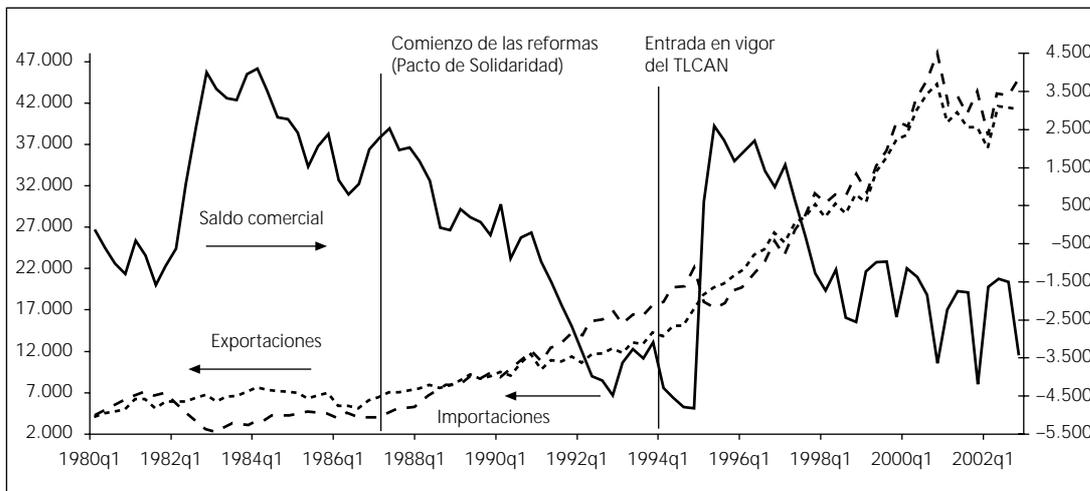
tando estas operaciones, la tendencia en esos años es la misma que se observa desde 1994.



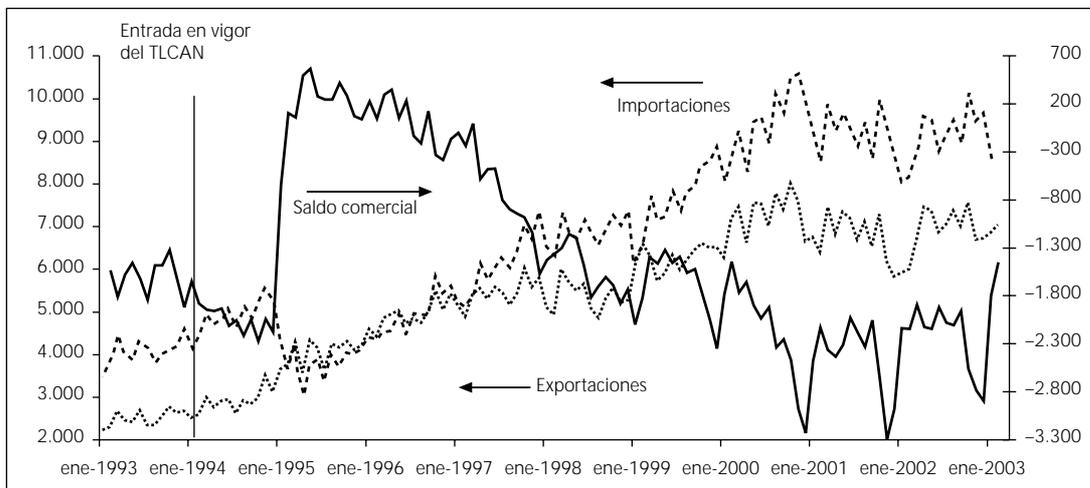
COLABORACIONES

GRAFICO 6

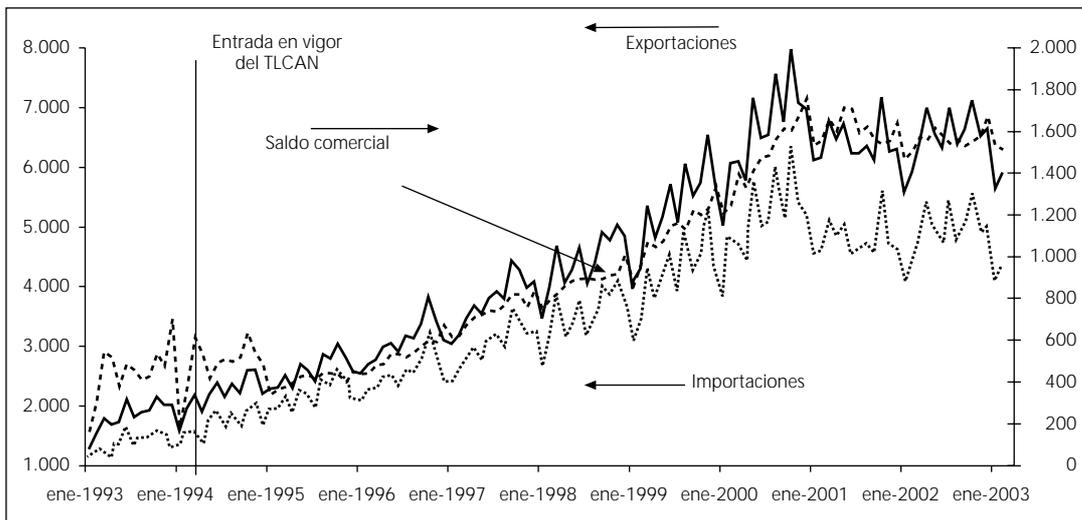
MEXICO: EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR (1980-2002) (millones de dólares)



MEXICO: COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR NO MAQUILADOR (millones de dólares)



MEXICO: COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR MAQUILADOR (millones de dólares)



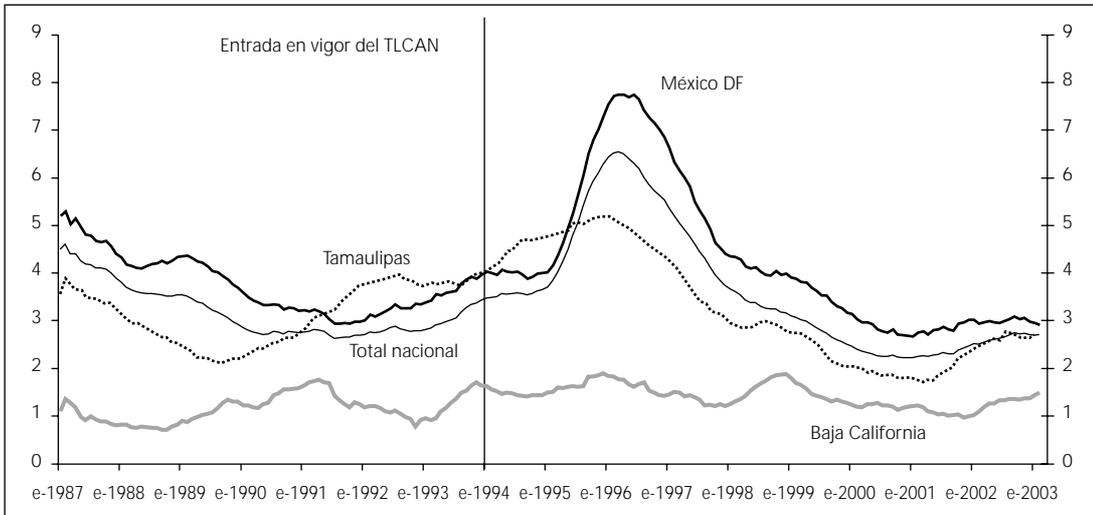
Fuente: Banco de México.



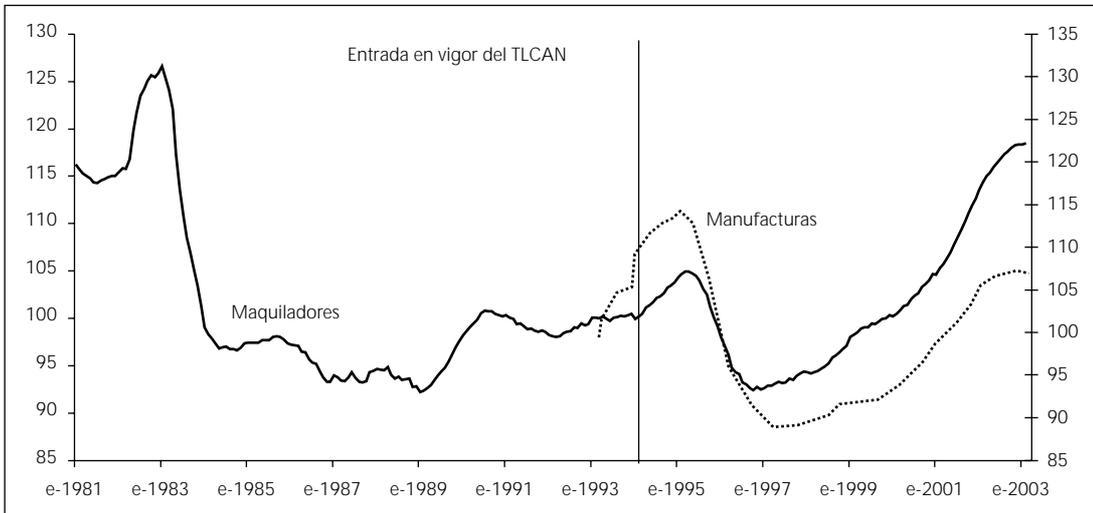
COLABORACIONES

GRAFICO 7

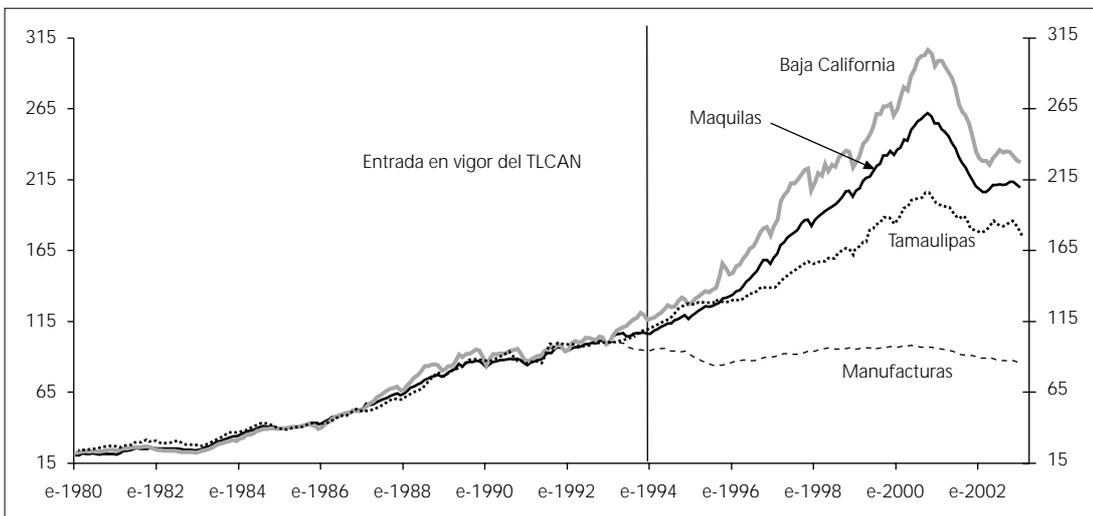
MEXICO: TASAS DE PARO ABIERTO POR ENTIDADES FEDERATIVAS



MEXICO: REMUNERACIONES REALES (100 = ENERO 1993)



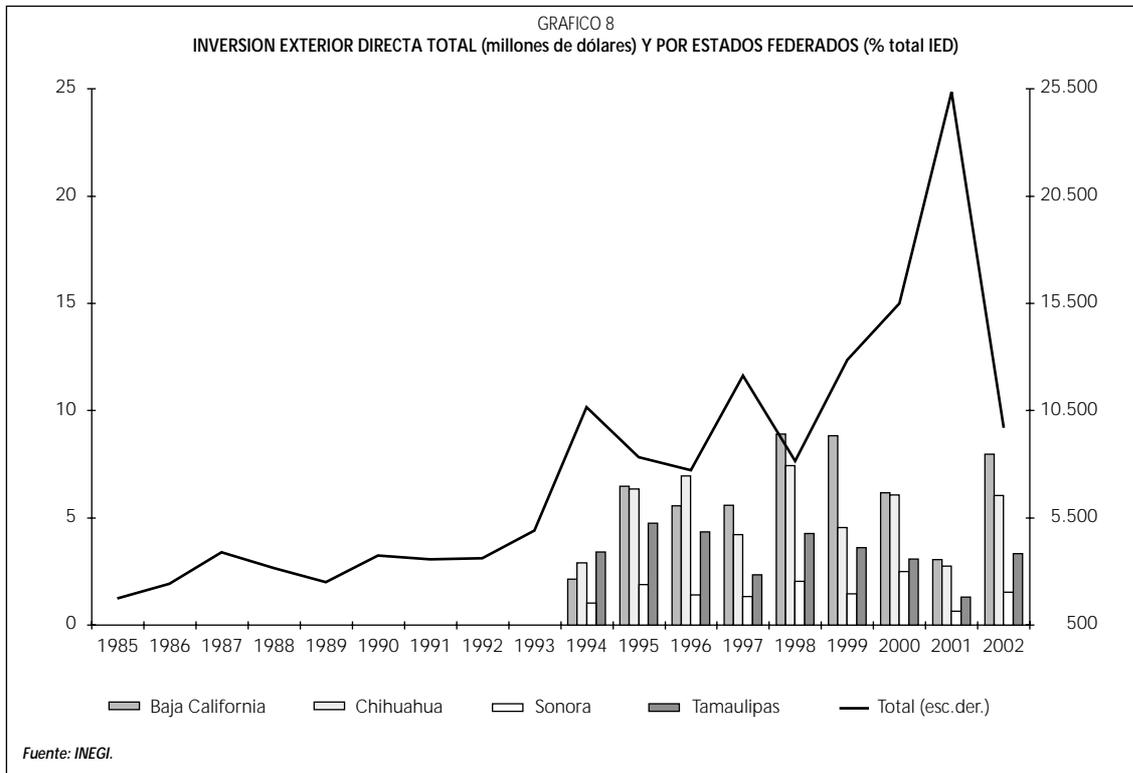
MEXICO: OCUPADOS (BASE 100 EN ENERO DE 1993)



Fuente: INEGI. Baja California y Tamaulipas son los dos Estados fronterizos con mayor número de maquiladores.



COLABORACIONES



4. Conclusiones

En el artículo se han examinado las principales consecuencias teóricas que tendría una integración comercial entre un país desarrollado y uno en desarrollo, analizando, a la luz de estas reflexiones, la experiencia de México en el TLCAN. En general, se puede señalar que un área de libre comercio (ALC) entre un país en desarrollo (PED) y un país desarrollado (PD) es profundamente asimétrica en cuanto a la reciprocidad de las concesiones comerciales: la preferencia comercial que otorga el PED es muy superior a la que proporciona el PD. Por una razón: la protección exterior (arancelaria y no arancelaria) de los PED es muy superior a la de los PD; por ello, la liberalización recíproca que deriva de un ALC supone una fuerte desprotección del PED y una mucho menor del PD. En el caso del TLCAN, estimamos que la preferencia otorgada por México a EEUU fue de 13 puntos porcentuales y la otorgada por EEUU a México de 3 puntos. Como consecuencia de lo anterior, la probabilidad de desviación de comercio era mucho mayor en el caso de México que en el de EEUU. En términos neoclásicos de teoría del bienestar, ello suponía unas pérdidas estáticas potenciales mucho mayores

para México que EEUU. Además, el sistema de integración comercial adoptado, el ALC, penaliza mucho más al PED que el sistema alternativo, la Unión Aduanera (UA), porque en esta última, al establecerse un arancel común en todos los países miembros, desaparece la asimetría entre las preferencias otorgadas por los países (todos proporcionan la misma preferencia, igual al arancel exterior común). Otra desventaja adicional de un ALC respecto a una UA deriva de la presencia de normas de origen en un ALC. Las normas de origen pueden tener efectos adversos para el PED porque incentiva la desviación de comercio en productos intermedios producidos en los países del área menos proteccionistas (los PD). Las normas de origen pueden generar otro tipo de problemas para el PED: la atracción de inversión directa extranjera podría disminuir al quedar limitada, por las normas de origen, la posibilidad de las empresas multinacionales de importar productos intermedios de su matriz, otras filiales o de otros proveedores de bajo coste.

Dado que los resultados anteriores, de carácter estático, son más bien negativos para México, hemos buscado explicaciones a la decisión de constituir el TLCAN. Encontramos dos razones de eco-



COLABORACIONES

nomía política y una tercera razón asociada a los efectos dinámicos esperados. La primera razón se encuentra en el objetivo de consolidar las reformas económicas, de orientación estabilizadora y liberal, emprendidas a mediados de los 80; la segunda en el hecho de que la desviación de comercio tiene un menor coste político que la creación de comercio (que genera más paro). La tercera hace referencia al aumento de competencia, atracción de inversión directa extranjera y economías de escala en la producción, derivadas del TLCAN.

En este contexto, se examinan los posibles efectos que ha tenido el TLCAN sobre el crecimiento, el paro, la política monetaria y fiscal, el comercio y la inversión exterior directa de la economía mejicana, apuntando que el TLCAN parece haber resultado beneficioso para la misma, en términos de un mayor incremento de la actividad, mayor flexibilidad de sus mercados, una tasa de paro más reducida, un comercio exterior más diversificado y concentrado en productos de mayor valor añadido, y en una mayor inversión exterior directa. Todo ello se debe matizar señalando que los principales beneficiarios del acuerdo habrían sido los sectores maquiladores, o, desde otro punto de vista, los Estados cercanos a la frontera con Estados Unidos. La consolidación de la apertura y globalización de la economía mexicana que supuso el TLCAN estaría generando cierto grado de divergencia en la distribución regional de la renta (Messmacher, 2000).



COLABORACIONES

Bibliografía

1. BALDWIN, R. (2000): *Trade and Growth: Still Disagreement about the Relationships*. Economic Department Working Paper (2000)37, OECD, 2000.
2. BANCO DE MÉXICO (2000): *The Mexican Economy*. 1999. Ed. Banco México, México 2000.
3. BEN-DAVID, D.; NÖRDSTRÖM y H., WINTERS, A. (1999): *Trade, Income Disparity and Poverty*. Ed. World Trade Organisation, Ginebra 1999.
4. DALSGAARD, T. (2000): *The Tax System in Mexico: a Need for Strengthening the Revenue-Raising Capacity*. Economic Department Working Paper, número 233. OECD, 2000.
5. GATT (1993): *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*. Secretaría del GATT, Ginebra, 1993.
6. KRUEGER (1993): *Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper, número 4.352, abril 1993.
7. LANCASTER y LIPSEY (1956), *The general theory of second best*, Review of Economic Studies, volumen 24.
8. LIPSEY (1960): *La teoría de las uniones aduaneras: un estudio general*, Comercio internacional: textos escogidos (editor J. BHAGWATI), Ed. Tecnos, Madrid 1975.
9. MEADE (1956): *The Theory of Customs Unions*, North Holland.
10. MESSMACHER LINARTAS, M. (2000): *Desigualdad regional en México*. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales. Documento de Investigación, número 2000-4. Banco de México.
11. OYARZUN (1998): *Regionalismo versus multilateralismo: efectos de la Ronda Uruguay*, Europa e Iberoamérica: dos escenarios de integración económica (Eds. Ruesga, Heredero, Fujii). Ed. Parteluz, Madrid 1998.
12. OYARZUN (2000): *México en el TLCAN, España en la UE: balance de la integración*, no publicado, Madrid UCM 2000.
13. PANAGARIYA (1996): *The Free Trade Area of the Americas: Good for Latin America?*, The World Economy, volumen 19, número 5, septiembre 1996.
14. RODRIGUEZ, F. y RODRIK, D. (1999): *Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross Country Evidence*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, número 2.143.
15. VINER (1950): *The Customs Unions Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.