

- Computable General Equilibrium Analysis*, California Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation and Agricultural Economics.
- Samuelson (1951), "Abstract of a Theorem Concerning Substitutability in Open Leontief Models", en Koopmans (comp.), *Activity Analysis of Production and Allocation*, pp. 142-146.
- Scitovsky, T. y M. Scott (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- SPP-BM-PNUD (1979), *Matriz de insumo-producto de México, 1975*, tomo I.
- Sraffa, P. (1960), *Production of Commodities by Means of Commodities*, Londres, Cambridge University Press.
- Stone, R. (1961), *Input-Output and National Accounts*, París, OEEC.
- Webb, A., J. López y R. Penn (1990), "Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents Government Intervention in Agriculture, 1982-1987". *Statistical Bulletin*, Washington, USDA, núm. 803.

El libre comercio en América del Norte: oportunidades y riesgos

William C. Gruben*

Gran número de economistas han dirigido ya su atención hacia los intentos de México y Estados Unidos por celebrar un tratado de libre comercio, pero algunas de sus implicaciones a corto y largo plazo han recibido menos atención de la que merecen.¹ Incluso cuando las investigaciones consideran cabalmente las implicaciones dinámicas del cambio de la no existencia de un tratado de libre comercio a la existencia de un tratado de libre comercio, los economistas tienden a suponer que los efectos del tratado serán permanentes una vez celebrado.

Con el tiempo, podría surgir gran cantidad de presión por reducir los efectos del tratado. Aunque la mayoría de los analistas consideran el tratado de libre comercio como un juego de cooperación, en interacciones futuras el juego puede perder su cooperatividad. Además, la mayor parte de la presión para aminorar los efectos del tratado en última instancia probablemente provenga de Estados Unidos.

Para apreciar los motivos por los cuales puede ser deseable esta reducción, resultaría útil que consideráramos lo que inspiró a México a entablar discusiones y recordáramos las diferencias entre lo que obtendrán de este tratado los dos países.

I. EL FIN DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN MÉXICO

México es el tercer socio comercial en importancia de Estados Unidos, después de Canadá y Japón. Pero a través de la historia el gobierno mexicano ha sido proteccionista y tradicionalmente México ha vendido más a Estados Unidos que este país a México.

El proteccionismo tradicional de México formó parte de una estrategia

* Economista y Consejero de Políticas en el Banco de la Reserva Federal de Dallas. Una versión anterior de este artículo se presentó en la LXVI Conferencia Internacional Anual de la Asociación de Economía de Occidente en Seattle, Washington, el 1 de julio de 1991, en una sesión organizada por Gerald P. O'Driscoll, del Banco de la Reserva Federal de Dallas. Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan las del Banco de la Reserva Federal de Dallas ni las del Sistema de la Reserva Federal.

¹ Aunque el tratado de libre comercio que se espera celebrar muy probablemente incluya a Canadá, esta discusión enfoca casi en su totalidad los efectos de un pacto entre Estados Unidos y México.

de crecimiento característica de la mayoría de los países latinoamericanos después de la segunda Guerra Mundial. México basó su política comercial en los argumentos de Raúl Prebisch (1950, 1959). Prebisch argumentaba que los términos del comercio actuaban en contra de las naciones que exportaban principalmente materias primas, y en favor de los exportadores de productos manufacturados. Pero en lugar de concentrarse en la manufactura para la exportación, la tesis de Prebisch hablaba de sustitución de importaciones. De acuerdo con el paradigma de Prebisch, México protegía a los fabricantes mediante altos aranceles y otras barreras al comercio, pero mantenía políticas cambiarias diseñadas para conservar bajo el precio de los bienes de capital importados.

Durante un tiempo, esta estrategia fue acorde con un crecimiento económico persistente. Con la ayuda de su protegido sector manufacturero, México creció a grandes pasos durante buena parte del periodo posterior a la segunda Guerra Mundial. La expansión adquirió fuerza mucho antes de la explosión petrolera de la década de los setenta. Entre 1940 y 1970, el PIB de México creció a una tasa anual promedio de 6.4%, mientras que la del PIB *per capita* fue de 3.3 por ciento.

Durante la década de los setenta, cuando los crecientes ingresos por el petróleo estimularon la expansión, el gobierno mexicano invirtió estos ingresos mayores en elevar los subsidios y otros apoyos a las industrias nacionales y en hacerse cargo de compañías privadas insolventes. Estos pasos también implicaron un gasto deficitario que México cubrió en parte con préstamos extranjeros. Cuando cayeron los precios del petróleo en la década de los ochenta, y las empresas mexicanas estatales deficitarias absorbían cada vez mayores cantidades de ingresos gubernamentales, las exportaciones de materias primas ya no pudieron ganar suficientes divisas para cubrir a tiempo los pagos de la deuda externa. A fin de recuperar sus influjos de divisas, México se preparó para alterar sus políticas económicas externas.

II. LA LIMITACIÓN DEL MULTILATERALISMO ESTADUNIDENSE

Mientras esto ocurría en la República Mexicana, en Estados Unidos se estaban dando otros cambios relacionados con el comercio, cuyos antecedentes vale la pena analizar. Desde el final de la segunda Guerra Mundial y hasta principios de los años ochenta, Estados Unidos intentó incrementar el comercio por medio de la cláusula de la nación más favorecida del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Según esta cláusula, cualquier reducción recíproca de aranceles que se negociara entre Estados Unidos y cualquiera de sus socios comerciales se aplicaría a todos los socios comerciales de Estados Unidos.

Estados Unidos comenzó a retirarse de su política comercial multilateral a principios de la década pasada. Se sentían frustrados por lo que consideraban constantes trampas y entorpecimientos entre los participantes del GATT y prácticas comerciales desleales de quienes no eran miembros del GATT. Como represalia contra lo que consideraba una contaminación del multilateralismo, Estados Unidos estableció un reino de terror comercial con acciones compensatorias, como elevar las barreras que habían reducido y recurrir más a acusaciones de *dumping*. Estas acciones aumentaron con el tiempo.

En términos más generales, la frustración de Estados Unidos ante el multilateralismo permitió que se elevara el nivel de equilibrio del proteccionismo, en el cual las presiones políticas de los grupos proteccionistas apenas compensaban las de quienes abogaban por el libre comercio. Las barreras al comercio de textiles y ropa, así como al de acero, comenzaron a aumentar.

México ha sido una víctima importante tanto de las acciones compensatorias como de otros incrementos en el proteccionismo estadounidense durante la década de los ochenta. En represalia por un supuesto *dumping* de los productores mexicanos, Estados Unidos impuso un arancel de 58% sobre las importaciones de cemento mexicano. Los productores estadounidenses exigieron y obtuvieron también aranceles compensatorios sobre importaciones de hierro y acero de México. Además, las exportaciones mexicanas de hierro y acero a Estados Unidos están sujetas a altas barreras no arancelarias, al igual que las exportaciones de textiles, ropa y productos agrícolas.

III. LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO EN MÉXICO

La necesidad de divisas y de un buen empujón para su estancada economía llevó al gobierno mexicano a socavar el proteccionismo estadounidense por medio de la apertura de su propia economía. Si se abría la economía mexicana, ¿cómo podría Estados Unidos —con su compromiso declarado hacia el libre comercio— permanecer cerrado a ese país?

México no sólo se unió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, sino que abrió su economía a una velocidad mucho mayor que la acordada. En 1985, los impuestos de importación eran de entre 0 y 100%, pero para fines de 1987 la gama cubría de 0 a 20% (Sobarzo, 1990, p. 15). El arancel promedio ponderado por volumen de comercio bajó de 24% en 1985 a sólo 13% en 1989.

Además, mientras que anteriormente todas las importaciones requerían licencias de importación, México eliminó las licencias de casi todos los artículos incluidos en la ley arancelaria mexicana, excepto 11% de

ellos, que equivalía a 35% del valor de las importaciones de Estados Unidos en esa época (véase Schatan, 1991). México comenzó a permitir la propiedad con control de capitales estadounidenses y de otros países en diversas industrias anteriormente restringidas. Además, en 1987, México estableció un marco de negociaciones especial para liberalizar su comercio con Estados Unidos y continuó con un marco de negociación más amplio en 1989.

Estos acuerdos fueron especialmente necesarios para México a fines de la década de los ochenta. Para obtener las divisas que necesitaba para pagar la deuda externa y revitalizar su economía, México tuvo que recurrir cada vez más a la exportación de manufacturas. Bajo la antigua estrategia de sustitución de importaciones, los fabricantes podían concentrarse en los mercados nacionales e ignorar las exportaciones. Ante las nuevas circunstancias del país, esa estrategia no funcionaría. A fines de los años ochenta, México intentó con éxito incrementar sus exportaciones de manufacturas a Estados Unidos. Para abrir aún más los mercados estadounidenses a las exportaciones mexicanas, México propuso un tratado de libre comercio. En junio de 1990 los presidentes de México y Estados Unidos declararon su apoyo al concepto de un extenso tratado de libre comercio bilateral.

IV. MOTIVACIONES DE ESTADOS UNIDOS PARA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Si México se ha liberalizado ya, ¿qué motivos tiene Estados Unidos para firmar un tratado de libre comercio con ese país? Aunque México se ha liberalizado, las tasas arancelarias no sólo permanecen más altas en México que en Estados Unidos, sino que otro tipo de protecciones impiden las exportaciones estadounidenses y restringen las inversiones de ese país en México. A pesar de la liberalización, las importaciones de computadoras, automóviles y refacciones, productos farmacéuticos y algunos tipos de productos agrícolas y maquinaria siguen protegidas. Las antiguas políticas de sustitución de importaciones de México no han desaparecido por completo.

La misma importancia tienen, desde el punto de vista de Estados Unidos, las continuas restricciones de la legislación mexicana a la inversión extranjera. Aunque México ha liberalizado significativamente sus leyes, todavía aseguran para los inversionistas mexicanos el control de los bancos, las compañías aseguradoras, las emisiones radiofónicas y televisivas, la explotación de los recursos forestales y varias otras clases de actividades de extracción. Además, el gobierno mexicano se reserva para sí la extracción de petróleo y gas natural.

V. MOTIVACIONES DE MÉXICO PARA EL LIBRE COMERCIO

En comparación con Estados Unidos, las motivaciones de México se concentran menos en invertir en su(s) socio(s) del tratado comercial y más en la apertura de los mercados de exportación.² Una motivación adicional importante es convencer a los productores nacionales mexicanos de que el alejamiento del gobierno de la sustitución de importaciones es permanente, y de que México seguirá concentrándose en las necesidades de sus exportadores.

Desde hace mucho, es común que los mexicanos se quejen de que el proteccionismo extranjero impide el crecimiento económico de su país. Puesto que México se ha enfocado largamente hacia sus propias políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, estas quejas no han tenido gran peso (Weintraub, 1990). Ya que por lo pronto México se ha retirado, por lo menos en parte, de la sustitución de importaciones y tiende hacia la promoción de las exportaciones, estas preocupaciones han adquirido mayor importancia.

Varias restricciones comerciales estadounidenses obstaculizan la capacidad de México de vender lo que desea a los compradores estadounidenses. No sólo protege Estados Unidos sus industrias de acero, ropa y textiles por medio de acuerdos sobre cuotas "voluntarias", sino que imponen aranceles elevados sobre las importaciones de los prominentes sectores mexicanos de horticultura y pesca, al igual que las de productos de vidrio para el hogar, y restringen las actividades de las compañías camioneras y de otras empresas transportistas mexicanas en Estados Unidos.

En gran medida, Estados Unidos es el mercado externo de México. Ese país absorbe aproximadamente dos terceras partes de todas las exportaciones mexicanas y más de cuatro quintas partes de sus exportaciones manufacturadas. Sin cambios sustanciales en los patrones de exportación mexicanos, que serían muy poco probables en vista de la unificación económica europea y la falta de interés de Asia por los productos mexicanos, elevar las exportaciones implica elevar las exportaciones a Estados Unidos.

A pesar de que nadie sabe cuál será la configuración final del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la mayoría de los cálculos sobre sus repercusiones en el largo plazo sugieren un mayor porcentaje en las tasas de crecimiento de la economía mexicana que de la estadounidense, aunque hay excepciones. En un estudio de Klopper Almon *et al.* (1990), ambos escenarios sugieren efectos positivos para Estados Unidos y negativos para México. Pero prácticamente todos los demás estudios (Hinojosa Ojeda y McCleery, 1991; Hinojosa Ojeda y Robinson, 1991; Peat Marwick,

² Estados Unidos está abierto ya en gran medida a los inversionistas mexicanos.

1991; Comisión Estadounidense de Comercio Internacional, USITC, 1991) no sólo sugieren mayores tasas de crecimiento en México, sino tasas de expansión varias veces más altas que en Estados Unidos.³

Estas conclusiones no deberían sorprender a nadie.⁴ Aunque la economía estadounidense es ya más abierta a las exportaciones mexicanas que la economía mexicana a las exportaciones estadounidenses, la economía de Estados Unidos representa un mercado a tal grado mayor que el de México, que el efecto sobre el crecimiento de este último será mayor. Mientras que la población de México es aproximadamente una tercera parte de la estadounidense, el producto interno bruto de México equivale a menos de 4% del de Estados Unidos. Aunque la población de México es de más del triple que la de Canadá, el PIB y el ingreso en este último país son casi del triple que los de México.

VI. EL LIBRE COMERCIO COMO MENSAJE DE CREDIBILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO

El tratado de libre comercio también ayudaría a México a dar credibilidad a los cambios que ha efectuado en sus políticas económicas externas. La credibilidad es importante. Cuando los gobiernos latinoamericanos cambian sus políticas económicas, las comunidades empresariales de estas naciones a menudo sospechan que los cambios no serán duraderos. Este

³ Hinojosa Ojeda y McCleery (1991) muestran un PIB en México para el año 2000 poco más de 10% más alto con el tratado de libre comercio que bajo los regímenes de políticas posteriores a la segunda Guerra Mundial, o los regímenes de fines de los años ochenta. En su modelo, el TLC de hecho reduce el crecimiento en Estados Unidos. En un modelo menos integrado, Hinojosa Ojeda y Robinson (1991) ofrecen diferentes circunstancias para la liberalización comercial entre Estados Unidos y México. La gran mayoría muestran un crecimiento positivo del PIB tanto para México como para Estados Unidos. Peat Marwick (1991) muestra un crecimiento positivo del ingreso real para Estados Unidos y México. Dependiendo de las circunstancias, México crece entre 10 y 15 veces más que Estados Unidos. La USITC (1991) ofrece solamente observaciones cualitativas, pero los autores claramente esperan que el porcentaje de crecimiento de México ante el TLC sea mayor que el de Estados Unidos. El modelo de equilibrio general computable de Sobarzo (1991) aborda solamente los efectos de esquemas de liberalización comercial alternativos sobre México. Los efectos globales siempre son positivos. Según el modelo dual dinámico de Young y Romero (1991) acerca de la repercusión sobre México, el efecto a largo plazo es un incremento de 6.5% en el producto interno neto con base en tasas de interés reales de 15% y un incremento de 9.0% con base en tasas de interés reales de 10%. En resumen, los resultados del estudio de Almon *et al.* (1990), en el que Estados Unidos sale ganando y México sale perdiendo, son muy fuera de lo común.

⁴ Una diferencia importante entre estos estudios es la explicación de los efectos de la liberalización de las leyes de inversión extranjera de México. En una discusión de los estudios de Peat Marwick, la USITC y Almon *et al.*, Meade (1991) argumenta que no abordan estos efectos en su totalidad. Faux (1991) argumenta que Hinojosa y McCleery (1991) los abordan correctamente. Hay otras diferencias. El empleo es endógeno en el estudio de Almon, pero exógeno en el estudio de Peat Marwick. Véanse en Meade (1991) los detalles sobre las diferencias entre los tres estudios que trata.

problema resultó especialmente agudo en Chile y Argentina a fines de los años setenta, y en México en 1988 (Rodrik, 1989) y 1982 (Riding, 1985).

La literatura académica sobre "credibilidad política" es una consecuencia erudita de estas observaciones sobre las políticas latinoamericanas. La pregunta que se plantea en esta literatura es: "¿cómo hace un gobierno para que los empresarios de su país crean que no está mintiendo?"

Esta pregunta es importante porque la falta de credibilidad, como señala Calvo (1986), es funcionalmente equivalente a una distorsión en la estructura de los precios relativos intertemporales. Cuando una política no goza de credibilidad, los empresarios crean sus expectativas respecto a los precios y actúan con base en ellas. Pero estos precios esperados difieren de lo que el empresario sabe que ocurriría de persistir las reformas. Esta diferencia crea un ambiente de segundo orden. Incluso si con credibilidad la reforma fomenta el bienestar social, el bienestar general puede deteriorarse si la reforma no goza de credibilidad.

Supóngase que una nueva política implica un alejamiento de la sustitución de importaciones y un acercamiento hacia la promoción de la exportación, como ocurre en México desde fines de los años ochenta. ¿Cómo convence el gobierno a los empresarios de que el cambio político es permanente para que inviertan pronto en su capacidad de exportación en lugar de esperar? De acuerdo con una tendencia en la literatura, si la credibilidad de un régimen es cuestionable, para que los mensajes sean eficaces pueden requerirse acciones irreversibles, como inversiones públicas específicas en el sector de exportación (Aizenman, 1991).

Si el flujo de servicios de tales inversiones se viera afectado negativamente por una vuelta a la sustitución de importaciones, y este hecho se conociera, estas inversiones públicas podrían enviar un mensaje creíble. En el caso de México, un cambio en la inversión pública hacia proyectos que ayudan a los exportadores potenciales y se alejan de lo que beneficia a las industrias que sólo son viables con proteccionismo, envía el mensaje correcto. Como ejemplo, Aizenman (1991, p. 21) señala la inversión en "carreteras, telecomunicaciones e infraestructura en Tijuana y a lo largo de la frontera de México con California..."

Desde el punto de vista de la economía política, un gobierno puede enviar un mensaje similar destruyendo su capital político con medidas que dañen permanentemente a algún grupo que se beneficie de la sustitución de importaciones. De hecho, la reducción masiva de las barreras a la importación en México a fines de los años ochenta puede desempeñar este papel.⁵ La apertura todavía más extensa de la economía

⁵ En un argumento hasta cierto punto relacionado, Rodrik (1989) llega a la conclusión de que establecer la credibilidad de tal cambio político puede requerir una exageración del libre comercio mediante el subsidio de las importaciones. El modelo de Aizenman (1991)

mexicana a los exportadores estadounidenses y canadienses por medio de un tratado de libre comercio tras su anterior liberalización unilateral reafirmaría este compromiso político.

Un tratado de libre comercio tiene la ventaja adicional, también relacionada con la credibilidad, de establecer una apertura en el largo plazo al mercado externo de mayor tamaño con que cuenta México. Con un tratado de libre comercio, la apertura tiene más probabilidades de persistir que bajo una suma análoga de acuerdos por sectores. Un TLC aumenta la seguridad de las expectativas. Para los empresarios mexicanos, que de otra manera temerían invertir en plantas y equipo que resultarían rentables solamente si el mercado estadounidense permanece abierto durante un buen tiempo, el TLC puede no sólo significar una reducción a largo plazo en las restricciones administrativas y de otro tipo que son impredecibles y caprichosas, sino que implica también un compromiso de que no se inmiscuirán nuevas restricciones (véase Harberger, 1991, pp. 45-46).

Un fenómeno relacionado no sólo contribuye a la credibilidad, sino que reduce los costos de transacción que implica el comercio internacional. Una razón importante tanto para la entrada de México al GATT como para que emprendiera un tratado de libre comercio con Estados Unidos fue la formalización de los procesos para recurrir a medidas compensatorias, de manera que Estados Unidos no pudiera imponer fácilmente acciones compensatorias sin seguir el extenso proceso correspondiente. Como señala Schatan (1991), en México existe una preocupación por el uso agresivo por parte de Estados Unidos de las legislaciones sobre recursos comerciales. Los exportadores mexicanos se ven afectados no sólo cuando estas leyes provocan la imposición de un gravamen compensatorio, sino también cuando las compañías estadounidenses que compiten con las importaciones las utilizan simplemente como medios para hostilizar a los competidores extranjeros. Las compañías estadounidenses que compiten con las importaciones pueden iniciar tales acciones con relativa facilidad y puede resultar caro defenderse contra demandas frívolas. Si el tratado de libre comercio de México con Estados Unidos es similar al de Canadá, la mayor formalización de los procesos necesarios (por medio de mecanismos de arreglo de disputas) relacionados con el tratado comercial bilateral reducirán las incertidumbres respecto a costos más allá de lo que ha contribuido la entrada de México al GATT.

motiva explícitamente la gravación de la inversión privada en el sector importable para establecer la credibilidad en el sector de exportación de que se han invertido las políticas. La apertura unilateral de la economía de México puede considerarse equivalente a esta gravación.

VII. EL DESGASTE POTENCIAL

En los primeros dos párrafos de este artículo señalé que muchos economistas suponen que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte será permanente una vez instalado, pero que en realidad podemos esperar intentos continuos para reducir sus efectos. Para abordar este tema, sería útil empezar por ofrecer argumentos en favor de la afirmación original de que el tratado en cuestión será permanente y de que sus efectos no se desgastarán. Esta afirmación por lo menos está implícita en la construcción de casi todos los modelos empíricos relacionados con el tratado.

Un analista que piensa que las expectativas son racionales puede llegar razonablemente a la conclusión de que los agentes estadounidenses habrían previsto totalmente cualquier efecto negativo del tratado. Siguiendo las mismas líneas, la celebración por parte de Estados Unidos de un tratado de libre comercio con México debería significar una derrota duradera de las fuerzas proteccionistas estadounidenses. Puesto que los agentes potencialmente afectados sabían lo que les causaría el libre comercio, seguramente lucharon en su contra con todas sus fuerzas, y perdieron.

Un argumento en este sentido en favor de una vida larga y saludable para el tratado de libre comercio implica la diferencia entre un solo tratado de libre comercio y varios acuerdos sectoriales o por industrias. Considérese un argumento en contra de los acuerdos sectoriales. Los beneficios de un comercio más libre a menudo son muy difusos, mientras que los daños se concentran entre grupos pequeños. Supongamos que los grupos dañados no reciben gran compensación, como ocurre casi siempre a pesar de las promesas subjetivas de lo contrario. Entonces los problemas concurrentes implicarían que las partes beneficiadas no harían tantos esfuerzos por mantener o fomentar el libre comercio como las partes dañadas para impedirlo u obstaculizarlo. De acuerdo con esto, los pactos sectoriales en contra del proteccionismo son difíciles de lograr porque quienes se benefician con ellos constituyen un grupo más difuso y difícil de unir que quienes se benefician del proteccionismo.

Siguiendo esta lógica, ¿por qué resultaría más eficaz un tratado de libre comercio? En la elaboración de un tratado de libre comercio pueden encontrarse maneras de enfrentar a los exportadores que extraen grandes beneficios de un aspecto del tratado con los productores que compiten con las importaciones y se ven afectados por otra parte del tratado. Un componente del tratado puede dar fuerza a otro, porque si los exportadores no actúan en contra de quienes compiten con las importaciones, el tratado podría fracasar totalmente.

Incluso si los beneficios de una apertura particular en el comercio

estadunidense son muy difusos, los exportadores que no se benefician mucho de tal apertura lucharán en contra de su eliminación. El cierre puede provocar que México rechace el tratado por completo, de tal manera que la apertura mexicana que beneficia a los exportadores también desaparecería. En suma, puesto que una porción de un tratado de libre comercio puede reforzar otra, un tratado de libre comercio ofrece un nivel considerable de certeza. Un tratado de libre comercio presenta un equilibrio político con fuertes tendencias hacia el libre comercio, donde un *equilibrio* político implica un balance de las presiones políticas sin tendencias al cambio (véase Gould, 1991).

Antes de ofrecer argumentos que por lo menos debiliten las conclusiones anteriores, sería útil colocarlos dentro de un contexto discutiendo una noción de sentido común conocida como el *efecto de compensación* (Brock, Magee y Young, 1989; Young, 1982). Este efecto puede constituir una respuesta a un *desequilibrio* político. La idea del efecto de compensación es que, si decae la suerte económica de un factor, éste recurre a la política en busca de auxilio.

Como ejemplo del proceso por el cual se genera el efecto de compensación, supongamos que un tratado de libre comercio hace bajar los precios de importación en Estados Unidos de algunos bienes o servicios que también se producen en establecimientos en ese país. Este fenómeno probablemente ocurre en ciertos casos a causa de la mayor competencia de compañías mexicanas, y en otros casos por nuevas operaciones establecidas en México por compañías estadounidenses.⁶ Algunos tipos de salarios bajan.⁷ Esto reduce el costo de oportunidad de apoyar al grupo

⁶ Este último fenómeno podría derivarse de la liberalización en México de las leyes sobre inversión extranjera y parece preocupar más a las organizaciones laborales que la competencia de las operaciones en México de propiedad mexicana (Faux, 1991; Cypher, 1991; Anderson, 1991). La preocupación no sólo se refiere a la pérdida de empleos en ciertas industrias. Las organizaciones laborales se preocupan también por la presión a la baja sobre los salarios que estas pérdidas de empleos imponen sobre los trabajadores estadounidenses que conservan su empleo. En sí misma, la amenaza verosímil que implican las mayores oportunidades de inversión física de capital estadounidense en México y sus rendimientos puede mantener bajos los salarios. Los estudios que muestran el crecimiento neto en el empleo estadounidense a partir del tratado todavía encuentran bajas en el empleo en algunas industrias (Almon *et al.*, 1991), como la del vestido y el calzado. Anderson (1991) argumenta que las recién legalizadas oportunidades de inversión y los salarios bajos no constituyen los únicos atractivos para ubicar plantas estadounidenses en México, sino que la poca firmeza en la protección ambiental también atraerá al capital estadounidense.

⁷ Es común suponer que México goza de una ventaja en los procesos que emplean trabajo no calificado, puesto que México cuenta con un número relativamente grande de este tipo de trabajadores y sus salarios son menores que los de los trabajadores estadounidenses. En la mayoría de los estudios, las industrias estadounidenses que emplean muchos trabajadores de este tipo (por ejemplo, la del vestido) sufren las mayores pérdidas de empleo por el tratado de libre comercio, pues estas industrias no podrán competir fácilmente con las importaciones de México. La implicación es que los salarios estadounidenses con mayores probabilidades de caer serán los de los trabajadores no calificados. Por el contrario, a causa de la abundancia de trabajo calificado y capital físico en Estados Unidos, el argumento

de activistas laborales, por ejemplo, para que incremente sus esfuerzos políticos en favor de candidatos proteccionistas o de un partido proteccionista. Como respuesta, el partido proteccionista aumenta el nivel de equilibrio del proteccionismo. El mayor proteccionismo incrementa el precio nacional de los productos importables y permite un aumento en los salarios sindicalizados que compensa parcialmente la baja inicial provocada por la elevación en términos comerciales que implica la caída de los costos de importación.⁸ En resumen, cuando cae el ingreso de algún factor, el arbitraje entre las actividades económica y política provoca que los activistas de ese factor obtengan más para sí del sistema político.

Estas afirmaciones no sólo son de sentido común, sino además, en ciertos círculos, del saber común. En las audiencias del Congreso estadounidense sobre el tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos, un empresario mexicano señaló su preocupación respecto a que "Estados Unidos ha mostrado en el pasado un patrón de incremento en las barreras comerciales cada vez que México se vuelve competitivo en alguna industria particular". (USITC, 1990, pp. 1-3).

Dentro del contexto del efecto de compensación expondré ahora mis argumentos en contra de la probabilidad de un tratado de libre comercio siempre joven y en apoyo de los estragos de la edad. En primer lugar consideraré el argumento de las expectativas racionales de que los productores estadounidenses que se ven afectados negativamente por el tratado ya deberían haber previsto sus efectos, luchado con todas sus fuerzas en contra, y perdido. Gran cantidad de la literatura sobre las expectativas racionales, empezando con Muth (1961), sugiere que los agentes no sólo pueden llegar a conclusiones erróneas sobre el futuro, sino que las conclusiones erróneas pueden persistir durante largo tiempo. Blume y Easley (1982) construyen ejemplos en que tanto el modelo real del mundo como el modelo equivocado son estables localmente, de manera que los agentes no necesariamente tienen que convergir en última instancia con las expectativas racionales.

Las implicaciones de estas aserciones pueden considerarse particularmente imperiosas en el caso de los efectos que se le atribuyen a un tratado de libre comercio. Estos efectos encierran dinámicas que implican un incremento a largo plazo en la productividad (Weintraub, 1990).

normal es que el tratado beneficiará a las industrias estadounidenses que emplean más estos factores. Como resultado, el tratado elevará los salarios y la demanda de algunos tipos de trabajadores estadounidenses muy calificados. Sin embargo, Cypher (1991) argumenta que muchos trabajos calificados también se irán a México, y cita los requisitos cada vez mayores de los empleos en algunos tipos de maquiladoras.

⁸ El efecto de compensación política no puede hacer más que contrarrestar los efectos de la repercusión original sobre los salarios, según el modelo de Brock, Magee y Young.

Los efectos a escala del tratado de libre comercio motivan aumentos en la productividad en la industria mexicana A, lo cual no sólo permite aumentar sus exportaciones, sino también reducir los precios de sus productos cuando vende insumos a la industria mexicana B. Esta baja en los precios motiva una redistribución en la composición de los insumos en la industria B, de manera que las exportaciones de B se vuelven viables.

En el caso anterior, las repercusiones del tratado de libre comercio sobre los sectores estadounidenses que compiten con las importaciones van aumentando con el tiempo. Donde las industrias o grupos con intereses especiales en Estados Unidos hayan llegado a conclusiones erróneas sobre este futuro, aumentarán a la larga sus esfuerzos en favor del proteccionismo. Es decir, se introducirá el efecto de compensación. Pero esto puede requerir mucho tiempo. La celebración de un tratado de libre comercio puede verse entonces no como la derrota final de los proteccionistas, sino como la pérdida de una batalla significativa en una guerra continua.

Aunque el argumento anterior tal vez no parezca apremiante de por sí, adquiere mayor peso si consideramos la importancia del subterfugio y de la innovación del subterfugio en el proteccionismo. En este punto recurriré a la paradoja de la información de los votantes (Brock, Magee y Young, 1991), un proceso político dinámico que podría surgir en Estados Unidos como respuesta al proceso económico dinámico —descrito dos párrafos antes— en México. Para motivar la paradoja de la información de los votantes es útil notar que la conducta redistributiva, de la cual el proteccionismo constituye un ejemplo abrumador, resulta más eficaz cuando pasa inadvertida (Brock y Magee, 1984). La paradoja de la información de los votantes consiste en que, a medida que los votantes se van refinando en su oposición al proteccionismo, los partidos políticos responden con niveles de equilibrio más altos de distorsiones más oscuras.

La historia de la liberalización del comercio es la historia de esta paradoja. Cuando se eliminan las barreras arancelarias, surgen las cuotas. Cuando se limita el uso de cuotas, se introducen limitaciones "voluntarias" a las exportaciones. Se puede esperar que el desarrollo de estas innovaciones proteccionistas se asemeje a otros tipos de innovaciones en la vida económica. Es decir, las innovaciones se irán aplicando cada vez más conforme rindan más frutos. El aumento en las importaciones de México incrementa el rendimiento de las innovaciones protectoras en Estados Unidos.

Hasta ahora he argumentado que las intenciones de un pacto de libre comercio entre México y Estados Unidos pueden deteriorarse con el tiempo, ya que algunos agentes se irán volviendo más sensibles a los

costos que les provoca —tan pronto comienzan a sentirse sus efectos—, y porque con el tiempo algunos agentes diseñarán innovaciones protectoras. He afirmado que, en las etapas posteriores de su vida, el tratado de libre comercio puede considerarse como un juego sin cooperación.⁹ Es decir, que a medida que envejezca el tratado de libre comercio, se le podrán ir detectando defectos.¹⁰ No obstante, un detalle adicional no sólo motiva más el deterioro, sino que motiva un deterioro incluso más marcado.

He afirmado que es más probable que el desgaste de los efectos del tratado de libre comercio se deba a acciones de Estados Unidos que de México. Este detalle se relaciona directamente con las probabilidades de que se dé el desgaste. El desgaste es más probable si no hay muchas oportunidades de represalias. Cuando la amenaza de represalias es palpable es cuando es más eficaz un tratado de libre comercio, por la estructura de apoyo del tratado. Un componente del tratado puede apoyar a otro porque, si los exportadores no actúan en contra de los importadores con quienes compiten, el tratado en su totalidad puede desvanecerse.

En el caso de un tratado de libre comercio que incluya a México y a Estados Unidos, la amenaza de que el tratado deje de existir no está equilibrada entre ambos países. No sólo México se beneficia más que Estados Unidos en el sentido más obvio, expresado por los porcentajes de las tasas de crecimiento del producto bruto, sino que parte de los beneficios para México acarrearán el resultado de los mensajes de credibilidad de los que ya hemos hablado. Este último punto es más apremiante para los políticos mexicanos que para sus contrapartes estadounidenses, porque Estados Unidos no tiene que superar una arrolladora tradición de sustituir las importaciones durante todo el siglo XX. Puesto que México se beneficia más del tratado, tiene más que perder si se malogra. Como los beneficios que extrae Estados Unidos son mucho menores, sus amenazas de retirarse son más verosímiles que las de México.

Si la libertad de México para tomar represalias es menor que la de Estados Unidos, entonces la libertad de este último para limitar el tratado

⁹ Brian R. Copeland (1990) ofrece una caracterización formal de este fenómeno general, pero sin una asimetría en la credibilidad de las amenazas.

¹⁰ En un argumento un tanto distinto pero relacionado (Stahl y Turunen-Red, 1989), se caracteriza a los gobiernos como sujetos de variaciones políticas aleatorias, de manera que la vida de un gobierno probablemente sea corta. El modelo identifica tipos de gobierno potenciales que no basan sus acciones en la maximización del bienestar total de una nación, sino que se concentran en los excedentes de consumidores y productores, respectivamente. Los gobiernos individuales apoyan a los consumidores o a los productores, pero no a ambos. En ausencia de pagos laterales entre los grupos de consumidores y de productores, pero con gobiernos de corta vida escogidos por un proceso aleatorio, un juego repetido indefinidamente de establecimiento de aranceles puede generar en última instancia el deterioro de un tratado de libre comercio.

—o por lo menos sus efectos— está menos restringida que la de México.¹¹ Es decir que Estados Unidos puede reducir en mayor medida los efectos del tratado antes de que las amenazas de México lleguen a ser verosímiles. Hablando en términos más específicos, mientras que la credibilidad de una amenaza por parte de México de retirarse puede llegar a ser palpable una vez que la conducta limitativa de Estados Unidos sobrepase cierto umbral, ese umbral puede ser mucho más alto que aquel en que la credibilidad de una amenaza estadounidense llega a ser palpable ante los intentos de limitación de México. Si las amenazas fueran igualmente verosímiles, el potencial global o colectivo de deterioro del tratado podría ser menor. Esta noción puede verse más claramente si consideramos la conducta de los bravucones. Si los bravucones prefieren molestar a quienes son más pequeños que ellos, habría menos actitudes de ese tipo si todos fuéramos del mismo tamaño.

VIII. CONCLUSIONES

Una razón obvia por la cual Estados Unidos y México han entablado negociaciones para un tratado de libre comercio es porque ambos países creen extraer beneficios económicos. México obtendría un mayor acceso a un mercado de gran envergadura, mientras que Estados Unidos obtendría acceso a una plataforma de inversiones en plantas y equipo con la aplicación de mano de obra mexicana de bajo costo. Además, el tratado probablemente ofrecerá mayores protecciones judiciales que reducirán las oportunidades de reintroducir el proteccionismo por medio del hostigamiento.

Aunque los beneficios para los países en cuestión son palpables, es importante notar que el tratado no es bienvenido por todos los grupos en ninguno de los países. En cada uno de ellos saldrán lesionados algunos grupos y, si podemos basarnos en el pasado, no todos los daños serán reparados. Como resultado, estos grupos estarán motivados a buscar un mayor proteccionismo por medio de subterfugios en el tratado.

La reimposición del proteccionismo puede verse motivada particularmente en Estados Unidos por la diferencia en la capacidad de ambas naciones para plantear amenazas verosímiles de retirarse del tratado. Puesto que México tendría más que perder de la desaparición del tratado que Estados Unidos, las fuerzas proteccionistas estadounidenses tal vez puedan presionar más antes de que las amenazas de México lleguen a ser creíbles.

¹¹ Por ejemplo, es menos probable que los exportadores aboguen en contra de las exigencias de quienes compiten con las importaciones si no creen que estas exigencias puedan conducir a la eliminación del pacto de libre comercio en su totalidad.

En suma, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no puede verse como si fuera una estatua —que se esculpe, se coloca en un pedestal y después se exhibe—, sino como un organismo que puede envejecer y debilitarse. La implicación política más fundamental de tal afirmación es que un tratado de libre comercio continuo requiere cuidados regulares y, sobre todo, algún medio para asegurar que los intentos por reintroducir el proteccionismo sean tan transparentes como sea posible. Las motivaciones para volver al proteccionismo seguirán existiendo.

No obstante, se debe hacer notar que incluso ante los continuos esfuerzos en favor de medidas proteccionistas, un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos mejorará el bienestar. Lo que es importante considerar es que un tratado de libre comercio, tome la forma que tome, no representa una eliminación definitiva del proteccionismo. Simplemente representa un marco que permitirá formas de proteccionismo menos eficientes que las que podrían darse sin su existencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizenman, Joshua (1991), "Trade Reforms, Credibility, and Development", Documento de Trabajo núm. 3600, NBER, enero.
- Almon, Klopfer *et al.* (1990), "Industrial Effects of a Free Trade Agreement Between Mexico and the USA", preparado para el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, NPS, núm. de Acceso: PB 91-110627, septiembre.
- Anderson, Mark A. (1991), "Social and Regulatory Aspects of the US-Mexico Trade Negotiations", presentado en la conferencia North American Free Trade: Labor, Business and Government Policy Perspectives, Minneapolis, noviembre.
- Brock, William A. y Stephen P. Magee (1984), "The Invisible Foot and the Waste of Nations", en David C. Colander (ed.), *Neoclassical Political Economy*, Cambridge, Mass., Ballinger, pp. 177-185.
- Brock, William A., Stephen P. Magee y Leslie Young (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge, Nueva York y Melbourne, Cambridge University Press.
- Blume, Lawrence E. y David Easley (1982), "Learning to be Rational", *Journal of Economic Theory*, abril, pp. 340-351.
- Calvo, Guillermo A. (1986), "Incredible Reforms". University of Pennsylvania (inédito).
- Copeland, Brian R. (1989), "Of Mice and Elephants: The Canada-US Free Trade Agreement", *Contemporary Policy Issues*, julio, pp. 42-60.
- (1990), "Strategic Interaction Among Nations: Negotiable and Non-negotiable Trade Barriers", *Canadian Journal of Economics*, febrero, pp. 84-108.
- Cypher, James (1991), "Estimating the Impact of the US-Mexico Free Trade Agreement on Industrial Labor", presentado en la conferencia North American Free Trade: Labor, Business and Government Policy Perspectives, Minneapolis, noviembre.

- Faux, Jeff (1991), "Social and Labor Policies: Adjustment Issues for the Free Trade Agreement", presentado en la conferencia North American Free Trade: Labor, Business and Government Policy Perspectives, Minneapolis, noviembre.
- Froot, Kenneth A. (1988), "Credibility, Real Interest Rates, and the Optimal Speed of Trade Liberalization", *Journal of International Economics*, agosto, pp. 71-94.
- Gould, David M., "The Proof is in the Pudding: Is Trade Liberalization Enough?", *Economic Review*, Banco de la Reserva Federal de Dallas (en prensa).
- Harberger, Arnold C. (1991), "A Study of Mexico's Real Exchange Rate", University of California at Los Angeles, marzo (Inédito).
- Hinojosa Ojeda, Raúl y Robert K. McCleery (1991), "US-Mexico Interdependence, Social Pacts, and Policy Alternatives: A Computable General Equilibrium Approach", *Estudios Económicos*, enero-junio.
- Hinojosa Ojeda, Raúl y Sherman Robinson (1991), "Alternative Scenarios of US-Mexico Integration: A Computable General Equilibrium Approach", Documento de Trabajo núm. 609, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, División de Agricultura y Recursos Naturales, University of California, abril.
- Mayer, Wolfgang y Raymond G. Riezman (1987), "Endogenous Choice of Trade Policy Instruments", *Journal of International Economics*, noviembre, pp. 377-381.
- Meade, Ellen E. (1991), "The Implications of a Free Trade Agreement with Mexico", Federal Reserve Board of Governors, Washington, mayo (inédito).
- Muth, John F. (1961), "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, julio, pp. 315-335.
- Peat, Marwick Policy Economic Group (1991), "The Effects of a Free Trade Agreement Between the US and Mexico", febrero.
- Prebisch, Raúl (1950), "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems", Nueva York, ONU.
- (1959), "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *The American Economic Review*, artículos y actas de la Asociación Americana de Economía, mayo, pp. 251-283.
- Riding, Alan (1985), *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Rodrik, Dani (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform Via Signalling", *Economic Journal*, septiembre, pp. 756-772.
- (1986), "Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy", *Journal of International Economics*, noviembre, pp. 285-299.
- Schatan, Claudia (1991), "Trade Bargaining: The Mexican Case", México, CEPAL, febrero (inédito).
- Sobarzo, Horacio E. (1991), "A General Equilibrium Analysis of the Gains from Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", Centro de Estudios Económicos-El Colegio de México, marzo (inédito).
- Stahl, Dale O. y Arja H. Turunen-Red (1989), "Tariff-Games: Sustainability of Free Trade with Variation in Policy Regimes", Departamento de Economía, University of Texas at Austin, noviembre (inédito).
- United States International Trade Commission (1990), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase II: Summary of Views on Prospects for Future United States-Mexican Relations*, investigación núm. 332-282, Publicación 2326 de la USITC, octubre.

- (1991), *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, Informe ante el Comité sobre Formas y Medios de la Cámara de Representantes y ante el Comité sobre Finanzas del Senado de Estados Unidos, Publicación 2353 de la USITC, febrero.
- Weintraub, Sidney (1990), "The North American Free Trade Debate", *The Washington Quarterly*, otoño, pp. 119-130.
- Young, Leslie y José Romero (1991), "A Dynamic Dual Model of the Free Trade Agreement", presentado en la Conferencia sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte del Banco de la Reserva Federal de Dallas, junio.