

La renegociación del TLCAN: un enfoque alternativo para la convergencia y la prosperidad compartida¹

Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative policy framework for Mexican-US cooperation and economic convergence

Robert A. Blecker*

Juan Carlos Moreno-Brid**

Isabel Salat***

Palabras clave

TLCAN, integración regional, convergencia, desigualdad, desarrollo, salarios mínimos

Key words

NAFTA, regional integration, convergence, inequality, development, minimum wages

* Department of Economics,

American University; blecker@american.edu

** Facultad de Economía, UNAM;

juancarlosmorenobrid@gmail.com

*** Facultad de Economía, UNAM;

isabelsalat@gmail.com

4



Abstract

The effects of globalization and regional integration have not worked well for most Americans and Mexicans. Our objective here is to assess the proposals of the Trump administration for revising NAFTA, the responses of the Mexican government, and progressive alternatives to both. This article will address what kind of economic policies are needed to achieve more inclusive and sustainable growth in both Mexico and the United States, given their current degree of integration and the changing character of global production and technology.

Resumen

Los efectos de la globalización y la integración regional no han funcionado bien para la mayoría de los estadounidenses y los mexicanos. Nuestro objetivo aquí es evaluar las propuestas de la administración Trump para revisar el TLCAN, las respuestas del gobierno mexicano y las alternativas progresivas a ambos. Este artículo abordará qué tipo de políticas económicas se necesitan para lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible tanto en México como en los Estados Unidos, dado su grado actual de integración y el carácter cambiante de la producción y la tecnología mundiales.

1 Esta es una versión resumida y traducida al castellano de un artículo que fue publicado en diciembre de 2017 en *Real-World Economics Review*. Se agradece enormemente el trabajo de traducción y edición de Pedro Enrique Armendares.

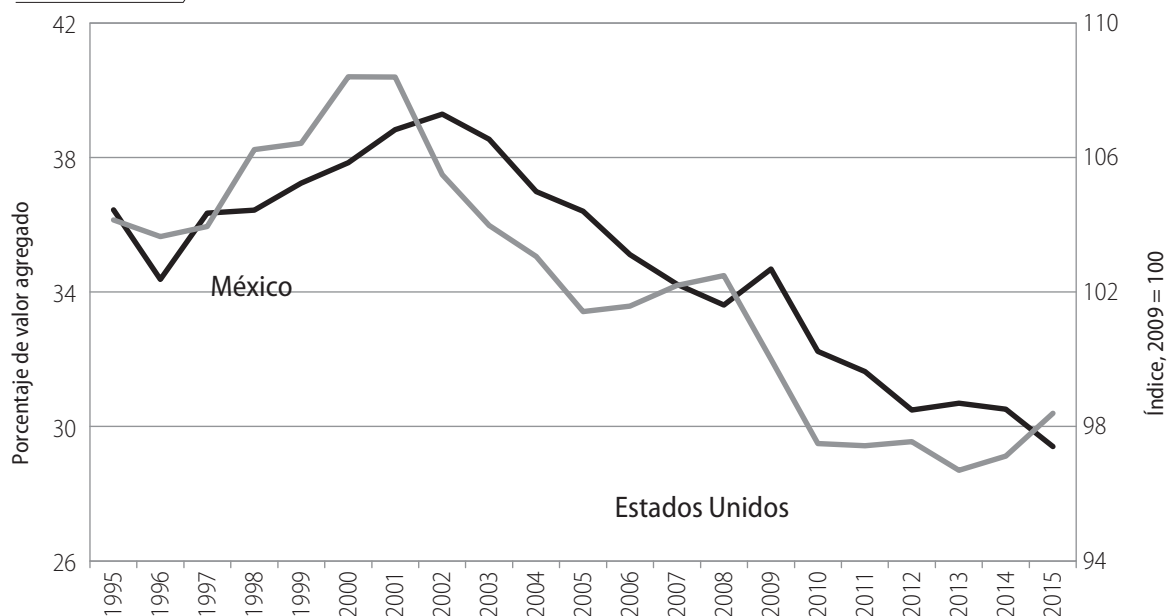


La elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos puso nuevamente en la agenda política y económica el futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, sobra decir, también el de las relaciones México-Estados Unidos en su conjunto. El éxito de la demagogia y del, digamos falso, populismo de Trump reflejan en parte las fallas del régimen neoliberal en vigor desde la era de Reagan, incluyendo en particular las repercusiones de los costos del cambio estructural en ciertos grupos y subregiones que fueron desdeñados o no compensados por políticas industriales y sociales. Punto especial en este fenómeno fue y sigue siendo la aguda desigualdad que se salió de control. Esta no fue provocada únicamente por la crisis de hipotecas de alto riesgo (subprime) pues se había estado gestando durante las tres décadas anteriores. Pero con la crisis

su nivel y ofensiva presencia empeoró las cosas hasta el punto que ya no pudo ser ignorada (Stiglitz, 2015).

El periodo posterior a la crisis financiera de 2007-2008 no produjo un panorama esperanzador para muchos estadounidenses. En la percepción de parte importante de la población de EUA, la globalización por una parte y la integración subregional por otra no han tenido buenos resultados en términos de su bienestar económico. La situación en México no es diferente en ese sentido. La economía mexicana post-TLCAN no ha ganado dinamismo y permanece inmersa en una plataforma de lenta expansión, creciente desigualdad, incidencia preocupante de la pobreza y de la vulnerabilidad en parte significativa de la población y generación insuficiente de empleo de calidad. La brecha con los EUA en términos de indicadores básicos como el PIB per cápita se ha ensancha-

Gráfica 1 Participación de los salarios en el sector privado, México y Estados Unidos, 1995-2015



Fuente: Ibarra and Ros (2017), datos usados con autorización de los autores; U.S. Bureau of Labor Statistics (BLS), www.bls.gov; y cálculos propios.



do del 1994, y de hecho desde inicios de la década de 1980 a la fecha. A su vez, investigaciones recientes muestran que en Estados Unidos se han dado efectos significativos adversos en ciertos mercado de trabajo locales tanto en los salarios como en el desplazamiento de trabajadores menos capacitados como resultado de las reducciones de la apertura comercial que trajo el TLCAN (Hakobyan y McLaren, 2016). En este aspecto, cabe subrayar que los estudios empírico apuntan que son mucho mayores las pérdidas de empleo en EUA atribuibles a las mayores importaciones desde China, También destaca el alza en la desigualdad que responde en parte al comercio y en parte a la subcontratación internacional (outsourcing) (ver Autor *et al.*, 2016; Bivens, 2017).

En todo caso, la evolución de los salarios reales en ambos países ha estado rezagándose de la productividad media del trabajo en general, y sobre todo en las industrias de bienes comercia-

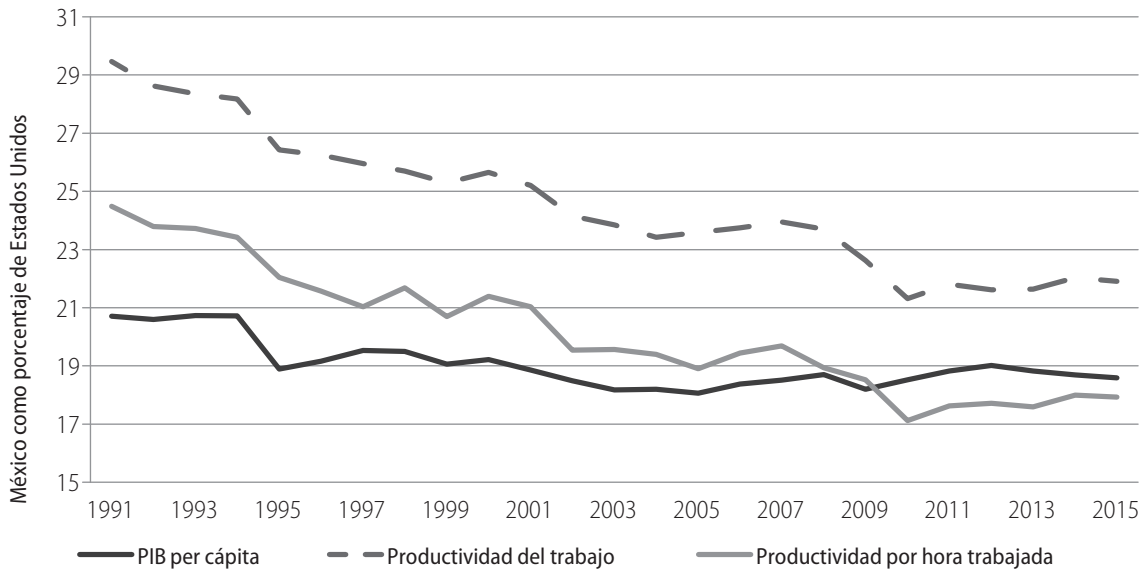
bles clave como la manufacturera. Esta brecha ha resultado en una baja en la participación de los salarios en el ingreso nacional, evidente desde fines de los 1990 (Ver Gráfica 1; así como también Mishel *et al.*, 2012; Ibarra and Ros, 2017).

I. La gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana

El TLCAN parece haber tenido éxito en sus objetivos inmediatos de promover mayores volúmenes de comercio no petrolero y de flujos de inversión extranjera directa (IED) al país. El comercio subregional se incrementó considerablemente durante las dos primeras décadas de vigencia del Tratado al pasar de \$290 mil millones en 1993 a más de \$1.1 billones en 2016. Los flujos de IED a México, de representar en promedio el 1.2% del PIB en el periodo 1980-1993 más que se duplicaron y representan el equivalente a 2.7% del PIB en 1994-2016.

Gráfica 2

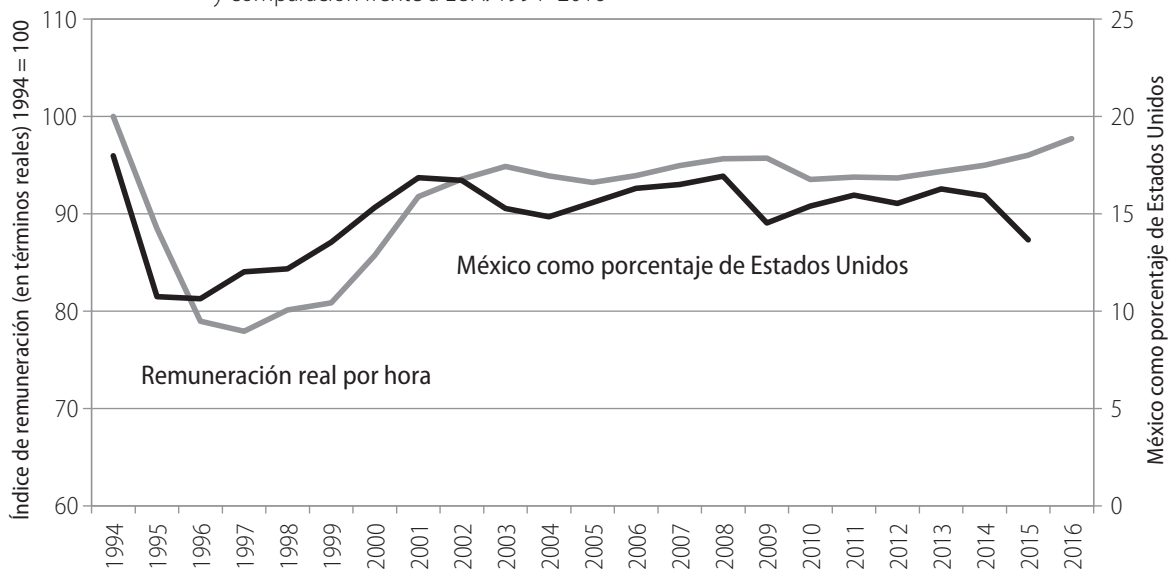
PIB per cápita y productividad del trabajo en México como porcentaje de Estados Unidos 1994-2015 (Dólares constantes 2010=100)



Fuente: Cálculos propios tomados del Banco Mundial (World Development Indicators), estadísticas de la OCDE. Consultado el 15 de octubre, 2017.

Gráfica 3

Remuneración por hora trabajada para trabajadores mexicanos, índices y comparación frente a EUA. 1994-2016



Fuente: Cálculos propios con datos de Banco de México, www.banxico.org.mx; INEGI, EMIM, www.inegi.org.mx/; BLS, International Labor Comparisons, www.bls.gov consultado el 26 de junio de 2017 y Conference Board, <https://www.conference-board>.

Sin embargo, estudios recientes muestran que sólo una parte del incremento del comercio regional, en la era post-TLCAN, puede ser atribuida a la eliminación de tarifas arancelarias. Romalis (2007) estimó que las reducciones arancelarias incrementaron el comercio bilateral entre Estados Unidos y México en 23%, mientras que Caliendo y Parro (2015) utilizaron un modelo con énfasis en el comercio de bienes intermedios y estimaron que el impacto de esas reducciones permitió aumentar el comercio entre Estados Unidos y México a un poco más del doble. Ciertamente, no se trata de incrementos menores, pero sí sugiere que el comercio entre México y Estados Unidos ha crecido por muchas razones, además del TLCAN. En todo caso, resulta claro que el comercio entre Estados Unidos y México ha adquirido una gran importancia para ambos países: en 2016, México fue el tercer proveedor más importante de Estados Unidos, y el segundo destino más importante, (después de Canadá) de las exportaciones estadounidenses. Además, Estados Unidos ha sido, por mucho, el principal socio comercial de México al ser el destino de cerca del 80% de sus exportaciones y 50% de sus importaciones.

Sin embargo, y a pesar de los incrementos en comercio y en IED, para México los resultados de la liberalización comercial y en particular del TLCAN –en el contexto de la agenda neoliberal de retiro del Estado de la esfera económica– distan de ser satisfactorios en términos del dinamismo del valor agregado, el empleo y la convergencia subregional. En efecto, las reformas de mercado –incluyendo el TLCAN– han visto una creciente amplitud de la brecha del ingreso per cápita y de la productividad del trabajo de México frente a la de Estados Unidos (ver Gráfica 2).

Como se aprecia en la Gráfica 3, en 2016 el salario por hora en las industrias manufactureras mexicanas seguía por debajo de su nivel absoluto de 1994, ya no se diga frente al de Estados Unidos. En 2015 –año más reciente para el que existen datos comparables– tampoco había repuntado. Más aún, entre 1992 y 2013 el ingreso per cápita de México creció a una tasa anual de solo 1.2%, mucho menos que en Brasil, Chile, y Perú (McBride & Aly, 2017).

Esta es la gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana, para quienes abogaron por su implementación. Las reformas y el Tratado modificaron radicalmente la inserción de México en la economía mundial y pusieron a las exportaciones como el motor de crecimiento económico. Pero han sido incapaces de detonar un repunte dinámico de largo plazo en la economía nacional y de promover mayores niveles de desarrollo. Por otra parte, las reformas de mercado redefinieron el curso de la política social hacia la focalización de subsidios, de hecho condicionados, a segmentos específicos de la población pobre. Sin embargo, la pobreza ha permanecido en niveles similares a los que había en 1994.

Las falencias de la política macro, o más bien de la agenda de desarrollo neoliberal con su énfasis en la estabilización nominal –baja inflación y déficit fiscal y retiro

Ciertamente, un cambio en el tlcán que obstaculice las exportaciones mexicanas erosionaría el principal factor dinámico de la economía mexicana



del Estado de la asignación de recursos en la economía— como condiciones necesarias y suficientes del desarrollo han tenido un grave impacto en el crecimiento de largo plazo de la actividad productiva y del empleo en el país. Su desdén por toda preocupación en torno a la creciente concentración en la distribución de ingreso y su rechazo a la aplicación de políticas activas de desarrollo productivo han sumido al país en una senda de bajo crecimiento y pobreza. El PIB real se expandió una tasa anual de 1.3% entre 1993 y 2016, de la más bajas en América Latina. En las condiciones post 2009 de atonía del mercado mundial, la persistencia de alta desigualdad se ha convertido en un obstáculo al repunte económico en el país y a la creación de empleos, ya no se diga a la reducción sostenida de la pobreza; hoy en día una marca lacerante en el país. Por otro lado, a pesar del incremento en IED como porcentaje del PIB, no hay evidencia de que la tasa de inversión interna con respecto al PIB haya aumentado en México en el periodo posterior a la entrada en vigor del TLCAN.

Peor aún, la política neoliberal ha llevado a una contracción de la inversión pública como proporción del PIB desde inicios de los 1980s y en términos reales anualmente a todo lo largo del sexenio de Peña Nieto.

En este escenario, y bajo la agenda neoliberal, emerge una de las grandes vulnerabilidades de la economía mexicana de cara a la re-negociación TLCAN: el encadenamiento a una trayectoria en la que cualquier crecimiento de la actividad nacional —por más lento que sea— depende fundamentalmente del desempeño de las exportaciones y, por lo tanto, del mercado estadounidense (Blecker, 2009).

Ciertamente, un cambio en el TLCAN que obstaculice las exportaciones mexicanas erosionaría el principal factor dinámico de la economía mexicana. Más aún, si Estados Unidos sale del TLCAN o impone restricciones arancelarias y otras barreras al comercio, podría significar que la economía mexicana entre en una recesión. Pero, en todo caso, esta amenaza se convierte en una oportunidad obligada para repensar cuáles han sido los factores que han profundizado las grandes vulnerabilidades de

la economía mexicana y como corregirlas. Paradójicamente, las amenazas de Trump crean la necesidad y coyuntura para un cambio de paradigma en el país hacia un modelo orientado al desarrollo, menos dependiente del exterior, más equitativo y sustentable, con una participación activa y muy diferente del Estado en la economía y, en particular, en lo concerniente a la distribución funcional del ingreso.

II. Hacia una nueva agenda de desarrollo

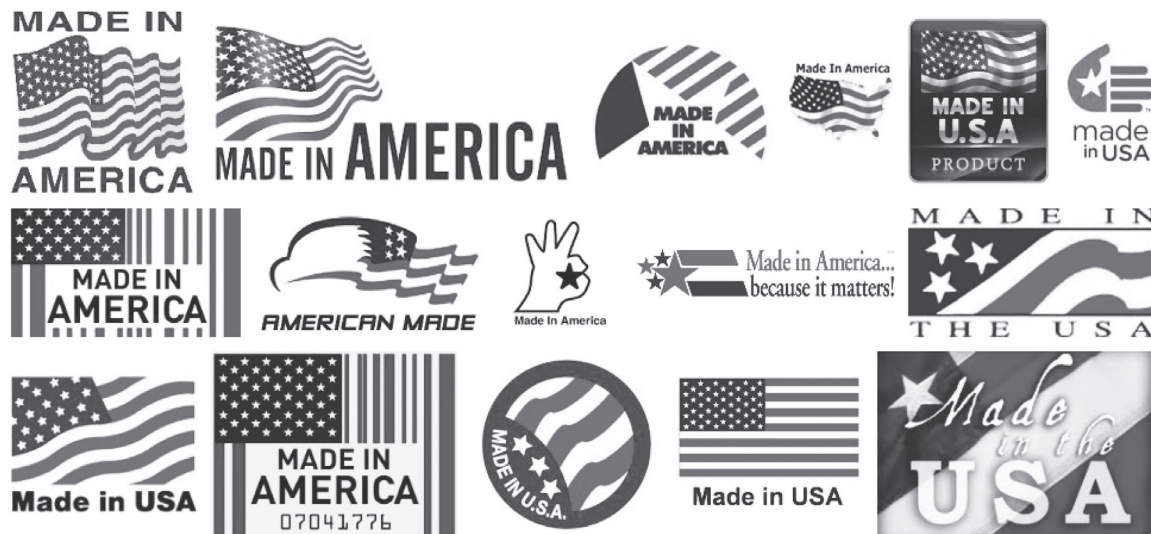
De tiempo atrás, y sobre todo en el contexto de la llamada Nueva Normalidad de la economía mundial post 2009, México tiene necesidad urgente de adoptar una nueva agenda de desarrollo basada en el fortalecimiento del mercado interno con tres pilares: la igualdad, la transformación de la estructura productiva y la reforma fiscal. Esto es cierto y lo seguirá siendo independientemente del resultado de la renegociación del TLCAN. Más aun, mientras que la renegociación se base en la idea *trumpiana* del comercio como un juego de suma cero, el resultado no será favorable para las perspectivas de desarrollo de México.

Estados Unidos también requiere de un nuevo régimen de políticas para revertir la creciente desigualdad y las divergencias regionales que se han acrecentado en los últimos años. La agenda de renegociación del TLCAN propuesta por Trump hará muy poco, si es que algo, para contribuir positivamente a esas políticas. El proteccionismo que el propone podría beneficiar en el corto plazo a ciertas industrias o regiones. Pero no va a recuperar los empleos perdidos ante la competencia

de China, ante los efectos del progreso tecnológico y el cambio estructural. Sin insistencia en elevar los contenidos nacionales, procurar un superávit con México y modificar aspectos institucionales clave del TLCAN tal y como lo conocemos bien puede deprimir la inversión en la subregión y mermar la competitividad internacional de EUA y los dos miembros más. En particular, el sector agrícola exportador estadounidense podría salir perjudicado sustancialmente por el incremento de aranceles mexicanos.

Sin embargo –lo que hoy en día está lejos del monitor de Trump– un TLCAN actualizado de manera inteligente podría promover la inversión, el crecimiento y la productividad/competitividad en la región de América del Norte, y cada uno de sus miembros. Ello podría beneficiar a Estados Unidos. Una respuesta constructiva frente a la visión de Trump debe tomar en cuenta la preocupación de los trabajadores estadounidenses en cuanto a la pérdida de empleos y el estancamiento de los salarios. De otra manera será un *impasse* político. El aumento de los salarios reales en México al menos *pari passu* con la productividad –en especial del salario mínimo para cumplir con las disposiciones constitucionales de ingreso digno– y la legalización de los inmigrantes





12

indocumentados en Estados Unidos sería una propuesta en la que todos ganan (*win-win*) desde la perspectiva de los trabajadores estadounidenses y mexicanos.

Durante las últimas décadas, el impacto de la globalización y de los acuerdos comerciales regionales en ambos países –sin ignorar su impulso al comercio y a la IED– tuvo impactos más costosos de lo necesario en algunos grupos y subregiones. Una razón es que se dieron en un contexto en el que no hay sistemas de seguridad social adecuados, en que dista de estar garantizado el pleno empleo. Más aun, los ingresos potenciales por ocupaciones alternativas, con frecuencia son mucho menores que los empleos que se pierden debido al comercio o a la subcontratación (*offshoring*). Los gobiernos que han favorecido los acuerdos comerciales y los proyectos de integración han sido renuentes a reconocer la severidad de los costos de ajuste potenciales, seguramente en aras de no perder apoyo a la agenda de apertura y retiro del Estado de la economía.

En síntesis, debido en parte a la Gran Moderación en Estados Unidos y a la lenta recuperación de la actividad económica mundial después de 2008, se ha reducido el dinamis-

mo del sector externo como motor expansivo de la economía mexicana. Resulta urgente implementar una nueva agenda de desarrollo en México con base en el fortalecimiento del mercado interno, en el contexto de una economía abierta, y de una política de desarrollo productiva activa. Esta nueva agenda, como lo hemos propuesto en detalle ya de un tiempo atrás en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, debe tener tres prioridades principales: i) redistribución del ingreso para enfrentar la desigualdad; ii) transformación estructural de la economía mexicana para fortalecer los eslabonamientos productivos, hacia atrás y hacia adelante, y iii) una intervención mucho más activa del Estado en la economía, tanto en la formación bruta de capital fijo, como muy en especial, como árbitro de la distribución funcional del ingreso entre por una parte los trabajadores y por otro la empresarios. Como parte de esta nueva agenda, es fundamental abordar políticas industriales, financieras, regionales y de inversión pública con el objetivo de fortalecer los sectores productivos, incluyendo el exportador. También es necesario promover el desarrollo de las regiones atrasadas e incrementar la inversión en infraestructura para transformar el

proceso de integración de México. La idea no es despreciar las capacidades de exportación, sino más bien complementarlas con un gran impulso al mercado interno. Dado el nivel de integración entre México y Estados Unidos y los constantes cambios en la producción global y la tecnología, para lograr un crecimiento más inclusivo y sustentable en ambos países, es necesario diseñar políticas públicas que marquen una trayectoria de convergencia en la que los salarios reales aumenten de acuerdo al crecimiento de la productividad.

III. Acciones de política con una perspectiva de largo plazo

Con este propósito, proponemos algunos lineamientos de política económica. En primer lugar, dado que la desigualdad limita el crecimiento económico en ambos países —además de minar la cohesión social y quizá poner en riesgo la estabilidad política— las políticas impositivas y de empleo para la redistribución

del ingreso deben ser parte central de la nueva agenda. En el caso de Estados Unidos una opción evidente sería restablecer tasas impositivas marginales altas para los ingresos elevados y para la riqueza heredada. Ello contribuiría a revertir el incremento en la desigualdad que ha experimentado desde la década de 1980 (Mishel *et al.*, 2012).

México, por su parte, requiere de una urgente reforma fiscal para incrementar la recaudación de manera progresiva que permita el financiamiento en inversión en infraestructura y en gasto social así como la aplicación de políticas anti-cíclicas. Urge reforma el sistema nacional de inversión pública para que sea más transparente, eficiente, y alineado con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. En segundo lugar, se requiere de políticas de inversión e industriales para reducir las carencias de infraestructura en México y Estados Unidos, las cuales son resultado del continuo recorte en la inversión pública durante las últimas tres décadas. El incremento masivo de



inversión en infraestructura en ambos países aumentaría la demanda y el empleo en el corto plazo, además de aumentar la capacidad productiva y la productividad en el largo plazo.

Tercero, para promover la convergencia entre ambas economías es fundamental que se materialice el incremento de los salarios reales, mejoren las condiciones de empleo y los niveles de vida del sector más bajo de la escala de ingresos. Por ello es vital incrementar los salarios mínimos. Cabe destacar que, en México, durante las últimas tres décadas, los salarios mínimos se han rezagado brutalmente de la productividad. Si en los últimos 30 años, los salarios mínimos se hubieran vinculado a las condiciones del mercado y al desempeño de su propia eficiencia —es decir de la productividad laboral— se hubieran incrementado significativamente a alcanzar los niveles exigidos por la Constitución. Es cierto que el salario mínimo no se paga en la mayoría de las industrias de exportación. Sin embargo, en tanto su nivel pone un piso mínimo a toda la estructura salarial, influye significativamente en el de los otros sectores. Por eso es tan importante incrementar el salario mínimo en Estados Unidos, al tiempo que se incrementa en México, para que el impacto competitivo neto sea bajo o nulo y, por el contrario, se produzca una redistribución del ingreso hacia los trabajadores con menores salarios en ambos países. Ello requeriría un pleno compromiso de que el Estado adquiriera un papel relevante para promover una distribución funcional del ingreso menos desigual. Sin este compromiso es ilusorio reducir los, inaceptablemente elevados, niveles de desigualdad y pobreza que persisten en México.

Por último, punto importante de la nueva agenda de desarrollo en Estados Unidos y en México son políticas a nivel macro que impulsen la demanda, incrementen la capacidad de

Una revisión nacionalista del TLCAN o una salida intempestiva de Estados Unidos solo podría complicar la tarea de hacer que la integración de América del Norte avance en beneficio de los ciudadanos de Estados Unidos, de México y de Canadá

oferta y garanticen el pleno empleo. A “nivel macro” entendemos no sólo a la política fiscal y monetaria, sino también a otro tipo de medidas que abarquen a toda la economía y tengan un impacto a nivel nacional, tanto en la capacidad de negociación de los trabajadores en los mercados de trabajo como en la competitividad en los sectores exportadores. Y por supuesto, el incremento de la capacidad productiva es esencial para evitar presiones inflacionarias, especialmente en el contexto de México. Ello implica que todo estímulo fiscal debe concentrarse en medidas para promover el desarrollo de infraestructura, innovación y mejoras continuas en los niveles educativos. El énfasis actual en la austeridad, sobra decir, está totalmente infundado.

Si México ha de responder de manera exitosa a las amenazas de Trump, es necesario que la política económica tenga como prioridad la desigualdad para escapar de la trampa de lento crecimiento y reducir las vulnerabilidades sociales y la inestabilidad política en el largo plazo. Al mismo tiempo, es igual de importante que Estados Unidos revierta la tendencia al na-

cionalismo, xenofobia y proteccionismo que se ha fomentado con el gobierno de Trump y que por el contrario, retorne a un enfoque de mayor cooperación para generar un marco propicio hacia la convergencia en América del Norte e implementar políticas sociales y económicas internas más progresivas. La renegociación del TLCAN puede jugar un pequeño papel en todo ello, siempre que se haga con un espíritu de cooperación y una visión solidaria con los tres firmantes. Una revisión nacionalista del TLCAN o una salida intempestiva de Estados Unidos solo podría complicar la tarea de hacer que la integración de América del Norte avance en beneficio de los ciudadanos de Estados Unidos, de México y de Canadá. 🌐

Referencias

- Autor, D. H., Dorn, D. & Gordon, H. H., 2016. The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, Issue 8, pp. 205-240.
- Bivens, J., 2017. *Adding insult to injury: How bad policy decisions have amplified globalization's costs for American workers*, Washington: Economic Policy Institute.
- Blecker, R. A., 2009. External shocks, structural change, and economic growth in Mexico, 1979-2007. *World Development*, 37(7), pp. 1274-1284.
- Blecker, R. A., 2016. The US economy since the crisis: Slow recovery and secular stagnation. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 13(2), pp. 203-214.
- Blecker, R. A. & Esquivel, G., 2013. Trade and the development gap. In: A. Selee & P. Smith, eds. *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*. Boulder. Colorado: Lynne Rienner, pp. 83-110
- Blecker, R.A. & Moreno-Brid, J.C. & Salat, I. (2017). "Trumping the NAFTA Renegotiation: An Alternative Policy Framework for Mexican-US Cooperation and Economic Convergence", *Real World Economic Review*, WEA, forthcoming. December.
- Caliendo, L. & Parro, F., 2015. Estimates of trade and welfare effects of NAFTA. *Review of Economic Studies*, 82(1), pp. 1-44.
- Cordera, R. et al, 2017. México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. UNAM.
- Hakobyan, S. & John, M., 2016. Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA. *Review of Economics and Statistics*, 98(4), pp. 728-741.
- Ibarra, C. A. & Ros, J., 2017. *The decline of the labor share in Mexico, 1990-2015*. Mexico City, International Economics Association World Congress.
- McBride, J. & Aly, M., 2017. *NAFTA's Economic Impact*, New York: Council on Foreign Relations.
- Mishel, L., Bernstein, J. & Shierholz, H., 2012. *State of Working America 2008/2009*. 12th edition ed. New York City: Economic Policy Institute.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J., 2010. Política social, pobreza y desigualdad. En: *Desarrollo y Crecimiento en la Economía mexicana: una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 274-292.
- Moreno-Brid, J.C., Ruiz Napoles, P. & Rivas Valdivia, J.C. , (2005), "NAFTA and the Mexican Economy: A Look Back on a Ten-Year Relationship", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol 30, 4, Summer.
- Puchet, M. & Punzo, L. edits., 2011. *Mexico Beyond NAFTA: Perspectives for the European Debate*. New York: Routledge Studies in Development Economics.
- Ruiz, Nápoles, P., 2017. Donald Trump, NAFTA and Mexico. *Voices of Mexico*, Issue 103, pp. 19-23.
- Stiglitz, J., 2015. *El precio de la desigualdad*. Barcelona: Penguin House Grupo Editorial.