

PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DEL TLCAN

LA MANO DE OBRA MEXICANA EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

*Sandra Polaski**

Panorama de los temas relativos a la mano de obra en el contexto del TLCAN

En México, la negociación del TLCAN generó esperanzas de crecimiento del empleo y de convergencia de salarios y productividad de los trabajadores mexicanos respecto a los de Estados Unidos y Canadá. Un acuerdo complementario al TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), creó instituciones para tratar asuntos laborales en el contexto de la relación comercial, y éste hizo del TLCAN el primer acuerdo comercial en el mundo en incluir disposiciones laborales y en tratar explícitamente este tipo de cuestiones.

A pesar de estas esperanzas y la creación de instituciones, el TLCAN ha tenido resultados decepcionantes para los trabajadores mexicanos. El impacto en el crecimiento del empleo ha sido más pobre de lo esperado. Los salarios han divergido, no convergido, de los del resto de América del Norte. Las instituciones del ACLAN han generado muy pocos beneficios tangibles, ya sea en el fomento a la cooperación intergubernamental en asuntos laborales o en la resolución de reclamos de que los derechos laborales garantizados por este acuerdo se hayan negado a los trabajadores.

Los resultados de la integración económica de América del Norte en el aspecto laboral siguen siendo para México uno de los retos incumplidos del pacto comercial y, en los años venideros, los tres gobiernos habrán de atenderlos como un asunto prioritario.

La primera parte de este trabajo analiza el patrón de empleo, salarios e ingresos en México en el periodo 1994-2004. La segunda parte se enfoca en el ACLAN y las instituciones laborales creadas. La última parte mira hacia el futuro y estudia los posibles cambios que México y sus socios del TLCAN pueden hacer al planteamiento de los problemas laborales.

Empleo

México tiene una mano de obra abundante. A mediados de los setenta, las altísimas tasas de crecimiento demográfico se tradujeron en un aumento de la fuerza de traba-

* Directora del Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo, Carnegie Endowment for International Peace. Correo electrónico: <spolaski@ceip.org>.

jo que continuó surtiendo efecto hasta finales de los noventa, a medida que esta población maduró y empezaba a buscar trabajo. Además, durante los ochenta y noventa, las mujeres se unieron a la fuerza de trabajo en tasas crecientes, debido, en parte, a la disminución de la tasa reproductiva, pero también por la necesidad de mayores ingresos en el hogar durante las recurrentes crisis económicas. En general, la fuerza de trabajo mexicana creció de 32.3 millones, justo antes del TLCAN, a 40.2 millones en 2002, lo cual significa que México necesitaba casi un millón de empleos por año simplemente para absorber el crecimiento de la oferta de mano de obra.¹

La teoría económica indica que, al abrirse al comercio, aumentará la demanda de trabajo en el país, con mayor abundancia de mano de obra, por lo que crecerán el número de empleos, los salarios o ambos. Desde luego, esto tendría un efecto deseable en un país con fuerza de trabajo abundante y creciente, como México. Sin embargo, en la práctica, el efecto de un pacto comercial como el TLCAN depende de muchos factores, incluyendo la tasa, el ritmo y el orden en que los aranceles se reducen o se eliminan en cada país. El siguiente análisis se centra en los cambios arancelarios entre México y Estados Unidos, ya que el comercio entre México y Canadá constituye una parte muy pequeña del comercio total de México.²

Con el TLCAN, Estados Unidos redujo los aranceles a casi todos los productos manufacturados mexicanos, principalmente a textiles y prendas de vestir, seguido por reducciones pequeñas, pero significativas, al calzado, químicos, artículos diversos y equipo de transporte. Estados Unidos también redujo los aranceles agrícolas e incrementó las cuotas, aunque el azúcar, uno de los productos agrícolas más importantes de México, sigue restringido con aranceles y cuotas. Otros productos agrícolas mexicanos se sujetan a restricciones por temporada, pero están programadas para levantarse en 2008. Mientras tanto, México redujo drásticamente los aranceles tanto a los productos agropecuarios como a prácticamente todos los manufacturados que vienen de Estados Unidos. Algunos aranceles a los productos agrícolas esenciales, como maíz y frijol, permanecerán hasta 2008, pero en la práctica el gobierno mexicano ya autorizó montos considerables de importación de maíz sin aranceles por encima de la cuota establecida.

El patrón de comercio entre ambos países tuvo cambios diversos debido a estas reducciones arancelarias. Desde el punto de vista de México, el efecto acumulado transformó el déficit neto en el comercio con Estados Unidos antes del TLCAN a un considerable excedente neto en 2002. Dicho excedente oculta un déficit pro-

¹ María Elena Vicario, Sandra Polaski y Dalil Maschino, *North American Labor Markets: A Comparative Profile* (Washington, D.C.: Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation; diciembre de 2003), disponible en <www.naalc.org>. Los cálculos de los autores se basan en información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

² En 2002, 89 por ciento de las exportaciones mexicanas fue a Estados Unidos, mientras que 1.7 por ciento se destinó a Canadá; 63 por ciento de las importaciones mexicanas venía de Estados Unidos y 4.2 por ciento, de Canadá. La información de Canadá se tomó de Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts; la de México, del INEGI, del System of National Accounts; y la de Estados Unidos, del Bureau of Economic Analysis y de National Income and Product Accounts.

gresivo en el comercio agrícola con Estados Unidos, que está más que compensado por un excedente en exportaciones manufacturadas de México. El comercio en servicios muestra un pequeño déficit para México.

El empleo manufacturero

Traducir estos cambios comerciales en resultados laborales no es fácil, pero pueden determinarse algunas cifras de empleos con razonable certeza. Respecto a la manufactura, la tarea se complica debido a la disponibilidad de la información. El gobierno mexicano registra el empleo manufacturero en dos diferentes series de datos. Una serie contempla los establecimientos manufactureros medianos y grandes que representan alrededor de 80 por ciento de la producción industrial, pero excluye el sector de las maquiladoras.³ Otra serie se ocupa de las maquiladoras, que son plantas ensambladoras para exportación.

En general, el empleo en las empresas manufactureras no maquiladoras en México fue menor en 2004 que en 1994, con excepción de las microempresas que se encuentran principalmente en el sector informal.⁴

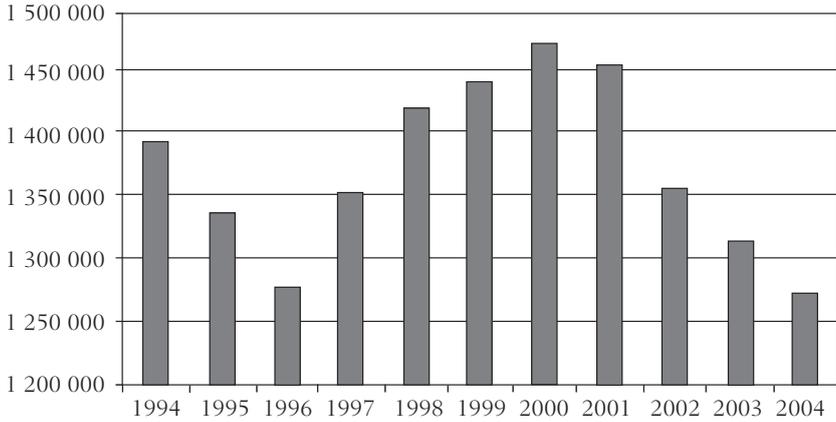
El empleo en el sector manufacturero no maquilador era de 1.39 millones en enero de 1994, luego cayó bruscamente durante la crisis del peso y más tarde empezó a recuperarse hasta alcanzar los 1.48 millones de trabajos en mayo de 2000, antes de volver a bajar durante los tres últimos años. La más reciente caída fue causada, en gran parte, por la recesión estadounidense. En la medida en que el TLCAN ha unido a México con la economía de Estados Unidos, el ciclo comercial de este último ha llegado a desempeñar un papel dominante en el destino económico de México. En enero de 2004, había 1.26 millones de empleos en las empresas manufactureras no maquiladoras, aproximadamente 160 000 menos que cuando el TLCAN entró en vigor (véase la gráfica 1).

El programa de maquiladoras fue creado por México y Estados Unidos en 1965 para permitir las importaciones de materiales y componentes hacia México sin aranceles y sin impuestos, para ser ensamblados y reexportados hacia Estados Unidos. Se concentra principalmente en los sectores de autopartes, electrónica y prendas de vestir. El crecimiento del número de empleos en las maquiladoras no es, en principio, atribuible al TLCAN, puesto que el programa es anterior al acuerdo, pero el TLCAN sí proporcionó importantes reducciones arancelarias en la ropa y, por lo tanto, impulsó ese subsector de las maquiladoras. Las plantas ensambladoras maquiladoras proveyeron alrededor de 800 000 nuevos empleos entre la promulgación del TLCAN, en enero de 1994, y el nivel más alto de empleo en el sector, en octubre de 2000. Después eliminaron aproximadamente 270 000 empleos

³ INEGI, Encuesta Industrial Mensual (EIM). Excluye microempresas (pequeños negocios con menos de cinco empleados que operan en el sector informal).

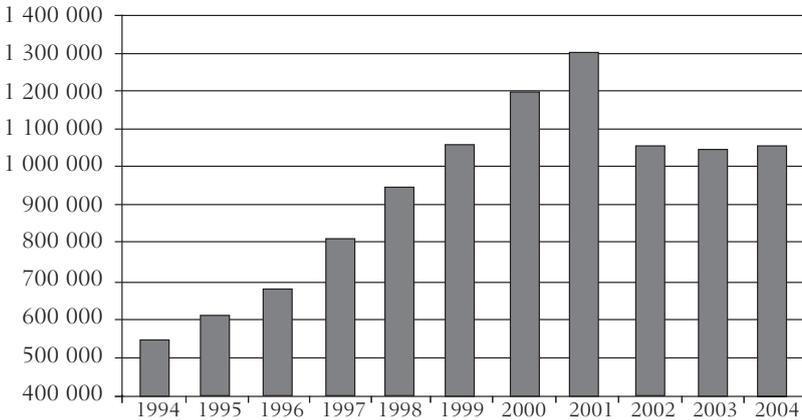
⁴ *Ibid.*

GRÁFICA 1
EMPRESAS MANUFACTURERAS NO MAQUILADORAS EN MÉXICO
(TOTAL DE EMPLEOS POR AÑO)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Encuesta Industrial Mensual (EIM).

GRÁFICA 2
EL EMPLEO EN LAS MAQUILADORAS EN MÉXICO
(TOTAL DE EMPLEOS POR AÑO)



FUENTE: INEGI, Indicadores mensuales de maquiladoras.

hasta marzo de 2004. Actualmente, las maquiladoras contratan a cerca de 529 000 trabajadores más que en los comienzos del TLCAN (véase la gráfica 2).

La producción de las plantas maquiladoras se destina casi por completo a la exportación, así que el empleo en ese sector puede atribuirse en gran medida al comercio, aunque no exclusivamente al propiciado por el TLCAN. En contraste, los datos sobre el empleo en las empresas manufactureras no maquiladoras comprenden tanto la producción para exportación como la destinada a los mercados nacionales, todo junto; por lo tanto, es difícil determinar la proporción de empleo atribuible a las exportaciones. Un estudio sugiere que los empleos manufactureros no maquiladores, atribuibles a las exportaciones, aumentaron aproximadamente en 500 000 entre 1993 y 1999, aunque después este número disminuyó.⁵ De esos empleos, cerca de 450 000 se debían a las exportaciones hacia Estados Unidos.

Sólo una parte del crecimiento del empleo en las exportaciones maquiladoras y no maquiladoras puede atribuirse al TLCAN. La devaluación del peso entre 1994 y 1995 impulsó significativamente todas las exportaciones mexicanas, pues ahora el dólar compra más del doble de productos mexicanos. Un estudio realizado por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC, por sus siglas en inglés) concluyó que la devaluación del peso de 1994 a 1995 tuvo mayor impacto en el crecimiento de las exportaciones manufactureras mexicanas hacia Estados Unidos que todos los cambios arancelarios relacionados con el TLCAN en conjunto.⁶ Los hallazgos de la USITC sobre el impacto relativo de diversos factores en los cambios de exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos indican que la reducción de aranceles del TLCAN explicaría probablemente una cuarta parte del aumento total de empleos por exportaciones manufactureras (maquiladoras y no maquiladoras), aproximadamente 250 000 empleos, mientras que la devaluación del peso, la baja en los costos del transporte y otros factores explicarían el resto.⁷

El resultado general del TLCAN ha sido un importante crecimiento en el volumen de exportaciones de manufacturas, aunque un decepcionante incremento en el empleo manufacturero. Esta desafortunada discrepancia entre la producción y el empleo surgió en México a mediados de los ochenta, pero al parecer se ha profundizado desde la promulgación del TLCAN.⁸ Este resultado ha sido explicado de distintas maneras. Una razón obvia es el crecimiento de la productividad, que disminuye la creación de empleos para cualquier nivel de exportaciones. Aunque la productivi-

⁵ Enrique Dussel Peters, "Industrial Policy, Regional Trends and Structural Change in Mexico's Manufacturing Sector", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003), Table 7.3, 256.

⁶ *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto de 2003), disponible en <www.usitc.gov>.

⁷ *Ibid.*

⁸ Rogelio Ramírez de la O., "What Has Changed in the Performance of Employment and Wages in Mexico after NAFTA?", documento preparado para el Third Seminar on Income and Productivity of the North American Commission on Labor Cooperation (febrero de 2000), disponible en <www.naalc.org/english/publications>.

dad sí aumentó en las empresas manufactureras mexicanas en los últimos diez años (véase la gráfica 5), avanzó sólo modestamente, por lo que por sí sola no explica el lento incremento del empleo manufacturero.

Otro factor que probablemente explica parte del fenómeno es que en México la exportación manufacturera se basa cada vez más en un modelo de producción en el cual los componentes son importados, procesados o ensamblados y luego reexportados. En este modelo, los efectos indirectos de estas operaciones en el resto de la economía son muy limitados porque sólo las operaciones de procesamiento o ensamblaje benefician al mercado laboral. No se crean cadenas hacia adelante ni hacia atrás, como los negocios proveedores de partes y materiales, lo que limita el efecto multiplicador en el empleo que, de otra manera, sería de esperarse con cualquier aumento en las exportaciones. Este modelo es especialmente notorio en el sector maquilador, en el que 97 por ciento de los componentes son importados y sólo 3 por ciento se producen en México. Sin embargo, el sector de exportaciones no maquilador muestra un patrón similar. La producción interna de las empresas multinacionales que operan en México en sectores como la industria automotriz y la electrónica depende fuertemente de insumos importados. Es probable que los fabricantes mexicanos que anteriormente proveían insumos a estas grandes empresas manufactureras hayan perdido una parte importante de su producción y, por lo tanto, sean responsables, en cierta medida, del debilitamiento del empleo manufacturero.⁹

Asimismo, para explicar la caída del empleo manufacturero nacional es importante el hecho de que algunos productos de fabricación mexicana han sido desplazados directamente por las importaciones. El limitado crecimiento del empleo en la manufactura orientada hacia los mercados nacionales ha ocurrido principalmente en compañías muy pequeñas y en el sector informal, donde los sueldos son bajos y, por lo general, no hay prestaciones.

En México, el modelo de manufactura de exportación tampoco ha logrado generar un aumento importante de trabajos altamente calificados en áreas como la investigación, la ingeniería, el diseño y la contabilidad. Un estudio sobre este tema en las empresas manufactureras en México reveló que en 2000 el porcentaje representado por el trabajo calificado en el sector manufacturero era 9.9 por ciento.¹⁰ Este porcentaje era menor que el correspondiente a la economía en general, que era 13.9 por ciento.

La limitada creación de empleos en el modelo manufacturero que actualmente prevalece en México es preocupante cuando se pone en el contexto de otros cam-

⁹ Este efecto podría ampliarse por la tendencia de la política monetaria mexicana de sobrevaluar el peso como medio de control de la inflación. Esto pone en desventaja a los productores mexicanos cuando tratan de exportar, mientras que favorece a las multinacionales que utilizan a México como una plataforma de ensamblaje, pues el movimiento de componentes hacia México y de productos terminados hacia fuera eliminará o, por lo menos, reducirá los efectos de las tasas de cambio.

¹⁰ Estas cifras corresponden a la manufactura en general. Aquí, el término *no calificado* se refiere a personas hasta con doce años de educación formal, mientras que el *calificado* es quien tiene trece años o más. José Romero y Alicia Puyana, "The Mexican Economy after Two Decades of Trade Liberalization" (mimeo, 2002).

bios que probablemente afecten el futuro crecimiento del empleo en el sector. México gozó la ventaja de ser el primer país con mano de obra barata que firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, a medida que se negocien más acuerdos de libre comercio, que se extiendan los programas de preferencia unilateral y se aumente el número de miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), dicha ventaja se irá diluyendo. Particularmente, el ingreso de China a la OMC ha significado una enorme competencia para las exportaciones manufactureras mexicanas, sobre todo en los sectores de uso intensivo de mano de obra como el de la ropa y la electrónica. En 2003, China desplazó a México como el segundo mayor exportador hacia Estados Unidos (después de Japón). No es casualidad que México fuera el último miembro de la OMC en aceptar los términos para el ingreso de China a esta organización. La proliferación de tratados de libre comercio por parte de Estados Unidos y Canadá significa también que las ventajas que tenía el mercado mexicano se debilitarán conforme otros países con mano de obra barata obtengan esos mismos beneficios. Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio propuestos con Centroamérica añadirían una considerable cantidad de mano de obra aún más barata a la oferta regional disponible, lo que acabaría con la actual ventaja de México.

El empleo en el sector agrícola

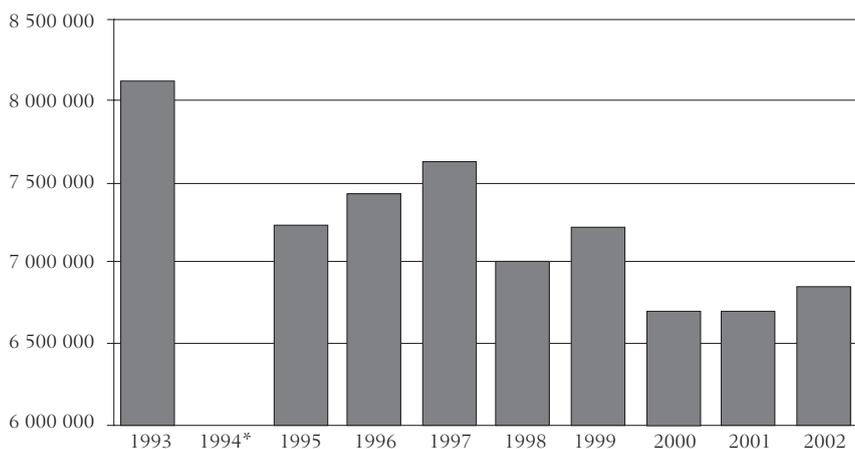
Como se observó anteriormente, México ha presentado un déficit neto en el comercio de productos agrícolas con Estados Unidos cada año desde que el TLCAN entró en vigor, con excepción de la crisis de 1995, cuando la devaluación del peso provocó que la mayoría de los productos denominados en dólares fuera demasiado cara para los mexicanos. El déficit agrícola existió antes del TLCAN, pero aumentó tras su promulgación y se profundizó en 2002 más que en cualquier otro año. Todavía están por eliminarse los aranceles sobre los cultivos de primera necesidad en Estados Unidos y México, de manera que seguirá evolucionando la naturaleza del comercio agrícola bilateral. Sin embargo, con lo que se ha visto hasta el momento, el modelo reta a la convicción generalizada de que la liberalización de la agricultura es buena para países en vías de desarrollo que mantienen relaciones comerciales con países desarrollados. La única ventaja que México tiene, el incremento en las exportaciones de frutas y verduras, no se ha mantenido a la par con las importaciones de granos y semillas estadounidenses. Quizá esto se deba, en parte, a una mayor eficiencia de los productores de Estados Unidos, pero también a los subsidios de que gozan en dicho país. Se calcula que, de 1999 a 2001, el grano estadounidense se vendió en México a precios 30 por ciento o más por debajo del costo de producción.¹¹

El aumento progresivo del déficit comercial se ha traducido en pérdidas de empleo en la agricultura. En México, éste había tenido un pequeño incremento a

¹¹ *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no. 1 (Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003), disponible en <www.iatp.org>.

finales de los ochenta y a principios de los noventa, con lo que se llegó a contratar a 8.1 millones de mexicanos a finales de 1993, justo antes de que el TLCAN entrara en vigor, pero luego hubo una tendencia a la baja que llegó a 6.8 millones de trabajadores para finales de 2002, lo que significó una pérdida de 1.3 millones de empleos.¹² Aunque esta disminución no puede atribuirse sólo al TLCAN, otros factores, como la fuerte devaluación del peso en 1994 y 1995, obraron en sentido opuesto, es decir, hacia un crecimiento de las exportaciones mexicanas respecto a las importaciones. De hecho, 1995 fue el único año posterior al TLCAN en el que México tuvo un excedente en el comercio agrícola con Estados Unidos; después, el empleo agrícola mejoró levemente durante un periodo corto. No obstante, una vez que se estabilizó el peso, el balance del comercio agrícola nuevamente fue negativo para México y el empleo en este sector volvió a caer. Durante este periodo, México liberalizaba el comercio con otros socios, así que no se puede imputar todo el impacto al TLCAN; pero la OMC ha determinado que México redujo sus aranceles agrícolas a Estados Unidos mucho más que para otros socios comerciales.¹³ Por lo tanto, la liberalización agrícola relacionada con el TLCAN es el factor más importante en la pérdida de empleos agrícolas en México (véase la gráfica 3).

GRÁFICA 3
EMPLEO EN LA AGRICULTURA EN MÉXICO
NÚMERO DE EMPLEOS POR AÑO



* No se dispone de datos para 1994.

NOTA: No se llama agricultura al sector primario, que incluye pesca, caza y bosques.

FUENTE: INEGI y STPS, Encuesta nacional de empleo (ENE).

¹² Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*, basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI y en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de la STPS y el INEGI.

¹³ *World Trade Report* (Ginebra: OMC, agosto de 2003), disponible en <www.wto.org>.

La expulsión de mano de obra en el sector agrícola anula el aumento de empleo en el sector de manufactura de exportación en el periodo posterior al TLCAN. Como se mencionó antes, es imposible establecer con precisión qué proporción del aumento de los empleos en la manufactura de exportación, entre 1994 y 2002, se puede atribuir directamente al TLCAN. No obstante, es evidente que los efectos del acuerdo comercial en su conjunto no han arrojado hasta el momento una gran ganancia neta en el empleo en general; quizá hasta haya habido una pequeña pérdida para México. Además, los efectos a largo plazo siguen siendo inciertos, pues aunque la mayoría de los aranceles en la manufactura ya han sido eliminados, todavía no se ha eliminado la mayor parte de los aranceles en los productos agrícolas de primera necesidad.

A pesar de que el crecimiento del empleo relacionado con el comercio ha sido decepcionante desde la promulgación del TLCAN, la sustitución de empleos en el sector agrícola por trabajos en el sector manufacturero es generalmente positiva para el desarrollo, pues representa un paso adelante en la escala de la producción. Sin embargo, como se señaló, existen razones para preocuparse por el sector manufacturero mexicano. Entre otras, el limitado desarrollo de cadenas manufactureras hacia adelante y hacia atrás que podrían multiplicar los empleos, la disminución de la ventaja que tenía México de ser el primer país en desarrollo en participar en acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y la caída del empleo en la manufactura orientada al consumo nacional.

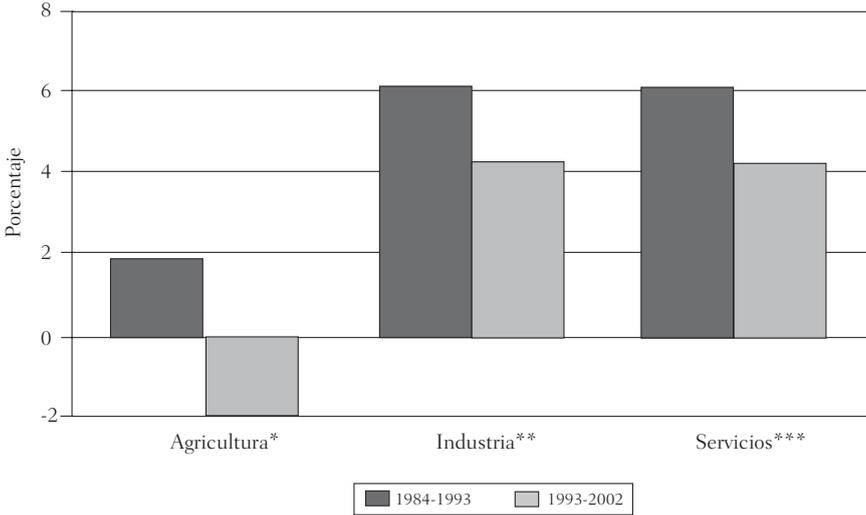
El empleo en el sector servicios

El TLCAN ha producido muy pocos efectos directos sobre el empleo en el sector servicios porque la mayoría de éstos no se comercializan, excepto los financieros y las telecomunicaciones que no hacen uso intensivo de mano de obra. México sufrió un pequeño déficit comercial en servicios respecto a Estados Unidos; así, es probable que cualquier impacto en el empleo haya sido negativo, aunque no muy grande. No obstante, el sector servicios es clave para una comprensión general de la situación del empleo en México, pues es ahí donde la mayor parte de los mexicanos encuentran trabajo. También es el epicentro del crecimiento del llamado sector informal. El empleo en el sector servicios pasó de representar 51 por ciento del empleo total, justo antes de que el TLCAN entrara en vigor, a 57 por ciento, en 1997. La mayoría de su crecimiento se debió a la absorción de mano de obra del sector agrícola, el cual disminuyó de 25.7 por ciento, en 1993, a 17.3 por ciento, en 2002 (véase la gráfica 4).¹⁴

El desplazamiento de la agricultura de subsistencia, debido en parte al aumento de las importaciones agrícolas desde Estados Unidos y por las reducciones arancelarias propias del TLCAN, provocó que en los hogares rurales se tuviera que luchar por mantener niveles adecuados de ingresos. México no tiene un programa

¹⁴ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*

GRÁFICA 4
 PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO POR SECTOR
 EN MÉXICO, ANTES Y DESPUÉS DEL TLCAN



* El sector primario incluye agricultura, caza, pesca y bosques.

** El sector secundario incluye minería, manufactura y construcción.

*** El sector terciario incluye transporte, servicios, comunicaciones, comercio y servicios financieros y sociales. Las cifras son revisadas por la STPS y el INEGI.

FUENTE: INEGI y STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

de seguro de desempleo, así que los trabajadores desplazados tienen que encontrar otra alternativa. Debido al lento crecimiento del empleo en la manufactura y a las limitadas habilidades de muchos trabajadores agrícolas, se encontraron (o se crearon) empleos mal pagados y de baja productividad en el sector servicios, como el trabajo doméstico, el ambulante, la construcción, los servicios personales y las reparaciones. La mayoría de estos empleos está en el sector informal, que comprende el autoempleo, el empleo en microempresas y otras formas que no ofrecen prestaciones, como seguro médico o pensiones.¹⁵ En general, el sector informal creció durante casi toda la década de los noventa; en 1995 y 1996, después de la crisis del peso y de la subsiguiente contracción de la economía, el empleo informal representaba casi 50 por ciento de todo el empleo en México. Después del crecimien-

¹⁵ Existen varias definiciones del término sector informal. La que se utilizó aquí fue elaborada para la STPS por Clara Jusidman en 1993. Considera el tamaño del establecimiento, la posición que tiene y la industria a la que pertenece.

to económico que se reanudó a finales de los noventa, el sector informal se redujo, aunque aún representó aproximadamente 46 por ciento de los empleos mexicanos.¹⁶ No hay ninguna señal de que estos trabajadores mal pagados y de baja productividad vayan a ser absorbidos por el sector mexicano de exportaciones en un futuro cercano.

Los salarios y la productividad

Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son más bajos ahora que cuando el TLCAN entró en vigor, aunque esta impresionante caída no se le puede atribuir totalmente. De hecho, hoy en día, los salarios están por debajo de los niveles de 1980. Gran parte de la disminución de los salarios reales observada en los últimos años se originó en dos periodos de fuertes bajas salariales. El primero tuvo lugar durante la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta, cuando la devaluación del peso y las políticas de contracción —diseñadas para lograr una estabilidad macroeconómica y alcanzar los términos demandados por los acreedores internacionales de la deuda mexicana— llevaron a una estrepitosa caída de los salarios. El segundo ocurrió debido a la crisis del peso de 1994 y 1995. Al devaluarse fuertemente esta moneda en cada crisis, el costo de los productos importados y la tasa de inflación se dispararon, mientras que el gobierno constreñía los salarios mediante políticas monetarias y de restricción de los aumentos salariales. Poco a poco, éstos se fueron recuperando de tales impactos macroeconómicos. No obstante, en ninguno de los dos periodos, crecieron lo suficiente para recuperar los niveles anteriores. Este patrón es válido para los sectores transables y no transables de la economía, así como para los empleados de las empresas pequeñas, medianas y grandes.¹⁷

Aunque el TLCAN no es la causa de las dos principales caídas de los salarios en México, llama la atención que un acuerdo de libre comercio que aumentó drásticamente las exportaciones y la inversión extranjera directa no haya hecho más por incrementar los salarios y los niveles de vida de los trabajadores mexicanos promedio —ni siquiera para los trabajadores de la mayoría de las empresas exportadoras— en relación con los niveles anteriores al TLCAN. La teoría comercial dice que un país con abundancia de mano de obra poco calificada que se abre al comercio, como México, experimentaría aumentos en los salarios de sus trabajadores poco calificados. No obstante, los salarios para los trabajadores de producción manufacturera maquiladora y no maquiladora siguen por debajo de los niveles anteriores al TLCAN. Algunos analistas han indicado que, por distintas razones, el comercio internacional demandó más mano de obra altamente calificada que trabajadores menos calificados

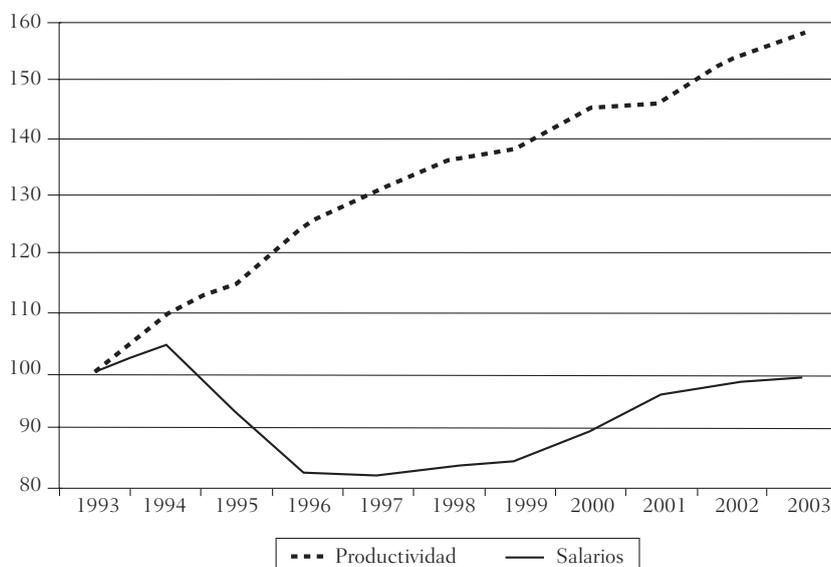
¹⁶ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...*

¹⁷ Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Employment and Wages: Enduring the Costs of Liberalization and Economic Reform", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003).

en México.¹⁸ Sin embargo, los salarios reales de los trabajadores altamente calificados en el sector manufacturero (como el personal profesional, técnico y administrativo) estaban a finales de los noventa por debajo de los de 1993, con excepción de algunas regiones en la frontera con Estados Unidos.¹⁹ Este mismo patrón es válido para otros sectores de la economía. Los trabajadores con títulos universitarios, incluso aquellos con posgrados, recibieron salarios reales más bajos en 2000 que en 1993.²⁰

Este decepcionante panorama salarial ha prevalecido a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos se ha incrementado desde que el TLCAN entró en vigencia, en particular en los sectores comerciales (véase la gráfica 5).

GRÁFICA 5
PRODUCTIVIDAD MANUFACTURERA Y SALARIOS REALES EN MÉXICO
ÍNDICE: 1993 = 100



FUENTE: INEGI, EIM.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Raymond Robertson, "Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience", *World Economy* 23, no. 6 (junio de 2000): 827-849.

¹⁹ Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues", julio de 2003. Este trabajo, encargado para este informe, se encuentra en el archivo de la autora.

²⁰ Romero y Puyana, *The Mexican Economy*, según información de la Encuesta Nacional de Empleo de la STPS.

El aumento de la productividad es una condición necesaria para el incremento sustentable de los salarios, pues con el tiempo una economía sólo puede permitirse consumir lo que produce. Sin embargo, este aumento no es suficiente para garantizar incrementos. Los resultados salariales dependerán, por una parte, de la oferta y la demanda en los mercados laborales y, por la otra, de la calidad (y sesgo) de las instituciones que determinen cómo se distribuyen las ganancias de la productividad. Actualmente, la oferta del mercado laboral, en la mayoría de las categorías laborales en México, sigue excediendo la demanda, lo que explica, por lo menos en parte, los bajos salarios. Además, la progresiva integración a la producción global, debida a la liberalización del comercio y el mejoramiento de la protección a los inversionista extranjeros, ha significado que la competencia en muchas categorías de mano de obra no calificada o semicalificada se encuentre no sólo en los mercados laborales nacionales sino también en los internacionales, a medida que las empresas toman decisiones sobre producción y compra de componentes basadas parcialmente en los costos laborales en distintos países. El ingreso de China y otros países con mano de obra barata a la OMC ha incrementado la oferta de este recurso para las empresas, al tiempo que garantiza el acceso de sus productos a los mercados más ricos del mundo, incluyendo Estados Unidos y Canadá. Las diferencias en los aranceles y los costos de transporte quizá no compensen las grandes asimetrías en los costos laborales unitarios, los cuales representan la combinación de salarios y productividad.

Aunque sin duda tanto la oferta y la demanda de los mercados laborales como la producción global contribuyen al desacoplamiento de salarios y productividad, según se ha visto en México, también es cierto que las instituciones mexicanas se han opuesto a los incrementos salariales. Por ejemplo, el gobierno mexicano adoptó la política de constreñir el salario mínimo a lo largo de casi todas las décadas de los años ochenta y noventa. Esto se hacía tanto por el ajuste estructural requerido por las agencias crediticias internacionales como para aumentar la competitividad global de la mano de obra y de las exportaciones. El salario mínimo determina muchos otros salarios en México, que se establecen como múltiplos del mínimo, así que el impacto se siente más allá de los empleos menos remunerados. Al parecer, el gobierno de México ha decidido permitir que los salarios mínimos se recuperen ligeramente. El salario mínimo real aumentó 3.1 por ciento durante el periodo 2001-2003.²¹ Aunque representa un incremento muy pequeño, revierte la política de los gobiernos anteriores, cuando la represión del salario mínimo era más marcada.

Además de la fijación del salario mínimo, otras instituciones que establecen salarios han actuado con debilidad. La sindicalización y las negociaciones colectivas, que son los principales mecanismos institucionales para determinar cómo se distribuirán las ganancias obtenidas de los incrementos de la productividad entre patrones y trabajadores, han sido restringidas en México. Las leyes laborales favo-

²¹ "Cómo vamos y hacia dónde vamos" (México: Gobierno de México, Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia, junio de 2004), resumen ejecutivo.

recen a los sindicatos que ya tienen control de los contratos colectivos e históricamente han funcionado para mantener el dominio de aquellos sindicatos vinculados con el PRI. Las mismas leyes que permiten que un solo sindicato tenga contrato colectivo en un lugar de trabajo, también han sido utilizadas para la colusión entre empleadores y sindicatos corruptos o inexistentes. En algunas maquiladoras, por ejemplo, los patrones firmaron “contratos de protección” con dichas organizaciones o individuos, impidiendo así que los trabajadores o sindicatos legítimos pudieran negociar incrementos salariales. De igual manera, la práctica de firmar periódicamente pactos salariales nacionales entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos predominantes ha sido una limitante en las negociaciones colectivas al nivel de las industrias o empresas.

Existe una gran cantidad de acusaciones probadas de que autoridades laborales mexicanas permiten a los patrones coludirse con sindicatos no representativos para evitar una auténtica negociación.²² A pesar de que se han hecho esfuerzos durante los últimos tres años para reformar la ley laboral y así permitir una completa libertad de asociación y de negociación colectiva, no hay consenso en el Congreso mexicano para avanzar.

Desigualdad y pobreza

Es imposible analizar los problemas laborales en México sin mencionar, por lo menos, la desigualdad y la pobreza. La primera es alta en México, al igual que en gran parte de Latinoamérica. Éste es un asunto preocupante porque se ha demostrado que las sociedades con economías muy desiguales reducen la pobreza de manera menos efectiva y a menor velocidad que las sociedades más igualitarias.²³ Algunos estudios también han demostrado que el crecimiento económico se reduce a largo plazo debido a la pronunciada desigualdad en la distribución de ingresos, por lo que se limitan los ingresos de todos.²⁴ La gran desigualdad y pobreza

²² El acuerdo laboral complementario del TLCAN incluye disposiciones respecto a las peticiones públicas que podrían presentarse a cualquiera de los gobiernos miembros si se cometieran violaciones de los derechos laborales en cualquiera de los otros países signatarios del TLCAN. Se han presentado muchas peticiones en que se denuncia que en México se interfiere con los derechos de libertad de asociación y de negociación colectiva. Las peticiones se llevaron a las Oficinas Administrativas Nacionales de Estados Unidos y Canadá, organismos que administran el acuerdo para estos países. Aunque expresaron sus conclusiones en términos diplomáticos, la Oficina Administrativa Nacional de Estados Unidos encontró en varios casos importantes deficiencias en esta área (véase <www.dol.gov/ilab/programs/nao>). Véanse las peticiones canadienses en <http://www.hrsdc.gc.ca/en/lp/spila/iale/01International_Agreement_on_Labour_Cooperation.html>.

²³ Véase, por ejemplo, Martin Ravallion, “Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?”, en World Bank Policy Research Working Paper no. 1775 (Washington, D.C.: World Bank, 1997). El sitio web del Banco Mundial ofrece un útil resumen de investigación sobre este tema en <www.worldbank.org/poverty/inqual/abstracts/index.htm>.

²⁴ Dani Rodrik, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts and Growth Collapses* (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University, 1997), ofrece un modelo político-económico. Pueden encontrarse otros también en el sitio web del Banco Mundial.

debilitan la estabilidad social y la cohesión política. Según veremos en este análisis, uno de los efectos más negativos de aquéllas es que limitan la demanda interna, algo importante que hay que considerar si en México se quiere avanzar hacia una mayor cantidad de empleos y un aumento en los ingresos.

La desigualdad en los ingresos había ido disminuyendo en México durante varias décadas hasta principios de los ochenta, pero dio marcha atrás después de la crisis de 1982 con la consiguiente contracción macroeconómica y reformas estructurales. La desigualdad se agudizó durante la mayor parte de la década siguiente, pero nuevamente empezó a disminuir a principios de los noventa, justo antes del TLCAN. Sin embargo, desde 1994 ha ido aumentando nuevamente. Comparado con el periodo anterior al TLCAN, los hogares más acaudalados, que representan 10 por ciento, habían incrementado su parte de ingreso nacional, mientras que el otro 90 por ciento había perdido parte de su ingreso o no había experimentado cambio alguno.²⁵

En México, la desigualdad en el ingreso tiene también una dimensión geográfica. Históricamente, los estados del sur de México han sido más pobres, mientras que las regiones que rodean la capital y las que se encuentran en la frontera con Estados Unidos han sido relativamente más prósperas. De 1940 a 1980, las proyecciones de políticas gubernamentales dirigidas a corregir este problema llevaron a una convergencia progresiva en el ingreso per cápita entre regiones. No obstante, a partir de la crisis macroeconómica de los años ochenta, la gran tendencia hacia la convergencia en los ingresos regionales se detuvo primero y luego se revirtió, lo que provocó que esta desigualdad se acrecentara de nuevo en los años noventa.²⁶

En México, el porcentaje de gente que vive en la pobreza extrema ha seguido un patrón similar, es decir, se contrajo drásticamente durante los años sesenta y setenta (de 61 por ciento a 30 por ciento) y luego se incrementó después de la crisis de la deuda de 1982. De la misma manera, la incidencia de pobreza aumentó durante lo que quedaba de los años ochenta hasta alcanzar 41 por ciento en 1989, y luego empezó a disminuir un poco a principios de los noventa, con una tasa de pobreza extrema de 31 por ciento cuando el TLCAN entró en vigor. La pobreza registró otro aumento durante la crisis del peso de 1994-1995 y llegó a más de 40 por ciento. A partir de entonces volvió a disminuir, pero sólo hasta 31 por ciento, por lo que la proporción de mexicanos que viven en la pobreza sigue siendo todavía más alta que el nivel alcanzado a finales de los setenta.²⁷

²⁵ Vicario, Polaski *et al.*, *North American Labor...* Información basada en el INEGI, ENIGH y *The Mexican Economy* (véase nota 15).

²⁶ Gerardo Esquivel, *Sources of Regional (Non)Convergence in Mexico* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), disponible en <www.worldbank.org>.

²⁷ Diana Alarcón y Eduardo Zepeda, "Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America", *Journal of Development Studies* (en proceso de edición).

Las instituciones laborales creadas por el TLCAN

En la primera parte de este trabajo, se observó que el TLCAN venía acompañado de un acuerdo laboral complementario, el ACLAN,²⁸ con lo cual el TLCAN fue el primer acuerdo comercial en el mundo que incluyó y trató explícitamente problemas laborales. El ACLAN exige que las partes hagan respetar eficazmente sus propias leyes laborales en once distintos puntos, incluyendo la libertad de asociación, los trabajos forzados, la negociación colectiva, el derecho a huelga, el trabajo infantil, los salarios mínimos, la no discriminación en el empleo, la igualdad de salarios para un mismo trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la compensación por accidentes laborales y los derechos de los trabajadores migrantes.

El acuerdo también creó nuevas oficinas de asuntos laborales en cada uno de los países y un consejo, integrado por los tres ministros de Trabajo. Las instituciones del ACLAN fueron diseñadas para comprometer a los tres gobiernos de América del Norte en actividades de cooperación para mejorar los estándares laborales en el continente y proveer un mecanismo para resolver las controversias en torno al acatamiento de las obligaciones que el tratado impone a los Estados miembros.

Asimismo, el ACLAN creó un contexto institucional y un espacio para la participación de la sociedad civil de los tres países en la puesta en marcha del acuerdo, que ofrece a los ciudadanos de cualquiera de los tres países la oportunidad de informar a los otros gobiernos si no se ha cumplido con los términos del acuerdo. Los ciudadanos pueden presentar peticiones a los gobiernos miembros si los derechos laborales contemplados en el acuerdo son violados en cualquiera de los otros países pertenecientes al TLCAN. Hacia principios de 2004 se habían presentado 28 peticiones a uno o más de los tres gobiernos, en las que se denunciaban violaciones a la libertad de asociación, las negociaciones colectivas, las leyes sobre seguridad y salud, los derechos de los migrantes y la discriminación contra las mujeres trabajadoras. A menudo, estas peticiones las presentan alianzas ad hoc de grupos transfronterizos, en los cuales participan sindicatos laborales y ONG orientadas a la defensa de derechos laborales de dos o más países. Estas peticiones se registraron en las Oficinas Administrativas Nacionales de Estados Unidos, México y Canadá que administran el acuerdo en los tres países.²⁹

A pesar del novedoso acuerdo, que creó nuevas instituciones, y de las nuevas alianzas transfronterizas de la sociedad civil, el ACLAN ha incumplido las expectativas de la mayoría de los observadores. Aunque los gobiernos han hecho averiguaciones en relación con las peticiones públicas, se ha avanzado muy poco en los reclamos particulares o en los problemas de fondo que dieron origen a las peticiones. Los mecanismos de cooperación, como seminarios, han abordado temas importantes

²⁸ "The North American Agreement on Labor Cooperation", disponible en <www.naalc.org>.

²⁹ Los sitios web de las Oficinas Administrativas Nacionales de los tres países se pueden encontrar en <<http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/business/cluster/category/ilaa.shtml>> (Canadá); <<http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/main.htm>> (Estados Unidos); <http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/index.html> (México).

que podían beneficiarse de la cooperación transfronteriza, como la capacitación, pero ninguno de ellos ha logrado que los esfuerzos continúen o que los programas se lleven a cabo. Debido en parte a este fracaso, el ACLAN carece de aceptación y legitimidad a los ojos de sus partidarios naturales, sindicatos y ONG laborales.

Es importante observar que ninguno de los tres gobiernos ha reproducido este modelo en los tratados comerciales más recientes. Estados Unidos y Canadá incluyeron disposiciones laborales en todos los tratados comerciales que negociaron después del TLCAN, pero no utilizaron el modelo del ACLAN. México ya no incorporó dichas disposiciones en los tratados comerciales subsiguientes. Respecto a las negociaciones estadounidenses y canadienses, se han modificado dos aspectos fundamentales del ACLAN. En primer lugar, el ACLAN creó tres categorías de los derechos laborales, con diferentes niveles de obligatoriedad. Esta priorización de ciertos derechos no coincide precisamente con “los derechos laborales fundamentales” acordados internacionalmente y reconocidos tanto por la OIT como por sus Estados miembros.³⁰ Desde que la OIT publicó su Declaración sobre los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo en 1998, los negociadores estadounidenses y canadienses hacen coincidir los derechos laborales contemplados en los tratados comerciales con las normas de la OIT. En segundo lugar, el ACLAN cuenta con un procedimiento largo e inviable que retrasa o impide el acceso a mecanismos de solución de controversias. Este procedimiento, llamado Comité Evaluador de Expertos (CEE), exige que cualquier gobierno miembro del tratado que presente una queja sobre la aplicación de la ley en otra parte debe someter su propio desempeño en esos asuntos a un escrutinio igual. Esto constituye un perverso mecanismo de disuasión para quien pretenda recurrir a este comité. Como es obligatorio convocar al CEE antes de proceder a un arreglo de controversias, se desalienta la aplicación del acuerdo. En negociaciones posteriores, Estados Unidos y Canadá abandonaron esta práctica y crearon mecanismos de aplicación más eficientes para hacer cumplir las disposiciones laborales de los pactos comerciales.

Existen otras deficiencias en el pacto que contribuyen a la ausencia de apoyo social y probablemente a su pobre desempeño. La sociedad tiene poca oportunidad de supervisar las disposiciones y las instituciones del ACLAN. No hay ningún recurso en caso de que un gobierno se niegue a aceptar una petición pública o a arreglar una controversia sobre la violación de alguno de los términos del acuerdo. A diferencia del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), no existe una instancia independiente que revise los reclamos ciudadanos si un gobierno no cumple con las obligaciones del acuerdo. Tampoco hay una participación social eficaz en la elección de las actividades cooperativas que habrán de asumir los gobiernos. El fortalecimiento del ACLAN es un tema que merece la atención de los responsables de delinear la política en los tres países. Un ACLAN mejorado y su aplicación sistemática podrían contribuir a los esfuerzos transfronterizos para

³⁰ Los derechos laborales fundamentales de la OIT son la libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzado, la eliminación del trabajo infantil riesgoso y la no discriminación en el empleo.

resolver los problemas laborales de los tres países; al mismo tiempo, lograría que la sociedad civil se involucrara más y que la legitimidad de la integración norteamericana se reforzara en la opinión pública. A continuación, se analizarán algunas propuestas para mejorar el acuerdo laboral.

Conclusiones y recomendaciones

Diez años no son suficientes para evaluar los efectos a largo plazo del TLCAN sobre el empleo, los salarios y los ingresos en México. Sin embargo, tras diez años de experiencia, se han aprendido algunas lecciones que pueden ser útiles para la formulación de nuevas políticas mexicanas.

La experiencia del TLCAN demuestra que en economías en vías de desarrollo con excedente laboral como México, los pactos comerciales no sirven para producir crecimiento neto del empleo si no se aplican otras políticas enfocadas a este objetivo. Las políticas orientadas a maximizar el incremento del empleo a partir del comercio tendrían que incluir medidas para promover las industrias proveedoras de insumos y otras industrias de apoyo en el país en desarrollo, así como condiciones en el acuerdo comercial que recompensen el uso de insumos nacionales en la producción de exportación, en vez de desalentarlo. Probablemente no se podrá renegociar estas disposiciones en el TLCAN, y la evolución de las cadenas de producción en las actuales industrias de exportación de México indica que el sector de exportación no será la fuente de un importante crecimiento del empleo en un futuro cercano. Por lo tanto, el gobierno mexicano debería dar más prioridad a incentivar la demanda nacional, promoviendo el empleo y mejorando los ingresos.

El sector agrícola requiere de una atención especial. La supresión progresiva de todos los aranceles agrícolas, que culminará en 2008, causará otro impacto negativo en ese sector. México no ha aprovechado los primeros diez años del TLCAN para preparar a los pequeños agricultores con vistas a la liberalización del comercio. Con 17 por ciento de su fuerza laboral dedicada aún a la agricultura, el tema debería ser de gran prioridad durante los próximos cuatro años. Además, se deberían adoptar políticas que hagan que los agricultores opten por cultivos competitivos, que ayuden a los pequeños agricultores a hacer llegar sus productos a los mercados, que generen fuentes alternativas de empleo en áreas rurales y que promuevan fuertemente la inversión en educación en dichas áreas a fin de que la población esté preparada para desempeñar ocupaciones más modernas.

Las políticas salariales también merecen atención, tanto para incrementar la demanda nacional en general como para enfrentar los desequilibrios progresivos en la distribución de los ingresos. El aumento de la productividad en México no se ha traducido en mejoras salariales. Esto se debe, en parte, al continuo excedente en la oferta de mano de obra, pero también a las políticas gubernamentales y a las instituciones que determinan tendenciosamente los salarios. Al parecer, el actual gobierno concluyó que el salario mínimo es muy bajo, considerando los aumentos que ha otorgado en años recientes, pero debería hacer más para recuperar una mayor parte

del poder adquisitivo perdido en las dos últimas décadas. Una solución podría ser vincular los incrementos al salario mínimo con el promedio de aumento de la productividad de la economía. Sería una fórmula sistemática y sustentable para fomentar la demanda nacional en todos los rubros de la economía; además, para llevar capital de los sectores de menor a mayor productividad, y para que los patrones capacitaran a los trabajadores ocupados en tareas de baja productividad.

Asimismo, hay que prestar mucha más atención a la desigualdad y la pobreza en la sociedad mexicana. Más allá de la justicia social, el grado de desigualdad y el tamaño de la población que vive en la pobreza limita la demanda nacional, y en el restrictivo contexto económico internacional actual, será esencial una demanda nacional más fuerte si la economía mexicana quiere crecer a niveles aceptables. Algunas de las políticas que se mencionaron anteriormente, incluyendo la de apoyo al campo y los incrementos al salario mínimo, contribuirían directamente a disminuir la pobreza. Al atacar la desigualdad, también se enfrenta la pobreza. Según un estudio reciente, en toda Latinoamérica, la pobreza podría reducirse a la mitad hacia el año 2015 si la desigualdad se redujera 4 por ciento, incluso habiendo un crecimiento general per cápita de sólo 3 por ciento. El sistema fiscal exige una atención seria y sostenida si se pretende recaudar suficientes recursos y redistribuirlos para enfrentar este desequilibrio.

Otra importante y muy necesaria reforma política es una ley laboral que permita reforzar la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar colectivamente. Esto permitiría una negociación más efectiva sobre la distribución de las ganancias derivadas de la productividad. También podrían reforzarse los mecanismos de solución de controversias, como el arbitraje.

En el contexto de América del Norte, el ACLAN podría mejorarse bastante haciéndole modificaciones muy pequeñas. Por supuesto, esto requeriría del consenso de los tres gobiernos, aunque Estados Unidos y Canadá ya hicieron estas modificaciones en pactos comerciales posteriores. Las partes sólo tendrían que estar de acuerdo en ajustar el ACLAN para sincronizarlo con acuerdos más modernos respecto a los estándares laborales fundamentales y haciendo más eficientes los mecanismos de aplicación.

Los socios del TLCAN podrían también llevar a cabo programas de cooperación mucho más ambiciosos, diseñados para cubrir necesidades tan evidentes como la capacitación de los trabajadores, mejorar las prácticas de salud y de seguridad, así como el trato a los trabajadores migrantes. Esto podría lograrse si se renovaran las instituciones del ACLAN o si se crearan nuevos mecanismos. ¿Qué tan probable es que los gobiernos de América del Norte decidan modificar el ACLAN o al menos mejorar la cooperación en cuanto a asuntos laborales? En Estados Unidos, las políticas sobre asuntos comerciales y laborales están en una encrucijada debido a las elecciones presidenciales. Bush, probablemente escoja mantener el ACLAN sin mejoras. Por el contrario, el demócrata John Kerry se comprometía a emprender una revisión en 120 días de todos los acuerdos comerciales y a reforzar sus disposiciones laborales. Probablemente Canadá no haría ningún esfuerzo por cambiar el ACLAN; sin embargo, dada la modificación de su propio modelo político y su apoyo

generalmente decidido a los derechos laborales fundamentales, es probable que responda positivamente a cualquier iniciativa de Estados Unidos para ajustar el ACLAN, con vistas a reforzar estos derechos o el funcionamiento de los mercados de trabajo.

¿Aceptaría el gobierno mexicano los cambios en el ACLAN? Muy posiblemente haría contrapropuestas con miras a asegurar uno de sus objetivos clave: el mejoramiento en los términos y condiciones de la migración de México hacia Estados Unidos. Es el momento oportuno para avanzar en este asunto. Importantes miembros de ambos partidos políticos de Estados Unidos reconocen la necesidad de una política migratoria más racional hacia México. Los sindicatos laborales aprueban en forma significativa dicho ajuste.

Fuentes

ALARCÓN, DIANA y EDUARDO ZEPEDA

“Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America”, *Journal of Development Studies* (en prensa).

DUSSEL PETERS, ENRIQUE

2003 “Industrial Policy, Regional Trends and Structural Change in Mexico’s Manufacturing Sector”, en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.

ESQUIVEL, GERARDO

2002 *Sources of Regional (Non)Convergence in Mexico*. Washington, D.C.: World Bank.

INEGI

2003 *Encuesta industrial mensual*. México: INEGI, septiembre.

INTERNATIONAL TRADE COMMISSION

2003 *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, publication no. 3621. Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, agosto.

NATIONAL ADMINISTRATIVE OFFICES

<<http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/business/cluster/category/ilaa.shtml>> (Canadá).

<<http://www.dol.gov/ilab/programs/nao/main.html>> (Estados Unidos)

<http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/index.html> (México).

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION

<www.naalc.org>.

OFICINA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2004 *Cómo vamos y hacia dónde vamos*. México: Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, junio, 1.

RAMÍREZ DE LA O, ROGELIO

2000 “What Has Changed in the Performance of Employment and Wages in Mexico after NAFTA?”, ponencia presentada para el III Seminar on Income and Productivity of the North American Commission on Labor Cooperation, febrero.

RAVALLION, MARTIN

1997 *Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?*, World Bank Policy Research Working Paper, no. 1775. Washington, D.C.: World Bank.

ROBERTSON, RAYMOND

2000 “Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience”, *World Economy* 23, no. 6 (junio): 827-849.

RODRIK, DANI

1997 *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*. Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University.

ROMERO, JOSÉ y ALICIA PUYANA

2002 *The Mexican Economy after Two Decades of Trade Liberalization* (mimeo, el texto se encuentra en posesión del autor).

SALAS, CARLOS y EDUARDO ZEPEDA

2003a “Employment and Wages: Enduring the Costs of Liberalization and Economic Reform”, en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.

2003b *Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues*. Julio (mimeo, documento hecho por comisión para este informe, se encuentra en posesión del autor).

INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY

2003 *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no. 1. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND CARIBBEAN (ECLAC), UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) AND INSTITUTE OF APPLIED ECONOMIC RESEARCH (IPEA)

2002 “Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin American and Caribbean”. Santiago, Chile, disponible en <<http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/mdg/MDGs-libro70.pdf>>.

VICARIO, MARÍA ELENA, SANDRA POLASKI y DALIL MASCHINO

2003 *North American Labor Markets: A Comparative Profile*. Washington, D.C.: Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation, diciembre.

WORLD TRADE ORGANIZATION

2003 *World Trade Report 2003*. Ginebra: World Trade Organization, agosto.