

# Integración regional vs. integración bilateral: el caso del sistema eje-rayos de México

Germán A. de la Reza \*

## Resumen

El presente artículo analiza el sistema de acuerdos bilaterales dispuestos en torno a un mismo país central (sistema eje-rayos). Para evaluar sus costos se considera el caso de México y las consecuencias para sus exportadores. Las conclusiones sugieren que el sistema estelar es menos eficiente que un acuerdo regional y comparte las limitaciones de los acuerdos bilaterales.

*Palabras clave: Integración latinoamericana, acuerdos bilaterales, acuerdos regionales.*

## Resumo

**Integração regional vs. integração bilateral: o caso do sistema eixo-raios do México** - Este artigo analisa o sistema de acordos bilaterais que estão organizados em torno de um país central (sistema hub and spoke). Para avaliar os seus custos, é considerado o caso do México e as consequências para os exportadores. Os resultados sugerem que o sistema é menos eficiente do que um acordo regional e compartilha as limitações de acordos bilaterais.

*Palavras-chave: Integração latino-americana, acordos bilaterais, acordos regionais.*

## Abstract

**Regional Integration vs. bilateral integration: the case of Mexico axle-ray system** - This article analyzes the system of bilateral agreements arranged around a central country (Hub and Spoke System). To assess its costs is considered the case of Mexico and the consequences for their exporters. The findings suggest that the system is less efficient than a regional agreement and shares the limitations of bilateral agreements.

*Keywords: Latin American integration, bilateral agreements, regional agreements.*

---

\*Profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana, México. Investigador Nacional Nivel III, Sistema Nacional de Investigadores.

## 1. Introducción

El último cuarto de siglo de integración latinoamericana ha estado dominado por la doctrina del regionalismo abierto y sus derivaciones más o menos cercanas a la promoción de la inserción en la economía internacional [1]. Ese contexto enmarca la política de México, aunque la cobertura bilateral de sus numerosos acuerdos no cabe en ninguna de las definiciones de dicha doctrina y contradice la recomendación de la teoría económica de evitar el bilateralismo. Esta recomendación, sin embargo, registra dos excepciones. La primera, defendida por Krugman (1991), postula que el mayor número de acuerdos comerciales incrementa el bienestar porque acerca la economía internacional a la situación óptima de libre comercio general, pero ocasiona perjuicio cuando aumenta el arancel óptimo, más elevado cuanto mayor sea un bloque económico. Bajo esa presunción, el vínculo entre el aumento del bienestar y el mayor número de acuerdos comerciales se describe como una curva 'V', donde el estado óptimo corresponde a una zona de libre comercio única; el segundo óptimo lo representa un mundo con veinte acuerdos (lo que deja suponer que tienen una cobertura geográfica reducida); la situación más negativa se da cuando existen sólo tres bloques. Sin embargo, el argumento de Krugman depende analíticamente del concepto de arancel óptimo y su validación deja fuera prácticamente todas las variables relevantes para medir los efectos del regionalismo.

Otra salvedad se encuentra en la teoría del hub-and-spoke system elaborada por Lipsey y Smith (1989), Kowalczyk y Wonnacott (1992), Hummer y Prager (1998) y Lampe (2011) a fin de modelar los efectos económicos del bilateralismo sobre las economías pequeñas [2]. La primera conclusión a la que arriban estos estudios es de carácter clásico: los esquemas estelares son menos eficientes comparados con las agrupaciones plurilaterales. El argumento constituye una extensión de la hipótesis según la cual un esquema de integración resulta tanto más eficiente cuanto mayor sea el número y la importancia económica de sus socios. En ese sentido, el área de libre comercio más favorable para el bienestar es la que excluye toda fuente de desviación comercial; es decir, abarca al mundo. Su segunda conclusión establece una salvedad: los países eje obtienen una serie de ventajas en detrimento de los países periféricos como producto de su posición central en la administración de las preferencias. Con otras palabras, aunque el sistema involucra menores beneficios en su periferia, puede resultar atractivo para el país eje.

El presente artículo pretende evaluar la hipótesis del país hub considerando el caso de México y de sus acuerdos de libre comercio [3]. El sistema mexicano contribuye a dicha evaluación desde la perspectiva de su impacto sobre el bienestar del país hub y sobre la diversificación de los mercados de exportación. Con ese propósito, el trabajo ha sido dividido en las siguientes secciones: análisis de la concentración mexicana en el mercado estadounidense y de la estrategia de diversificación mediante los tratados de libre comercio; las implicaciones de la múltiple mem-

bresía y la correspondiente atomización del mercado internacional, y comprobación formal de los costos que tiene el sistema para el país hub. Los resultados de la investigación sostienen que los países centrales corren riesgos significativos para el bienestar y son equivalentes a los del país periférico. En consecuencia, el sistema eje-rayos es menos eficiente que un acuerdo regional incluso para al menos algunos países centrales y comparte las distorsiones clásicas del bilateralismo.

## 2. Integración a la economía del Norte

Durante la primera década de funcionamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las exportaciones mexicanas pasan de 52 mil millones de dólares a 175 mil millones, posicionándolo entre los principales diez exportadores del mundo. Los factores que explican este auge más importantes de ese auge todavía están sujetas a controversia, sobre todo porque no existe un método que disocie claramente tres determinantes del periodo: el proceso de reestructuración económica iniciado en los años de 1980; la incidencia en el abaratamiento de la producción local que tuvo la Crisis del peso de 1994 y la apertura del mercado estadounidense a través del TLCAN [4]. Aunque el aumento de las ventas en los primeros años puede atribuirse en gran medida a la devaluación del peso, el continuo crecimiento de las exportaciones más allá de ese periodo hasta el inicio de la Crisis financiera global en 2008, así como la relativa estabilidad en los salarios reales industriales, pueden responsabilizarse en parte al TLCAN y al proceso de reformas estructurales emprendidas con anterioridad. En años posteriores los efectos del Tratado se diluyen conforme deja de actuar como instrumento causal y se convierte en referencia. Aunque varios productos todavía están sujetos a los calendarios del periodo de transición, la práctica totalidad beneficia de plena exención de aranceles (aproximadamente 50% a partir de su entrada y el resto a lo largo de la primera década).

El éxito exportador de los primeros años del TLCAN tiene varios componentes y no todos actúan en el sentido de incrementar el bienestar. Uno de ellos es la concentración en un solo mercado, con el correspondiente efecto sobre la estructura industrial y su adaptación a necesidades externas. Ya de por sí elevada a principios de la década de 1990 (70%), la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos en el total de las ventas registra en adelante niveles que potencian la oferta exportadora a las solas condiciones imperantes en la demanda del Norte. En vísperas de la entrada en funciones del TLCAN, el nivel de concentración es de 82.7 por ciento del total; 31.2 por ciento superior a Bahamas, segundo país con menor diversificación externa del Hemisferio Occidental y casi el doble del promedio del América Latina y el Caribe (46.4%) [5]. A partir de 1994, la importancia del mercado estadounidense crece casi un punto anual hasta representar 88.7 por ciento en 2000, el mismo que en 2003,

con un progresivo descenso después de la Crisis de 2008 y el paulatino aumento de la posición de la China en el comercio exterior mexicano.

¿Cuáles son las determinantes de la concentración en un solo mercado? Una de ellas constituye la proximidad geográfica y la inusitada expansión de la economía estadounidense en la década de 1990. Diez años seguidos de crecimiento del PIB superiores a 4 por ciento anual representaron un estímulo sin rival para el sector externo mexicano. Otra es la industria emblemática de la relación bilateral, la maquila [6]. Su peso en el sector externo (alrededor de 50% del total de las exportaciones, con variaciones anuales), se combina con el hecho de que las estrategias de comercialización e inversión de esta industria son conducidas desde o para el mercado estadounidense desde un patrón gerencial entrampado en la relación bilateral. Esto se combina con la importancia que tiene la Inversión Extranjera Directa (IED) de ese país para la industria y la balanza de cuenta corriente de México. En los últimos diez años, en promedio 60 por ciento del flujo total se originó en Estados Unidos (Cuadro 1) [7].

Un tercer aspecto de la concentración puede verse en las vicisitudes de la cuenta corriente, en situación de déficit cuasi permanente y con importantes picos en 2001-2001, 2007-2008 y 2011. Durante este periodo, el excedente comercial de la maquila resulta indispensable para compensar el cuantioso déficit del comercio de no-maquila. De enero a junio de 2004, en particular, la balanza de la maquila, 9,369.8 millones de dólares, logra paliar los resultados del comercio de no-maquila, -10,724.2 millones. Entre 1995 y 2000, si bien la importación de insumos de maquila se cuadruplica y los componentes nacionales no rebasan 9 por ciento, es esta industria la que permite financiar partes significativas del déficit de la producción no-maquiladora. En estas condiciones, puede decirse que la concentración en el mercado estadounidense establece una relación positiva con el control de los equilibrios externos.

Otro factor que favorece la concentración en un solo mercado se origina en las características de la exportación no-maquiladora. Su déficit crónico se explica sobre todo por la dependencia frente a las importaciones de bienes de capital, en su mayoría de Estados Unidos, y la emergencia de China como el socio comercial más dinámico. A esto contribuye el problema del paralelismo productivo con otros países de América Latina, así como la prolongada crisis económica europea y la contracción de su mercado.

### 3. La múltiple membresía mexicana

La conciencia de los problemas derivados de la concentración bilateral ha promovido en México la creación de incentivos para la diversificación. Uno de ellos es la creación de acuerdos de libre comercio. La mayoría de los convenios bilaterales se firma con América Latina, mientras que los tratados con la Unión Europea (UE) en 2000 y el Área de Libre Comercio de Europa (EFTA) en 2001 pueden considerarse plurilaterales. La primera característica que resalta de estos acuerdos, es que a pesar de beneficiarse de

mecanismos avanzados de libre comercio no han logrado revertir la tendencia concentradora. En quince años, la importancia de los mercados latinoamericanos (medida como porcentaje del total de las exportaciones mexicanas) se contrae en poco menos de la mitad. Más significativo, esa situación se observa tanto en las exportaciones amparadas en tratados de libre comercio, como en aquellas que no benefician de este tratamiento.

Entre 1990 y 2003, la absorción de las exportaciones mexicanas por parte del antiguo Grupo de Tres (Colombia y Venezuela) pasa de 0.92 a 0.51 por ciento, recuperándose entre 2001 y 2002 como consecuencia del estancamiento de la economía estadounidense. En el mismo periodo, el mercado del Perú (con preferencias limitadas acordadas en el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI) decae de 0.25 por ciento a sólo 0.10 por ciento. También Chile, país con el cual México ha intercambiado importantes concesiones a través del tratado bilateral, muestra pérdidas de posición significativas: de 0.34 a 0.19 por ciento, con una fuerte alza en 1997 y 1998. En los hechos, durante tres lustros todos los mercados distintos al norteamericano pierden participación, sobre todo la Unión Europea, cuya importancia pasa de 12.7 a 3.38 por ciento [8].

Aunque la mayor parte de los acuerdos registran excedentes comerciales, el sector externo tiende a una integración más estrecha con la economía estadounidense. Esta afirmación la sustenta el correlato perfecto (el coeficiente es 0.999) que existe entre el total de las ventas mexicanas y las destinadas a Estados Unidos en el periodo 1997-2003, lo que sugiere que el aumento de la oferta externa está guiada casi en exclusividad por el crecimiento del mercado del Norte. En contraste, las evoluciones exportadoras de Argentina y Chile mantienen una correlación negativa o inversa, mientras que las ventas a Colombia son prácticamente independientes de las fluctuaciones de las exportaciones mexicanas. En el último lustro, el sector externo registra un ligero incremento del comercio con América Latina, aunque el menor dinamismo de las transacciones norteamericanas beneficia sobre todo a China [9].

Para revertir este fenómeno, las estrategias productivas nacionales deberían afectar su propia estructura en función de mercados alternativos, proceso que no pueden realizar los acuerdos por sí mismos. Obsérvese que, salvo el reciente acuerdo con la Unión Europea, cuyo tamaño económico permite colocar una parte mayor de las exportaciones sobre todo con participación de capital europeo, los restantes acuerdos representan una opción marginal para México.

### 4. Una evaluación desde las reglas de origen

Los escasos resultados en materia de diversificación de mercados mediante acuerdos bilaterales podría deberse a un factor adicional poco observado: los costos administrativos de la múltiple membresía. Como se sabe, las zonas de

Cuadro 1: Reglas de origen estadounidenses en textiles y vestimenta

|              | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b> | 13929 | 18111 | 29927 | 23883 | 18655 | 24827 | 24385 |
| <b>EE.UU</b> | 7550  | 13001 | 21506 | 13144 | 8973  | 9139  | 11748 |
|              |       |       |       |       |       |       |       |
|              | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |       |
| <b>Total</b> | 20181 | 31785 | 27239 | 16316 | 20868 | 20357 |       |
| <b>EE.UU</b> | 12939 | 13174 | 11260 | 7327  | 5161  | 10490 |       |

libre comercio aplican las preferencias pactadas exclusivamente a los bienes elaborados en los países miembros. Su finalidad, impedir la triangulación comercial, se concreta a través de las reglas de origen, permitiendo a las RO un papel estratégico en la administración de cada acuerdo, con incidencia en los eslabonamientos productivos; la procedencia y el grado de elaboración de los insumos contenidos en el producto final, e indirectamente, en las condiciones de creación y desviación de comercio (REZA; KOWALSKY, 2008; CHASE, 2008). El carácter exclusivo de las reglas de origen le exige al exportador, aún en el caso fabricar un solo bien, satisfacer criterios de origen diferentes según el mercado al que se dirige. Ahora bien, si los acuerdos recubren lo substancial del comercio exterior –en el caso de México abarcan alrededor de 98 por ciento de sus exportaciones– el mercado internacional se presenta fraccionado por región, subregión o país. En ese escenario, los acuerdos bilaterales tienen un grado de atomización mayor. Sin embargo, antes de la estimación de los costos administrativos de la dispersión es necesario profundizar en la naturaleza de las RO.

Los métodos más utilizados por los acuerdos son el Cambio en la Clasificación Arancelaria (CCA) y el Contenido Regional (CR). Como se sabe, el primero consiste en el ‘salto’ de un capítulo o partida del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) a otro según las determinaciones de cada acuerdo. Su relativa aceptación se debe a la certidumbre y neutralidad que ofrece a los exportadores, aunque también comporta dificultades, más sutiles en este caso. Para entender su operación veamos el caso de la importación de hilado sintético (subpartida 54.11.99) de un país de fuera del TLCAN para la fabricación y posterior exportación de tela sintética (subpartida 56.02.10) a Estados Unidos [10]. Debido a que los insumos y el producto final se encuentran en capítulos diferentes (salto del capítulo 54 al 56), el bien califica como originario y puede beneficiarse de la exención de aranceles en el mercado de destino. Sin embargo, nada explica las razones de esa clasificación, aunque queda claro que la ausencia de un referente fijo en el cambio en los dígitos provoca la proliferación de reglas de origen específicas.

Si la mercancía no cumple con el CCA, se permite al exportador la utilización del CR. Se utiliza sobre todo cuando el grado de transformación no es captado por el salto arancelario. En apariencia simple, este método confiere origen a la mercancía cuyos insumos extranjeros no

violan el CR fijado en los tratados. Retomemos el caso de la exportación de tela sintética, cuyo CR en el TLCAN establece 60 por ciento del valor de la transacción o 50 por ciento del coste neto. Para que la mercancía califique según este método, el contenido regional expresado como porcentaje (VCR) debe ser igual o superior al CR:  $VCR = VT - VMN / VT \cdot 100$ , donde VT representa el valor de transacción y VMN el valor de los materiales no originarios utilizados en la fabricación de la mercancía. El coste neto emplea una fórmula idéntica ajustando el valor de contenido regional al porcentaje establecido por el acuerdo. El CR se utiliza principalmente en el caso de calzado, productos químicos y maquinaria. En el fondo, refleja la necesidad de rescatar aquellos insumos y costes intermedios que no son considerados por el CCA, ya que desagrega los procesos productivos en el mayor número posible de partes identificables. En este cálculo, al igual que en la operación del método anterior, es necesario que la empresa lleve a cabo un minucioso proceso de facturación no exento de riesgos de error.

Aquí interviene un aspecto ya señalado: las especificaciones de contenido varían de un acuerdo a otro. La exportación de fibras sintéticas exportadas a Estados Unidos debe satisfacer un mínimo de 60 por ciento de insumos regionales cuando se rige por el valor de transacción, y 55 por ciento si se basa en el coste neto. Si la misma mercancía se exporta a Costa Rica, se ampara en el Art. 5-05 del TLC bilateral, el cual especifica que CR es de 50 por ciento según el valor transacción y 41.66 por ciento según el coste neto. La exportación al Brasil bajo el artículo II de la ALADI (Resolución 78), finalmente, establece un CR de 50 por ciento, esta vez calculado con base el valor FOB de la mercancía.

Esta discontinuidad en los criterios y la existencia de reglas más estrictas que otras favorece el cambio de la estructura productiva con base en una sustitución de insumos no necesariamente competitiva. En el caso del TLCAN, el exportador puede utilizar insumos estadounidenses en valor incluso cercano al precio total del producto final; en el TLC Costa Rica sólo puede emplear 50 por ciento y el restante debe ser mexicano o costarricense. En consecuencia, el proceso de sustitución debe estar atento a los criterios de cada mercado y no solamente a los precios internacionales más atractivos de los insumos. En adición, la elección del CCA o CR como método no es enteramente libre.

El TLCAN (en particular las disposiciones estadounidenses

ses) otorga prioridad al CCA y a la determinación del país donde se fabrican los componentes extranjeros; menos importante resulta el lugar donde se realiza el embalaje, la operación industrial más importante o la última etapa de la manufactura. En este Tratado se tiene una jerarquía de seis reglas de origen (Cuadro 2). Otros acuerdos firmados por México prevén menores alternativas, incluyendo el caso de la ALADI, donde el procedimiento considera sólo una regla, el CCA, además de aquella que se refiere a los productos enteramente producidos en el país.

Cuadro 2: Reglas de origen estadounidenses en textiles y vestimenta

|          |   |
|----------|---|
| 1ª Regla | Enteramente producido en el país exportador.                                |
| 2ª Regla | Cumple con el CCA (método principal).                                       |
| 3ª Regla | Incorpora componentes foráneos  |
| 4ª Regla | Embalaje en un país (Incluye 16 excepciones).                               |
| 5ª Regla | La operación más importante se realiza en el país exportador.               |
| 6ª Regla | La última operación se realiza en el país exportador (No incluye el corte). |

[11]. Las 68 firmas no diversificadas se orientan a un solo mercado preferencial (principalmente Norteamérica) bajo el patrón comercializador de la maquila. El grupo de empresas diversificadas, a su vez, exporta en promedio a 6.3 países, con un máximo de 13 y un mínimo de tres mercados (columna 1). Por lo general fabrican varios productos, a veces en elevado número (siete firmas elaboran 10 o más productos), aunque su promedio es sensiblemente menor: 4.9 productos o variedades por firma (columna 2). Importante para nuestro estudio, la relación acuerdo-país importador es 0.60; es decir, menos de dos países por acuerdo (columna 16). El TLCAN es destino de las exportaciones en 18.9 por ciento de los casos; 13.6 exporta al TLC con Chile; 12.8 por ciento a Costa Rica, y 12.1 por ciento al TLC con el Triángulo del Norte (columnas 7 a 14, no se consideran el AEC y la ALADI).

## 5. Fragmentación de la demanda internacional

Para profundizar en las fuentes del desgaste administrativo en que incurre la múltiple membresía, es necesario referirnos a esta última desde la perspectiva de las empresas que buscan diversificar sus mercados de exportación. Retomemos la industria mexicana de fibras sintéticas discontinuas sin procesar incluidas en el capítulo 54 del SA. Este caso permite algunas ventajas metodológicas: a) hasta su estancamiento en 2000, representa la rama más dinámica de la industria de textiles, a su vez uno de los más importantes del sector externo; b) su grado de diversificación se cuenta entre los más altos de la rama y beneficia de acceso preferencial a Estados Unidos (o el TLCAN), Argentina (ALADI), Chile (TLCMC), Bolivia (TLCMB), Costa Rica (TLCAMC-R), Ecuador (ALADI) y El Salvador (TLC-TN); c) a pesar de esto, la balanza sectorial es deficitaria (265 millones de dólares de exportaciones contra 856 millones de importaciones), registrando mayor presión para profundizar su inserción internacional.

El Cuadro 3 recoge los datos de las empresas de esta rama en función de los acuerdos que amparan sus exportaciones. Se incluye exclusivamente al grupo de empresas que exportan a tres o más mercados internacionales, 30 de un total de 98, la mayoría asentadas en el Distrito Federal

Cuadro 3: Exportación de fibras sintéticas

|                                  | 1            | 2               | 3        | 4                | 5   | 6     | 7           | 8              | 9         | 10            | 11      | 12               | 13                 | 14  | 15              | 16                               |
|----------------------------------|--------------|-----------------|----------|------------------|-----|-------|-------------|----------------|-----------|---------------|---------|------------------|--------------------|-----|-----------------|----------------------------------|
| Empresa                          | País import. | Prod. derivados | Personal | Millones dólares | G-3 | TLCAN | TLC Bolivia | TLC Costa Rica | TLC Chile | TLC Nicaragua | TLC UEM | TLC Triangulo N. | ALADI <sup>3</sup> | AEC | Sin preferencia | País importador / acuerdo (7-14) |
| American Textil                  | 8            | 3               | >1000    | >0,20            | x   | x     |             | x              |           |               | x       | x                |                    | x   | x               | 0.62                             |
| Assatex                          | 6            | 4               | >250     | >20              |     | x     |             |                | x         |               | x       |                  | x                  |     | x               | 0.50                             |
| Cobertores Alfer                 | 3            | 1               | <50      | <10              |     | x     |             | x              |           |               |         |                  |                    | x   |                 | 0.66                             |
| Confecciones Parlay              | 4            | 9               | <250     | <2.5             | x   | x     |             | x              | x         |               |         |                  |                    |     |                 | 1.00                             |
| Derivados Acrílicos <sup>1</sup> | 10           | 3               | >1000    | <20              |     | x     |             | x              | x         |               | x       | x                | x                  | x   | x               | 0.50                             |
| Distrib. San Alberto             | 5            | 4               | <50      | <1               |     |       |             |                | x         | x             |         | x                |                    |     |                 | 0.60                             |
| Equis                            | 10           | 5               | <100     | <5.5             | x   | x     |             | x              | x         |               |         | x                |                    |     |                 | 0.50                             |

(continua)

Exportación de fibras sintéticas

|                                | 1            | 2               | 3        | 4                | 5   | 6     | 7           | 8              | 9         | 10            | 11      | 12               | 13                 | 14  | 15              | 16                               |
|--------------------------------|--------------|-----------------|----------|------------------|-----|-------|-------------|----------------|-----------|---------------|---------|------------------|--------------------|-----|-----------------|----------------------------------|
| Empresa                        | País import. | Prod. derivados | Personal | Millones dólares | G-3 | TLCAN | TLC Bolivia | TLC Costa Rica | TLC Chile | TLC Nicaragua | TLC UEM | TLC Triangulo N. | ALADI <sup>3</sup> | AEC | Sin preferencia | País importador / acuerdo (7-14) |
| Sweaters Khoury                | 3            | 1               | <100     | <2.2             |     | x     |             |                | x         |               |         |                  | x                  |     |                 | 0.66                             |
| Fariel                         | 13           | 2               | <1000    | <20              | x   | x     | x           | x              | x         | x             |         | x                | x                  |     |                 | 0.53                             |
| Feldini <sup>1</sup>           | 6            | 4               | <100     | <5.5             | x   |       |             | x              |           |               | x       | x                |                    |     |                 | 0.66                             |
| Gari Sigma                     | 4            | 5               | <100     | <2.5             |     | x     |             |                | x         |               |         | x                |                    |     |                 | 0.75                             |
| Grupo Generra <sup>1</sup>     | 5            | 6               | <25      | <2.5             |     | x     |             |                |           |               | x       | x                | x                  |     |                 | 0.60                             |
| Grupo Ind. Creisy <sup>1</sup> | 5            | 3               | <500     | <20              |     | x     |             |                |           |               |         | x                | x                  | x   |                 | 0.40                             |
| Grupo Kaltex                   | 10           | 14              | >1000    | >20              | x   | x     | x           | x              | x         |               | x       | x                | x                  |     |                 | 0.70                             |

(continua)

Exportación de fibras sintéticas

|                                 | 1            | 2               | 3        | 4                | 5   | 6     | 7           | 8              | 9         | 10            | 11      | 12               | 13                 | 14  | 15              | 16                               |
|---------------------------------|--------------|-----------------|----------|------------------|-----|-------|-------------|----------------|-----------|---------------|---------|------------------|--------------------|-----|-----------------|----------------------------------|
| Empresa                         | País import. | Prod. derivados | Personal | Millones dólares | G-3 | TLCAN | TLC Bolivia | TLC Costa Rica | TLC Chile | TLC Nicaragua | TLC UEM | TLC Triangulo N. | ALADI <sup>3</sup> | AEC | Sin preferencia | País importador / acuerdo (7-14) |
| Grupo Saint Moris <sup>1</sup>  | 7            | 9               | >1000    | >20              |     | x     |             | x              | x         |               | x       |                  |                    |     |                 | 0.57                             |
| Grupo Textil Mazal              | 11           | 9               | <1000    | <20              | x   | x     |             | x              | x         |               | x       | x                | x                  |     |                 | 0.54                             |
| Grupo Yellow                    | 7            | 6               | <50      | <1               | x   |       |             | x              | x         |               |         |                  | x                  | x   |                 | 0.42                             |
| Ind. Ocoyoacac                  | 11           | 3               | <250     | <5.5             | x   |       |             | x              |           |               | x       | x                | x                  |     | x               | 0.36                             |
| Industrias Macys                | 6            | 11              | <50      | <5.5             | x   | x     |             | x              | x         |               |         |                  |                    |     |                 | 0.66                             |
| Ind. Trébol Textil <sup>1</sup> | 4            | 5               | <1000    | <0.25            |     | x     |             |                |           |               | x       |                  | x                  |     | x               | 0.50                             |

(continua)

Exportación de fibras sintéticas

|                               | 1            | 2               | 3        | 4                | 5   | 6     | 7           | 8              | 9         | 10            | 11      | 12               | 13                 | 14  | 15              | 16                               |
|-------------------------------|--------------|-----------------|----------|------------------|-----|-------|-------------|----------------|-----------|---------------|---------|------------------|--------------------|-----|-----------------|----------------------------------|
| Empresa                       | País import. | Prod. derivados | Personal | Millones dólares | G-3 | TLCAN | TLC Bolivia | TLC Costa Rica | TLC Chile | TLC Nicaragua | TLC UEM | TLC Triangulo N. | ALADI <sup>3</sup> | AEC | Sin preferencia | País importador / acuerdo (7-14) |
| Logos y Bordados <sup>1</sup> | 3            | 2               | <250     | <0.25            |     | x     |             |                |           |               |         |                  | x                  | x   |                 | 0.33                             |
| Manufacturas Yedid            | 6            | 2               | <500     | <20              | x   | x     |             | x              | x         |               |         |                  |                    |     |                 | 0.66                             |
| Mexclimex                     | 4            | 6               | <25      | <10              | x   |       |             | x              | x         |               |         |                  |                    |     |                 | 1.00                             |
| Originales Nicole             | 4            | 4               | <50      | <0.05            |     | x     |             | x              | x         |               |         |                  | x                  |     |                 | 0.75                             |
| Rabane / Venecia <sup>1</sup> | 4            | 5               | <500     | >20              | x   | x     |             |                |           |               |         | x                | x                  |     |                 | 0.75                             |
| Qualy Group                   | 5            | 5               | <500     | <2.5             |     | x     |             |                | x         |               | x       |                  | x                  |     |                 | 0.60                             |
| Romanzzimo                    | 10           | 1               | <100     | <2.5             |     |       |             | x              |           | x             | x       | x                |                    |     | x               | 0.40                             |

(continua)

## Exportación de fibras sintéticas

|                                | 1            | 2               | 3        | 4                | 5    | 6     | 7           | 8              | 9         | 10            | 11      | 12               | 13                 | 14   | 15              | 16                               |
|--------------------------------|--------------|-----------------|----------|------------------|------|-------|-------------|----------------|-----------|---------------|---------|------------------|--------------------|------|-----------------|----------------------------------|
| Empresa                        | País import. | Prod. derivados | Personal | Millones dólares | G-3  | TLCAN | TLC Bolivia | TLC Costa Rica | TLC Chile | TLC Nicaragua | TLC UEM | TLC Triangulo N. | ALADI <sup>3</sup> | AEC  | Sin preferencia | País importador / acuerdo (7-14) |
| Rovitex                        | 4            | 5               | <1000    | <20              | x    | x     |             |                |           |               | x       |                  |                    |      |                 | 0.75                             |
| San Marcos Textil <sup>1</sup> | 3            | 5               | <1000    | >20              |      | x     |             |                |           |               |         | x                |                    | x    | x               | 0.66                             |
| Tocaz Mex                      | 8            | 5               | <25      | <0.05            |      | x     |             |                | x         |               | x       | x                | x                  |      | x               | 0.50                             |
| Porcentaje (promedio)          | (6.3)        | (4.9)           |          |                  | 10.6 | 18.9  | 1.5         | 12.8           | 13.6      | 2.3           | 10.6    | 12.1             | 6.1                | 12.1 | 5.3             | (0.60)                           |

Fuente: Elaboración propia com base en datos de Bancomext.

<sup>1</sup>La empresa especifica en su declaración sólo la región y no los países de destino de sus exportaciones. Para homologar la muestra se considera el principal acuerdo y un país de dicha región. Esto explica que el número de países importadores de la columna 1 sea igual al número de acuerdos en el que se ampara la exportación.

<sup>2</sup>Para el cálculo de las columnas 16 y 17 se consideran 8 acuerdos vigentes con preferencias profundas (columnas 7 a 14).

<sup>3</sup>La ALADI contiene diversos grados de preferencia dependiendo del acuerdo en el que se ampara el comercio. Las preferencias que no cuentan con un AEC de tercera generación son insignificantes.

<sup>4</sup>Se asume que existe una relación aproximativa entre la normativa originaria específica y un producto distinto. Ésta es más probable si cada producto se inscribe en una partida distinta.

Cabe observar que en realidad la fragmentación del acceso a mercados preferenciales es bastante superior si se considera que la mayoría de las empresas fabrica varios tipos de mercancía, para las cuales se estipulan reglas de origen específicas. Tan sólo en el TLCAN las partidas 01 a 06 del Capítulo 54 contienen dos reglas distintas; la partida 07 cuenta con cuatro reglas y la 08 con una regla. Cada una define con precisión los casos que reconoce como salto arancelario y la partida a la que pertenecen los productos sujetos a salvedad. En ese sentido, la atomización de las condiciones de acceso puede ser multiplicada por la variedad de mercancías del mismo rubro que caben en RO distintas.

## 6. Desgaste de la múltiple membrecía

La elevada complejidad de los regímenes originarios escapa al conocimiento promedio de las firmas. Para apoyar sus gestiones, el gobierno asesora y asume algunos de los trámites a través de la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aunque resulta insuficiente. En los hechos el apoyo se concentra en uno de los pasos, cuando el exportador solicita a la Subdirección de Auditoría Fiscal Internacional de Hacienda un dictamen anticipado sobre el origen de sus productos. El documento que emite esa instancia confiere credibilidad al certificado de origen ante el país importador, pero no implica una cesión de obligaciones legales. El empresario es el único responsable de la veracidad del proceso de facturación. Si enfrenta circunstancias adversas, deberá estar familiarizado con los procedimientos aduaneros y los mecanismos de solución de controversias, además de las funciones de los comités especiales o de administración de requisitos y las oportunidades que proporciona el acuerdo para flexibilizar la regla de su producto. En conjunto, los trámites generan a las empresas una serie de gastos que incluyen:

a) la contratación de personal específico para el contacto con las autoridades competentes, el seguimiento del proceso de facturación, las operaciones gerenciales para ordenar y clasificar la información, y el trámite correspondiente para obtener el certificado de origen;

b) monitorear precios e insumos y, en caso de tener sustitutos imperfectos, adaptar la producción para que el producto final califique bajo diferentes RO;

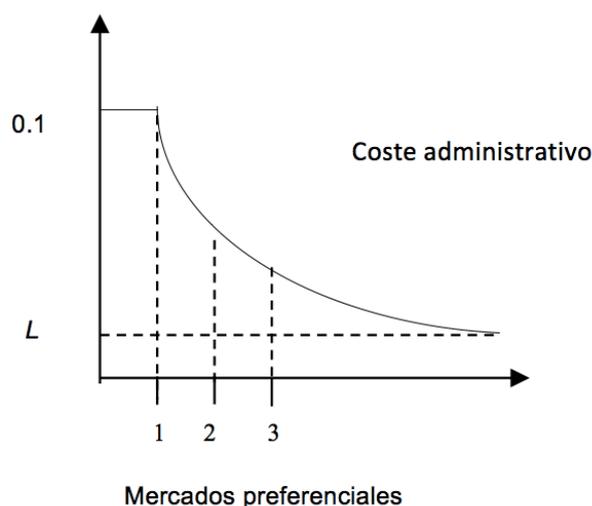
c) la ocasional contratación de peritos en derecho aduanal, obligado cuando las autoridades del país importador aducen subfacturación o piden información adicional bajo esa sospecha;

d) contratar asesorías que permitan el diseño de estrategias para preservar los intereses de la industria en la negociación o revisión de los tratados de libre comercio;

e) otros costos que resultan de la múltiple membrecía, concretamente la mayor vulnerabilidad frente a errores administrativos, la información incompleta, poco fiable o dispersa, y aumento de los tiempos de respuesta institucional

a causa del número de los acuerdos y sus especificidades [12].

Las características de los costes administrativos no permiten una cuantificación precisa. Un modelo sencillo permite acercarnos a la forma como se incrementa con la múltiple membrecía. Consideremos una empresa mediana cuyo número de operarios y cifra de ventas coincide con el promedio de la industria (500 trabajadores, 10 millones de dólares de ventas). El salario de un trabajador administrativo equivale a 20 dólares por hora. Para la realización de las actividades vinculadas con la tramitación de origen se requieren 5 horas por cada cargamento de 1.000 piezas. Si el precio de cada pieza es 10 dólares, el cargamento tendrá un valor de 10.000 dólares más costos de embalaje y transporte. Cuando el cargamento se dirige a un solo mercado, el costo administrativo representa 0.10 centavos de dólar por pieza; cuando el mismo cargamento se dirige a dos mercados amparados en acuerdos distintos (500 piezas cada uno), el costo se incrementa en menos del doble dado que una parte de las actividades son integradas; si es a tres o más mercados el costo se incrementa siguiendo un coeficiente. El único factor que permite la reducción del coste es la capacidad gerencia, aunque éste tiene el límite (L) determinado por irreductibilidad de algunas tareas:



El gráfico transpone un coeficiente (L) y dos igualdades. La ecuación 3 describe los costes de las RO según el número de mercados de exportación de la firma. El gasto administrativo originario (G) está en función de x, el cual expresa el incremento de los costes como consecuencia de la múltiple membrecía [13].

1.  $M + G = Mnd$  2.  $M + (G)L = Md$  3.  $Mnd = Md - (1) L$

Según la ecuación, la atomización de las preferencias afecta el precio del producto de manera acumulativa. Para entender sus consecuencias prácticas apelemos a dos escenarios extremos y una gradación intermedia. En el primero, el mercado externo tiene una preferencia suficientemente profunda como para asegurar la rentabilidad de la exportación y, en ese caso, la firma prosigue con la estrategia de diversificación. En el segundo, la diversificación es encarecida por el coeficiente L, por lo cual la firma bus-

cará reducir el gasto mediante la exportación a un menor número de mercados. Ambos escenarios dependen de la diferencia entre el arancel preferencial y el arancel NMF del país importador. Obsérvese que no es necesario que el valor de  $L$  sea elevado; si éste se aproxima al arancel no preferencial del país de destino, el desembolso de  $GL$  reduce la ventaja del acuerdo y deviene irrelevante frente a otros factores, como el tamaño del mercado, los costes de transporte o el nivel de competitividad que tiene el producto. Si se exporta filamento sintético (incluido en la fracción 54.01.10.01), por ejemplo, la firma enfrentará un arancel NMF de 18 por ciento. Cuando la venta se ampare en las preferencias pactadas, los aranceles serán: 0 (TLCAN Estados Unidos, TLC Costa Rica, TLC Chile, TLC Nicaragua, TLC Unión Europea y TLC Israel); 2.5 por ciento (TLC Bolivia); 4.5 y 5.5 por ciento (G-3 Colombia); 4.5 por ciento (TLCAN) y 12 por ciento según la preferencia arancelaria de la ALADI (G-3 Venezuela) [14].

## 7. Conclusiones

El caso estudiado sugiere que la proliferación de acuerdos de limitada cobertura geográfica puede inhibir la diversificación de mercados externos a fin de mantener precios competitivos. Si la empresa percibe incrementos en el gasto administrativo, decidirá la eliminación de algunos costos fijos concentrando las ventas en pocos países. Con las restricciones que impone una estimación formal, es posible extraer tres conclusiones. La primera es que la múltiple membresía representa un esquema distinto a la suma de los acuerdos o a la acumulación de los beneficios en los términos de la liberalización que aporta cada uno. Al tratarse de acuerdos altamente selectivos, con disposiciones similares pero específicas, esta estrategia acentúa las complicaciones del régimen comercial y determina la discontinuidad del proceso de exportación.

Según la segunda, la abundancia de acuerdos sesga las previsiones teóricas sobre el comportamiento económico de los sistemas 'eje-rayos' y pone de relieve la dimensión administrativa de las numerosas participaciones. De esa manera, el esquema estelar puede desfavorecer no sólo a los mercados periféricos (según la presunción teórica tradicional), sino también al país central. La última conclusión se refiere a los significados que tiene la múltiple membresía para la cabal comprensión del complejo efecto de las reglas de origen. Su proliferación bajo una intención proteccionista puede acercar este instrumento a los efectos estándar de las barreras anticompetitivas más allá de las previsiones teóricas corrientes. A diferencia de los aranceles, que contribuyen al ingreso fiscal y afectan el consumo, en el caso de la múltiple membresía pierden todos: empresas, consumidores y gobierno.

Desde el punto de vista de las carencias los acuerdos vigentes, estas conclusiones refrendan la necesidad de ampliar la cobertura geográfica de los acuerdos. Sin duda, existen alternativas de más fácil implementación, como la simplificación de los regímenes originarios y el desarrollo de técnicas de integración gerencial. Sin embargo, no re-

suelven los problemas de las reglas de origen y ni permiten focalizar el conjunto de los costos de la fragmentación del acceso a mercados regionales.

## Notas

[1] Sobre las hipótesis económicas, políticas y jurídicas de la integración, véase el trabajo de síntesis de Briceño Ruiz (2003). El vínculo de estas hipótesis con la pléyade de teorías de relaciones internacionales ha sido estudiada por Bernal-Meza (2005). Respecto de los intentos de superación de la estrategia de regionalismo abierto durante la primera década del siglo XXI mediante el llamado "regionalismo estratégico", véase Bizzozero (2011).

[2] Trabajos actuales emplean el término *hub* para demostrar que la locación de una industria no depende exclusivamente de las variables fundamentales de la economía (REDDING et al., 2011).

[3] Una versión preliminar apareció en 2006, Integración económica en América Latina: Hacia una comunidad regional en el siglo XXI, UAM-Plaza & Valdés, México.

[4] El debate sobre el crecimiento de las exportaciones mexicanas después de la entrada en vigor del TLCAN, se encuentra en CEPAL (2000); Puyana y Romero (2008); Cáceres y Sobarzo y Plá (2004), y Leycegui et al. (2000), entre otros.

[5] En el extremo opuesto, los países con menor orientación hacia el mercado estadounidense en ese año son: Paraguay (3.8% del total); Uruguay (5.9%); Argentina (8.6%); Chile (12.6%); Perú (18.7%), y Brasil (18.8%). (CEPAL, 1996, p. 1A - 22B).

[6] Las primeras plantas de maquila de insumos estadounidenses remontan a 1965. Su evolución ha seguido de cerca las coyunturas económicas del país del Norte, incluyendo el ritmo sostenido de esa economía durante la década de 1990, cuando alcanza su apogeo. En octubre de 2000 la industria entra en crisis, esta vez de larga duración. En ciudades con sindicalismo tradicional, como Matamoros, Nuevo Laredo y Piedras Negras la industria registra pérdidas de 36 % de los empleos; en aquellas con sindicalismo flexible, el empleo decae en 26.2 % (CARRILLO, 2005, p. 45). En adelante el sector pierde dinamismo por el traslado de las plantas a Centroamérica y Asia, recobrando su importancia en los últimos años.

[7] A ambos extremos de la muestra la participación estadounidense registra sus niveles más bajos; 46.7 y 54.3 por ciento, respectivamente. En 2001 la IED originada en Estados Unidos alcanza su máximo histórico, 21 250.9 millones de dólares sobre un total de 27 549.6 millones (Secretaría de Economía). Obsérvese que a partir de 1999 el concepto de IED incluye nuevas inversiones fuera del capital social, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías inscritas en el Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE). Esto matiza los incrementos y hace más profundos los deterioros del flujo.

[8] Una conclusión opuesta puede obtenerse considerando los incrementos en el valor de las exportaciones y no su

importancia o tasa relativa de crecimiento. Esto ha permitido las conclusiones optimistas sobre el efecto de cada acuerdo por separado.

[9] La transformación del antiguo G-3 en acuerdo de libre comercio parece haber ayudado a México a revertir su déficit comercial con Colombia. Si en el lustro 1990-1994 la importación de bienes colombianos crece a un ritmo superior a 50 por ciento anual mientras que las exportaciones mexicanas se mantienen casi en el mismo valor, a partir de 1995 empieza a cambiar: En 1998, cuando el efecto de la crisis mexicana se había disipado, las exportaciones de ese país suman 505 millones de dólares contra 97.5 millones de importaciones provenientes de Colombia. Ese balance ha favorecido la impresión de que los tratados de libre comercio permiten a México mejorar su balanza de pagos. Sin embargo, la ausencia de vínculo lineal entre la expansión del comercio exterior mexicano y las exportaciones hacia Colombia, no refrenda esta conjetura. La falta de dinamismo sugiere más bien de que el Tratado no ha tenido efectos notables sobre el comercio bilateral. Entre las implicaciones de esta política está la recomendación de que la diversificación hacia América Latina no es un objetivo realizable en el corto plazo y que la estrategia de rivalidad que en ocasiones caracteriza a las relaciones intra-latinoamericanas, debería ser sustituida por un enfoque que priorice el acercamiento sobre todo con Brasil (RIVAROLA, 2013: 73-87).

[10] Cada nivel de la nomenclatura recibe dos dígitos: los primeros corresponden al capítulo; los segundos a la partida; los terceros a la subpartida, los siguientes a la fracción.

[11] Se trata de empresas inscritas en el Registro de Exportadores del Banco de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT). Obsérvese que la cifra total de exportaciones no corresponde a la suma de las ventas de estas empresas, ya que un número no especificado no declaran. Se considera la encuesta del año 2000. A partir de entonces la rama decae en su participación en las exportaciones mexicanas como resultado, principalmente, del estancamiento de la economía estadounidense y el cierre de empresas maquiladoras. En 2013 sólo estaban registradas 58 empresas.

[12] La excesiva complicación del régimen originario también afecta al Gobierno. El esfuerzo público no se limita a la negociación especializada, a la creación de instancias competentes para elaborar políticas y a apoyar el proceso de certificación, sino que también debe incrementar las tareas del servicio de aduanas. Sin sorpresas, tras la entrada en funciones del TLCAN, los pasos de frontera encargados de vigilar el cumplimiento de los requisitos por parte de los exportadores mexicanos, denunciaron el aumento de sus costes administrativos a causa de las verificaciones de origen, entre otras normas.

[13] M = Mercancía (costo neto). G = Gasto administrativo. Md = Costo neto de la mercancía diversificada. Mnd = Costo neto de la mercancía no diversificada. L = Coeficiente del aumento de costes administrativos en función del número de mercados. En esta igualdad se con-

sideran los siguientes supuestos: a) ningún coste de transporte; b) calendario de liberalización completo; c) ausencia de restricciones especiales, y d) márgenes preferenciales no volátiles (no se considera la liberalización extra regional).

[14] Datos de la Secretaría de Economía, SICVI.

## Referências

- BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005.
- BIZZOZERO, Lincoln. “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54, Núm. 1, pp. 29-43, 2011.
- BRICEÑO RUIZ, José. Las teorías de la integración regional, Universidad de los Andes, Mérida, 2003.
- CARRILLO, Jorge et al. “Recorrido por la historia de las maquiladoras en México”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 55, Núm. 1, pp. 30-42, 2005.
- CASARES, Enrique y Horacio SOBARZO. Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica, *Lecturas del Trimestre Económico* nr. 95, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 145-168, 2004.
- CEPAL. El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/MEX/L.292) México, 7 de marzo, 1996.
- \_\_\_\_\_. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC / MEX / L.431) México, 14 de junio, 2000.
- \_\_\_\_\_. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2013, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/G.2406-P), Santiago, junio, 2013.
- CHASE, Keith A. “Protecting Free Trade: The political Economy of Rules of Origin”, *International Organization*, Vol. 62, Núm. 3, pp. 507-530, 2008.
- FUENTES, Juan A. “¿Del bilateralismo al regionalismo abierto en América Latina?”, G. COUFFIGNAL y G. A. DE LA REZA (Eds.) *Los procesos de integración en América Latina: enfoques y perspectivas*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Estocolmo, 1996.
- HUMMER, Waldemar y Dietmar PRAGER. “La pertenencia a varios modelos de integración: el caso de América Latina”, *Comercio Exterior*, Vol. 48, Núm. 3, pp. 234-252, 1998.
- INEGI. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2003.
- KOWALCZK, Carsten y Ronald J. WONNACOTT. “Hub and Spokes, and Free Trade in the Americas”, Working Paper nr. 92-14, Department of Economics, Dartmouth College, Hanover, 1992.
- KRUGMAN, Paul. “Is Bilateralism Bad?”, E. HELPMAN y A. RAZIN (Eds.) *International Trade and Trade*

- Policy, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1991.
- LAMPE, Marcus. "Explaining nineteenth-century bilateralism: economic and political determinants of the Cobden-Chevalier network", *The Economic History Review*, Vol. 64, Núm. 2, pp. 644-668, 2011.
- LEYCEGUI, Beatriz et al. *El TLCAN cinco años después*, ITAM, México, 2000.
- LIPSEY, Richard G. y Murray G. SMITH. "The Canada-US Free Trade Agreement: Special Case or Wave of the Future?", J.J. SCHOTT, *Free Areas and U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington D.C, 1989.
- PUYANA, Alicia y José ROMERO. *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: efectos económicos y sociales*, El Colegio de México, México, 2008.
- REDDING, Steve, Daniel STURM y N. WOLF. "History and Industry Location: Evidence from German Airports", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, Núm. 3, pp. 814-831, 2011.
- REZA, Germán A. de la; KOWALSKY, Jaar J. *Las reglas de origen y sus principales efectos: una revisión formal del argumento estándar*, *Problemas del Desarrollo, IIEc, UNAM*, Vol. 41, n° 160, pp. 67-82, 2008.
- RIVAROLA, Andrés. "Brasil, América Latina y la integración regional", *IMEA-UNILA*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 73-87, 2013.