

Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México

Hacia un debate internacional

Bernardo González Aréchiga
Noé Arón Fuentes Flores
*Rocío Barajas Escamilla**

Introducción

En los últimos años México y Estados Unidos han estado inmersos en dos procesos de cambio: el de la estructura productiva, especialmente en el sector manufacturero, y el del comercio y la distribución de trabajo productivo internacional. Ambos tienen profundas repercusiones a largo plazo en la generación de la riqueza y en la distribución del producto y las oportunidades entre países y entre regiones y grupos dentro de cada

país. Un elemento clave en estos procesos es la industria maquiladora de exportación. A pesar de las críticas, la maquiladora ha cobrado en México una importancia y legitimidad sin precedentes en los programas de apertura comercial y de cambio estructural, pero ha generado un profundo debate en Estados Unidos que podría afectar su futura evolución.

El debate es recurrente y cada ciclo se inicia cuando los grandes sindicatos y otros grupos estadounidenses atribuyen el desempleo y la baja inversión interna a la subcontratación internacional que resulta de la supuesta competencia salarial desleal de países como México. En la situación actual, con un sentimiento predominante de proteccionismo, el debate podría llevar no sólo a eliminar las fracciones 806/807,¹ que reducen el pago de

1. Según la fracción 806.30 (lista 8, parte 1, subdivisión B) de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos, se grava con un impuesto de importación sólo el valor de la transformación externa de los artículos de metal (excepto metales preciosos) que han sido manufacturados o que han estado sujetos a un proceso de manufactura en Estados Unidos y se han exportado para su elaboración posterior. Según la fracción 807.00, los artícu-

* Los autores pertenecen a El Colegio de la Frontera Norte. El primero es Director del Departamento de Estudios Económicos de ese centro, y los otros dos son investigadores del mismo departamento. Todos ellos agradecen los comentarios de Norris C. Clement, Mario Dehesa Dávila, Gustavo del Castillo, Roque López Lena y la asistencia de Antonio Cárdenas, la asesoría editorial de Rosina Conde y el apoyo secretarial de Luz Vega.

aranceles a la reimportación de insumos que salen temporalmente de Estados Unidos para su transformación o ensamble, sino incluso a imponer barreras cuantitativas o aranceles compensatorios. En las dos últimas sesiones del Congreso de Estados Unidos se presentaron más de 60 proyectos de ley sobre asuntos comerciales; algunos tocan directa o indirectamente el tema de las maquiladoras desde su concepción original, y todos pueden incluirlo durante el proceso de consulta y la formación de coaliciones en ese cuerpo legislativo.

El presente trabajo tiene los siguientes propósitos:

a) Presentar los principales argumentos del debate sobre las maquiladoras en Estados Unidos.

b) Mostrar que el efecto más inmediato del debate, la eliminación de las fracciones arancelarias 806/807, tendría en general pocos efectos en los costos totales de la industria.

c) Sostener que la amplitud y la naturaleza del debate trascienden los elementos inmediatos de las fracciones 806/807 y pueden involucrar muchos aspectos de la industria maquiladora.

d) Señalar que la recuperación económica de México puede eliminar las condiciones actuales en que los bajos salarios y el tipo de cambio permiten que una caída de los costos de los insumos mexicanos compensen el incremento de costos resultante del gravamen.

e) Argumentar que existe la posibilidad de que el cambio en las fracciones estadounidenses produzca la transferencia hacia el exterior del ingreso generado por las maquiladoras en México; la política mexicana debe enfrentarse a esta tendencia y disminuir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos.

f) Apuntar que, si bien se reconoce explícitamente que México tiene "intereses creados" en la industria maquiladora, la definición actual no tiene el consenso ni la claridad necesarios para que se pueda participar eficazmente en el debate en Estados Unidos ni en otros foros binacionales o multilaterales.

El debate en Estados Unidos sobre la subcontratación

Los grandes sindicatos estadounidenses se han opuesto siempre a la subcontratación. Argumentan que ésta entraña exportar empleos y explotar a los trabajadores de países de bajos ingresos.²

los ensamblados en otros países con componentes fabricados en Estados Unidos están sujetos a derechos arancelarios basados en el valor total del producto importado, menos el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos. Una excelente descripción técnica de las fracciones aparece en Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, "Appendix: Explanation of Items 806.30 and 807.00", en *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1985, pp. 34-38.

2. Los sindicatos más activos en el debate son la AFL-CIO (Federación Norteamericana de Trabajo-Congreso de Relaciones Industriales) y la UAW (Sindicato de Trabajadores Automovilísticos).

El activismo sindical contra la subcontratación ha tenido sus puntos culminantes en 1969, 1974 y 1986. En 1969 el Presidente de Estados Unidos ordenó a la Comisión de Aranceles una evaluación económica de las fracciones 806/807 que llegó a conclusiones favorables para la industria;³ en 1974 se presentaron, sin éxito, dos proyectos de ley de comercio (el de Mill y el de Burke-Hartke) que pretendían eliminar el tratamiento arancelario especial a las maquiladoras; por último, a fines de 1986 los sindicatos se movilizaron contra el apoyo del Departamento de Comercio de Estados Unidos a la feria industrial "Expo Maquila 86", realizada en Acapulco, y lograron que se pidiera una nueva evaluación del efecto económico de las fracciones 806/807. El estudio que está llevando a cabo la Comisión de Aranceles de Estados Unidos y que aparecerá a finales de 1987, sentará las bases para el examen público de la subcontratación y tendrá un papel fundamental en la formación de alianzas en el Congreso para decidir el futuro de esas fracciones. Las circunstancias en que surge el último debate sobre la subcontratación y las maquiladoras explican por qué México aparece explícitamente en la discusión y por qué puede desempeñar un papel clave como interlocutor.

Elementos del debate sobre la maquiladora de exportación

La discusión sobre la maquiladora de exportación se centra en el déficit comercial externo de Estados Unidos y la pérdida de empleos industriales en algunas regiones de ese país; sin embargo, involucra otros temas, como la naturaleza del trabajo y las condiciones laborales en las maquiladoras, las relaciones entre México y Estados Unidos, y los efectos de la subcontratación en la economía estadounidense.

En un primer plano del debate está el argumento de que la subcontratación internacional, y las maquiladoras en particular, lesionan los intereses de la clase trabajadora, el desempeño económico y la estructura productiva de Estados Unidos. Se considera que la inversión extranjera directa en plantas de este tipo reduce el empleo interno y disminuye el crecimiento de la productividad en sectores estratégicos. El Sindicato de Trabajadores Eléctricos de la AFL-CIO afirma que por la subcontratación se han perdido 300 000 empleos directos en Estados Unidos y que por cada puesto de trabajo creado en el exterior se elimina uno en ese país;⁴ sin embargo, en estudios recientes de fuentes cercanas a la industria se afirma que por cada empleo en la maquiladora mexicana existen siete en Estados Unidos relacionados directa o indirectamente con esta actividad; además, por cada nuevo

3. Una referencia en español de este trabajo aparece en "Fragmentos del informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre la industria maquiladora de exportación", en *Comercio Exterior*, vol. 21, núm. 4, México, abril de 1971, pp. 292-308. Un examen más profundo se encuentra en Mario Arriola Woog, *El programa mexicano de maquiladoras: una respuesta a las necesidades de la industria norteamericana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1980, 134 páginas.

4. Véase William H. Bywater, "The Impact of the Maquiladora Program on the Mexican and U.S. Workers and the Role of the U.S. Commerce Department in Promoting U.S. Investment in Mexico", declaración de William H. Bywater, presidente de la International Union of Electronic, Electrical, Technical Salaried and Machine Workers, AFL-CIO, Cámara de Representantes de Estados Unidos, 25 de noviembre de 1986, 16 páginas.

empleo maquilador en México se crean 1.42 empleos en aquel país.⁵

El debate se complica aún más porque la subcontratación involucra cambios en el tipo de trabajo y en su distribución geográfica en Estados Unidos: 1) se pierden empleos en el noreste y se ganan en el suroeste y la costa oeste, y 2) se pierden empleos directamente productivos y se ganan en áreas de información. Los críticos afirman que se trata de un proceso de desindustrialización que "vacía" a las compañías de su parte productiva y las convierte en meras coordinadoras de la producción, como ocurre en otras partes del mundo; para los demás se trata del deseable inicio de la era posindustrial.

El segundo aspecto del debate es el efecto de la subcontratación en el desempeño económico internacional de Estados Unidos. Se argumenta que aquella es una actividad con una balanza comercial deficitaria y además que inhibe las exportaciones. Sin considerar el ahorro de divisas por sustitución de importaciones terminales, se sostiene que la industria maquiladora contribuye al déficit comercial de Estados Unidos porque su funcionamiento involucra el uso de servicios productivos y de transporte, la compra de insumos y el pago de impuestos en el exterior. Este déficit rebasó los 169 000 millones de dólares en 1986⁶ y se considera que tiene un componente estructural que no se puede eliminar simplemente con la devaluación del dólar.

Otro argumento contra las maquiladoras es que debilitan la balanza de pagos de Estados Unidos, pues reducen sus exportaciones manufactureras hacia México. La lógica de esta crítica es difícil de entender, pues la actividad maquiladora da motivo a importaciones mexicanas por las siguientes razones:

a) las partes y componentes importados temporalmente, esenciales para la producción subcontratada, provienen casi en su totalidad de Estados Unidos;

b) las maquiladoras compran equipo, maquinaria, artículos de oficina y de limpieza y productos misceláneos en Estados Unidos, al amparo de la legislación mexicana, especialmente en la zona libre y en las franjas fronterizas;⁷

c) la construcción de las naves industriales mexicanas requiere grandes cantidades de materiales importados;

d) los trabajadores mexicanos gastan directa o indirectamente una parte de sus salarios en las ciudades estadounidenses fronterizas,⁸ y

5. William L. Mitchel, "Economic Impact of Maquila Industry in Juárez, Mexico, on El Paso and Other Sections of the United States for 1985", Grupo Industrial Bermúdez, El Paso, 1985, 17 pp., mecanuscrito.

6. George Russell, "Economy and Business: Socking It to Imports", en *Time*, vol. 129, núm. 6, febrero de 1987, pp. 48-49.

7. En un trabajo reciente se estima que la derrama en California de las maquiladoras de Baja California que en 1985 tenían contrato de resguardo (*Shelter contract*) fue de 1.5 millones de dólares por planta. Véase Norris C. Clement y Stephen Jenner, *Location Decisions Regarding Maquiladora/In Bond Plants Operating in Baja California, Mexico*, Institute for the Regional Study of the Californias, SDSU, San Diego, 1987, pp. 68-74 (Border Issues Series, 3).

8. En 1985, los residentes de la frontera gastaban en promedio 4.6% de sus ingresos en Estados Unidos; la distribución de ese gasto se concentraba en los estratos de mayores ingresos, entre los que no figuran

e) la entrada de divisas por la subcontratación permite financiar en general las importaciones mexicanas.

Las maquiladoras podrían sustituir las importaciones provenientes de Estados Unidos únicamente si vendieran una parte de su producción en el mercado nacional; sin embargo, todavía son muy pocas las empresas que aprovechan el permiso de vender en el ámbito interno.

En cuanto al efecto de la subcontratación en la competitividad internacional, hay consenso acerca de sus beneficios a corto plazo, pero no de su capacidad de aprovechar las ganancias para lograr un cambio en la tecnología y aumentar permanentemente la productividad. El problema es cómo evaluar el beneficio a corto y largo plazos de la subcontratación en el bienestar de los consumidores estadounidenses. La duda estriba en el destino final de las ganancias a corto plazo; es posible que se dirijan a: 1) bajar los precios de los bienes terminados para beneficio inmediato de los consumidores; 2) acumular capital productivo, e impulsar la investigación y el desarrollo en beneficio de los consumidores en el largo plazo; 3) pagar dividendos a los inversionistas y dueños de las empresas; 4) mantener una posición internacional competitiva, o 5) la combinación de las cuatro posibilidades anteriores.

Un elemento crucial del debate es la actitud de los distintos grupos en Estados Unidos sobre la recuperación, la estabilidad y el desarrollo económico de los países maquiladores, en especial de México. Muchos consideran que el bienestar de éste es lo suficientemente importante como para dar a dicho país un trato especial, aun cuando algunos sectores o regiones estadounidenses se vean perjudicados. En contraste, otros grupos sostienen que no se deben sacrificar los intereses de los trabajadores o de algunas regiones de Estados Unidos para ayudar a la recuperación de ninguna otra nación. Así, el debate sobre las maquiladoras toma un giro especial, ya que se cuestionan: 1) la eficacia de esta actividad para ayudar a la reactivación económica del país; 2) la existencia de opciones menos controvertidas en Estados Unidos que puedan ser, a la vez, más eficaces para ayudar a México a superar la crisis y pagar la deuda externa; 3) la equidad de la distribución de los beneficios económicos y sociales de la actividad maquiladora en México; 4) la eficacia de la industria para retener en México a trabajadores que podrían emigrar ilegalmente a Estados Unidos, y 5) el efecto de las maquiladoras en los programas de industrialización y modernización.

Algunas de las críticas que se hacen ahora en Estados Unidos son muy semejantes a las planteadas desde hace muchos años por los analistas mexicanos; sin embargo, hoy estos argumentos se utilizan no para buscar el cambio en las condiciones de la industrialización, sino para proponer la eliminación total de las ventajitas arancelarias. En general, el debate sobre la subcontratación en Estados Unidos es complejo y refleja la preocupación de distintos grupos de interés por el futuro industrial del país y sus rela-

los trabajadores de las maquiladoras. Aún más, la mayor parte de esos trabajadores no puede cruzar la frontera y comprar directamente en Estados Unidos. Véase José Luis Contreras, Bernardo González Aréchiga, José Javier Robles Ferrer y María Ramona Valdez, *Patrón de consumo de alimentos básicos de la población urbana de Baja California*, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, Tijuana, 1985, 60 páginas (mecanuscrito), y Bernardo González Aréchiga, *Mexicanos indocumentados en la frontera norte: su identidad y función en el desarrollo regional*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1986, 73 páginas (mecanuscrito).

ciones con el resto del mundo. Es un debate de carácter redistributivo que refleja la complejidad de la sociedad estadounidense y muestra que difícilmente puede existir un programa, interno o externo, que beneficie a todos los grupos de interés y a todas las regiones del país.

Opciones de cambio en las fracciones

Cualquier modificación de las fracciones arancelarias 806/807 y de las condiciones de intercambio comercial altera las ventajas comparativas de la subcontratación internacional y afecta la estructura de costos y la distribución de valor agregado entre países, así como el pago a factores y abastecedores.

Dada la estructura comercial vigente en Estados Unidos, hay cuatro posibles modificaciones en las condiciones de subcontratación que deben analizarse cuidadosamente en México:

1) *Eliminar por completo las fracciones 806/807.* Este cambio exigiría suprimir la exención del pago de impuestos a las partes y componentes que salen temporalmente de Estados Unidos para su transformación. El gravamen actual sobre el valor agregado fuera de Estados Unidos se extendería al valor total de las partes, componentes y productos al entrar a ese país de acuerdo con la clasificación arancelaria. En la mayoría de los casos, el impuesto correspondiente sería inferior a 6 por ciento.

2) *Imponer un gravamen menor al que correspondería a la clasificación arancelaria del producto.* Las fracciones 806/807 podrían modificarse para especificar el porcentaje del impuesto de importación que se aplica al movimiento de bienes asociados con la subcontratación. Este cambio se podría llevar a cabo en forma general, afectando por igual a todos los países maquiladores, o en forma particular para cada país.

3) *Ampliar las regulaciones de cantidad del Sistema Generalizado de Preferencias a las maquiladoras, o aplicar barreras cuantitativas similares a las que operan en el Acuerdo Multifibras.* Esto daría como resultado la imposición de restricciones cuantitativas a la subcontratación. Las barreras podrían establecerse conforme a criterios particulares para cada país, tomando en consideración:⁹ a) la magnitud del déficit comercial de Estados Unidos con el país maquilador; b) las prácticas comerciales proteccionistas de ese país, y c) otros aspectos de política interna e internacional.

4) *Establecer aranceles compensatorios en casos de competencia salarial desleal.* De acuerdo con las disposiciones del GATT, Estados Unidos podría imponer un gravamen a los productos maquilados provenientes de países que mantengan artificialmente bajos los salarios en empresas subcontratantes.

La primera opción es la que ha recibido mayor atención y es la que promueven directamente los grandes sindicatos estadounidenses. Sin embargo, las demás pueden cobrar prominencia a medida que prosigue el debate; al final, una o varias podrían llevarse a la práctica.

9. El tratamiento casuístico no sólo es práctica común del gobierno de Reagan; también es parte de las propuestas demócratas de modificaciones a la ley de comercio; esto se observa en la enmienda Gephardt-Peace de 1986 que aparece en la propuesta HR3 en 1987.

Alcances y límites de los cambios propuestos

Cualquier cambio de las fracciones arancelarias 806/807 modificaría las condiciones en que se da la subcontratación internacional. Sin embargo, sus consecuencias serían difíciles de determinar, ya que, por un lado, no afectaría a todas las empresas con registro de maquiladoras en México y, por otro, no sólo se resentirían en las maquiladoras sino que también afectarían las operaciones de algunas empresas de transformación.

En primer término es necesario considerar que no todas las maquiladoras ubicadas en México reciben los beneficios de las fracciones 806/807. Esto sucede cuando: a) los insumos no son de origen estadounidense; b) el proceso de transformación excede lo establecido en las fracciones (es decir, cuando los componentes y partes se transforman más de lo permitido); c) el destino de los bienes transformados no es Estados Unidos, o d) los materiales y partes no califican para recibir el trato especial. Desgraciadamente, falta información sobre las empresas que no aprovechan la legislación aduanera estadounidense o sobre el grado en que aprovechan estos beneficios las empresas que lo hacen.

En segundo término, las plantas maquiladoras deben su existencia tanto a las disposiciones de las fracciones 806/807 de Estados Unidos como a las del Decreto de Maquiladoras y las especiales de la Ley Aduanera de México. La doble exención de impuestos de que disfrutaban estas plantas hace que el movimiento de bienes sea ágil y barato, lo que facilita la producción internacional conjunta. Un cambio de cualquiera de las disposiciones de los países involucrados no implica necesariamente el fin del programa maquilador, aunque sí el descenso de su rentabilidad. Hay empresas que podrían sobrevivir a pesar de la eliminación de las fracciones 806/807 en Estados Unidos o de la exención de impuestos que ofrecen las leyes mexicanas; otras podrían hacerlo aun cuando se dieran ambos casos. Es claro que cualquier modificación puede reducir drásticamente el número de maquiladoras y afectar su potencial de crecimiento.

Finalmente, existe también la posibilidad de que algunas empresas opten por cambiar su estrategia de producción y orientación hacia el mercado como resultado de una modificación de las leyes; en particular, no hay razón alguna por la que Estados Unidos no pudiera utilizar a México como plataforma para exportar a terceros países, como ya lo hacen Japón y Corea, y continuar el programa de subcontratación.

Desde el punto de vista conceptual es importante separar los dos procesos que intervienen en la subcontratación: la división internacional del trabajo que surge de la posibilidad tecnológica de separar geográficamente los procesos productivos intensivos en capital de los que lo son en trabajo (resultado de mejoras en la comunicación y el transporte), y las disposiciones arancelarias que permiten el tráfico de partes y productos ensamblados sin gravar otra cosa que el valor agregado. Ambos procesos se refuerzan uno al otro, pero son conceptualmente distintos, y su origen es por completo diferente; el primero es tecnológico y el segundo, político. Por tanto, las condiciones políticas podrían eliminar las ventajas arancelarias, pero no cambiar las condiciones tecnológicas.

Los comentarios anteriores muestran que la relación entre el registro de empresas maquiladoras en México y el uso de la exen-

ción arancelaria 806/807 de Estados Unidos es imperfecta: por un lado, existen maquiladoras que utilizan las ventajas que ofrece el régimen de importación temporal para la exportación, pero manejan artículos que no califican para las ventajas que ofrecen las mencionadas fracciones; por otro, hay empresas que, sin contar con el registro de maquila, utilizan los beneficios arancelarios de Estados Unidos. Cuando las exportaciones de las plantas no maquiladoras se amparan en la exención de impuestos de reimportación son igualmente vulnerables a los cambios realizados en Estados Unidos para controlar los programas de maquila. Sin embargo, el cambio de las disposiciones arancelarias 806/807 no alteraría la finalidad de los programas mexicanos de facilitar la importación temporal para la exportación y que se ofrecen independientemente de la existencia de los estadounidenses; conservan su vigencia aunque éstos desaparezcan. Lo cierto es que son más eficaces cuando se combinan y actúan simultáneamente.

Por último, no puede olvidarse que en los últimos años se han ampliado considerablemente los apoyos financieros y jurídicos que se ofrecen a las industrias maquiladoras en México. El efecto final de los mismos es aumentar la rentabilidad de las empresas subcontratantes ubicadas en México y facilitar las condiciones de su operación. Por tanto, las desventajas que generara la eliminación o modificación de las disposiciones 806/807 se compensarían, cuando menos parcialmente, con las nuevas ventajas que ofrece la legislación mexicana. Una vez más, el resultado debe determinarse casufísticamente por industria e, incluso, por tipo de producto.

Gravamen estadounidense y costos nacionales

En este apartado se analizan las condiciones de intercambio en la operación maquiladora y las modificaciones de la estructura de costos internos y externos que resultan de eliminar las fracciones 806/807 y de la crisis mexicana. En primer término se desarrolla un instrumento que permite cuantificar los cambios de las retribuciones a los factores y abastecedores de los países que participan en la subcontratación como resultado de variaciones en los precios y el tipo de cambio. Después, se define cuidadosamente el gravamen de reimportación para las fracciones arancelarias 806 y 807 y se mide su efecto en los costos totales. Por último, se comparan los cambios de los costos totales de las maquiladoras, resultantes de modificaciones de los precios y las condiciones arancelarias, para poner en la perspectiva de la crisis mexicana los posibles cambios de la legislación aduanera estadounidense.

Conceptos y definiciones básicas

Los conceptos que han de analizarse son el valor agregado¹⁰ en México por las industrias maquiladoras de exportación y el valor total de la producción al salir del país, medidos en dóla-

res. Para desglosar estos conceptos generales es necesario definir las siguientes variables:

- VAE = valor agregado en México medido en dólares.
- VTE = valor total en dólares del producto al salir de México.
- VCE = valor de los componentes importados medido en dólares.
- d = tipo de cambio, pesos por dólar, en el mercado libre.
- x(i) = cantidad del insumo nacional i.
- p(i) = precio del insumo i en pesos.
- n(i) = costo del insumo i como porcentaje del costo nacional total.
- q(k) = cantidad del insumo importado k.
- t(k) = precio en dólares del insumo k.
- s(k) = costo del insumo k como porcentaje del costo importado total.

Los insumos nacionales que utilizan las maquiladoras se representan por medio de un conjunto de l elementos (l = 1, 2, . . . i) que agrupa: materiales, componentes y partes nacionales; mano de obra de distintos tipos de calificación; servicios públicos, transporte y trámites. La lista incluye servicios prestados por factores productivos, bienes finales e intermedios, servicios públicos y profesionales; por tanto, su composición no permite identificar los cambios de precios de esos bienes con ningún índice de precios tradicional. Para simplificar el análisis, los impuestos indirectos y las utilidades se tratan como si fueran un gasto cualquiera.

En forma semejante, en el caso de los insumos importados tenemos un conjunto de K elementos (K = 1, 2, . . . k), constituido por servicios de factores productivos, bienes finales e intermedios y servicios profesionales. Conviene insistir en que los conjuntos de insumos nacionales e importados pueden tener diferencias de tamaño y composición y que su intersección puede ser nula. Los elementos de cada conjunto reflejan la especialización implícita en la subcontratación internacional. En consecuencia, son distintos tanto la inflación específica como los pesos de ponderación de los elementos de cada conjunto.

Las definiciones contables en que se basa el análisis son:

$$VAE = \sum_{i=1}^l p(i) * x(i)/d \quad (1)$$

$$VTE = VAE + VCE \quad (2)$$

$$VCE = \sum_{k=1}^K t(k) * q(k) \quad (3)$$

A partir de estas definiciones se obtiene la tasa porcentual de cambio en el tiempo de cada variable en relación con las demás. Aplicando el operador¹¹ del cambio porcentual en el tiempo a la ecuación (1) se tiene la siguiente relación:

$$\dot{V}AE = \sum_{i=1}^l n(i) * \dot{x}(i) + \sum_{i=1}^l n(i) * \dot{p}(i) - \dot{d} \quad (4)$$

11. Este operador se define como la derivada de la variable con respecto al tiempo, dividida entre su valor puntual, es decir, $\dot{y} = (dy/dt) (1/y)$, donde y puede ser cualquier variable. Esto representa el cambio porcentual de la variable en el tiempo, y supone que la senda de crecimiento es continua y diferenciable.

10. En este trabajo se utiliza la expresión valor agregado en forma general para indicar el valor total de los servicios productivos de factores ubicados en México y de los servicios e insumos producidos en el país. Esta definición es compatible con la que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y no debe interpretarse como el valor agregado por las plantas maquiladoras.

Los dos últimos sumandos de la ecuación representan un indicador de los cambios de los costos en dólares del sector maquilador. Cuando la devaluación procede a un ritmo mayor que el incremento de la tasa ponderada de costos nacionales, esa suma es menor que cero y el valor agregado en dólares cae por unidad ponderada de insumos nacionales. Por el contrario, cuando la suma es mayor que cero, el valor agregado en dólares aumenta, aun cuando se mantengan inalterados la composición y el monto de los insumos nacionales. Esa suma es, por tanto, un indicador de la eficiencia relativa de la industria maquiladora como ente generador de divisas para el país.

Derivando las ecuaciones (2) y (3) respecto al tiempo, encontramos la siguiente relación:

$$\dot{VTE} = (VAE/VTE) * \dot{VAE} + (VCE/VTE) * \dot{VCE} \quad (5)$$

$$\dot{VCE} = \sum s(k) * \dot{t}(k) + \sum_{k=1}^K s(k) * \dot{q}(k) \quad (6)$$

Finalmente, sustituyendo (4) y (6) en la ecuación (5) y agrupando todos los términos que incluyen el tipo de cambio y los precios nacionales de los componentes de producción, se tiene:

$$\begin{aligned} \dot{VTE} = & -(VAE/VTE) * \dot{d} - \sum_{i=1}^I n(i) * \dot{p}(i) + \\ & (VCE/VTE) * \left(\sum_{k=1}^K s(k) * \dot{t}(k) \right) + \\ & (VAE/VTE) * \left(\sum_{i=1}^I n(i) * \dot{x}(i) \right) + \\ & (VCE/VTE) * \left(\sum_{k=1}^K s(k) * \dot{q}(k) \right) \end{aligned} \quad (7)$$

Los dos primeros sumandos de la ecuación representan el ajuste de las condiciones de intercambio debido a las variaciones de los precios de los insumos mexicanos e importados y del tipo de cambio; asimismo, son un indicador confiable de las modificaciones de las condiciones de la producción internacional conjunta que responde a los términos de intercambio de insumos en la producción.¹² En otras palabras, miden el valor relativo de los insumos incorporados a la producción maquiladora de exportación y permiten aislar el efecto de los precios del efecto de la composición de insumos en el costo total.

Es necesario insistir en que las variaciones de los términos de intercambio no se pueden reducir a las diferencias en los índices

12. Los términos de intercambio se definen en la práctica como el cociente de un índice de precios de las exportaciones sobre un índice de precios de las importaciones. De hecho, existen varios conceptos de los términos de intercambio para las maquiladoras:

a) el que se basa en costos, que esencialmente pretende estimar la evolución del valor agregado en cada país como una parte del valor total;

b) el que relaciona los costos mexicanos de las maquiladoras con el nivel de precios de consumo mundial (o de Estados Unidos), y

c) el que relaciona los costos del resto del mundo (o de Estados Unidos) con el nivel de precios de México.

Cada uno de estos posibles índices se presta a interpretaciones distintas. Aquí se adopta la primera definición porque surge del análisis de la estructura de costos.

de inflación nacional y externa;¹³ esto se debe a la distinta composición de los conjuntos de insumos I y K, y a los pesos particulares de las ponderaciones n(i) y s(k).

La expresión (7) muestra que la suma de la inflación de costos por insumos importados es el margen en que la inflación interna de costos y la devaluación pueden exceder el valor de cero sin representar una ganancia real en los términos de intercambio de la industria maquiladora. Es importante el cambio en la distribución de costos entre México y el extranjero como resultado de variaciones de los precios porque una combinación perversa de inflación de costos y devaluación puede abaratar el componente nacional de las maquiladoras, disminuyendo su capacidad de captar divisas. Este fenómeno ha ocurrido desde 1982, como se verá adelante, e indica que el mismo esfuerzo nacional genera un menor ingreso de divisas y que se ha reducido la eficacia económica de la industria.

Cambios de los costos por eliminar el gravamen 806/807

La estructura conceptual anterior relaciona las variaciones de los precios nacionales y extranjeros y el tipo de cambio y por tanto permite analizar en su conjunto todos los cambios que afectan los costos totales; en particular, permite explorar la posibilidad de que una devaluación o una baja de algún precio nacional compensen el aumento de costos resultante de la eliminación de las fracciones arancelarias 806/807.

Para lograr este objetivo partimos del concepto de costo contable para la empresa contratista estadounidense al recibir el producto del exterior. Esta definición incluye el pago de impuestos de importación del bien final (definido por la tasa impositiva r), que se basa en los conceptos específicos del valor gravable para cada una de las fracciones 806/807. La fracción 806 grava el valor agregado fuera de Estados Unidos; es decir, la magnitud VAE. La 807 grava el valor total del bien importado menos el valor de los componentes q(k), que califican para la exención arancelaria. Los impuestos de cada una de las fracciones son:

$$1806 = r * \left(\sum_{i=1}^I p(i) * x(i)/d \right) \quad (8)$$

$$1807 = r * (1 + g) * VTE - \sum_{k \in K^*}^K t(k) * q(k) \quad (9)$$

donde g es la tasa (mark up) que se impone al valor total de las partes, componentes y factores incorporados al producto (VTE) para reconocer costos de capital, utilidades de la empresa matriz, asistencia técnica y administrativa, depreciación de capital, investigación, desarrollo y diseño. La variable g es una fracción positiva. El conjunto K* incluye a los insumos de origen estadounidense q(k) (para K = 1, 2, . . . k) que están exentos de pago del impuesto por reimportación bajo la fracción 807. La ecuación (9) indica que el impuesto de importación disminuye si se aumenta la lista de bienes exentos.

13. Esta condición se cumpliría en el caso del enfoque monetario de la balanza de pagos. Sin embargo, tal enfoque supone que no cambian los precios relativos de los países que comercian, lo cual no se satisface en el caso de las maquiladoras.

El impuesto que se pagaría en ausencia de las fracciones sería:

$$IG806 = r^* (1 + g) * VTE \quad (10)$$

$$IG807 = r^* (1 + g) * VTE \quad (11)$$

Sin el tratamiento especial no habría distinción entre las fracciones 806 y 807; ambas tendrían que pagar un impuesto proporcional del valor estimado total del producto.

Las diferencias entre el gravamen vigente (I806 e I807) y el que tendrán sin el tratamiento especial (IG806 e IG807), como porcentaje del valor total para cada fracción, nos dan los siguientes indicadores del ahorro proporcional de costos:

$$\frac{IG806 - I806}{VTE} = r^* (1 + g) \frac{VCE}{VTE} + (r^*g) \frac{VAE}{VTE} \quad (12)$$

$$\frac{IG807 - I807}{VTE} = r^* \frac{\sum_{k=1}^K \kappa^* t(k) * q(k)}{VTE} \quad (13)$$

El costo adicional generado al eliminar la fracción 806, según la ecuación (12), depende del porcentaje de costos incurridos que se agregan en aduana por omitirse en la estimación de VTE (es decir, la variable *g*), el arancel (variable *r*), el porcentaje de valor no gravable (VCE/VTE, que en las estadísticas estadounidenses se llama *non dutiable value*) y el porcentaje de valor gravable (VAE/VTE, conocido como *dutiable value*). Si, por ejemplo, el porcentaje agregado de costos es igual a 15, el arancel de 6% y el porcentaje gravable de 50, entonces el incremento total de costos por la eliminación de la fracción 806 es de 3.9 por ciento.

En el caso de la fracción 807, como se ve en la ecuación (13), el costo adicional depende del arancel y del valor de los insumos estadounidenses exentos de impuestos como porcentaje del valor total (que se puede representar aproximadamente por el valor VCE/VTE). Si usamos los valores del ejemplo anterior tenemos que el incremento porcentual de costos al eliminar la fracción 806 es de 3%, ligeramente menor que el de la fracción 807, conforme a los mismos datos.

El incremento de costos es pequeño en ambos casos debido a que las tasas arancelarias estadounidenses son bajas y el valor actualmente exento de gravamen, aunque alto, dada la escasa integración de insumos nacionales, no se aproxima a 100%. El perjuicio de la anulación de las fracciones 806/807 será mayor en los productos que: a) tengan un arancel mayor, b) tengan un mayor porcentaje de valor no gravable según el régimen actual, y c) estén sujetos a una fuerte corrección de costos por medio de la tasa de ajuste porcentual *g*.¹⁴

En los cuadros 1 y 2 se muestran los incrementos porcentuales de los costos totales (columna 5) para maquiladoras con distintos valores de la tasa de ajuste de costos (columna 1), aranceles (columna 2) y composición de costos (columnas 3 y 4) para las fracciones 806 y 807, respectivamente.¹⁵ El efecto de la eli-

CUADRO 1

Incremento de los costos totales causado por la eliminación de la fracción 806 y reducciones en el tipo de cambio y salarios necesarios para compensarlo, para distintos valores de los parámetros (Porcentajes)

Parámetros				Estimaciones		
<i>g</i> ¹	<i>r</i> ²	VAE/VTE ³	VCE/VTE ⁴	Cambio en costo ⁵	<i>d</i> ⁶	<i>w</i> ⁷
15	6	50	50	3.9	-2.6	-10.4
25	6	50	50	4.5	-3.0	-12.5
35	6	50	50	5.1	-3.4	-14.2
15	2	50	50	1.3	-2.6	-10.8
15	8	50	50	5.2	-2.6	-10.8
15	6	30	70	5.1	-4.1	-33.8
15	6	70	30	2.7	-2.1	-17.9

- Valores posibles de la tasa de utilidad contable.
- Tasas arancelarias normales para la industria maquiladora.
- Valores probables de la composición del valor agregado total.
- VCE/VTE = 1 - VAE/VTE.
- Ecuación 12 del texto.
- La devaluación real necesaria se derivó mediante los valores medios del INEGI para enero de 1987 y la siguiente fórmula:

$$\dot{d} = \frac{\text{Cambio en costo 806}}{-r (VCE/VTE) (VAE/VTE)}$$

- La caída necesaria de los salarios en dólares se deriva usando los valores medios del INEGI para enero del 1986 y mediante la fórmula:

$$\dot{w} = \frac{\text{Cambio en costo 806}}{-r (VCE/VTE) (w * L/VTE)}$$

minación de las fracciones para la mayoría de las maquiladoras se encuentra entre los límites máximo y mínimo definidos por los distintos valores de los parámetros en los cuadros.

Es interesante señalar que el estudio titulado "Factores económicos que afectan el uso de las fracciones 807 y 806.3 del Código Arancelario de Estados Unidos", realizado en 1969 por la Comisión de Aranceles,¹⁶ mostró que México tenía un "portafolios" de empresas maquiladoras y una estructura de costos que lo hacían uno de los países más vulnerables a la derogación de las fracciones 806/807. En ese año, por ejemplo, el incremento mundial medio asociado con la eliminación de la fracción 807 era de 2.5%, pero para el caso concreto de México, el incremento de costos era de 9.3%. Los grandes efectos del impuesto en el país provenían de una concentración en ramas industriales con altos aranceles (el arancel medio para México era de 15%, mientras que el promedio general era de aproximadamente 8%) y de una bajísima integración de insumos mexicanos (el valor libre de

combinaciones de los parámetros de costos. La situación normal se define como aquella maquiladora que: 1) participa en una industria competitiva en Estados Unidos con una tasa de utilidad de 15%; 2) su producto tiene un arancel de 6%, y 3) el valor agregado en México representa 50% del valor total. Todos estos parámetros se aproximan a la media de la industria. Los demás escenarios representan un análisis de sensibilidad de las variaciones en los valores medios. La tasa de ganancia se aumentó de su nivel normal a 25 y a 35 por ciento para captar el efecto en industrias menos competitivas; el arancel se cambió a 2 y a 8 por ciento, que son valores extremos para los productos de las maquiladoras, y el valor agregado en México como proporción del valor total se redujo a 30% y se incrementó a 70% para captar el cambio de costos en las ramas con la composición de costos más extrema según las estadísticas del INEGI.

14. La corrección de costos se da principalmente en la fracción 807 para incluir en la estimación del valor total al ingresar a Estados Unidos costos tales como: depreciación de capital, asistencia administrativa, costos de capital, investigación y desarrollo, diseño, etcétera.

15. Los cuadros 1 y 2 muestran el efecto de la eliminación del gravamen en los costos de producción de la empresa maquiladora para varias

CUADRO 2

Incremento de los costos totales causado por la eliminación de la fracción 807 y reducciones en el tipo de cambio y salarios necesarios para compensarlo, para distintos valores de los parámetros (Porcentajes)

	Parámetros			Estimaciones		
	g^1	r^2	VAE/VTE ³	VCE/VTE ⁴	Cambio en costo ⁵	\dot{d}^6
—	2	50	50	1.0	-2.0	-4.0
—	6	50	50	3.0	-6.0	-12.0
—	8	50	50	4.0	-8.0	-16.0
—	6	30	70	2.1	-4.2	-8.4
—	6	70	30	1.8	-3.6	-7.2

1. Valores posibles de la tasa de utilidad contable.
2. Tasas arancelarias normales para la industria maquiladora.
3. Valores probables de la composición del valor agregado total.
4. $VCE/VTE = 1 - VAE/VTE$.
5. Ecuación 13 del texto.
6. La devaluación real necesaria se deriva mediante los valores medios del INEGI para enero de 1987 y la siguiente fórmula:

$$\dot{d} = \frac{\text{Cambio en costo 807}}{-\frac{VCE}{VTE}}$$

7. La caída necesaria de los salarios en dólares se deriva usando los valores medios del INEGI para enero del 1986 y mediante la fórmula:

$$\dot{w} = \frac{\text{Cambio en costo 807}}{-(VCE/VTE) (w * L/VTE)}$$

impuestos que se vuelve gravable al eliminar la fracción 807 era de 66%, mientras que el promedio era de sólo 21%).

La vulnerabilidad relativa de la maquiladora mexicana se ha reducido desde 1969 por el efecto combinado de dos factores. Primero, en las rondas Kennedy y Tokio se redujeron los aranceles medios de 30% a cerca de 7%; además, se disminuyó considerablemente la dispersión arancelaria. Segundo, se ha diversificado a la maquiladora en México incorporando ramas, como la automovilística, la de receptores de televisión y partes de avión, que tienen aranceles bajos. Sin embargo, no se ha logrado reducir la vulnerabilidad de las maquiladoras por medio de cambios en la estructura de costos; se ha mantenido muy bajo el valor agregado en México como porcentaje del valor total, y la integración costo-partes sigue siendo inferior a 3 por ciento.

Compensación del gravamen por medio de la reducción de costos en México

La eliminación de las fracciones es sólo uno de los posibles cambios en la estructura de costos de las empresas que participan en la subcontratación internacional; los costos de operación en México han cambiado profundamente como resultado de la crisis económica y habrán de cambiar también con la recuperación. La devaluación real del peso y la caída de los salarios medidos en dólares desde 1982, al reducir los términos de intercam-

bio de la industria maquiladora, han disminuido significativamente los costos totales de producción; el efecto de la crisis acumulado en los últimos cuatro años es mayor, en números absolutos, que el que provendría de eliminar las fracciones. Por ejemplo, una devaluación real de 1% reduce el valor agregado nacional en la misma proporción, y disminuye el costo total (VTE) en la fracción (VAE/VTE). Si todo lo demás es constante, un cambio en la fracción 806/807 que aumente los costos 3% se puede compensar con una devaluación de 6% si el valor gravable es de 50% del total, como se supuso en el ejemplo anterior.

En forma semejante, podemos estimar la caída del precio de un insumo nacional necesaria para compensar la eliminación del tratamiento arancelario especial. Si el precio del insumo i cae 1%, según las fórmulas anteriores, el valor total (VTE) cae en un porcentaje igual al costo de i en relación con el costo total, es decir, $n(i) * (VAE/VTE)$. Si el insumo i es el salario que representa la mitad del valor agregado, y éste, como antes, representa la mitad del valor total, entonces una baja de 1% en los salarios produce un ahorro de 0.25% del valor total. Así, sería necesaria una caída de 12% del salario medido en dólares para compensar la eliminación de la fracción 806, según los datos del ejemplo; en general, se necesitaría una baja de 6% en el costo local de operación, independientemente de cuál fuese el factor que la provocara.

Los ahorros creados por la crisis desde principios de 1982 han sido muy superiores a los que estrictamente se necesitarían para compensar el incremento de costos generado por la eliminación de las fracciones 806/807. De diciembre de 1981 a diciembre de 1986 disminuyó 47% la compensación media al trabajo en dólares, medida por la suma de sueldos, salarios y prestaciones. En la columna 7 de los cuadros 1 y 2 se observa que la caída de los salarios que se necesitaría para compensar la eliminación del gravamen estadounidense oscila entre 10.4 y 33.8 por ciento en el caso de la fracción 806, y entre 4 y 16 por ciento en el de la 807. Por tanto, aun en el caso más extremo, la disminución del salario compensa con creces el costo incremental.

Es preciso añadir a los datos anteriores el efecto de la devaluación en los costos nacionales. De diciembre de 1981 a diciembre de 1986 el margen de subvaluación (estimado como el cociente de los índices de precios al mayoreo de México y Estados Unidos con base 1978, divididos entre el tipo de cambio libre) pasó de 5.3 a 42.9 por ciento; esto indica una devaluación real de 37.6%. Los datos de los cuadros 1 y 2, una vez más, muestran que el cambio necesario para compensar el gravamen (en la columna 6) es muy inferior al registrado durante los años de la crisis. La devaluación real necesaria está entre 2.1 y 4.1 por ciento para la fracción 806 y entre 2 y 8 por ciento para la 807. Además, desde 1982, el ahorro combinado de las empresas subcontratantes gracias a la disminución de salarios y al tipo de cambio real es todavía mayor que los efectos individuales.

La devaluación del tipo de cambio y la política de salarios han significado importantes ahorros para las maquiladoras, cuya magnitud depende de la relación VAE/VTE. La imposición de un arancel, más que aumentar los costos y llevar a las empresas a la quiebra, podría canalizar los ahorros generados por la crisis: 1) de las maquiladoras en México a las empresas matrices en Estados Unidos, y 2) de las matrices al Gobierno de Estados Unidos por medio de los aranceles. Esto implica un cambio en el precio de los servicios de maquila que podría alterar el equilibrio distributivo entre la planta externa y la nacional; el cambio podría modificar

16. Véase "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación", *op. cit.*, pp. 294-300.

las fuerzas de negociación en el mercado, afectando los ingresos que obtiene México por concepto de rentas, utilidad e intereses.¹⁷ El efecto total en la producción y la magnitud de las transferencias, elementos centrales del análisis de las consecuencias del impuesto, son difíciles de determinar ya que dependen tanto de las elasticidades de la demanda de los productos y de la oferta de insumos nacionales y extranjeros, como de los sistemas de contratación entre empresas nacionales y extranjeras.

Por tanto, es posible que la principal consecuencia del cambio en las fracciones fuese la redistribución binacional del ingreso generado por las maquiladoras, igual que ocurre en el ejemplo clásico de la imposición de aranceles. Esta posibilidad debe analizarse con cuidado a fin de que la política mexicana para el sector no fortalezca esta tendencia ni aumente su vulnerabilidad frente a los cambios externos. En concreto, es necesario evaluar las consecuencias comerciales de la liberación mexicana del sector maquilador en un período de crisis al mismo tiempo que Estados Unidos lo grava. La política maquiladora debe ser sensible a estos problemas; puede ser mejor para el país tener menos maquiladoras en condiciones de contratación más ventajosas, que tener más maquiladoras en condiciones adversas.

Esta disyuntiva de política es propia del desempeño económico del país en la crisis; sólo será posible compensar con costos internos el gravamen externo si predomina la contracción en los salarios reales y si caen los costos de los componentes del valor agregado nacional. Por tanto, la industria maquiladora se enfrenta, a mediano plazo, no sólo a la eliminación de las fracciones arancelarias 806/807, sino también a la recuperación económica de México. La industria es muy sensible a la recuperación del salario real y al tipo de cambio, ya que ambos pueden afectar profundamente los términos de intercambio y eliminar la ventaja comparativa de la cual disfrutaba a raíz de la crisis económica.

El único tipo de recuperación que parece compatible con el crecimiento estable de las maquiladoras a largo plazo es el de la demanda interna basada en el aumento del empleo formal, pero sin una recuperación en el salario ni en la tasa de subvaluación. Otra posibilidad es la de una recuperación en cualquiera de estos últimos dos rubros, siempre y cuando esté compensada por un rezago permanente en el otro. Lo único que podría resolver este problema es el incremento sostenido de la productividad del trabajo en las maquiladoras y en los sectores que prestan servicios y abastecen a esta industria.

Consideraciones finales

El principal efecto de la eliminación de las fracciones 806/807 es extender la aplicación de las tarifas de importación a productos de manufactura estadounidense, más que aumentar el gra-

17. Al analizar los efectos del impuesto se pretende estimar la magnitud de cuatro consecuencias: a) el incremento del precio de venta y la caída del ingreso medio de la empresa; b) la reducción de la cantidad producida; c) la reducción del empleo de factores productivos e insumos, y d) la caída del precio de los servicios de factores productivos y de los insumos. En el caso de las maquiladoras en México, los más importantes son los dos últimos efectos que tienen que ver con la demanda derivada de insumos. Lo que importa es determinar el grado en que el impuesto puede disminuir el ingreso familiar en México y afectar su distribución.

vamen al valor agregado externo. Es paradójico que los sindicatos apoyen la eliminación de esas fracciones que, si bien tienen el efecto deseado de reducir las ventajas de la subcontratación, no se enfrentan directamente al problema de la supuesta competencia salarial desleal de la maquiladora mexicana. Hay una asimetría entre el problema y el instrumento de solución; la competencia desleal, como lo indica el acuerdo del GATT, se debe enfrentar con impuestos compensatorios que graven, en este caso, el valor agregado externo (VAE) y no los componentes locales (VCE). La eliminación de las fracciones sería un argumento más adecuado para grupos de presión en Estados Unidos que representan a empresas que compiten directa o indirectamente con productos maquilados en el extranjero; para estas empresas, la exención de impuestos de reimportación representa un subsidio que se extiende a los productos metálicos y a los procesos de ensamble de los competidores.

La extensión del gravamen no resuelve el problema de la subcontratación internacional; por tanto, el activismo sindical contra las maquiladoras puede continuar en Estados Unidos aun si se eliminan las fracciones 806/807 del Código Arancelario de Estados Unidos. Las presiones se pueden orientar hacia las áreas de impuestos compensatorios, restricciones al movimiento de capital, requisitos de mayores ventas en el país maquilador, etcétera.

Hay un aspecto del debate sobre las maquiladoras que no puede soslayarse: cuanto más "éxito" tenga el programa en México, en términos de su crecimiento y de la incorporación de insumos nacionales, tanto más habrá avanzado, en la opinión de los críticos, el problema de la pérdida de empleos y capital y el debilitamiento estructural de la balanza de pagos de Estados Unidos. Como en el caso del debate sobre la migración internacional, el de la subcontratación incluye aspectos redistributivos (la asignación de beneficios y costos dentro de Estados Unidos, y entre este país y sus competidores y socios); de procedimiento (cuáles son los alcances de la legislación actual), y de legalidad y escala (qué parte del fenómeno se debe legitimar e incluso ampliar y qué parte reducir o eliminar). Eliminar las fracciones no es sino una solución preliminar que deja la redistribución de beneficios y costos y la determinación de la escala de la subcontratación a lo que dicte el concepto de legalidad y procedimiento del mercado. A simple vista, es una solución que parece justa y equitativa, pero que no excluye la posibilidad de cambios futuros en el procedimiento de negociación y control de la subcontratación.

México debe estar preparado para enfrentarse a la subcontratación como a uno más de los problemas internacionales en el área de comercio y servicios que, en las condiciones actuales, no es probable que alcance una solución permanente. Más bien, debe verse como uno de los tantos aspectos problemáticos de las relaciones internacionales que evolucionan en el engañoso espacio de lo bilateral y lo multilateral, sin que hasta el momento existan conceptos, instituciones o foros completamente adecuados para su discusión. El país debe buscar la capacidad de defender sus intereses en el complejo juego en que interactúan naciones, grandes transnacionales, pequeñas empresas, grupos de trabajadores e inversionistas; en otras palabras, es un reto para la diplomacia económica de México que debe formar parte de la nueva agenda de comercio internacional para defender en el exterior la política económica interna. □