

# La complejidad económica como plataforma de la política comercial mexicana en la administración de Andrés Manuel López Obrador

*Economic complexity, platform of the Mexican Commercial policy as part of the Andres Manuel Lopez Obrador's administration*

**María Isabel Osorio Caballero\***

\*Facultad de Economía, UNAM

isabel.osorio@economia.unam.mx

## Palabras clave

*Desarrollo económico, Política comercial, Estudios Comparativos de Economías Particulares, Análisis del crecimiento*

## Key words

*Economic Development, Commercial Policy, Comparative Analysis of Economic Systems, Analysis of Growth*

**Jel:** *O1, F13, P52, R11*

## Resumen

La política económica es el eje rector de toda administración pública, como tal, los elementos que la configuran son elementales para alcanzar objetivos en materia de crecimiento y desarrollo económico. En el presente trabajo se resalta la importancia de considerar a la complejidad económica como elemento decisivo en su formulación. México es un país con una clara política comercial de apertura desde los 80 sin embargo quedan muchos rezagos económicos. Ha experimentado una transformación estructural a lo largo de los últimos 40 años, sin embargo, esta reestructuración productiva -pasar de productos primarios a manufactura- ha sido desigual en los distintos estados. Esta gran desigualdad no solo se ha mantenido, sino que se ha profundizado. Particularmente, las economías de los estados más rezagados de la República se encuentran en una trampa de pobreza, en donde es ineludible el uso de una política industrial de amplia cobertura. Una buena estrategia para generar desarrollo y aprovechar las grandes negociaciones signadas por el país, desde la perspectiva de la teoría de complejidad económica, se encuentra en la acumulación de capacidades que se da cuando se transforma el perfil de sus exportaciones. Por último, se propone que la política comercial debe considerar un conjunto de instrumentos que permita identificar y desarrollar nuevos productos competitivos con mayor valor añadido.

## Abstract

Economic policy is the underlying principle of all public administration. All elements of this policy are essential to achieve objectives in terms of growth and economic development. In the present work, we have highlighted the importance of considering economic complexity as a decisive element for economic policy. Mexico is a country with a clear commercial policy of opening since the 1980s, however there are still many economic lags. The country has undergone a structural transformation over the last 40 years. However, this productive restructuring (e.g. passing of primary products to manufacturing) has been unequal in the states of the country. This great inequality has not only remained, but it has deepened and it has affected principally in the economies of the most backward states of the Republic, where they are remaining in poverty, since the use of industrial policies of wide coverage is unavoidable. A good strategy in order to generate development and take advantage of the international agreements, treaties and negotiations signed by the country (from the perspective of the theory of economic complexity) is in the accumulation of capacities that occurs when the profile of its exports is transformed. Finally, in this work we propose that the commercial policy must consider a set of instruments that allow identifying and developing new competitive products with greater added value.

## Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo de la economía mexicana constituye el eje rector de las acciones a realizar durante el sexenio en turno, en este momento al mando de Andrés Manuel López Obrador (AMLO, a partir de este momento) lo que lo dota de gran importancia en la conducción de la política económica de mediano y largo plazos.

El reto es duro, regresar al país a la senda de crecimiento económico y generar desarrollo a la población. Evidentemente la mesa del debate tiene una lista de aspectos “urgentes” y se suman nuevos porque la estructura mundial esta en constante cambio. En el presente trabajo centraré mi atención en la política comercial.

La política comercial de un país nos refiere a las políticas a seguir por un gobierno, las cuales afectan el comercio de bienes y servicios con el exterior. En México, 78% del PIB nacional está relacionado con el comercio exterior de México, de acuerdo al Banco Mundial.

Durante las últimas tres décadas México ha adoptado medidas para transformarse en una economía abierta y más orientada hacia el mercado con la finalidad de incrementar su crecimiento económico, sin embargo, no ha alcanzado las metas de crecimiento prometidas. México abandonó la dominancia del petróleo en las exportaciones nacionales. Según datos del Banco Mundial, en 1990 el 37% de las exportaciones totales de México eran productos petroleros y sus derivados, mientras que, en 2017, representaron solamente 5% del total.

Una de las industrias que más ha crecido en participación es la de manufacturas (de 43% de las exportaciones totales en 1990 a 82% en 2017). Sectores como la industria automotriz y la industria de electrónicos se han convertido en motores económicos del país y han impactado la economía local que ha albergado a esta industria.

Actualmente México detenta once tratados de libre comercio que le permiten comercializar con 46 países y tener acceso a un mercado de consumo de 1500 millones de personas. El país se posiciona como una potencia regional al ser la cuarta economía del continente, la segunda economía en la región latinoamericana después de Brasil, el país con el mayor número de hispanoparlantes. Además, es considerada la decimoquinta economía del mundo, el decimotercer país exportador y el noveno importador a nivel mundial. Con 124 millones de habitantes, 2 millones de kilómetros cuadrados y 3169 kilómetros de frontera con Estados Unidos, México es el onceavo país más poblado del mundo y el decimotercero en extensión territorial. De ahí que su agenda de política exterior sea tan amplia: migración, cooperación internacional, derechos humanos, régimen multilateral de control de drogas, comercio, inversión y cambio climático, por citar algunos de temas principales de la agenda internacional.

Además, México es la novena mayor economía de exportación en el mundo y la economía más compleja 21° de acuerdo con el Índice de Complejidad Económica (ECI). En 2017, México exportó \$ 418 miles de millones e importó \$ 356 miles de millones, dando como resultado un saldo comercial positivo de \$ 62.6 miles de millones.

Las principales exportaciones de México —acorde con Atlas media MIT son autos (\$45.1 miles de millones), piezas-repuestos (\$28 miles de millones), camiones de reparto (\$26.7 miles de millones), computadoras (\$22.5 miles de millones) y petróleo crudo (\$19.5 miles de millones), de acuerdo a la clasificación del Sistema Harmonizado. Sus principales importaciones son piezas-repuestos (\$25.2 miles de millones), refinado de petróleo (\$23.4 miles de millones), coches (\$11.6 miles de millo-

nes), computadoras (\$9.8 miles de millones) y gas de petróleo (\$7.46 miles de millones).

Los principales destinos de las exportaciones de México son los Estados Unidos (\$307 miles de millones), Canadá (\$22 miles de millones), China (\$8.98 miles de millones), Alemania (\$8.83 miles de millones) y Japón (\$5.57 miles de millones). Los principales orígenes de sus importaciones son los Estados Unidos (\$181 miles de millones), China (\$52.1 miles de millones), Alemania (\$14.9 miles de millones), Japón (\$14.8 miles de millones) y Corea del Sur (\$10.9 miles de millones)(con datos de atlas media MIT).

Sin embargo, las estadísticas de crecimiento a nivel nacional no reflejan lo que sucede en las diversas regiones del país, donde se pueden observar dos o tres diferentes Méxicos que se desarrollan a velocidades divergentes. Por un lado, existen regiones florecientes con industrias que emplean un alto nivel de tecnología y mano de obra calificada. Por otro lado, hay regiones menos dinámicas, que se basan en actividades primarias, como la explotación de recursos naturales, agricultura y la elaboración de bienes con poco valor agregado, por lo tanto, sus ingresos dependen en gran medida de los volátiles precios internacionales.

En lo que respecta a la industria nacional, ha estado creciendo a tasas muy bajas en los últimos 30 años, su expansión se ha visto frenada desde octubre de 2018 a pesar del crecimiento en los EUA y ahora presenta estancamiento y probable pérdida de empleos. Según el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, con base en cifras del INEGI, sectores representativos de 57% del PIB industrial ya se encuentran en franca desaceleración y otros representativos de 11% en estancamiento.

Ante lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo exige un plan compartido público-privada de crecimiento, así como una nueva política

de desarrollo productivo y tecnológico a corto, mediano y largo plazos, con mayor valor añadido nacional y el respaldo eficaz de la banca privada y una nueva banca de desarrollo.

La incertidumbre externa en la estructura económica mundial actual nos obliga a exigir al gobierno en turno una propuesta clara y concisa que genere certidumbre económica, política y jurídica. He encontrado ambigüedad de su propuestas y evasión a tomar una postura clara y formular políticas específicas.

A finales de mayo de 2018 y ante las tensiones de la negociación del que fuese el TLCAN, AMLO se pronunció a favor de la diversificación comercial, se debe “apostar más al mercado interno y diversificar nuestras relaciones comerciales, sin dejar de atender, por su importancia, la economía de Estados Unidos y de Canadá”

Durante la inauguración de las mesas sectoriales de la Secretaría de Economía (SE) para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, acorde con la información de los periódicos nacionales, la subsecretaria de Comercio Exterior de esa dependencia federal, Luz María de la Mora, destacó que México es el décimo actor en el comercio exterior, aporta 2% de las exportaciones a nivel global, 2% de las importaciones a nivel internacional y recibe 2% de inversión extranjera directa; y puntualizó: “Nosotros queremos crecer esa participación, que entre al club de comercio exterior de más de un billón de dólares, un trillón de dólares en inglés”. También mencionó que el mundo del comercio exterior pasa por momentos complicados, porque “tenemos unas tentaciones proteccionistas de diversos actores en el mercado internacional. Yo diaria de las principales potencias”, por lo que México debe estar a la altura para enfrentar ese tipo de retos a través del PND.

Por su parte, el jefe de la Oficina de la

Presidencia, Alfonso Romo Garza, sostuvo a los miembros de la IP que el Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico, la Secretaría de Economía y el gobierno acompañarán al sector privado para lograr el crecimiento, pues “el motor de la economía va a ser los sectores productivos.

No esperen fórmulas mágicas.” Recordó que el gobierno actual tiene cuatro objetivos en el PND donde el primero de ellos, es atraer más inversión entre 35 y 40 mil millones de dólares.

Las declaraciones anteriores no son del todo claras respecto a la forma de conducción de la política comercial. Es imprescindible conocer la posición del gobierno actual en materia comercial, si tiene la intención de ayudar al grupo de la población que no ha salido ganadora de la apertura comercial; si promoverán nuevos tratados y con qué países; si apoyarán eliminar unilateralmente todas las restricciones a las importaciones en beneficio de los consumidores.

Es claro que el gobierno de AMLO busca atraer inversión, sin embargo, las respuestas a estas cuestiones determinarán realmente la inversión en México.

La política exterior del gobierno de AMLO debería incluir el fortalecer los vínculos de México frente al exterior, con el fin de dar continuidad en la política comercial aperturista de México adoptada desde los años ochenta, pero con estrategias que le permitan sacar el mayor provecho posible de ser el segundo país con mayores Tratados de Libre Comercio signados.

Para ello se vuelve necesaria una visión estratégica y capacidad de operación política para acceder a mercados en el exterior en las mejores condiciones nivel mundial, y poder obtener mayores beneficios de su apertura.

No basta con que el sector exportador crezca con la fuerza que ha venido haciéndolo en los últimos años, hecho que, se ha visto refleja-

do en la ampliación de los destinos y en la diversificación de la gama de productos exportados. Es necesario atender una labor pendiente: la complejidad de las exportaciones.

El buen comportamiento de las exportaciones es una necesidad fundamental para cualquier economía. Pero, además, la creciente globalización económica, con su tendencia a la integración de mercados, convierte la competitividad internacional en una necesidad aún mayor.

Desde la perspectiva de la teoría de complejidad económica, una región logra crecer de forma sostenida si incrementa significativamente su acervo de conocimientos y se vuelve competitiva en industrias complejas (es decir, que requieren de sistemas productivos relativamente sofisticados).

Cuando una economía exporta, los productos que salen de un país con destino a otro tienen diferente trabajo y conocimiento incorporado. La complejidad económica mide justamente eso: el conocimiento.

Las economías que exportan bienes complejos tienen niveles más bajos de desigualdad de ingresos que los países exportadores de productos más simples. El desarrollo de nuevos productos es vinculado con cambios en la desigualdad de ingresos. Los hallazgos empíricos (Hartmann *et. al*, 2017) muestran que la complejidad económica capta información sobre el nivel de desarrollo de una economía. Además, estos hallazgos sugieren que la estructura productiva de un país puede limitar su rango de desigualdad de ingresos.

Diversas investigaciones presentan evidencia (Gómez-Zaldívar *et al*, 2016) de que la economía de México ha experimentado una reconversión productiva a lo largo de los últimos 50 años, aunque ha sido muy dispar en las distintas entidades federativas siendo, las economías de los estados más rezagados del

país los que presentan una mayor trampa de pobreza (sin capacidades y sin oportunidades), con una clara falta de una política industrial.

Las políticas de desarrollo han estado orientadas a “industrias ganadoras”, cuando lo que es necesario es un grupo de instrumentos que permita identificar y desarrollar nuevos productos competitivos a partir de mecanismos descentralizados.

Los países suelen ser competitivos en los mercados internacionales en una diversidad de productos, independientemente de si son ricos o pobres, a diferencia de lo que sugieren las teorías convencionales del comercio. La evidencia empírica no sólo indica que las economías distan de ser muy especializadas, sino también que el grado de diversificación de su estructura productiva está correlacionado con su nivel de desarrollo (Imbs y Wacziarg, 2003, Klinger y Lederman, 2006, Hausmann *et al.*, 2007 y Bustos *et al.*, 2012). La estructura de los países ricos se distingue por una gran variedad de bienes competitivos, es decir, con ventajas comparativas reveladas, entre los que destacan bienes de alto valor agregado que pocos países son capaces de producir y exportar; por su parte, los países pobres presentan una estructura mucho menos diversificada que se limita a la producción de bienes poco sofisticados, los cuales compiten con muchos otros oferentes en los mercados internacionales (Hidalgo y Hausmann, 2009).

Hausmann *et al.* (2013) y Cristelli *et al.* (2015) muestran que los indicadores de complejidad, a pesar de estar calculados con datos de exportaciones, tienen una buena capacidad predictiva del crecimiento de la actividad económica en general.

Si reconsideramos que uno de los puntos débiles de la política comercial mexicana ha sido la falta de articulación entre las oportunidades que ofrece el mercado externo con las

capacidades productivas nacionales y las vocaciones productivas de cada estado. El reto de la política comercial mexicana es el desarrollo de una oferta exportable y cada más diversificada, pero, sobre todo con un mayor valor añadido incorporado que abra más opciones para que más empresas, sectores y estados participen de manera directa e indirecta en el mercado mundial. Sin esa integración, los beneficios de la liberalización y el acceso a mercados en condiciones preferenciales seguirán concentrados y las brechas de crecimiento y desarrollo económico serán más pronunciadas.

Es urgente integrar al resto de las entidades federativas que, a más de tres décadas de la apertura de la economía, aún no encuentran el camino para vincularse con los mercados mundiales ni la forma de aprovechar las ventajas de la integración comercial que el país ha creado para hacer de nuestro país el principal actor en el comercio de Latinoamérica y 10º exportador en el mundo.

Es cierto que, en los últimos años, el sector exportador mexicano ha crecido con fuerza, un proceso que se ha visto reflejado en la ampliación de los destinos y en la diversificación de la gama de productos exportados. Sin embargo, todavía queda una importante asignatura pendiente: la complejidad de las exportaciones.

El comercio exterior de México se ha caracterizado por presentar elevados niveles de concentración. Además, esta concentración se da a nivel estados, habiendo una notoria diferencia entre los del norte y los del centro tienen una mayor participación ubicándose las empresas que exportan. Destacan el sector automotriz y el electrónico, que representan casi la mitad de las exportaciones de manufactura y, en lo que se refiere al destino de las exportaciones, estas se concentran en el mercado estadounidense. Lo que ha llevado a que el efecto positivo del comercio exterior de México se traduzca en

virtuosos de exportación y crecimiento, en especial en las regiones efectivamente vinculadas con los mercados internacionales a través de la exportación y la atracción de inversión extranjera directa.

La cercanía geográfica con Estados Unidos puede explicar la ventaja de la actividad exportadora que tienen los estados del norte a diferencia del resto del país. Otra cosa que explica esta concentración es que justo la industria maquiladora de exportación (1965) se ubicó en los estados fronterizos con Estados Unidos. El reto, queda en incorporar a aquellas entidades que hasta ahora se han mantenido al margen de la actividad exportadora. Lo anterior es de vital importancia ya que, al estar el crecimiento y el desarrollo vinculados con el comercio internacional, a la exportación y a la atracción de flujos de inversión extranjera, los estados que no se integren quedarán rezagados en sus posibilidades de crecimiento. Lo cual se manifiesta con el hecho de que las tasas de crecimiento económico de los estados que participan de manera menos activa en el comercio exterior se han mantenido entre las más bajas del país.

Los estados que están rezagados en los índices de competitividad y desarrollo humano no han encontrado la forma de insertarse triunfante en la actividad exportadora, lo que ha hecho más profunda la brecha entre los estados del sur y los del norte. El gran pendiente de la política comercial es que el comercio exterior de México benefició de la manera más amplia a todas las regiones del país.

La política comercial de México deberá crear las mejores condiciones para el sector exportador mexicano. El Plan Nacional de Desarrollo en materia comercial deberá incluir estrategias para lograr una producción diversificada y con mayor valor añadido.

Es factible que a través de la aplicación de políticas públicas se pudiera incentivar el crecimiento de las entidades más rezagadas del país, fortalecerlas con el objetivo de promover el desarrollo de nuevas actividades económicas, con mayor valor agregado. Un ejemplo ya mencionado por la actual subsecretaria de comercio exterior, Luz María de la Mora es el Programa de Zonas Económicas Especiales que se pretende instaurar en algunas de las regiones menos desarrolladas del país mejorando, la infraestructura, especialmente de comunicaciones y transporte; el capital humano, a través de esquemas de apoyo incrementando la inversión en programas de innovación; el marco regulatorio; otorgando, beneficios fiscales, laborales, un régimen aduanero especial y otros estímulos y condiciones preferenciales para incentivar el movimiento o la creación de nuevas empresas en estas regiones.

Por último decir que, ante las declaraciones hechas en campaña en materia de acciones a seguir en cuestión de política comercial, me vuelvo escéptica de la promesa de incentivar la diversificación comercial del país, de apoyar la producción nacional, la sustitución eficiente de importaciones y de diversificar exportaciones, lo anterior debido a los recortes presupuestales que han ocurrido recientemente ya que esto, podría conducir a la SHCP a detener la activación de una nueva política industrial y de comercio exterior, lo que a su vez conduciría a socavar las metas de crecimiento a mediano y largo plazos resultando adversa para la mencionada cuarta transformación.

Esperemos encontrar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo el diseño de una política económica que considera que la evolución de los sectores productivos en una economía

abierta tiene un impacto directo en las distintas actividades productivas, particularmente cuando muchas de ellas tienen relación directa con el mercado internacional y más aún cuando éste se caracteriza por un considerable grado de inestabilidad, lo que hace urgente una estrategia de dinamismo industrial donde no sólo importe cuánto se exporta sino qué se exporta y que permita extender los beneficios de la apertura comercial a todos los sectores, y reduciendo las brechas de desigualdad existentes.

### Bibliografía

- Alegria, A. (13 de marzo de 2019). México, por el billón de dólares en comercio internacional: SE. La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/13/mexico-por-el-billon-de-dolares-en-comercio-internacional-se-9328.html>
- Bustos, S., C. Gómez, R. Hausmann, y C.A. Hidalgo (2012), "The Dynamics of Nestedness Predicts the Evolution of Industrial Ecosystems", *PLoS ONE* 7.11, pp 1-8
- Castaneda, Gonzalo (2018). Complejidad económica, estructuras productivas regionales y política industrial. 3. *Revista de Economía Mexicana*.
- Cristelli, M., A. Tacchella y L. Pietronero (2015), *The Heterogeneous Dynamics of Economic Complexity*, *PLoS ONE* |10 (2)
- de la Mora, L. M. (2013). La política comercial de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012): avances y desafíos. *Foro Internacional*, 794-815.
- Gómez-Zaldívar, M., Chávez-Martín del Campo, J. C., & Mosqueda Chávez, M. T. (2016). Complejidad económica y crecimiento regional, evidencia de la economía Mexicana (No. 2016-17). Working Papers.
- Hartmann, D., Guevara, M. R., Jara-Figueroa, C., Aristarán, M., & Hidalgo, C. A. (2017). Linking economic complexity, institutions, and income inequality. *World Development*, 93, 75-93.
- Hausmann, R., C.A. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, A. Simoes, M. Yildirim (2013), *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity*, CID-Harvard, MIT Media Lab.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you Export Matters", *Journal of Economic Growth*, 12, pp 1-25.
- Imbs, J., y R. Wacziarg (2003), "Stages of Diversification", *American Economic Review*, 93 (1), pp 63-86.
- Klinger Bailey y Daniel Lederman (2006), "Diversification, Innovation and Imitation inside The Global Technological Frontier", World Bank Policy Research Working Paper 3872