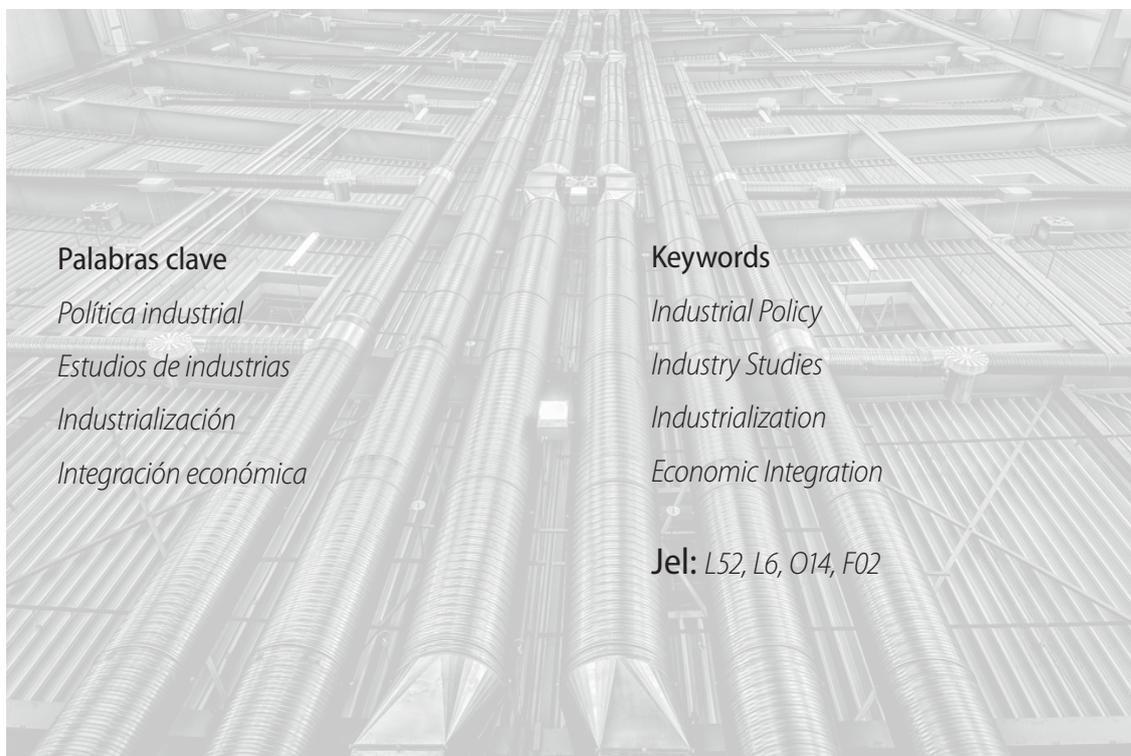


La política industrial en México, un “urgente” del T-MEC

Industrial policy in Mexico, and "urgent" issue of the T-MEC

Hassel G. Ponce Pineda*

María Isabel Osorio Caballero**



Palabras clave

Política industrial

Estudios de industrias

Industrialización

Integración económica

Keywords

Industrial Policy

Industry Studies

Industrialization

Economic Integration

Jel: L52, L6, O14, F02

23

* Candidata a Doctor Economía y Empresa Universidad Autónoma de Madrid
hasselponce22@gmail.com

** Profesora de Tiempo Completo Facultad de Economía Universidad Nacional Autónoma de México
Isabel.osorio@economia.unam.mx

Resumen

En México la política industrial se encuentra desalineada de las características y capacidades locales que conlleven a un plan de desarrollo claro que permita la creación de Cadenas Globales de Valor. Si bien es cierto hay un cambio en la vinculación de los encadenamientos productivos internos con la entrada en vigor del TLCAN, también ha sido un tema no prioritario en la agenda de la nueva renegociación del T-MEC. La integración debe ser económica y política y aunque el análisis es a nivel macro, los efectos son también micro por lo que es urgente generar los vínculos que permitan una política industrial con efectos no solo en el crecimiento sino en el desarrollo económica nacional.

Abstract

In Mexico, industrial policy is misaligned with the characteristics and local capacities, leading to a clear development plan that allows the creation of Global Value Chains. Although there is indeed a change in the link between the internal production chains with the entry into force of NAFTA, it has also been a non-priority issue on the agenda of the new renegotiation of the T-MEC. The integration must be economical and political, and although the analysis is at a macro level, the effects are also micro. Hence, it is urgent to generate the links that allow an industrial policy with an impact not only on growth but also on national economic development.

Introducción

La política industrial se define como el conjunto de acciones que buscan resolver las distorsiones de mercado, es decir, cuando las asignaciones de libre mercado de los bienes y servicios en la economía no son suficientes. Dicha política resulta de suma importancia dentro del plan de desarrollo de un país por lo que es clave para alcanzar una mayor productividad que genere un efecto multiplicador en los diversos sectores de actividad; esto es contemplando las distorsiones del mercado como las externalidades, monopolios u oligopolios, mercados incompleto, información asimétrica y de coordinación de los agentes de acuerdo con la Secretaría de Economía (2019).

De acuerdo con la definición de política industrial, esta procura el crecimiento regional balanceado en las regiones a través de la explotación de las ventajas comparativas, aprovechamiento de las derramas de conocimiento y economías de escala para fomentar el desarrollo económico. Por lo tanto, los objetivos de la política industrial se enfocan en proporcionar información a los agentes económicos, implementar acciones como la promoción de capital humano y financiamiento para coordinar, focalizar y priorizar acciones en conjunto entre el sector público y privado.

En los últimos años, la política industrial en México no ha cambiado como tal si se compara con décadas atrás debido a que no hay un plan de desarrollo claro y tangible que vincule a las multinacionales con las pequeñas y medianas empresas (Pyme's) para crear encadenamientos productivos internos. Esto requiere mayor inversión pública como privada, así como el disminuir las importaciones de las grandes empresas para su producción (Páramo y Medina, 2020).

En el entorno de una apertura comercial, la política industrial debe establecer las bases de la competencia a través de un entorno legal y económico estable para la actividad empresarial. Esto quiere decir que el Estado debe promover la libre participación de los agentes económicos en el mercado, eliminando cualquier incertidumbre regulatoria a la actividad privada como ha sucedido, por ejemplo, en el caso de los tratados comerciales. La discrecionalidad a nivel regulatorio, la inestabilidad macroeconómica y la inseguridad en los derechos de los particulares impiden el desarrollo industrial, esto al incrementar la incertidumbre y disminuyendo el financiamiento a las empresas. Una política industrial basada en subsidios, tratos regulatorios preferentes o la protección comercial crea dificultades en la planeación de negocios en el largo plazo ya que estos suelen involucrar decisiones discrecionales para las autoridades.

En esta línea, México no ofrece un ambiente de negocios competitivo si se compara con las principales economías en desarrollo y sus socios comerciales ya que se puede decir, que es un laboratorio que ha implementado estrategias comerciales orientadas a las exportaciones con una alta dependencia al mercado estadounidense sin que cuente con bases claras que permitan un efecto multiplicador entre todas sus industrias; esto parece corresponder a la tendencia de los países emergentes, como por ejemplo, Brasil destacando los casos latinoamericanos.

En este contexto, es importante realizar un análisis del estado de la política industrial mexicana considerando que, se encuentran brechas importantes entre las distintas industrias del país, destacando algunas como la automotriz la cual se encuentra aparentemente configurada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora T-MEC.

La hipótesis del apartado es que, el modelo de apertura comercial de México llevado a cabo desde el TLCAN, ha favorecido el desarrollo in-

dustrial de sectores claves como el automotriz, sin embargo, dicha liberalización ha fomentado la desigualdad entre distintos sectores manufactureros por lo que, si bien ha contribuido al desarrollo económico, se ha dado con asimetrías en materia de asignación de recursos. Los sectores más dinámicos al estar determinados por el peso que representan dentro del sector manufacturero mexicano y la composición de las Cadenas Globales de Valor (CGV) así como en el comercio con EE.UU y China; podrían verse amenazados por la pérdida de cuota de mercado en EE.UU como principal socio comercial mexicano, afectando los objetivos de desarrollo y crecimiento económico a falta de una política industrial sólida.

Una de las ventajas de la descomposición de las exportaciones es que permite analizar la cuota de mercado a nivel de mercado interno como externo, con ello es posible un acercamiento a la medición de la productividad de un país. Dicha metodología se diferencia de la tradicional en la que se estiman solo las exportaciones e importaciones por sector, pero usualmente no analizan la cuota abarcada con los principales socios comerciales y su evolución (Gomes, L., Caputi, L. y Moreira, C., 2015).

En contraste a lo señalado por Gomes et. al (2015), Escaith (2021) indica que la elaboración de índices de descomposición de cuota de mercado constante de buen comportamiento ha sido la búsqueda de muchos investigadores desde la década de 1950, pero el problema básico es simple, pero complicado. Esto es porque en teoría, la teoría y la práctica deben ser lo mismo, sin embargo, en la práctica, a menudo difieren. En este caso, el problema surge porque, en teoría, la descomposición se realiza en tiempo continuo mientras que, en práctica, se realiza en tiempo discreto.

De acuerdo con investigaciones realizadas y que corresponde a la metodología de descomposición de las exportaciones en el comer-

cio triangular de Estados Unidos (EE.UU), México y China, ha sido posible corroborar que el sector manufacturero en México presenta brechas importantes entre las industrias: a nivel productivo, tecnológico y de exportaciones (Ponce, 2018). Sin embargo, es posible determinar que metodología CMS permite conocer la pérdida o ganancia de cuota de mercado, así como la productividad, pero no exactamente si un sector es más competitivo.

Tras la firma del TLCAN en 1994, acuerdo que figura como el más importante para México, es importante destacar que la fuerte relación comercial entre México y EE.UU no surge a partir del TLCAN, si bien con este se mantiene, las mismas ya anteceden a décadas atrás representando un alto componente de exportaciones y de relaciones comerciales previas.

Para el cumplimiento del objetivo general es importante describir la relevancia de la política industrial como mecanismo que favorece el desarrollo económico de un país y en este caso en particular, se aplicará en el marco de la política industrial mexicana que se ha configurado con base en el TLCAN. Con ello será posible determinar el impacto de la apertura comercial en las industrias más relevantes de la dinámica productiva mexicana considerando un patrón de mayor especialización y su participación en las CGV. Se proponen posibles aspectos de mejora a la política industrial con la intención de favorecer un desarrollo económico más inclusivo considerando las relaciones comerciales más estrechas de México.

Las cadenas globales de valor mexicanas en el contexto del TLCAN/T-MEC

En las últimas décadas se ha dado un aumento significativo en el volumen de comercio internacional, así como una transformación en la composición del intercambio transfronterizo de bienes dadas las mejoras tecnológicas y la

continua liberalización comercial que han reducido los costos de transitar bienes intermedios, generando un proceso de fragmentación de la producción a nivel mundial. Las empresas globales han fragmentado los procesos productivos y ubicado cada una de sus etapas en distintas regiones del mundo para aprovechar las diferencias de salarios y productividades (Chiquiar, 2015).

La política industrial mexicana, se encuentra configurada principalmente en apego al TLCAN ya que no hay una política sólida que impulse de manera consistente y homogénea a las industrias nacionales. De acuerdo con los nuevos patrones de producción como las CGV, estas se encuentran influidas por distintos factores, por ejemplo, cuando las empresas se ven obligadas a permitir que otras compañías conozcan en profundidad sus necesidades, técnicas y procesos productivos de manera que se puede arriesgar el know-how de la empresa. Por lo tanto, la capacidad productiva de las empresas también es un factor relevante ya que se requiere al menos una base de conocimiento especializado para poder participar en las CGV (Medina, C. y Peña C., 2020).

En cuanto a Latinoamérica, la región no se encuentra suficientemente integrada en las CGV, sin embargo, destaca México por su integración con América del Norte gracias al TLCAN, ahora T-MEC. Esto es relevante porque se percibe el potencial que tienen dentro de las CGV para fomentar el desarrollo económico y crear encadenamientos intrarregionales. En esta tesitura, se encuentra que también Asia ha logrado una mayor participación en las CGV destacando a China dada la exportación de bienes intermedios, siendo su principal amenaza en cuanto a cuota de mercado en sus principales industrias dentro de EE.UU (Salam, 2019).

La entrada mexicana en los mercados globales se ha dado principalmente por medio de las CGV propiciado por la especialización en la

manufactura manifestada desde la entrada en vigor del TLCAN, por lo que se han propuesto distintos mecanismos de integración de las empresas mexicanas en las CGV para el desarrollo económico, específicamente en las regiones más industrializadas. Dicho proceso de inserción se ha dado en tres etapas (Contreras, Vega y Ruíz, 2020):

- Con la firma del TLCAN en 1994 se incrementó la participación en las CGV principalmente en manufacturas de alta cualificación.
- La creciente participación de China en los mercados globales y en el mercado mexicano desde su inserción a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001.
- A principios del año 2000 aumentó su participación en manufacturas de baja cualificación.

La inserción de México en las CGV ha propiciado una cierta dependencia de las empresas mexicanas a las extranjeras, esto genera una importante vulnerabilidad ante los choques externos tales como los acuerdos comerciales que pueden generar desviaciones de comercio o modificaciones de política comercial de sus socios comerciales, principalmente en el caso de EE.UU tal como señalan Medina y Peña (2020). Siguiendo a Lee y Yi (2018), esto es muy importante, ya que las exportaciones de manufacturas son un elemento clave para el desarrollo económico con la desventaja de que reflejan una dependencia del comportamiento de la economía internacional puesto que las CGV actúan como un transmisor de los fenómenos internacionales hacia la economía nacional.

Dicha inserción ha propiciado que México desempeñe un papel preponderante debido a su proximidad con EE.UU ya que cuenta con un bajo nivel de barreras arancelarias para comerciar con los países norteamericanos, ade-

más de las ventajas comparativas como los costos laborales más bajos, por lo que México se ha encontrado en una posición privilegiada para integrarse en las redes internacionales de producción.

Es a partir del comportamiento de las exportaciones que se ha podido distinguir tres periodos para el caso mexicano: el primero es la introducción al TLCAN en 1994 y que finaliza en 2001, caracterizándose por el acercamiento de las exportaciones al consumidor final y el aumento de actividades domésticas, lo que indujo a las empresas mexicanas a incrementar su contribución en las CGV y a ampliar las actividades que más ingresos generaba. El segundo periodo inicia con la entrada de China en la OMC en 2001 y termina en 2008, caracterizándose por un decrecimiento en el número de etapas producidas domésticamente, esto quiere decir que China al tener una mayor participación en el comercio mundial redujo la aportación de la economía mexicana en las CGV.

El tercer periodo inicia en 2009 y continúa hasta la actualidad, el cual, se caracteriza por una recuperación mexicana dentro de las CGV, comportamiento relacionado con el mejor desempeño del sector automotriz, así como una mejor reasignación de recursos hacia etapas del proceso productivo mexicano en las que se cuenta con ventajas comparativas frente a China. Los resultados en los sectores más relevantes son diversos, por ejemplo, en el sector automotriz se presenta un mayor componente tecnológico y esto es una muestra de las asimetrías entre las industrias las cuales pueden ser causadas por políticas públicas poco acertadas y por el entorno institucional del país (Scath, 2021).

Considerando los resultados y cambios en los últimos años, resalta la renegociación del TLCAN (ahora T-MEC) el cual fue actualizado pasando de 22 a 34 capítulos teniendo como ejes negociadores los siguientes: fortalecer la competitividad de América del Norte, avanzar

hacia un comercio regional inclusivo y responsable, aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI y promover la certidumbre del comercio y las inversiones en América del Norte. Entre los nuevos capítulos del T-MEC se destacan: laboral, medioambiental, pequeñas y medianas empresas, competitividad, anticorrupción, comercio digital, buenas prácticas regulatorias, política macroeconómica y de tipo de cambio; por su parte se ha eliminado el de energía y petroquímica básica, medidas de emergencia y medidas relativas a normalización.

El nuevo acuerdo T-MEC mantiene cero aranceles a los productos que cumplen con las reglas de origen, siendo estos los criterios que un producto debe cumplir para ser considerado originario de uno de los países socios del acuerdo. Algunas reglas de origen sufrieron modificaciones como por ejemplo, ahora se requiere que el 75% de los componentes de un automóvil o camión sean producidos en cualquiera de los tres países y antes era del 62.5% y, para 2023 al menos 40% de sus componentes deben producirse por trabajadores que ganen al menos US\$16 por hora (García, 2020).

Este cambio ha sido el más renombrado pues es incierto como afectara al sector automotriz mexicano y a los consumidores, ya que es un sector clave que ha mantenido una ventaja competitiva gracias a los salarios, por lo que el valor de los automóviles podría verse afectado porque los productores y distribuidores no pueden absorber los nuevos costos. Por otra parte, es importante destacar que a 2 años de la entrada en vigor del nuevo acuerdo, no se han podido cumplir estas reglas (aunque el aumento salarial sería gradual) ni lo acordado en lo ambiental, teniendo disputas por el posible incumplimiento de las mismas.

México ha sido el país con el mayor nivel de valor agregado extranjero en sus exportaciones, aumentando del 32.3% al 36.4% en el perio-

do 2011-2016; sobresalen a nivel sectorial las exportaciones electrónicas, automotrices y autopartes, reflejando la complejidad y retos de la industrialización orientada hacia las exportaciones, así como la falta de endogeneidad regional con importantes impactos en la falta de generación de valor agregado, ciencia y tecnología, así como empleos de calidad (Dussel, 20221).

Desde una perspectiva poco optimista, los cambios propuestos en materia laboral no serían suficientes para modificar las tendencias de localización industrial dada la amplia brecha salarial entre México y EE.UU-Canadá ya que tomaría más de dos décadas el hacer crecer los salarios de México para empatarlos con sus contrapartes de la región. Para ese entonces la industria automotriz ya no será como ahora pues la revolución digital la habría alcanzado (Contreras, Vega Canóvas y Ruíz Durán, 2020).

Por otra parte, Covarrubias (2021) apunta hacia una perspectiva más optimista señalando que la tercera generación de arreglos laborales haría su labor como lo hace el gobierno y los sindicatos mexicanos a favor de un nuevo modelo laboral en el que a mayor incremento del ingreso ocurriría un mayor impacto en la demanda agregada del país. En consecuencia, beneficiaría la renta nacional ya que la industria automotriz continúa como una de las industrias donde es mayor el efecto multiplicador de la inversión y el empleo. Los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás del sector automotriz son de tal magnitud que por cada empleo directo de la industria terminal se pueden generar de cinco a siete en la industria de proveedores de partes y componentes.

Por lo tanto, para que exista un comercio más equilibrado en la región norteamericana y derivar en efectos que arrastren sobre el empleo y las inversiones de EE.UU y Canadá, descansaría en la mejora de los salarios mexicanos y en el estímulo del mercado interno de

automóviles a la par, de forma que más autos se queden en el mercado nacional y exista margen para importar por parte de los socios de la región. Sin embargo, todo esto se presenta como un objetivo de mediano a largo plazo al requerir una política industrial sólida que defina el lugar deseado para las industrias mexicanas dentro de la industria global como interna, trabajando más en los sistemas de desarrollo científico-tecnológico, de innovación, de organización, de competencias e ingresos laborales (Páramo y Medina, 2021).

Como socio del acuerdo, EE. UU ha entrado en disputa al señalar que no está dispuesto a permitir que los materiales, componentes y piezas fabricados en el extranjero califiquen como contenido regional después de que se usen o modifiquen como parte del proceso de ensamblaje de América del Norte, como ocurría en el acuerdo anterior. Además, se encuentra que con las nuevas reglas de origen se considera el avance de los automóviles eléctricos, abriendo una brecha importante en cuanto a la producción mexicana de este sector, un tanto obsoleta antes de ser implementada (De la Calle, 2021).

En esta línea, es importante considerar el factor tecnológico dentro de las CGV y el sector automotriz teniendo como competencia el liderazgo chino en el ámbito digital. Siguiendo la tendencia digital se encuentra que el futuro económico de la región norteamericana dependerá de las operaciones de punta en la manufactura, agroindustria y servicios, dependiendo del valor agregado avanzado de manera conjunta.

Es por ello, que el T-MEC debe ser considerado como plataforma para la integración digital en la que se promueva un mayor componente digital, más y mejores plataformas para comercio y el diseño de las manufacturas. Retomando los sectores clave en los que se han presentado modificaciones en el nuevo T-MEC, se encuentran otros cambios significativos de acuerdo con el García (2020):

- **Minimis:** se actualizó la disposición con la finalidad de aumentar el porcentaje actual, pero sin exceder el 10%, de acuerdo con lo establecido con el resto de los socios comerciales.
- **Acuicultura:** se establece que los peces obtenidos en la región son originarios.
- **Juegos o surtidos:** se añaden disposiciones relacionadas a juegos y surtidos para asegurar el cumplimiento del origen.
- **Bienes remanufacturados:** se consideran originarios a los materiales, partes o componentes que se recuperaron y sometieron a desensamble para su posterior remanufacturación.
- **Cláusula sobre acumulación:** se consideran como originarios los materiales de los países socios y los procesos realizados en cualquiera de sus territorios para fortalecer las cadenas de valor.

Los anteriores cambios son los más representativos a modo general, pero de manera particular se destacan los siguientes (SICE, 2021):

- **Aluminio:** después de 10 años de la entrada en vigor del T-MEC, los socios deberán valorar los requisitos que sean de su interés para que se considere como originario.
- **Acero:** se establece que para que los automóviles y camiones se consideren originarios de la región se requiere que un 70% de las compras de acero y aluminio se realicen a empresas norteamericanas. A partir del séptimo año de la entrada en vigor del tratado, para que el porcentaje se considere como originario, debe ser elaborado desde la fundición inicial hasta el final del proceso de producción en América del Norte.

A pesar de los cambios y los nuevos capítulos del T-MEC se han generado algunas tensiones debido a que México y Canadá discrepan de la interpretación de EE.UU en cuanto a las reglas de origen, por lo que México ha iniciado la sustitución de importaciones de Asia para el fortalecimiento de las cadenas de suministro del sector automotriz de América del Norte. Lo anterior se debe a que el 80% de las autopartes producidas en México se exportan a EE.UU para el ensamble de autos.

Las recientes discrepancias se dan en el marco de que México, Canadá y las empresas automotrices señalan que las piezas centrales de un automóvil que ya cumplieron con la regla de origen deben considerarse originarias de Norteamérica al 100% al contabilizar el contenido regional del automóvil que se exporta dentro del T-MEC. Por su parte, EE.UU señala que el cálculo del contenido regional del automóvil debe considerar estrictamente el contenido regional sin redondeos de las piezas nucleares (Morales, 2021).

Retomando la situación de la política industrial mexicana es posible identificar la necesidad de medidas para incentivar las inversiones públicas a favor de la competitividad sistemática, apoyos tecnológicos y ambientales, un uso efectivo del poder de compra del sector público, una política comercial internacional más equilibrada y una banca comercial para aumentar el financiamiento a la producción de las Pyme's (Mota, 2021).

A diferencia de otros países emergentes y los cambios establecidos en sus políticas industriales, los programas de financiamiento no han mejorado a través de los sistemas bancarios ya que, no se ha creado una banca de desarrollo fuerte y promotora. Por lo tanto, es posible que se requiera de una política industrial que incorpore políticas anticíclicas establecidas en una estrategia de inversión pública, así como una mayor participación de la banca comercial y de desarrollo.

2. Estructura económica y políticas macroeconómicas: el caso de la política industrial y su relación con las CGV.

La perspectiva de las CGV ha puesto de manifiesto que la política industrial actual debe enfocarse menos en el desarrollo de estructuras de producción totalmente integradas, esto a través de la reducción de la protección de la industria nacional y más en el acceso menos costoso y fácil a las importaciones. Un ejemplo de ello es el caso de las exportaciones chinas en el sector manufacturero, ya que muestra en gran medida sus actividades de ensamblaje mediante el uso de insumos importados.

En esta línea, se puede señalar que México se encuentra altamente integrado en las CGV respecto a la región latinoamericana, ya que la mayor parte de valor agregado de los servicios incorporado en las exportaciones manufactureras es del 52% mientras que la media de Latinoamérica es de entre el 20% y el 33%. No obstante, se resalta que esto se encuentra concentrado en algunas industrias especializadas como el acero y el aluminio, hierro, plástico, autopartes, entre otros (Avendano, et al., 2019).

Esto, muestra la tendencia observada desde la segunda mitad del siglo xx en cuanto al traslado territorial internacional de segmentos de las CGV; la creciente liberalización del comercio y de la Inversión Extranjera Directa (IED), así como la reducción de costos, eficiencia e incremento en la productividad han permitido un proceso de out-sourcing del que se han beneficiado países como México. Desde la perspectiva de la política industrial y las CGV se observa que se ha generado un esfuerzo por parte de las multinacionales para la diversificación y consideración a clientes y proveedores, sin embargo la política industrial mexicana es poco sólida ya que se encuentra en apego a los resultados y encadenamientos de las principales industrias, pero no plantea ejes de integración para otras

industrias manufactureras que han perdido cuota de mercado (Romero, 2016).

La mayor integración de los encadenamientos productivos se ha dado por medio de la acumulación de capacidades tecnológicas que en el caso mexicano, destaca por las filiales de empresas controladas por extranjeros. Una de las razones de este fenómeno, es que aunque las multinacionales son determinantes en cuanto a la inversión de capital inicial, la transferencia tecnológica es baja, aportando capacidades estáticas y limitando el desarrollo tecnológico pues limita el desarrollo de capacidades de aprendizaje locales (Santarcáelo, Schteingart y Porta, 2017).

En este sentido, se pone de manifiesto que el gobierno mexicano no aplica la política industrial y de innovación para fomentar la inversión I+D con el objetivo de escalar en las CGV, incluso en industrias como la automotriz. Hace falta una política industrial articulada y respaldada por el gobierno a través de recursos que apoyen las actividades de innovación que posibilitan que la manufactura incluya un mayor contenido mexicano lo cual coincide con lo señalado por Morris y Staritz (2019).

Siguiendo a Badillo y Roza (2019), uno de los mayores retos para México en cuanto a consolidar una política industrial es impulsar la I+D cuyo gasto corresponde al 0.55% del PIB, ya que pese a ser el principal exportador de automóviles y autopartes hacia EE.UU, el sector carece de autonomía debido a que importa un gran porcentaje de los insumos. La inserción de México en las CGV ha sido acompañado de una mayor apertura comercial sustentada en diversos acuerdos y tratados comerciales, pero no en apego a una política industrial activa ya que se ha presentado un papel disminuido del Estado en la materia, además de que es poco competitivo dentro de los mercados globales dada la dependencia exportadora a EE.UU (Sólis *et al.*, 2021).

La proliferación de las CGV ha propiciado que al medir las exportaciones deba considerarse el valor agregado al producto más que a su valor final. Es importante señalar que la producción de mercancías manufactureras y el valor agregado en México la llevan a cabo empresas nacionales y extranjeras, el 54% corresponde a empresas nacionales y el 46% a empresas extranjeras lo que representa cierta dependencia de las manufacturas a empresas extranjeras (Medina y De la Peña, 2020).

La productividad y las exportaciones son incentivadas en gran medida por la importación de bienes intermedios en la actualidad, mostrando una alta dependencia entre las importaciones de productos intermedios y las exportaciones de productos finales. En el caso mexicano se encuentra que el 58% de importaciones de bienes intermedios vuelven a exportarse posteriormente, mientras que los países de la OCDE alcanzan el 26%, cifra que para México ha sido constante en las últimas dos décadas debido a la maduración de las CGV iniciadas desde la entrada en vigor del TLCAN (Lampón *et al.*, 2018).

El proceso de inserción de México en las CGV ha dependido de las manufacturas, las cuales representan la mayor parte de las exportaciones, sin embargo, es importante analizar el sector manufacturero desde una descomposición del sector industrial ya que algunos sectores de rápido crecimiento en las exportaciones no siempre generan un alto grado de valor agregado. Además, una mayor productividad no siempre se relaciona a la generación de más empleos o mejoras salariales, lo que sugiere una mayor incidencia tecnológica en la producción, lo cual se traduce en una ventaja competitiva pero no necesariamente en una mejora para la mano de obra.

En esta línea se encuentran dos retos para las CGV mexicanas: el primero son los cambios en las políticas comerciales estadounidenses

afectan las CGV por la alta dependencia de las exportaciones y los empleos que generan las principales industrias como la automotriz; el segundo es que el aumento de la productividad de la industria automotriz se debe más al factor tecnológico que al capital humano, por lo que el empleo y el salario crecen menos que la productividad. En este sector, el efecto arrastre no ha resultado muy favorable para impulsar el desarrollo mexicano a pesar de que lo ha posicionado como un país altamente exportador.

Lo anterior se debe al no generar encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante que permitieran interconectar el sector transnacional con la base productiva local, limitando el desarrollo tecnológico. Las exportaciones de manufacturas mexicanas se han basado en la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo correspondiente a autopartes y electrónica, que a pesar de ser de alta tecnología, no añaden valor tecnológico local al no invertir significativamente en I+D. La baja inversión en I+D ha resultado en que México solo ensamble los bienes de alta tecnología para su exportación, lo que es una limitante en cuanto a competitividad y su participación en las CGV de otros sectores que podrían resultar estratégicos (Badillo y Rozo, 2019).

La política industrial en México no se ha configurado de manera sólida a falta de inversión en I+D para poder incrementar la competitividad en sectores estratégicos por lo que se ha dado un aumento de las importaciones, las cuales representan una importante parte dentro de las exportaciones. Otro de los factores que no han permitido crear una política industrial eficiente ha sido la alta especialización de los sectores más productivos como el automotriz, en las cuales se han intensificado las CGV pero los beneficios no han generado encadenamientos representativos con las pequeñas y medianas empresas.

3. Conclusiones

Tras el análisis realizado acerca de la política industrial y las CGV en México es posible identificar que el modelo de apertura comercial mexicano que se remonta a la entrada en vigor del TLCAN en 1994 ha beneficiado el desarrollo de sectores como el automotriz creando un encadenamiento hacia adelante con otras industrias como el acero, aluminio, hierro y plástico, sin embargo, esto ha generado ciertas asimetrías con otras industrias manufactureras en materia de competitividad y asignación de recursos.

Los sectores más dinámicos han podido consolidar una mayor participación en las CGV así como en el comercio con EE.UU en apego a una mayor especialización pero no a una política industrial que ha sido poco sólida y que en vez de ser la base para una mayor productividad, se ha apegado a sectores altamente especializados para configurarse.

Sin duda, es necesario un análisis más detallado pero lo que sí podemos concluir es que existe una urgencia de un diseño integral a nivel macro y micro que permita hacer frente a México a los retos, cada vez más urgentes, que el contexto mundial -cada vez más cambiante- exige. 🌐

Bibliografía

- Avendano, R., Bontadini, F., Mulder, N., y Zalcicever (2019). Latin America's faltering manufacturing competitiveness What role for intermediate services?. United Nations. ECLAC. ISSN: 1680-872X
- Badillo, R. y Rozo, B. (2019). México en la cadena global de valor de la industria automotriz. *Economía UNAM* vol. 16 no. 48. Ciudad de México sep/dic.
- Chiquiar, D. (2015). La posición de México en las cadenas globales de valor. Foco Económico. Un blog latinoamericano de Economía y Política.

- Contreras, O., Vega, C. y Ruíz, D. (2020). La reestructuración Norteamericana a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC. México, Colmex y Colef.
- Covarrubias, V. (2021). El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Escenarios probables para el trabajo y la industria regional. Scielo. Norteamérica vol. 16 no.1 Ciudad de México ene/jun 2021.
- Crossa, M. (2017). Cadenas globales de valor en la industria del automóvil: la ilusión desarrollista o el desarrollo del subdesarrollo en México. CEC Año 3, N° 6 (2017) pp. 71- 100.
- De la Calle, P. (2021). El futuro del T-MEC es digital. Animal Político.
- Dussel, P. (2021). Oportunidades comerciales para México en el contexto de las tensiones entre Estados Unidos y China a partir de 2017. Tenaris Tamsa.
- Escath, H. (2021). Revisiting constant market share analysis: an exercise applied to NAFTA. ECLAC – Studies and Perspectives Series-Mexico N° 192.
- Expósito, A. (2017). El shock externo del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión para la manufactura mexicana. ¿Cómo afectaría a sus exportaciones hacia los Estados Unidos? *Trimestre Económico*, 84(333), 237-254.
- García, S. (2020). 7 novedades del Tratado México-Estados Unidos-Canadá, el nuevo TLCAN. Más allá de las fronteras. BID.
- Gomes, L., Caputi, L. y Moreira, C. (2015). Comércio internacional e competitividade do Brasil: um estudo comparativo utilizando a metodologia Constant Market-Share para o período 2000-2011.
- Lampón, J., Cabanelas, P. y Delgado, J. (2018). Claves de la evolución de México dentro de la cadena de valor global de la industria de autopartes. El caso del Bajío. El *Trimestre Económico*, 85(339), 483-514.
- Lee, E. & Yi, K-M. (2018). Global Value Chains and Inequality with Endogenous Labor Supply. *Journal of International Economics*, 115, 223-241.
- Medina, C. y Peña, C. (2020). Las cadenas globales de valor de las manufacturas en México (2005-2015). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Apuntes del CENES.
- Morales, R. (2021). EU se desvía de lo acordado en las reglas de origen: Economía. Diario *El Economista*.
- Morris, M. y Staritz, C. (2019). Industrialization paths and industrial policy for developing countries in global value chains. Elgaronline. Recuperado en:
- Mota, M. (2021). Política industrial. Economía y Sociedad. Diario *El Economista* 23 de diciembre de 2021.
- Páramo, O. y Medina, F. (2020). La política industrial de México existe sólo en papel. UNAM Global de la comunidad para la comunidad.
- Ponce, H. (2017). La relación comercial entre México y China. Impacto en la estructura comercial de México y en el acuerdo comercial USMCA. Economía e políticas públicas: revista eletrônica de economia / Unimontes. – Vol. 5, n. 2, 2017 - . - Montes Claros, Universidade Estadual de Montes Claros,
- Romero, J. (2016). Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo. *Economía Informa*. No. 397. Marzo-abril.
- Salam, K. (2019). FP's Guide to the U.S.-Mexico Trade War. *Foreign Policy*.
- Santarcáelo, J., Schteingart, D. y Porta, F. (2017). Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. CEC Año 4, N° 7 pp. 99- 129.
- Secretaría de Economía (2019). Política Industrial.
- SICE (2021). Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).
- Solís, J., Hernández, V. y Márquez, J. (2021). Evaluación de la sustitución de importaciones en las cadenas productivas en México: Una aproximación con pretopología y teoría de redes. Capítulo 8 en: La política industrial de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición digital en pdf.