BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 347

ISSN: 0497-0292

MAR 2015

II Seminario Internacional Boletín Informativo Techint en México
¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Pasado y futuro JAIME SERRA PUCHE
Riesgo no-técnico de la reforma energética DUNCAN WOOD
Hacia una estrategia con China JESÚS SEADE
Política industrial ¿si o no? ¿es esa la cuestión para México en 2015? Enseñanzas del caso de China ENRIQUE DUSSEL PETERS
Crecimiento económico en México: perspectivas y estrategias DANI RODRIK
¿Cómo aprovechar la reforma energética para impulsar el crecimiento económico de México? JAIME ZABLUDOVSKY K.
Comentarios del Sr. Secretario de Economía de México ILDEFONSO GUAJARDO



DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Pierluigi Molajoni
Susana Szapiro

CONSEJO ACADÉMICO ASESOR
Patrizio Bianchi
Vicente Donato
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche
José María Fanelli

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis, la discusión, de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos, y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discusion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.

Boletín Informativo Techint
Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol.
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA en trámite.
Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11.723.
Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina
Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,
baibni@techint.net | baimir@techint.net
En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 347
ISSN: 0497-0292
MAR 2015

[7] **¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?**
How can Mexico create wealth and development through the energy reform?
Palabras de apertura a cargo de Guillermo Vogel

PANEL 1
Manufactura en Norteamérica: Oportunidades para México
PANEL 1
North American manufacturing: New opportunities for Mexico

[9] **El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Pasado y futuro**
North American Free Trade Agreement: Past and Future
JAIME SERRA PUCHE

[31] **Riesgo no-técnico de la reforma energética**
Non-technical risk of energy reform
DUNCAN WOOD

[35] **Conclusiones**
Conclusions
ROBERTO NEWELL (MODERADOR / MODERATOR)

PANEL 2
Manufactura en Asia: Los casos de China y Corea
PANEL 2
Manufacturing in Asia: The cases for China and Korea

[37] **Hacia una estrategia con China**
Towards a strategy on China
JESÚS SEADE

[45] **Política industrial ¿sí o no? ¿es esa la cuestión para México en 2015? Enseñanzas del caso de China**
Industrial policy or no industrial policy, is that the question for Mexico in 2015? The Chinese experience
ENRIQUE DUSSEL PETERS

[61] **Conclusiones**
Conclusions
GUILLERMO VOGEL (MODERADOR / MODERATOR)

>>

PANEL 3

El rol de la manufactura y la estrategia de crecimiento de México ante la reforma energética y los cambios globales

PANEL 3

The role of manufacturing industry and growth strategy in Mexico in view of the energy reform and global changes

[63] **Crecimiento económico en México: perspectivas y estrategias**
Economic growth in Mexico: perspectives and strategies
DANI RODRIK

[73] **¿Cómo aprovechar la reforma energética para impulsar el crecimiento económico de México?**
How to take advantage of the energy reform to boost economic growth in Mexico?
JAIME ZABLUDOVSKY K.

[90] **Conclusiones**
Conclusions
LUIS RUBIO (MODERADOR / MODERATOR)

[91] **Comentarios del Sr. Secretario de Economía de México, Ildefonso Guajardo**
Remarks by the Secretary of Economy of Mexico, Ildefonso Guajardo

¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?



II SEMINARIO INTERNACIONAL
BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT
MÉXICO

20 DE OCTUBRE DE 2014
DISTRITO FEDERAL











¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?

El 20 de Octubre de 2014 se realizó en el Distrito Federal el II Seminario del Boletín Informativo Techint en México, debatiéndose el tema "¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?". La conferencia estuvo estructurada en tres paneles y al cierre se contó con la exposición del Sr. Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal. Los expositores fueron Jaime Serra Puche, Duncan Wood, Jesús Seade, Enrique Düssel Peters, Dani Rodrik y Jaime Zabludovsky. Asimismo, participaron como moderadores de las distintas mesas Roberto Newell, Guillermo Vogel y Luis Rubio.

En sus palabras de apertura Guillermo Vogel, en su carácter de Vicepresidente del Consejo de Tenaris, luego de agradecer la participación de los conferencistas y de la audiencia en general, se refirió a la trayectoria de la Organización Techint, a su Boletín Informativo y a los objetivos del Seminario.

Me gustaría tomar dos minutos para contarles sobre la Organización Techint quien auspicia este evento. La Organización Techint es un grupo industrial con presencia mundial, que emplea más de 80.000 personas y su facturación es de alrededor de los 26.000 millones de dólares. Las principales empresas que la componen son Tenaris, líder mundial en la producción de tubos de acero sin costura para la industria energética, Ternium, líder en Latinoamérica en productos de acero plano y largos para la industria automotriz, construcción y línea blanca, Techint Ingeniería, en construcción de grandes estructuras, Tecpetrol, dedicado a la exploración de petróleo y gas, y finalmente Tenova, proveedor global de tecnologías avanzadas, equipos y servicios para la industria minera y siderúrgica.

En México la Organización Techint tiene presencia desde 1954, cuando se inició la construcción por parte de Techint Ingeniería de la planta de Tamsa en Veracruz. A lo largo de estos 60 años se ha convertido en uno de los más importantes grupos industriales del país. Ternium, con 9.000 empleados, cuenta con el centro industrial más moderno de América Latina para la industria automotriz en Monterrey, y Tenaris Tamsa, con 5.000 empleados, se convirtió en uno de los centros industriales de tubería petrolera más sofisticados del mundo.

El Boletín Informativo Techint nace en 1959 como una iniciativa de la Organización para fomentar, por medio del análisis y la discusión abierta de temas relacionados con el desarrollo económico productivo y la actividad industrial en Latinoamérica. Para este fin, el Boletín Informativo Techint emite una publicación cuatrimestral, y desde agosto de 2005 promueve foros de debate en diferentes países de América Latina, de manera anual, como es el caso que hoy nos reúne y que estaremos realizando en forma regular cada año.

Nos encontramos frente a una reforma energética que abre una serie de retos y oportunidades para el sector manufacturero de nuestro país, y nos preguntamos, ¿qué oportunidades y fortalezas existen para México en la manufactura de Norteamérica? ¿Puede México competir con las estrategias que usan China y Corea? ¿Qué políticas tendría México que promover para transformarse en un jugador importante en la formación de las cadenas de suministros globales de manufactura de alto valor agregado, como sería el caso del sector energía? Cada una de estas preguntas va a ser desarrollada en detalle en cada panel. Esperamos que hoy se logre generar un espacio de análisis y discusión entre todos nosotros, aprovechando la experiencia y el alto nivel de nuestros panelistas, moderadores e invitados.

Muchas gracias a todos.

PANEL 1

Manufactura en Norteamérica: Oportunidades para México





JAIME SERRA PUCHE



ROBERTO NEWELL



DUNCAN WOOD

México ha sido muy exitoso para atraer la manufacura en los sectores automotriz y aeronáutico. ¿Puede este modelo ser replicado a la cadena de valor del sector energía?

¿Puede México proveer los requerimientos del sector energía de Norteamérica?

¿Cuáles son las ventajas competitivas para lograrlo?
¿Cuáles habría que desarrollar?

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Pasado y futuro

JAIME SERRA PUCHE
SAI Consultores, México

Este artículo es una versión sintética del libro *El TLC y la formación de una región,* publicado por el Fondo de Cultura Económica, en marzo de 2015.

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene un doble propósito: el primero es evaluar si se han alcanzado los objetivos del TLC, dicha evaluación estará basada en pruebas econométricas y utilizará la información empírica disponible; el segundo, es trazar el camino hacia el futuro de una mayor integración de la región de América del Norte.

Este artículo presenta, primero, una historia breve de la apertura comercial a partir del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés, 1986). Allí se analiza el grado de apertura que México consolidó en ese momento, así como la apertura que vino con la introducción del Pacto de Solidaridad Económica (Pacto, 1987); también se examina la desgravación que acompañó al TLC (1994) y la apertura posterior que siguió con la firma de los demás tratados de libre comercio suscritos por el país. Asimismo, se estudia el impacto que esta apertura tuvo sobre la asignación de recursos entre la producción de bienes importables y exportables. En segundo lugar, se estudian los principales resultados del TLC y sus principales características, que dieron lugar a la apertura más significativa y al mayor cambio estructural en el comercio exterior mexicano durante el período analizado. Una vez revisados estos efectos sobre la economía mexicana, se describen los efectos del TLC sobre la región de América del Norte. Aquí, se estudia el grado de integración, la convergencia macroeconómica y la sincronización de los ciclos económicos en la región. Finalmente, el ensayo termina con reflexiones sobre el futuro del propio TLC, su impacto sobre México y sobre la competitividad de la región planteándose finalmente lo que deberían ser políticas económicas regionales compartidas entre los tres países de América del Norte y la posibilidad de que Méjico pueda convertirse en la plataforma manufacturera de América del Norte.

Autarquía regional

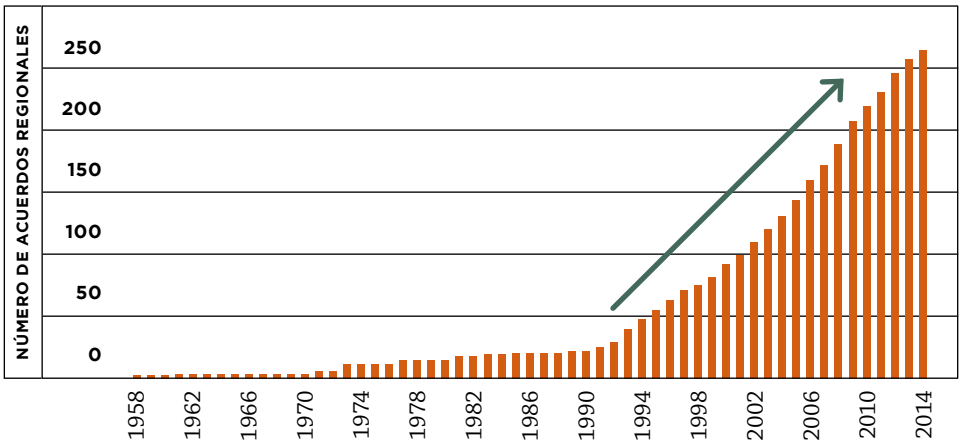
A partir de los años 90, el comercio mundial, ha registrado una proliferación de acuerdos preferenciales y regionales, mientras la liberación comercial multilateral ha enfrentado obstáculos crecientes. En los últimos años, al amparo del artículo 24 del GATT, se ha registrado un gran crecimiento del número de tratados regionales de comercio. Hoy en día hay más de 250 acuerdos registrados en la Organización Mundial de Comercio (OMC) , que involucran a prácticamente todos los países miembros de dicha organización. Estos tratados representan bastante más del 50% del comercio mundial *(Gráfico 1).* Entre ellos hay un buen número de acuerdos regionales, definidos como acuerdos entre países que comparten fronteras. En este tipo de acuerdo comercial no sólo hay preferencias arancelarias y de otra naturaleza sino también hay ventajas por la cercanía geográfica que, debido a los aumentos del costo de transporte, han tomado gran importancia.

El gráfico presenta los tratados que se han registrado en la OMC (acumulado). Ellos son tratados de libre comercio que no tienen un arancel común para el resto del mundo.

GRÁFICO 1

Número de Acuerdos Regionales *(ACRs)*

Entrada en vigor[1-2], 1958-2014



[1] Para los ACRs que aún no han entrado en vigor se tomó la fecha de notificación a la OMC.
[2] Para los países en los cuales se desarrollaron tratados de bienes y Servicios por separado se tomó la fecha para los tratados referentes a los bienes.

Fuente: SAI Derecho & Economía con información de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

>Los tratados de libre comercio (TLCs) vs. Uniones aduaneras (UAs) - Artículo 24 de la Organización Mundial del Comercio.
>Fuerzas Gravitacionales
>Transporte (costo de combustibles)

Esta proliferación de tratados viene acompañada de dos o tres fenómenos importantes además de las fuerzas gravitacionales naturales que tiene la región, como el encarecimiento de los bienes energéticos que ha subido el costo de transporte lo que ha llevado a asignar recursos e intereses hacia los acuerdos regionales, acuerdos globales o grandes rondas de la OMC para lograr una apertura generalizada de las economías.

Es en esta perspectiva que analizamos la competitividad de la región de América del Norte y de la competitividad de México.

Breve historia de la apertura comercial de México desde 1986

a. La apertura desde 1986

El proceso de apertura estructural que se inició en México con el ingreso al GATT tiene cuatro eventos clave: primero, el propio ingreso al GATT; segundo, la introducción del Pacto de Solidaridad Económica (El Pacto); tercero, el inicio del TLC y, cuarto, la introducción de otros tratados de libre comercio, principalmente con la Unión Europea (TLCUE) y Japón (TLC-Japón).

a.1. Ingreso al GATT

En 1986 México ingresó al GATT después de una negociación prolongada para determinar el ritmo y alcance de sus compromisos de apertura comercial frente a los 90 países pertenecientes a dicho acuerdo. Por primera vez, México asumió compromisos frente a la comunidad internacional para disciplinar, dentro de cierto rango, el comportamiento de sus aranceles y de otras medidas no arancelarias. Esos compromisos, sin embargo, le dieron al país un margen de holgura importante, puesto que consolidó algunas fracciones arancelarias y, además, a niveles más altos que los que prevalecían en la economía mexicana en el momento de la negociación. Asimismo, el alcance sectorial no fue ambicioso y dejó márgenes importantes para que el gobierno mexicano introdujera políticas de protección, sin violar sus compromisos frente al GATT.

La medición más simple de la apertura comercial, la razón entre el valor de las exportaciones más las importaciones y el valor del producto interno bruto del país, muestra que, a pesar de la holgura descrita, con el ingreso al GATT aumentó la apertura comercial de México de 20%, en los años previos, a cerca de 30% después del ingreso a dicha organización *(Gráfico 2)*.

Aunque se trata de un cambio modesto, el ingreso al GATT dio certidumbre a los agentes económicos de que el gobierno mexicano tenía ciertas limitaciones para hacer cambios drásticos en su política comercial y, por tanto, empezaron a asignar más recursos hacia los sectores de bienes exportables y menos a los importables: se trataba del principio del fin de la sustitución de importaciones. El uso indiscriminado de los instrumentos proteccionistas empezaba a acotarse.

a.2. El Pacto

Si bien la señal del ingreso al GATT fue poderosa, la disminución de aranceles efectivamente pagados, que se introdujo con el Pacto a finales de 1987, fue mucho más sustantiva. La señal del GATT encontró un buen complemento en la fijación de un arancel máximo de 20% en prácticamente todos los sectores, como medida central del Pacto. El grado de apertura aumentó adicionalmente después de la introducción de dicho arancel máximo. A pesar de que este arancel máximo no era un compromiso internacional, como sí lo fue la consolidación arancelaria en el GATT, la claridad y contundencia de la medida y el compromiso en el seno del Pacto le dieron un elevado grado de credibilidad que influyó en las decisiones de los agentes económicos y, por tanto, continuó gradualmente la reasignación de recursos hacia la producción de bienes exportables.

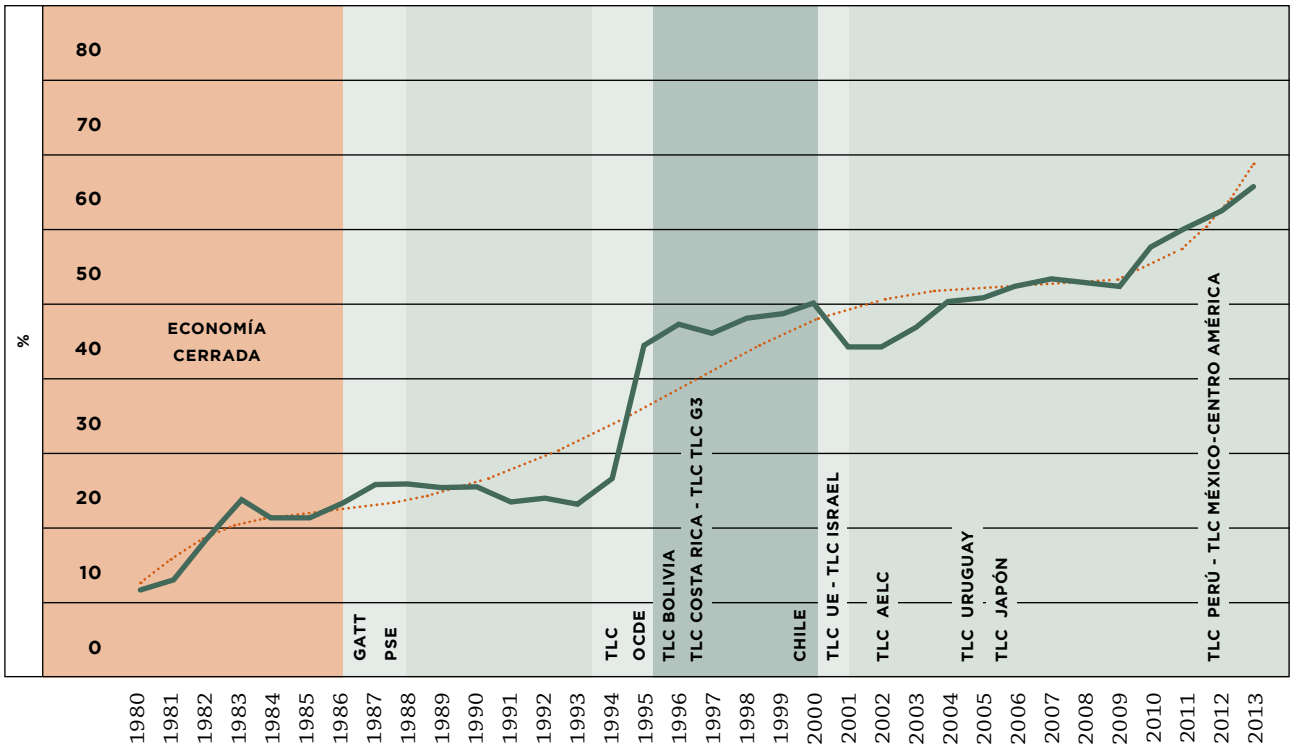
a.3. TLC

Al Pacto siguió el TLC que, aunque no se trató de una apertura general bajo el principio de nación más favorecida (NMF) como fue el GATT o la propia fijación del arancel máximo, tuvo un efecto general muy significativo, dada la importancia relativa de la relación

GRÁFICO 2

Grado de apertura comercial[1]

Porcentaje, 1980-2013



[1] El PIB utilizado es base 2008.

Fuente: Elaborado con información de Banco de México, INEGI y la Secretaría de Economía.

comercial con los países de América de Norte. Como se aprecia en el *Gráfico 2,* el aumento más importante en el grado de apertura, a lo largo de todo el período analizado, ocurre con la formación del TLC. La razón del valor de las importaciones más las exportaciones sobre el producto interno bruto más que se duplica en un período relativamente corto de dos a tres años. El grado de apertura comercial de la economía mexicana cambia cualitativamente como resultado del TLC, puesto que la razón referida alcanza, de manera sostenida, niveles superiores al 50%, alcanzando casi 70% en años más recientes.

a.4. Otros tratados

Las medidas subsecuentes de apertura comercial no han tenido un gran impacto en el grado de apertura de la economía. La gráfica muestra que estos acuerdos no influyeron de manera sustantiva en la razón entre importaciones más exportaciones y el producto interno bruto. Debe haber un sinnúmero de explicaciones sobre el efecto tan modesto de dichos tratados. Una es el reducido tamaño de los flujos comerciales pre-tratado con la mayoría de esos países. Otra razón que ciertamente hay que tomar en cuenta está íntimamente relacionada con las reglas de origen. Específicamente, los exportadores mexicanos que han aprovechado las ventajas del TLC han desarrollado sistemas de proveeduría en América del Norte para cumplir con las exigencias de origen que se establecen en ese tratado. Para que estos exportadores aprovechen los otros tratados tiene que desarrollar proveedores alternos que cumplan con sus reglas de origen respectivas; este cambio no es sencillo y, por ende, son pocos los exportadores que han aprovechado las ventajas de estos tratados adicionales, puesto que la mayoría ya ha invertido recursos y esfuerzo en el cumplimiento de las reglas de origen del TLC.

b. Cambio estructural de la apertura comercial

Al revisar la serie completa de apertura comercial se aprecia una especie de estancamiento después de la introducción de TLC. Sin embargo, después de la crisis del 2008-2009, se nota un repunte importante en el que el grado de apertura de la economía mexicana alcanza niveles de casi 70%.

Las pruebas de cambio estructural *(Recuadro 1)* muestran, con contundencia estadística, que el cambio estructural más fuerte que experimentó el comercio exterior mexicano en el período de análisis fue la introducción del TLC. Las pruebas también indican que el ingreso al GATT y el arancel máximo del Pacto representaron un primer cambio estructural. Los otros tratados de libre comercio representaron cambios modestos en la apertura comercial del país y no resultan estadísticamente significativos en las pruebas de cambio estructural.

Adicionalmente, la disminución arancelaria ha resultado en una corrección de los precios relativos entre bienes importables y exportables, con la consecuente reasignación de recursos hacia la producción de estos últimos. La certidumbre que otorgó el ingreso al GATT, aunada a la disminución de los aranceles en el Pacto, influyeron en la corrección de dicho precio relativo. Naturalmente, el TLC fue bastante más significativo en dicha corrección, a diferencia de los demás tratados. La regresión simple, que se presenta en el *Recuadro 2,* muestra cómo la disminución de aranceles ha influido de manera estadísticamente significativa en el crecimiento de las exportaciones no petroleras. Asimismo, el crecimiento del producto interno de Estados Unidos es relevante, mientras que la evolución del tipo de cambio no parece tener mayor efecto sobre el comportamiento de dichas exportaciones en un plazo de 31 años. La disminución del arancel efectivamente pagado aumentó la oferta de productos exportables que, a su vez, resultó en un crecimiento notable de las exportaciones no petroleras.

CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA APERTURA COMERCIAL

Para identificar qué eventos en el proceso de apertura comercial contemporánea han tenido el mayor efecto, se hace un análisis de cambio estructural. Las pruebas estadísticas emplean información trimestral para el período 1981-2012, usando la siguiente especificación:

$$Yt= \alpha_1 DGATT/PSE + \alpha_2 DTLC + \alpha_3 DTLCUE + AR(1) + MA(1)+MA(4) + ut,$$

donde Yt es el grado de apertura, DGATT/PSE, DTLC y DTLCUE son variables dicotómicas que toman el valor de 1 a partir de 1986, 1988, 1994 y 2000, respectivamente.

Los resultados indican que, primero, el ingreso al GATT junto con la introducción del arancel máximo en el Pacto (PSE), sí tuvieron un ligero impacto estructural sobre el grado de apertura comercial. Segundo, que el mayor impacto estructural ocurre con la introducción del TLC; finalmente, los resultados indican que ni el TLCUE ni los demás tratados tuvieron un impacto estructural sobre la apertura comercial del país.

Prueba de Cambio Estructural
1981-2012

Variable dependiente: Variación anual del grado de apertura				
Variable	**Coeficiente**	**Error estándar**	**Estadístico t**	**valor p**
Dummy 1986-1987*GATT/PSE	0,04734	0,02707	1,74853	0,09260
Dummy 1994-1995**TLC	0,11561	0,01980	5,83892	0,00000
Dummy 2000-2001TLCUE	-0,01480	0,01558	-0,95014	0,35110
AR(1)	0,83738	0,14219	5,88911	0,00000
MA(1)	-1,08588	0,02497	-43,48797	0,00000
MA(4)	0,37436	0,01526	24,52906	0,00000

Fuente: SAI Derecho & Economía. Con información de Banco de México.

Para corregir la autocorrelación del modelo se incorporaron un componente autorregresivo y dos componentes de promedio móvil –AR(1), MA(1) y MA(4).

CORRECCIÓN DEL PRECIO RELATIVO ENTRE BIENES EXPORTABLES E IMPORTABLES

Para determinar el efecto de la disminución de aranceles sobre el comportamiento de las exportaciones, se especifica la siguiente regresión, empleando información trimestral para el período 1981-2012:

$$Xt = \alpha_1 PIBEUt + \alpha_2 AEPt + \alpha_3 TCt + ut,$$

donde Xt es la variación anual de las exportaciones no petroleras de México en el año t, PIBEUt es la variación anual del PIB de Estados Unidos en el año t, AEPt es la variación anual del arancel efectivamente pagado por las importaciones mexicanas en el año t, TCt es la variación anual del tipo de cambio en el año t y ut es el error estocástico en el año t. Todas las tasas son continuas y logarítmicas.

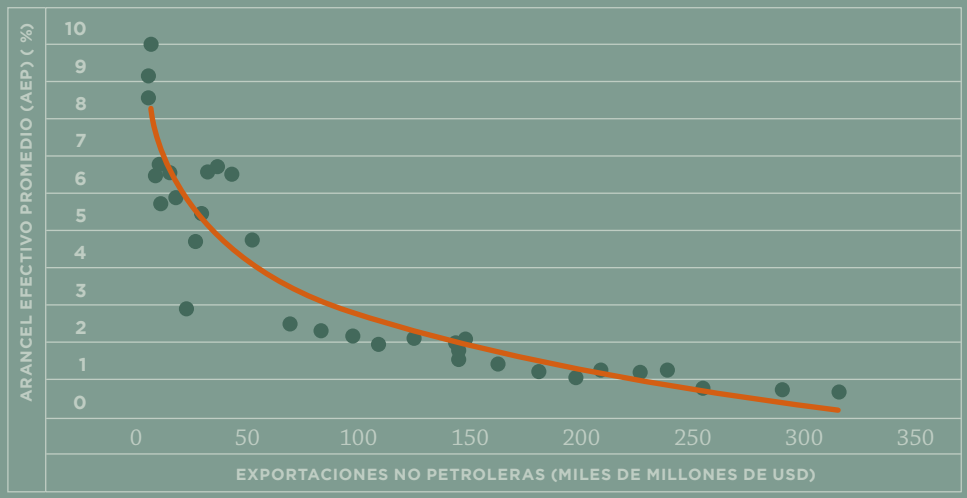
Los resultados muestran que el impacto del arancel efectivamente pagado sobre las exportaciones no petroleras resulta negativo y significativo por lo que se puede concluir, con un razonable nivel de confianza, que la disminución de un punto porcentual en el AEP, da lugar a un incremento de 0,14 puntos porcentuales en las exportaciones no petroleras de México. El PIB de Estados Unidos resulta positivo y significativo; cuando la producción de nuestro principal socio comercial aumenta en un punto porcentual nuestras exportaciones no petroleras aumentan en aproximadamente 1,9 puntos porcentuales. Por último, el tipo de cambio no resulta significativo por lo que no se puede rechazar la hipótesis de que no exista relación entre esta variable y las exportaciones no petroleras de México.

Resultados obtenidos de la regresión por MCO para explicar las exportaciones no petroleras
1981-2012

Variable dependiente: Variación anual de las exportaciones no petroleras de México				
Variable	**Coeficiente**	**Error estándar**	**Estadístico t**	**Prob.**
Var. Anual del PIB de EUA	2,11948	0,32675	6,48654	0,00000
Var. Anual del AEP de las importaciones	-0,16868	0,07446	-2,26547	0,03110
Var. Anual del tipo de cambio peso/USD	-0,02873	0,06009	-0,47804	0,63620

La relación entre el promedio del arancel efectivamente pagado y las exportaciones no petroleras se muestra en el siguiente gráfico:

Impacto de los aranceles a la importación sobre las exportaciones no petroleras
1980-2012



Fuente: SAI Derecho & Economía con información de Banco de México y SHCP.

II. EL TLC: CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA APERTURA COMERCIAL

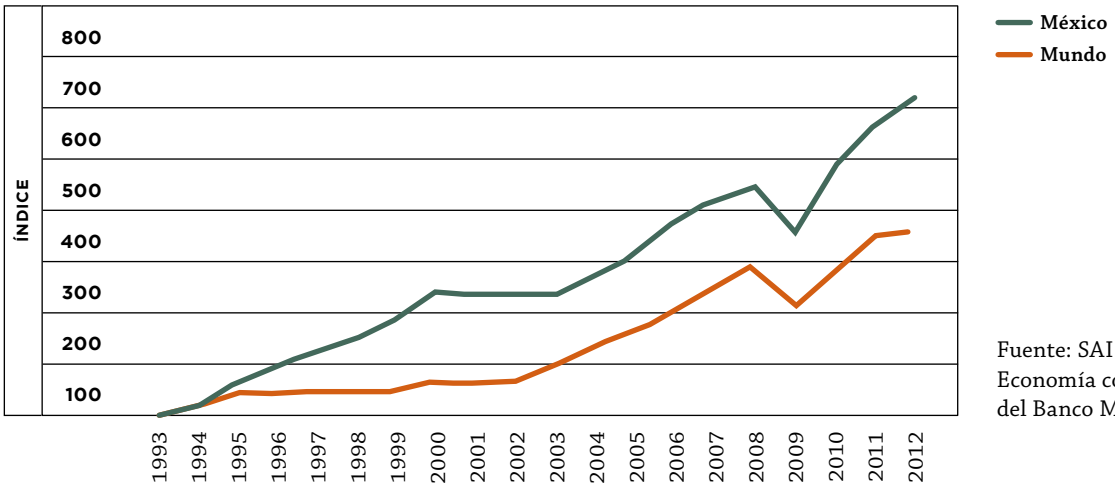
Con motivo del vigésimo aniversario del TLC ha surgido una nueva ola de publicaciones sobre sus efectos. Frente a la indisputable evidencia empírica del dinámico comportamiento de las exportaciones manufactureras y de la inversión extranjera, la mayoría de los críticos históricos del tratado han concluido que los resultados no fueron tan malos como ellos mismos lo predicaban hace 20 años, pero tampoco tan buenos como, según ellos, los propusieron los negociadores. Ésta es una forma peculiar de evaluar una política pública. Por ello, y para evitar debates superficiales sin rigor, el análisis que sigue se circunscribe fundamentalmente a estudios econométricos de causalidad y cointegración entre las principales variables económicas cubiertas por el TLC.

Con motivo del décimo aniversario del TLC, Lederman, et.al. (2005) hicieron un análisis comprehensivo de los efectos del TLC en flujos comerciales y de inversión

GRÁFICO 3

Exportaciones no petroleras

Índice 1993=100, 1993-2012

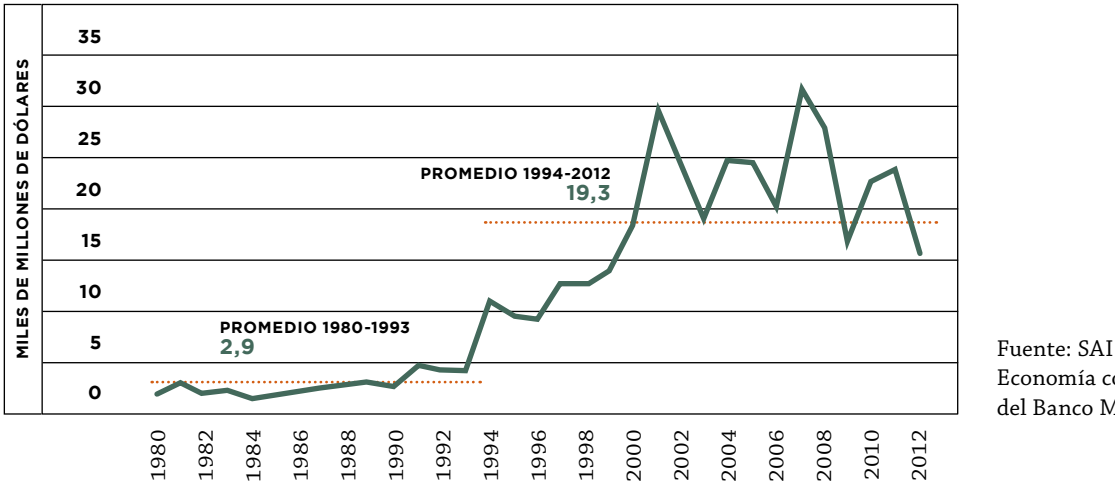


Fuente: SAI Derecho & Economía con información del Banco Mundial.

GRÁFICO 4

Inversión extranjera directa en México

Miles de millones de dólares, 1980-2012



Fuente: SAI Derecho & Economía con información del Banco Mundial.

extranjera, así como en los tiempos requeridos para adoptar nuevas tecnologías. Su conclusión es contundente: sin TLC las exportaciones mexicanas hubieran sido 50 por ciento menores, la inversión extranjera directa hacia México hubiera sido 40 por ciento menor en tanto que, gracias a dicho Tratado, el tiempo para que las empresas mexicanas adquieran nuevas tecnologías se redujo a la mitad (1,6 a 0,7 años), además de que el tiempo requerido para que este cambio tecnológico se refleje en la productividad del factor trabajo disminuyó de 2,5 a 1,7 años.

Los resultados observados posteriormente, conforme arribamos al vigésimo aniversario del TLC, tienden a confirmar estas conclusiones. En el *Gráfico 3* se muestra el crecimiento de las exportaciones mexicanas no petroleras en contraste con las del resto del mundo. Éstas han crecido consistentemente por encima de las mundiales. Según información del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI, México pasó de exportar diariamente USD 123 millones en promedio en 1993 a USD 918 millones en 2013. En términos reales, las exportaciones de 2013 son equivalentes a 4 veces el valor de 1993.

Algo similar ha ocurrido con los flujos de inversión extranjera directa *(Gráfico 4)*. Los niveles de inversión extranjera directa, por su parte, han alcanzado magnitudes casi 10 veces mayores que los previos a la introducción del TLC. Este crecimiento fue de 312,3% en términos reales.

III. EL IMPACTO DEL TLC SOBRE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

Para analizar el impacto del TLC sobre la región norteamericana se revisa el grado de integración comercial y de inversión de las economías de América del Norte, el proceso de convergencia macroeconómica entre los tres países y la sincronización de ciclos económicos regionales.

a. Comercio e inversión intrarregionales

Los flujos comerciales y de inversión al interior de la región han crecido de manera razonablemente sostenida desde que el TLC entró en operación. El índice que se muestra en el *Recuadro 4* fue construido ex profeso para analizar el comportamiento de estas dos variables desde que se inició el TLC. Éste muestra un crecimiento dinámico con una notable disminución entre los años 2000 y 2002, que coinciden con el ingreso de China a la OMC y los eventos del 11 de septiembre de 2001. Estos dos factores tuvieron un impacto sustantivo sobre los flujos comerciales y de inversión norteamericanos. En particular, cuando China entró oficialmente a la OMC recibió, automáticamente, el trato de NMF en Estados Unidos. Esto terminó con la incertidumbre de acceso de bienes chinos al mercado, que previamente estaban sujetos a una aprobación anual del status de NMF, por parte del Congreso de ese país.

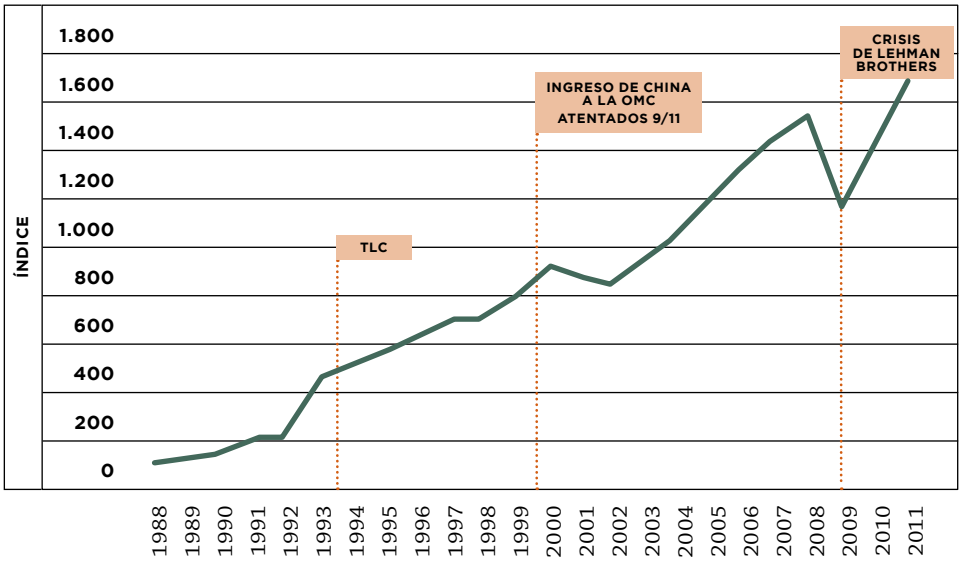
El impacto fue doble porque esta modificación afectó el comportamiento de las exportaciones chinas, sobre todo de manufactura, y el comportamiento de los inversionistas americanos que decidieron, una vez que se eliminó la incertidumbre de acceso, invertir crecientemente en plantas chinas para exportar al mercado americano. A pesar de la importancia de ambos efectos, el índice muestra un crecimiento sobresaliente: el índice pasa de 100 en 1988 (año base), o menor a 150, justo antes de que TLC entrara en vigor, a 490 en 2011. Adicionalmente, se observa una disminución muy significativa en 2009, producto de la crisis bancaria asociada a la quiebra de Lehman Brothers.

El índice de Integración es el promedio simple del subíndice de inversión y del subíndice de comercio. La evolución del índice de integración propuesto muestra que la integración de Norteamérica ha sido creciente desde finales de la década de los ochenta, acelerándose sustancialmente a partir de la entrada en vigor del TLC. Sin embargo, se observa una disminución en la tendencia, después de los años 2000-2001, que previsiblemente puede asociarse con el ingreso de China a la OMC y con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Asimismo, se registró una disminución en la tendencia en 2009, que se explica por la crisis bancaria de 2008.

GRÁFICO 5

Índice de Integración de Comercio e Inversión Extranjera Directa en Norteamérica

Índice 1988=100, 1988-2011



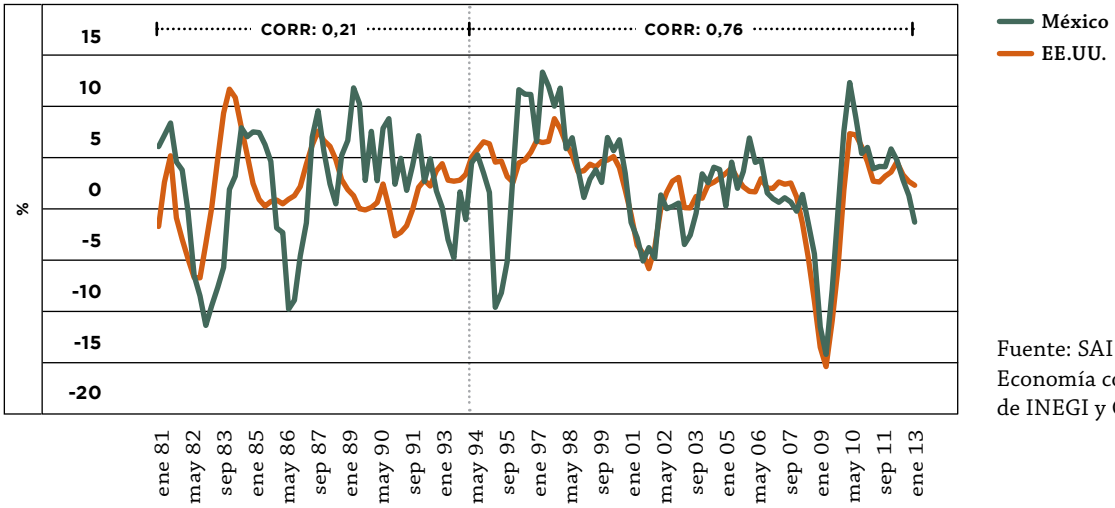
Nota: El Índice de Integración de Comercio e Inversión Extranjera Directa en Norteamérica y los subíndices correspondientes cumplen con las siguientes propiedades: identidad, invertibilidad, circularidad, existencia, proporcionalidad y homogeneidad.

Fuente: SAI Derecho & Economía con información de INEGI, Banco de México, Secretaría de Economía, US Census Bureau, US BEA y Statistics Canada.

GRÁFICO 6

Crecimiento Anual de la Producción Industrial

Promedio móvil trimestral, enero 1981- mayo 2013

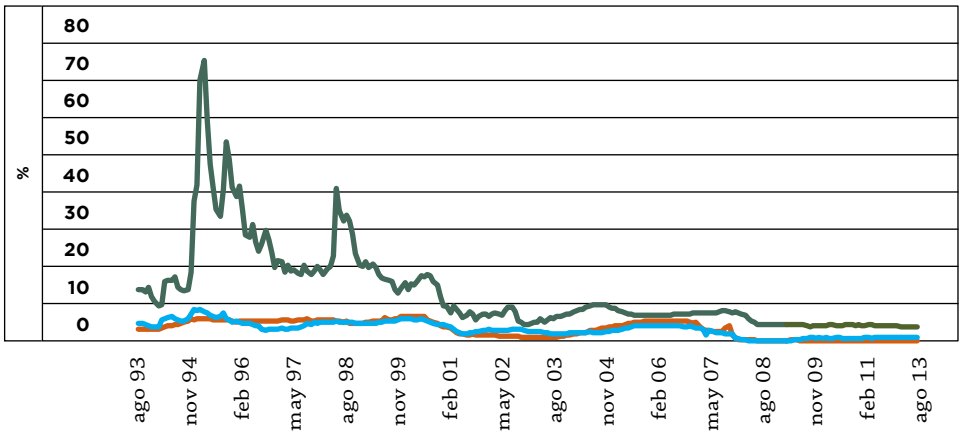


Fuente: SAI Derecho & Economía con información de INEGI y OCDE.

GRÁFICO 7

Tasa de interés de corto plazo

Agosto 1993-diciembre 2013

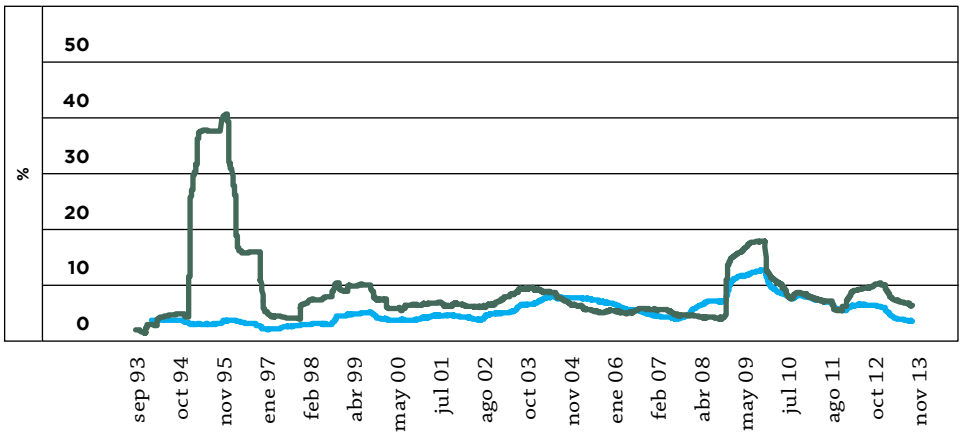


Fuente: Elaborado con información de INEGI, Federal Reserve System y Bank of Canada.

GRÁFICO 8

Volatilidad del tipo de cambio

Porcentaje, 1993-2013

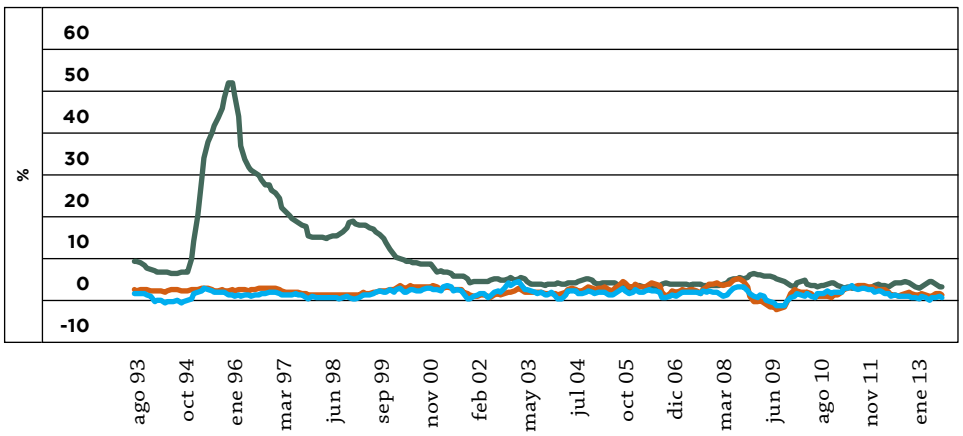


Fuente: Elaborado con información de www.oanda.com

GRÁFICO 9

Inflación en los países de América del Norte

Porcentaje, 1993-2013



Fuente: SAI Derecho & Economía con información de INEGI.

La integración de la región

La integración de la región también se ha profundizado. No sólo el intercambio interregional ha aumentado. También se registra un aumento de la producción compartida. Se observa que el contenido de insumos americanos en las exportaciones mejicanas es bastante alto, 40%, en Canadá de 25% y en promedio es de alrededor del 32%.

b. Sincronización de ciclos económicos

Adicionalmente al crecimiento del comercio y la inversión regional y a la convergencia macroeconómica, se ha registrado, también desde el inicio del TLC, una sincronización de los ciclos económicos entre las economías de Norteamérica. El *Gráfico 6* muestra la evolución del crecimiento de la producción industrial en México y Estados Unidos; es claro que hay una correlación elevada.

En el *Gráfico 6* se elabora un análisis de cointegración que muestra que, en efecto, con la introducción del TLC aumenta el grado de sincronización de los ciclos económicos industriales de Estados Unidos y México. Este resultado no debe sorprender, puesto que, en la medida que el comercio exterior toma importancia dentro del producto interno bruto o conforme sube el grado de apertura, aunado a la importancia relativa del mercado norteamericano para México, es natural que haya un comportamiento sincronizado entre el producto interno bruto de México y el de sus socios comerciales. Esto se hace aún más evidente cuando estudiamos la coordinación de los ciclos del producto industrial de los Estados Unidos y México, que muestran un mayor grado de cointegración que en el caso del producto interno total.

También se destacan la convergencia de tres importantes variables macro: las tasas de interés de corto plazo *(Gráfico 7),* la variabilidad del tipo de cambio *(Gráfico 8)* y de las tasas de inflación *(Gráfico 9).*

IV. EL FUTURO DEL TLC: HACIA LA COMPETITIVIDAD DE AMERICA DEL NORTE

Después de 20 años, la dinámica de integración económica de América del Norte, en ausencia de políticas públicas de estímulo, se empieza a agotar. Es indispensable que los tres gobiernos de la región tomen, ahora sí, un liderazgo activo en el diseño de políticas públicas que logren que América del Norte sea la región más competitiva del mundo. Por ello, el futuro del TLC se estudia aquí desde esta perspectiva, para analizar las políticas públicas regionales que aumentarían dicha competitividad, distinguiendo entre los asuntos de carácter intrarregional de aquellos de carácter extrarregional.

Hay varios elementos fundamentales para la competitividad de la región. En principio se revisan las mediciones de rentabilidad de las empresas actuales, establecidas en cada uno de los países miembros del TLC, en comparación con los países más competitivos del mundo. Aquí, también, se analizan los esquemas de producción compartida que se han desarrollado para explotar las ventajas comparativas de las empresas de la región. Después, los costos de transporte que, contribuyen sustancialmente a la competitividad regional. De igual manera, se estudian los costos de energía (vg., gas natural) que representan una muy importante ventaja comparativa para las empresas regionales. Finalmente, se investiga la dotación de factores de la producción en América del Norte que, en un ambiente de movilidad regional, puede resultar en un potencial extraordinario para la competitividad.

De acuerdo con la guía de localización internacional de las empresas, elaborada por KPMG , los tres países más competitivos del mundo son China, India y México, en ese orden. Tal y como se muestra en el *Cuadro 1,* en prácticamente todos los sectores, la rentabilidad operativa de una empresa pro-forma es la más alta en estos tres países.

Estados Unidos y Canadá, sin embargo, están en una posición inferior. Ambos fluctúan entre el rango 9 y el 11, en todos y cada uno de los sectores estudiados.

CUADRO 1

Rentabilidad de la Industria por país y rango

(porcentaje, 2011)

Industria		China	India	México	Canadá	EU
Automotriz	Rentabilidad antes de impuestos	24,8%	25,6%	22,7%	7,9%	5,6%
	Rango	1	2	3	9	11
Electrónica	Rentabilidad antes de impuestos	33,6%	35,0%	31,4%	15,9%	13,6%
	Rango	1	2	3	6	11
Manufactura de precisión	Rentabilidad antes de impuestos	22,5%	22,6%	19,3%	6,2%	3,5%
	Rango	1	2	3	7	11
Telecomunicaciones	Rentabilidad antes de impuestos	31,4%	32,7%	29,0%	9,7%	6,5%
	Rango	1	2	3	7	11
Aeroespacial	Rentabilidad antes de impuestos	30,8%	32,5%	28,1%	10,1%	7,9%
	Rango	1	2	3	7	11
Agroalimentaria	Rentabilidad antes de impuestos	31,7%	34,7%	26,8%	10,7%	9,0%
	Rango	2	1	4	10	12
Productos químicos	Rentabilidad antes de impuestos	26,4%	26,6%	26,4%	12,6%	10,2%
	Rango	1	4	3	8	11
Energía verde	Rentabilidad antes de impuestos	28,8%	30,7%	23,9%	9,8%	6,6%
	Rango	1	2	4	9	12
Dispositivos médicos	Rentabilidad antes de impuestos	42,7%	46,2%	38,8%	11,2%	8,5%
	Rango	1	2	3	9	11
Componentes metálicos	Rentabilidad antes de impuestos	37,3%	40,2%	32,8%	11,4%	8,1%
	Rango	2	1	3	10	12
Farmacéutica	Rentabilidad antes de impuestos	38,0%	39,8%	34,0%	13,2%	10,6%
	Rango	1	2	3	8	11
Plástica	Rentabilidad antes de impuestos	38,8%	41,9%	34,7%	12,5%	10,4%
	Rango	2	1	3	10	12

Fuente: SAI Derecho/ Economía con información de KPMG.

Adicionalmente, un reciente estudio publicado por la consultora internacional BCG, que evalúa los costos de manufactura de las principales 25 economías exportadoras, reveló que México es la tercera economía más competitiva, después de Indonesia e India. El estudio resalta que, tanto México como Estados Unidos, han mejorado su estructura de costos debido, entre otros elementos, al crecimiento sostenido en su productividad, a sus tipos de cambio estables y a la gran ventaja de los costos de energía que enfrentan.

A pesar de que estos estudios no calculan la competitividad de las regiones como tal, se puede inferir que México, al ser notablemente más competitivo que sus socios comerciales en la región, podría contribuir sustantivamente a la competitividad de América del Norte, frente a otros países del mundo.

La integración de la región hace posible que la contribución de México sea una realidad. Como resultado de esta integración económica creciente, nuestros tres países no sólo se venden y compran productos y servicios entre sí, sino que ya empiezan a producirlos conjuntamente, tal y como lo demuestra el alto contenido regional en el vector de costos de las empresas norteamericanas *(Gráfico 10)*.

A este fenómeno hay que añadir que, con respecto al índice de costos de tercerización para la manufactura hacia Estados Unidos, México es mucho más competitivo que, por ejemplo, China, tal y como se aprecia en el *Gráfico 11*.

a. Competitividad

a.1.i. Costos de transporte

Hoy en día esta ventaja de México en la tercerización se explica, fundamentalmente, por los costos de transporte. Esto es particularmente claro cuando se analiza el efecto potencial sobre los flujos comerciales entre el bloque norteamericano y China. Por ejemplo, el costo de transportar un contenedor estándar de 40 pies de China a la costa este de Estados Unidos es superior en alrededor 5.200 dólares al costo a hacerlo desde México, cuando el precio del barril de petróleo es de 100 dpb; esto se traduce en un aumento de 158% adicional de hacerlo desde China con respecto a hacerlo desde México. Esto es equivalente a un arancel de 9% que, aunado al arancel de NMF que China tiene que pagar al ingresar al mercado americano, constituye una preferencia promedio para los productos mexicanos de alrededor de 14%. Este efecto es, naturalmente, mayor en aquellos productos que tienen una razón baja de valor a costo de transporte. No es sorprendente que la participación de este tipo de productos en el total de las exportaciones chinas hacia los Estados Unidos haya pasado del 52% al 42% en un período de cuatro años.

a.1.ii. Costo de energía

La región tiene una posición muy ventajosa en el costo de la energía; esto constituye una fuerza estructural en favor de la integración económica de la región. La revolución energética en América del Norte, conducida por el *gas shale,* ha permitido que hoy en día Estados Unidos sea el principal productor mundial de gas natural. En 2010 su nivel de producción fue de 21,2 billones de pies cúbicos y se pronostica que en 2040 alcance un nivel de 33,1 billones de pies cúbicos (19,1% de la producción mundial), de la cual poco más del 50% será de *gas shale*. El 86% de la producción en Estados Unidos se da en tres cuencas, la principal es Marcellus que está en el Noreste del país, mientras que las otras dos son Haneysville y Barnett, localizadas en estados sureños (Texas, Arkansas y Loussiana).

Adicionalmente, si como resultado de la reforma energética, México tiene una explotación adecuada de *gas shale* de las reservas existentes en las 5 cuencas con que cuenta el país: Burgos, Sabinas –estas dos son una continuación geológica de la cuenca de Eagle Ford, localizada en el sur de Texas–, Tampico, Tuxpan y Veracruz, el país podría duplicar la producción de gas natural para 2040, y alcanzar un nivel de 3,5 billones de pies cúbicos. Con respecto al total de la región de América del Norte, se espera que la producción de gas natural se incremente de 8,4 billones de pies cúbicos a 44,2 billones en 2040, de los cuales una participación importante corresponderá a la producción de *gas shale*. Más aún, las reservas técnicamente recuperables de la región de América del Norte representan el 24,4% del total mundial, ya que Estados Unidos, Canadá y México son los países cuarto, quinto y sexto, respectivamente, con mayores reservas técnicamente recuperables.

Estos elementos han permitido que la principal referencia de precios para el mercado de gas natural en América del Norte (Henry Hub) sea considerablemente más bajo que los precios en otras regiones del mundo *(Gráfico 12)*.

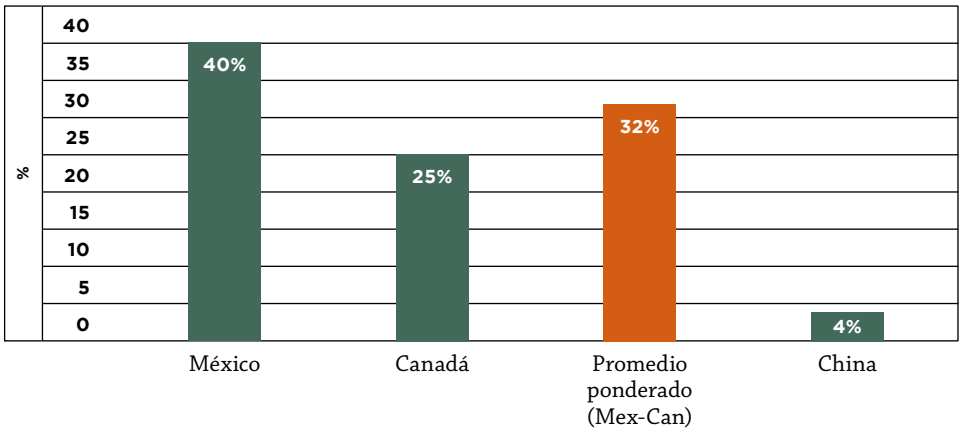
a.1.iii. Dotación de factores

La dotación de factores de la producción en la región está caracterizada por una clara complementariedad: Estados Unidos y Canadá son abundantes en capital y México es abundante en trabajo. La movilidad del capital, que por naturaleza es mayor que la del trabajo, está claramente contemplada, como hemos visto, en el capítulo 11 de TLC. Este no es el caso para la movilidad del trabajo. Desde que se negoció el TLC ha habido resistencia a abordar este tema porque tiene aristas políticas complejas. Sin embargo, desde el punto de vista económico dicha complementariedad otorgaría una envidiable ventaja comparativa a la región, tal y como se muestra en el ejercicio del *Recuadro 3*.

GRÁFICO 10

Contenido estadounidense en importaciones de EE.UU. por país

Porcentaje, 2004

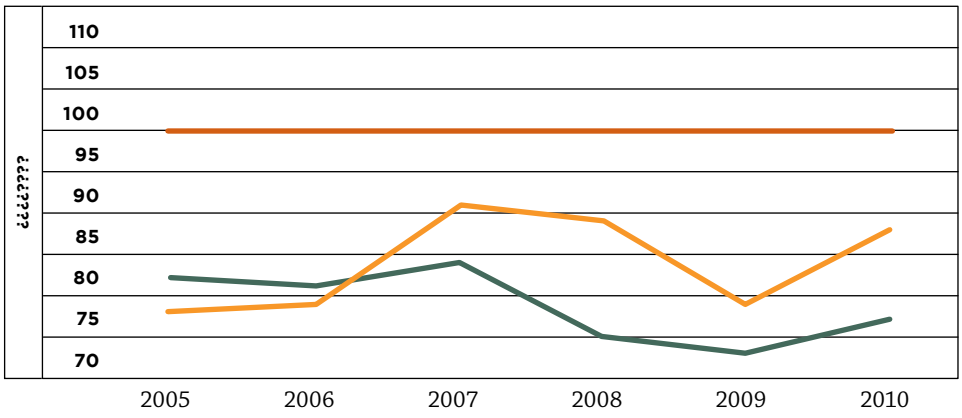


Fuente: SAI Derecho & Economía con información de KOOPMAN ET AL. (2010).

GRÁFICO 11

Índice de costos de tercerización manufacturera[1]

Índice EE.UU. = 100, 2005-2010



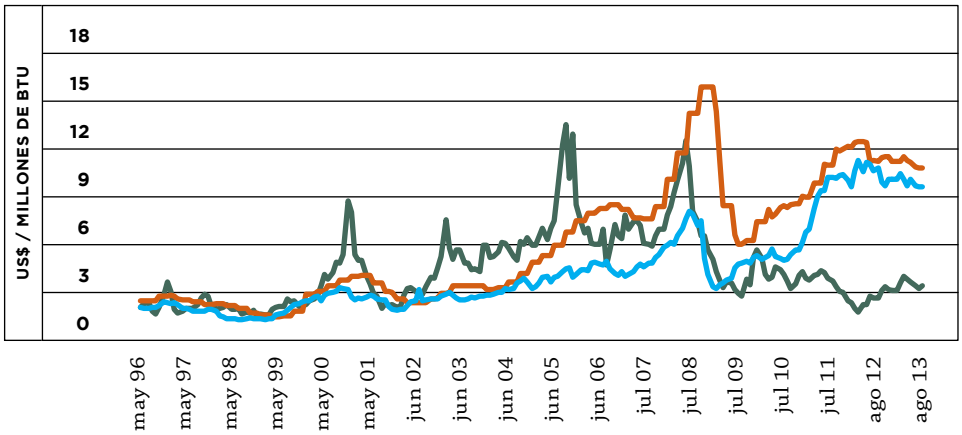
[1] Alix Partners compara los componentes del vector de costos de diferentes países con una línea base de EE.UU. para la producción de una canasta de partes que puede hacerse en cualquier lugar con insumos de EE.UU.

Fuente: KOOPMAN ET AL. (2010) y ALIX PARTNERS (2011).

GRÁFICO 12

Evolución del precio del gas

Dólares de EE.UU./Millones de BTU, mayo 1996 – septiembre 2013



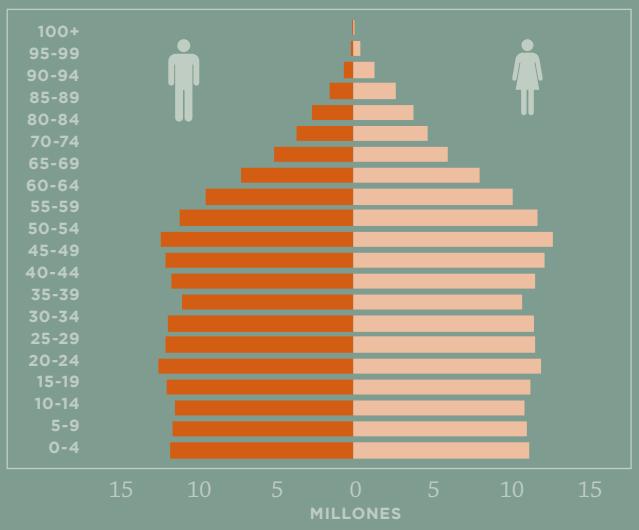
Fuente: SAI Derecho & Economía con información del FMI.

COMPLEMENTARIEDAD EN LA DOTACIÓN DEL FACTOR TRABAJO EN LOS PAÍSES DEL TLC

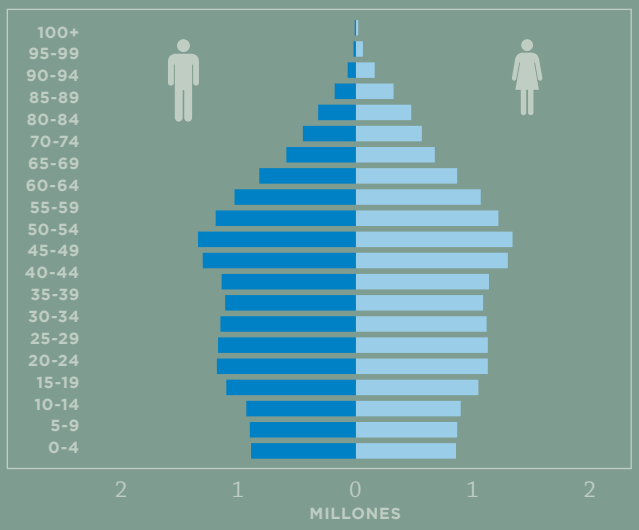
Población total por grupo de edad y sexo para los tres países del TLC

2012

EE.UU.



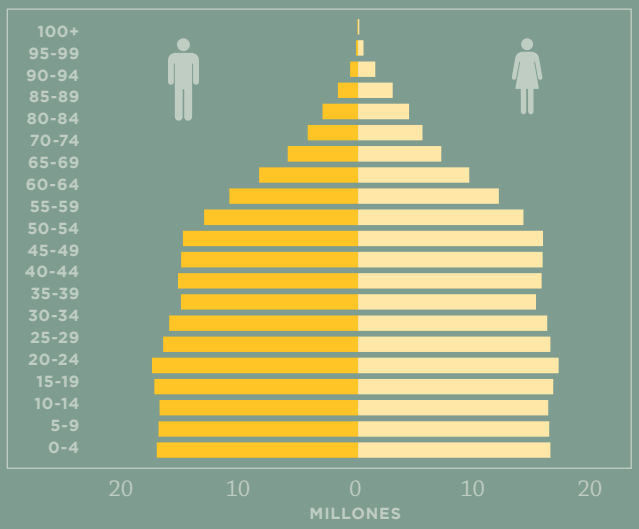
Canadá



México



Norteamérica



Razón de dependencia, 2012			
	Juvenil [1]	De la tercera edad [2]	Total
México	42,49	10,27	52,76
EE.UU.	30,09	20,36	50,45
Canadá	22,90	24,03	46,92
TLC	32,58	18,17	50,75

Razón de dependencia, 2030[3]			
	Juvenil [1]	De la tercera edad [2]	Total
México	33,96	17,45	51,41
EE.UU.	31,76	32,10	63,86
Canadá	25,13	41,40	66,54
TLC	31,89	28,85	60,73

[1] Menores de 15 años entre población en edad de trabajar (15-64 años).
[2] Mayores de 64 años entre población en edad de trabajar (15-64 años).
[3] Estimado.

Fuente: SAI Derecho & Economía con información del Census Bureau, International Data Base.

Cuando se calcula la razón de dependencia total, la suma de la joven y la madura, Canadá tiene una razón de 0,47, Estados Unidos de 0,51 y México de 0,53. La razón para toda la región es de 0,51. México es la mayor porque tiene una razón de dependencia juvenil muy superior. Por ello, cuando se hace una proyección de las tres poblaciones para 2030, resulta que la razón de dependencia total de México (0,51) disminuye y las de Canadá (0,67) y Estados Unidos (0,64) aumentan. La razón para toda la región (0,58), aunque sube, es menor que las de Canadá y Estados Unidos. En ausencia de movilidad de mano de obra, Canadá y Estados Unidos aumentarían su razón de dependencia madura en 17 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, México sólo lo haría en 5 puntos porcentuales. Esto es una clara muestra de la dinámica en la complementariedad poblacional entre los tres países que indica las ventajas competitivas que la movilidad laboral le traería a la región norteamericana.

No sólo la demografía de América del Norte se volverá más complementaria al interior de los países, sino que también mejorará su competitividad frente a otros países del mundo, por ejemplo, en comparación con China. Como lo ilustra el *Gráfico 13,* la tasa de crecimiento poblacional de la fuerza laboral de América del Norte será mayor que la de China a partir de 2014.

a.1.iv. Medio ambiente

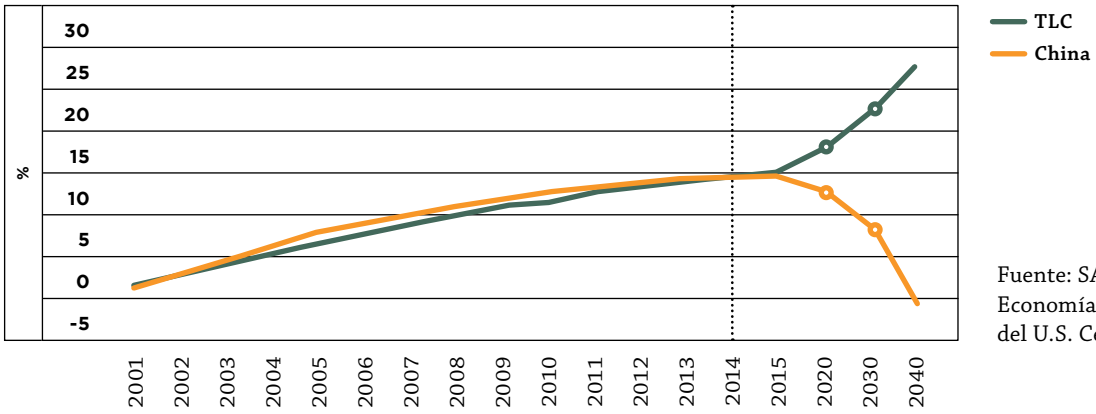
Adicionalmente, los esfuerzos por cuidar el medio ambiente son limitantes potenciales a la competitividad. El escenario 450 considera las medidas necesarias para reducir las emisiones de dióxido de carbono, en una trayectoria que estabilizaría las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en 450 partículas por millón. Si, por ejemplo, se comparan los montos de inversión necesarios para llegar a dicho escenario en 2015, todo lo demás constante, China necesitaría invertir 33% más que la región de América del Norte. Adicionalmente, entre más se demoren las medidas para alcanzar el escenario 450, más se abrirá la brecha de requerimientos de inversión entre América del Norte y China. Por ejemplo, si la ruta hacia el escenario 450 comenzara hasta 2030, China necesitaría invertir un 66% más de lo que necesitaría invertir la región de América del Norte. Esto, inevitablemente, tendrá efectos en costos de producción y precios en China que afectarán su competitividad.

La evidencia permite concluir, con un buen grado de confianza, que existe una ventaja razonable en la logística comercial, en los mercados de energía y una clara complementariedad en los mercados de factores de la producción. Asimismo, la región enfrentará costos de protección ambiental menores a los de otros paí-

GRÁFICO 13

Fuerza laboral entre 15 y 64 años

Crecimiento anual acumulado



Fuente: SAI Derecho & Economía con información del U.S. Census Bureau.

ses emergentes, por ejemplo China. Estos fenómenos generan, en un ambiente de regionalización del comercio internacional, importantes ventajas comparativas.

b. Las políticas públicas de la región

Las ventajas comparativas descritas pueden hacer que, de manera sostenida, América del Norte sea la región más competitiva del mundo. Los resultados de 20 años de integración económica abren la oportunidad de introducir políticas públicas que potencien la competitividad de la región. Para ello, los gobiernos deben definir, una agenda intrarregional y otra, distinta, de carácter extrarregional. Veamos cuáles serían los elementos fundacionales de dichas políticas.

b.1. Agenda intrarregional

El análisis de las ventajas competitivas de América del Norte señala, por su esencia misma, guías para el diseño de un conjunto de políticas públicas que impulsen la competitividad regional. Se trata de políticas que, entre otras ya establecidas, harían más eficiente la relación económica entre los tres países al interior de la región.

Los tres pilares para su instrumentación son: primero, la cercanía geográfica que, por el simple efecto gravitacional, le da ventajas a los agentes productivos regionales para proveer productos y servicios en América del Norte; segundo, la revolución energética de la región *(gas shale)* que, acompañada de la reforma constitucional de México del marco regulatorio de la energía, permitirá que toda la región se beneficie del precio del gas más bajo del mundo; tercero y final, la complementariedad en la dotación de recursos laborales entre los tres países, permite que la región se beneficie de una estructura demográfica estable, con bajas razones de dependencia, y una oferta laboral muy competitiva, en contraste con otras regiones del mundo.

Agenda económica intrarregional

Acceso al mercado *Dumping* + ITEC vs Política de competencia común (Capítulo 15)
Fronteras integradas y Transporte Programa logístico de América del Norte
Sinergias de energía Programa energético de América del Norte
Movilidad laboral vs. Migración Tratado laboral de América del Norte

Políticas para impulsar la competitividad económica de América del Norte:

1. Acuerdo Trilateral de Logística de América del Norte: que permita, aprovechando la cercanía geográfica de los países que conforman la región, disminuir los costos de transporte y transacción en las actividades transfronterizas.
2. Programa Trilateral de Energía de América del Norte: que permita a los países de la región el acceso a gas barato que impulse la competitividad y los beneficios económicos y sociales de América del Norte.
3. Acuerdo de Movilidad de la Mano de Obra: que permita dinamizar la actividad económica al aprovechar los beneficios de la movilidad laboral.

Para aprovechar los elementos de la cercanía regional y obtener los beneficios de la fuerza gravitacional de los flujos comerciales y de inversión, los tres países deben diseñar un Acuerdo Trilateral de Logística de América del Norte que disminuya los costos de transporte y de transacción que hoy todavía enfrentan los agentes económicos de la región en sus actividades transfronterizas. Un programa de esta naturaleza tendría que contemplar naturalmente la resolución del conflicto de los tracto camiones a los que, en franca violación de las cláusulas del TLC, aún no se les permite cruzar las fronteras e incurren, consecuentemente, en costos adicionales que entorpecen y encarecen las exportaciones e importaciones entre los tres países. Asimismo, un programa de esta naturaleza debe considerar también inversiones y regulaciones trilaterales, adicionales a las que ya se han hecho, en la infraestructura y modernización aduanera, así como en las vías de comunicación terrestre, marítima y aérea.

La ventaja energética de América del Norte es fundamental, particularmente en el fortalecimiento de la actividad manufacturera. Los tres países contribuirían enormemente a la competitividad de la región con la creación de un Programa Trilateral de Energía de América del Norte, que se proponga generar una oferta de energéticos con auténtica cobertura regional. Como se vio en el *Gráfico 8,* la región tiene la oportunidad de beneficiarse del gas más barato del mundo por los próximos años. El efecto sobre la actividad económica y, particularmente, sobre la manufactura es enorme; el precio del gas en nuestra región es hoy 2,5 veces menor que en Europa y Asia. Si, mediante este programa, se lograra que todos los agentes económicos de la región tuvieran acceso a dicha oferta de gas, la competitividad de América del Norte, y sus beneficios económicos y sociales, serían extraordinarios.

La complementariedad en la dotación de factores de la producción que posee América del Norte puede ser una fuente excepcional de competitividad. Mientras Canadá y Estados Unidos tienen una dotación abundante de capital, México la tiene en mano de obra. Como hemos dicho, el TLC contempla, en sus cláusulas sobre inversión (capítulo 11), la movilidad del capital sin mayores restricciones. Este no es el caso en materia laboral. Desafortunadamente, el debate en torno a la inmigración, que tiene tantas aristas políticas en Estados Unidos, ha nublado el diagnóstico de las ventajas que la movilidad laboral puede ofrecer a la región. El más básico análisis demográfico muestra, como se ha visto en este ensayo, que una política de movilidad laboral le traería a la región una fuente adicional de competitividad en el uso de factores de la producción que podría dinamizar la actividad económica y proveer a la región de ventajas competitivas adicionales en el medio y largo plazos. Nuestros tres países deberían crear un Acuerdo de Movilidad de la Mano de Obra, que facilite que los trabajadores puedan ofrecer sus servicios en toda la región, pero con residencia permanente sólo en su país de origen. Ya ha habido programas de esta naturaleza entre nuestros países; de hecho, entre México y Canadá existe, hoy en día, un programa de trabajadores visitantes (Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá) que funciona muy bien; claro está, se trata de un programa relativamente pequeño; sin embargo, es un modelo que, con las adecuaciones pertinentes, podría ser escalable para toda la región.

b.2. Agenda extrarregional

El grado de integración entre los tres países de la región norteamericana apunta a la necesidad de coordinar las estrategias individuales de negociación comercial con el resto del mundo. Las dos negociaciones que, bajo la caracterización de negociaciones mega regionales, están en marcha, presentan una oportunidad única para establecer reglas de coordinación entre las partes del TLC.

El Tratado Transpacífico *(Trans-Pacific Partnership, TPP* por sus siglas en inglés) es, a la vez, una oportunidad y un reto para nuestra región. Oportunidad para acceder sin barreras comerciales a mercados asiáticos, con ventajas frente aquellos países que no están participando en la negociación (vg., Brasil y China). El reto consiste en que las partes del TLC no pierdan ventajas de acceso relativas a su propio mercado regional. Particularmente, hay que asegurar que, en materia ambiental y laboral, no surjan nuevos obstáculos para acceder a los mercados respectivos de América del Norte. Lo ideal sería que los tres gobiernos acuerden que todas las transacciones comerciales y de inversión que se originen en la región sean reguladas por las reglas originales del TLC.

Otro ejemplo, que también requiere de coordinación entre los tres países norteamericanos, es la negociación del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea *(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP* por sus siglas en inglés). Aquí la problemática es distinta de la previa. Tanto México como Canadá ya tienen un tratado de libre comercio con la Unión Europea, respectivamente. Una vez que concluya la negociación entre Estados Unidos y la Unión Europea, habrán tres tratados

entre los mismos países; esto, inevitablemente, conllevará complejidad y elevados costos de transacción para los agentes económicos de ambas regiones. Lo natural será que estos tres tratados converjan a uno solo: un tratado entre las dos regiones. Además de la disminución de costos y eliminación de complejidades aduanales, se daría una simplificación en materia de reglas de origen que tendría efectos muy positivos sobre la eficiencia económica de las empresas involucradas en el comercio entre las regiones. Específicamente para México podría darse un aumento importante en la versatilidad y diversificación de las exportaciones porque, en el cumplimiento de las reglas de origen de nuestras exportaciones a Europa, se podría acreditar el elevado contenido norteamericano que hoy tienen.

Agenda económica extrarregional

TPP Preservación del TLCAN para el comercio y el flujo de inversión de América del Norte
TTIP Negociación regional vs. Convergencia

Políticas para impulsar la competitividad y eficiencia económica de América del Norte:

1. El Tratado Transpacífico *(Trans-Pacific Partnership, TPP):* que permita aprovechar la oportunidad de acceder sin barreras a mercados asiáticos.
2. La negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea *(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP):* que permita, una vez concluidas las negociaciones de Estados Unidos, la eventual convergencia a un sólo tratado de América del Norte con la Unión Europea (hoy tanto México como Canadá gozan de TLCs con la Unión Europea).

Estos son ejemplos importantes del tipo de coordinación que la región norteamericana requiere, dentro de una agenda común frente al resto del mundo, para generar una mayor competitividad a las empresas de la región. Las partes del TLC tienen que entender que la integración económica que se ha registrado en los últimos 20 años, representa una oportunidad única para que, bajo un esquema de coordinación inteligente, la región sea más competitiva.

En resumen, después de dos décadas de integración económica entre nuestros países, se presenta la necesidad de acordar con nuestros socios la definición de dos agendas complementarias entre si: una intrarregional que asegure costos de transporte, logística y energía competitivos y un aprovechamiento cabal de la dotación de los factores de la producción; y otra extrarregional que, mediante la coordinación efectiva de políticas comerciales frente al resto del mundo, genere eficiencias y disminuya costos de transacción que, sin utilizar prácticas proteccionistas, nos hagan la región más competitiva del mundo.

V. CONCLUSIONES

La apertura comercial de México se inició, con medidas tímidas y tardías, en la primera mitad de los ochenta. Sin embargo, no fue sino hasta la incorporación del país al GATT en 1986, que el proceso de apertura empezó a tomar forma con rigor y disciplina. Las dos decisiones iniciales de apertura fueron, primero, el ingreso al GATT y, después, la decisión de fijar un arancel máximo de 20% en la instrumentación del Pacto, a finales de 1987. Estas dos medidas fueron unilaterales y redujeron el arancel de NMF; su instrumentación no tuvo como contraparte la disminución de aranceles o la eliminación de barreras no arancelarias de otros mercados. Sin embargo, se inició la eliminación del sesgo anti-exportador que la economía había generado después de un largo período de proteccionismo comercial.

El resto de las medidas que siguieron en este proceso, mediante múltiples negociaciones de tratados de libre comercio, no fueron unilaterales y no afectaron el arancel de NMF, sino el aplicable a los países parte de la negociación respectiva; fueron negociaciones que se plantearon la disminución de nuestras barreras al comercio, a cambio de la eliminación de barreras en los otros mercados. Naturalmente, el mayor avance en la apertura comercial vino en esta ronda con la negociación del TLC. Aunque no se dio una disminución del arancel de NMF, el tratado resultó, debido a su tamaño, en la mayor apertura que ha experimentado la economía mexicana. Además, conforme se han ido sumando nuevos tratados, nos hemos ido acercando al equivalente de una apertura adicional de NMF: el arancel ponderado de México ha ido disminuyendo conforme el país ha ido negociando nuevos tratados de libre comercio.

El TLC ha cumplido su vigésimo aniversario. Sus efectos sobre la integración económica de la región pueden ser divididos entre aquellos que tuvo sobre la economía mexicana y los que ha tenido sobre la región norteamericana. Una característica importante de este proceso de integración es que se registró, prácticamente, en ausencia de políticas públicas comunes de los tres gobiernos. En realidad la generación de flujos crecientes de comercio e inversión fue determinada fundamentalmente por el mercado, que ha ido muy por delante de las decisiones gubernamentales y regulatorias.

El principal efecto sobre la economía de México puede resumirse en la eliminación de la distorsión del precio relativo entre bienes exportables e importables. La consecuencia más notable de esta corrección es que las exportaciones del país pasaron de alrededor de cien millones de dólares por día, en 1993, a cerca de mil millones de dólares diarios en 2013. Asimismo, los flujos de inversión extranjera hacia México se multiplicaron prácticamente por diez, al pasar de inversiones anuales promedio de dos mil millones de dólares, en los cinco años previos a la introducción del TLC, a más de veinte mil en los últimos cinco años.

Los efectos sobre la región también son notables. El índice de integración de comercio e inversión extranjera directa en Norteamérica pasó de alrededor de 500 en 1994 a más de 1.700 en 2011. Adicionalmente, a lo largo de estos veinte años, se ha dado una clara convergencia de las principales variables macroeconómicas de los países de la región: las tasas de inflación y de interés de corto plazo han convergido en la región de manera asintótica; algo muy similar ha ocurrido con la varianza del tipo de cambio del dólar canadiense y del peso en relación con el dólar estadounidense, ambos bajo un régimen de flotación. Los ciclos económicos de los tres países han mostrado una sincronización evidente e incluso se ha generado un proceso de producción compartida, que contrasta con los esquemas de *outsourcing* y que le dan una ventaja competitiva a las empresas de la región.

Estos resultados permiten pensar en una economía regional que está en un claro proceso de integración. El TLC se debe convertir, por tanto, en una plataforma para impulsar la competitividad de Norteamérica. Para ello, es indispensable que, ahora sí, los gobiernos de la región tomen iniciativas sustantivas para lograr mayores grados de eficiencia, mediante políticas públicas que aprovechen las ventajas comparativas de los

tres países y de la propia región. Hay ciertas ventajas que requieren de decisiones gubernamentales para eliminar trabas, lo que no resultará de la simple dinámica del mercado.

Hoy la región es de las más competitivas del mundo porque, además del desarrollo de la producción compartida que ya aprovecha las ventajas individuales de cada una de nuestras tres economías, tiene ventajas regionales en costos de transporte y logística para servir el mercado regional. Asimismo, y de manera notable, la región enfrenta precios de gas natural sustancialmente menores que el resto del mundo. Finalmente, la región tiene una dotación de factores de la producción muy sana y complementaria. La dotación y movilidad del capital en la región es robusta y tiene grandes posibilidades de crecimiento. El potencial de la movilidad de la mano de obra en la región es también muy significativo, puesto que, en presencia de las políticas correctas, puede generar una oferta de mano de obra que le dé ventajas a la región con respecto a otros países que empiezan a experimentar un envejecimiento acelerado de sus poblaciones (vg., China).

Riesgo no-técnico de la reforma energética

DUNCAN WOOD
Woodrow Wilson Center, EE.UU.

La reforma energética llevada a cabo por el gobierno mexicano es de excelente calidad, aunque existen muchos riesgos que pueden dañar la implementación de la misma. En este sentido, el objetivo de este artículo será referirnos a los mismos. Estos se engloban dentro de la clasificación de *riesgos no técnicos,* los cuales son en verdad sólo una mala traducción de *above ground risk,* es decir el riesgo arriba del suelo.

Una de las principales señales que envió la sanción de esta reforma fue el éxito en la cooperación política entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partidos que con anterioridad rara vez pudieron llegar a acuerdos.

La verdad es que se alcanzó una reforma energética mucho más ambiciosa que la inicialmente pensada. El alcance de la reforma se encuentra directamente alineado con el tamaño que representa esta oportunidad para México.

Resulta impresionante platicar de cuánto petróleo hay en México, existen diversas proyecciones que alcanzan al menos los 140 mil millones de barriles. No hay otro recurso en el mundo no explorado, casi virgen, con las mismas características. Las grandes petroleras resaltan el hecho que el Golfo de México posee una geología excelente, de que ya sabemos que hay recursos y que el riesgo por debajo del suelo es mínimo. Estos temas no son sólo importantes para las empresas que se encargan de la exploración y explotación de petróleo, sino que también es una oportunidad para las firmas proveedoras de insumos y para la manufactura en general, dado la enorme oportunidad en cuanto a la caída del costo de la energía y de la electricidad.

En este sentido, cuando examinamos las cifras de competitividad dentro de México o entre América del Norte y China uno de los grandes factores que está dañando la misma es el costo de la energía, a pesar de que el costo de la mano de obra sea muy beneficioso para México.

La velocidad del cambio es verdaderamente impresionante, la verdad es que en un año tenemos una propuesta de reforma constitucional y leyes secundarias. Además, nos estamos moviendo rápido por el proceso de definir la regulación y las instituciones que van a regular la reforma energética.

Quisiera reiterar mi asombro por la celeridad de los acontecimientos. Las expectativas de muchos eran reducidas o al menos creían que iba a tomar muchos años, mas este gobierno ha demostrado que tiene la voluntad de instrumentar el proceso. Es destacable la forma de interactuar con el sector privado nacional e internacional, pero sobre todo, en mi opinión, escuchar las preocupaciones de las compañías internacionales de petróleo. Estas han dicho ya en reiteradas ocasiones que si no es una reforma competitiva no van a ingresar debido a que si bien las condiciones naturales son excelentes sin una regulación de las redes secundarias acorde no sería rentable para ellos ingresar. El gobierno realmente escuchó estos comentarios y ajustó la reforma constitucional, las leyes secundarias y las regulaciones para tomar en cuenta estas preocupaciones.

De esta forma el concepto de *riesgo por arriba del suelo* es importante en tres etapas de la industria: acceso al recurso; desarrollo de los campos y de los proyectos; comercialización del recurso del petróleo. Estos riesgos *por arriba del suelo* pueden ser clasificados de la siguiente forma:

1. **Riesgos Políticos:** Ya sabemos que la amenaza de un referendum no tendría legitimidad, pero tenemos que pensar en otros riesgos políticos en cuanto elecciones electorales en el futuro, es decir si puede llegar un gobierno que quiera cambiar alguna de las leyes o las regulaciones.

2. **Riesgos Sociales:** Se encuentran presentes en diversas partes del proceso de exploración y producción, especialmente en *shale* gas. Existe un riesgo significativo de no poder controlar las comunidades locales respecto a sus preocupaciones acerca de qué va a pasar con sus tierras o sus terrenos. Esto puede crear un problema complicado para las empresas extranjeras y nacionales. Otra arista del riesgo social se manifiesta en cuanto al activismo laboral.

3. **Riesgos Fiscales:** Aún existe incertidumbre respecto al mismo. El régimen fiscal será definido en los contratos mismos por lo que ésta es una gran preocupación y causa de intensa presión política por parte de las empresas energéticas.

4. **Riesgos Regulatorios:** Existe un proceso de intercambio de opiniones entre el gobierno, los órganos regulatorios y el sector privado. También se aprecia como un factor positivo que en la CNH (Comisión Nacional de Hidrocarburos), en la CRE (Comisión Reguladora de Energía) y espero que también en la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) se están siguiendo las mejores prácticas a nivel internacional. Juan Carlos Zepeda Molina declaró en un congreso en 2014 en Cancún que no deben esperar sorpresas en este proceso. Las empresas internacionales van a ver exactamente lo que están esperando en cuanto a mejores prácticas internacionales.

5. **Reglas de contenido local o nacional:** Este es otro punto relevante en la regulación. Se desprenden dos ramas del mismo: *a)* capital humano: todos sabemos que existe un desafío pendiente importante en México en cuanto al mismo. Es necesario invertir mucho en las universidades, escuelas o colegios técnicos. Hay déficit en cuanto a talento humano en México. Obviamente existe mucha gente talentosa, pero sin la formación adecuada; *b)* cadena de suministros: muchas empresas me han comentado que se aprecia un déficit de compañías que realmente puedan suministrar lo necesario para el proceso de exploración y producción.

6. **Seguridad jurídica:** Esto no es sólo la seguridad pública, no estamos pensando solamente en asuntos como Iguala (ciudad en donde fue secuestrado el colectivo escolar por parte de narcotraficantes), sino que también es clave el tema de respeto de los contratos, derecho de propiedad. Esto último constituye un reto muy fuerte para las empresas internacionales, las cuales están cada día más enfocadas en temas como la reforma judicial y la reforma policial en este país.

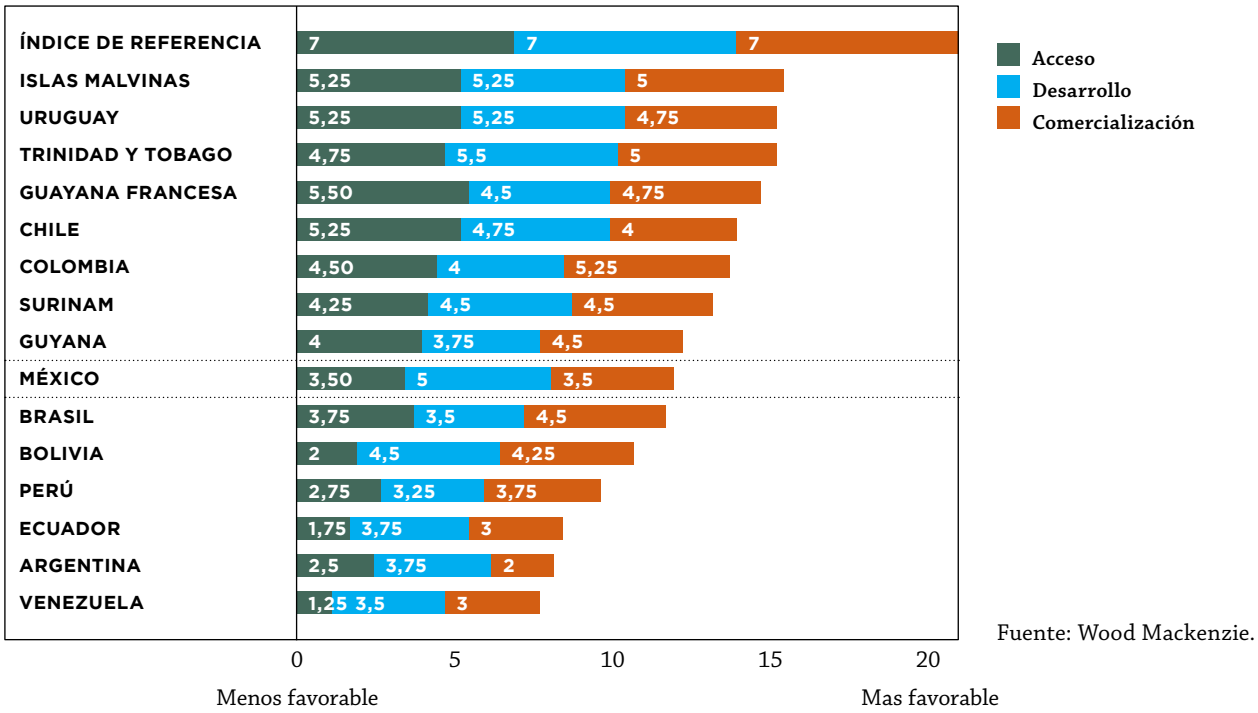
El *Gráfico 1* analiza los *riesgos arriba del suelo* en las tres áreas de acceso. Se aprecia que México no anda mal, aunque no es de los mejores. Se espera que con las nuevas regulaciones y leyes México pueda escalar en el mismo.

El competidor más fuerte de México es Estados Unidos, si bien existen muchas firmas que en el país del norte se encuentran interesadas en invertir en México, aún lo ven como un riesgo que no están dispuestos a asumir especialmente cuando les está yendo tan bien en Texas y es tan complicado el ambiente de negocios mexicano. Si cruzan la frontera tienen que tratar con las autoridades locales, municipales y estatales, tienen que tratar o lidiar con el problema de la seguridad de la corrupción y de la transparencia. Otro competidor es Colombia, que es un país que tiene recursos, no tantos como México pero posee un ambiente empresarial muy favorable para las empresas internacionales.

GRÁFICO 1

Metodología, el *Asset Risk Index (ARI)*

2014, países latinoamericanos seleccionados



Fuente: Wood Mackenzie.

Naturalmente existen algunas excepciones a la regla. Hay empresas que ya están trabajando en contratos con PEMEX, estas firmas ya entienden cómo es el ambiente, la sociedad y están dispuestos a invertir. Pero el grueso de las empresas están diciendo que por ahora no, sino que en 5 o 10 años, y es justamente por eso que no somos tan optimistas respecto al desarrollo del *shale* gas local en el corto plazo.

En pos de alcanzar esta meta el gobierno deberá continuar fortaleciendo la confianza nacional e internacional y esto puede ser llevado a cabo a través de cuatro partes:

1. Proseguir consultando al sector privado, tanto nacional, como internacional debido a que el proceso de armar la regulación es en extremo importante. Se necesita atraer a las empresas que quieran ingresar a otros lugares como Estados Unidos o Colombia vía una regulación más eficaz y eficiente.

2. Se requiere inversión en capacidad local. Esto implica inversiones en educación (capital humano) y firmas PYMES para que sean capaces de aprovechar el impulso de inversiones (y se pueda cumplir con las regulaciones de contenido local). De acuerdo con la información disponible se va a crear una unidad en la Secretaría de Economía para determinar las reglas de contenido local, el número global sería de 25% subiendo a 35% más adelante. El problema radica en que en varias áreas, como aguas profundas, no tenemos capacidad para alcanzar esta meta. Ergo el gobierno nos dice que en este momento en aguas profundas el nivel mínimo es cero, pero en 2025 debería subir.

3. Para que el impacto ocurra es necesario cooperación entre los ministros de energía de Canadá, Estado Unidos y México de forma tal de poder definir una agenda de cooperación. En particular es necesario trabajar la relación entre México y Canadá, dado

que muchos funcionarios e inversores canadienses poseen amplio desconocimiento de la realidad mexicana, mientras que en Estados Unidos están muy conscientes de lo que está pasando y cómo es la reforma. Celebramos el hecho de que los secretarios de los socios del TLCAN se reunieron en Washington DC en diciembre de 2014.

4. Tenemos que resistir la tentación de *abusarnos* de la inversión de las firmas extranjeras. Existe un fenómeno que puede ocurrir cuando un país firma un acuerdo con una empresa inversora extranjera y dentro del acuerdo se estipulan las mejores prácticas pero después de un tiempo existe una tentación a cambiar esas reglas dado que la firma ya ha hundido capital en el país. Éste no es el tema de un gobierno sino que normalmente sucede cuando cambia el mismo. Entonces estamos pensando en 2018 o 2024, es decir que tenemos que asegurarnos que no vamos a cambiar las reglas.

CONCLUSIONES PANEL 1

Manufactura en Norteamérica: Oportunidades para México

El Dr. Jaime Serra Puche (SAI Consultores, México), el Dr. Duncan Wood (Woodrow Wilson Center, EE.UU.) y el moderador del panel **Manufactura en Norteamérica: Oportunidades para México,** *el Dr. Roberto Newell (IMCO, México) abrieron el evento organizado por el Boletín Techint en México. Luego de sus exposiciones, hicieron algunas reflexiones finales e invitaron al público presente a considerar algunos temas.*

La materialización de los beneficios de la reforma energética, el futuro del *shale* gas en México, la disponibilidad de mano de obra especializada, la seguridad jurídica en México, y el efecto en las pequeñas y medianas industrias locales, fueron algunos de los temas tratados por asistentes y expositores.

Para Duncan Wood, tras la reforma energética *"vamos a ver* ***beneficios*** *(en hidrocarburos) en el corto plazo, pero la verdad es que vamos a sentir un impacto más fuerte en cinco años"*. Agregó que *"en gas yo creo que podemos ver los beneficios en el corto plazo. También vamos en el corto plazo a un impacto fuerte y positivo en electricidad. Ahora hay mucho optimismo en el corto plazo para energías renovables, eólica, como solar"*. Jaime Serra Puche expresó que se trata de una reforma *estructural* y que sus efectos van a *durar en el tiempo.*

Por otro lado, el Dr. Roberto Newell consultó a los panelistas respecto de **potencial crecimiento de explotaciones de *shale*** en México y su posible impacto en la industria local. Respecto de este tema, ambos expositores concordaron en su visión: *"no vamos a ver una ola de inversión muy fuerte en el* shale *de México"*. Por otro lado, respecto de los precios del petróleo, el miembro del Woodrow Wilson Center de EE.UU. consideró que *"ahora la industria está empetrolada"*, sin embargo *"hay ciclos bien definidos en la industria"*, por lo que muchos esperan que los precios caigan.

Acerca de la disponibilidad de **capital humano calificado** necesario para la instrumentación de las reformas, Wood dijo que para *"el corto plazo no tenemos la gente, entonces tenemos que importar"* y expresó su deseo de que mediante reformas e inversiones, el sistema educativo mexicano pueda dar contención a largo plazo.

Para Duncan Wood el tema de la **seguridad jurídica** es *"mucho más que seguridad, es estado de derecho e instituciones"*. *"En cuanto al tema de seguridad y estado de derecho en general, la importancia de tener un socio local, siempre, es fundamental y sobre todo en México"*, *"a las empresas extranjeras se les facilita mucho todo si tienen un socio local"*, añadió.

Finalmente consultado por el impacto comparativo que tuvo el NAFTA y el que se espera de la **Reforma energética sobre las pymes,** Jaime Serra Puche consideró que *"no hay estadísticas claras del sufrimiento de las pequeñas y medianas empresas con NAFTA"*. Agregó que Pemex ha sido un monopolio muy ineficiente, sus contrataciones a proveedores "*respondían hasta ahora más al* know who, *que al* know how", pero en la medida que el *"gobierno tenga políticas públicas que alienten el* know how, *creo que puede tener un efecto muy positivo sobre las pequeñas y las medianas empresas"*.

PANEL 2

Manufactura en Asia: Los casos de China y Corea



GUILLERMO VOGEL

ENRIQUE DUSSEL PETERS

JESÚS SEADE

China y Corea han sido muy exitosos en atraer grandes flujos de inversión para la manufactura. China a través de una economía planificada; Corea a través de una política industrial. ¿Cuáles fueron los factores determinantes para lograrlo?

China ha anunciado reformas para convertirse en una economía de mercado. ¿Cuáles son? ¿Transformará los sectores estratégicos con predominio de las empresas del Estado?

Hay una tendencia en el Sudeste Asiático a replicar modelos con fuerte intervención del Estado. ¿Qué políticas debe diseñar México para enfrentar esta clase de competencia?

Hacia una estrategia con China

JESÚS SEADE
Lignan University, Hong Kong

INTRODUCCIÓN

El presente artículo buscará plantear y justificar por qué es necesario para México establecer una amplia estrategia hacia China. En un primer momento caracterizaremos el crecimiento de China y las razones que lo impulsan; en segundo lugar se mostrará la preferencia que ha tenido China por una estrategia de aumentar exportaciones antes que incrementar los flujos de inversión extranjera directa (con un sesgo desfavorable adicional hacia emergentes); en tercer lugar se señala la existencia de fuerzas que van a modificar en forma pronunciada este comportamiento por lo que deberíamos generar las condiciones para que China sitúe sus ojos sobre México a pesar de la existente rivalidad distancia y entre ambos.

CRECIMIENTO DE CHINA

El crecimiento chino no es un asunto coyuntural sino estructural. En los últimos 30 años presentó un crecimiento promedio de 9,5% anual y aunque ahora es inferior (alrededor de 7% anual) en China no se encuentran actualmente preocupados por la desaceleración sino más bien por la calidad y la sustentabilidad del crecimiento.

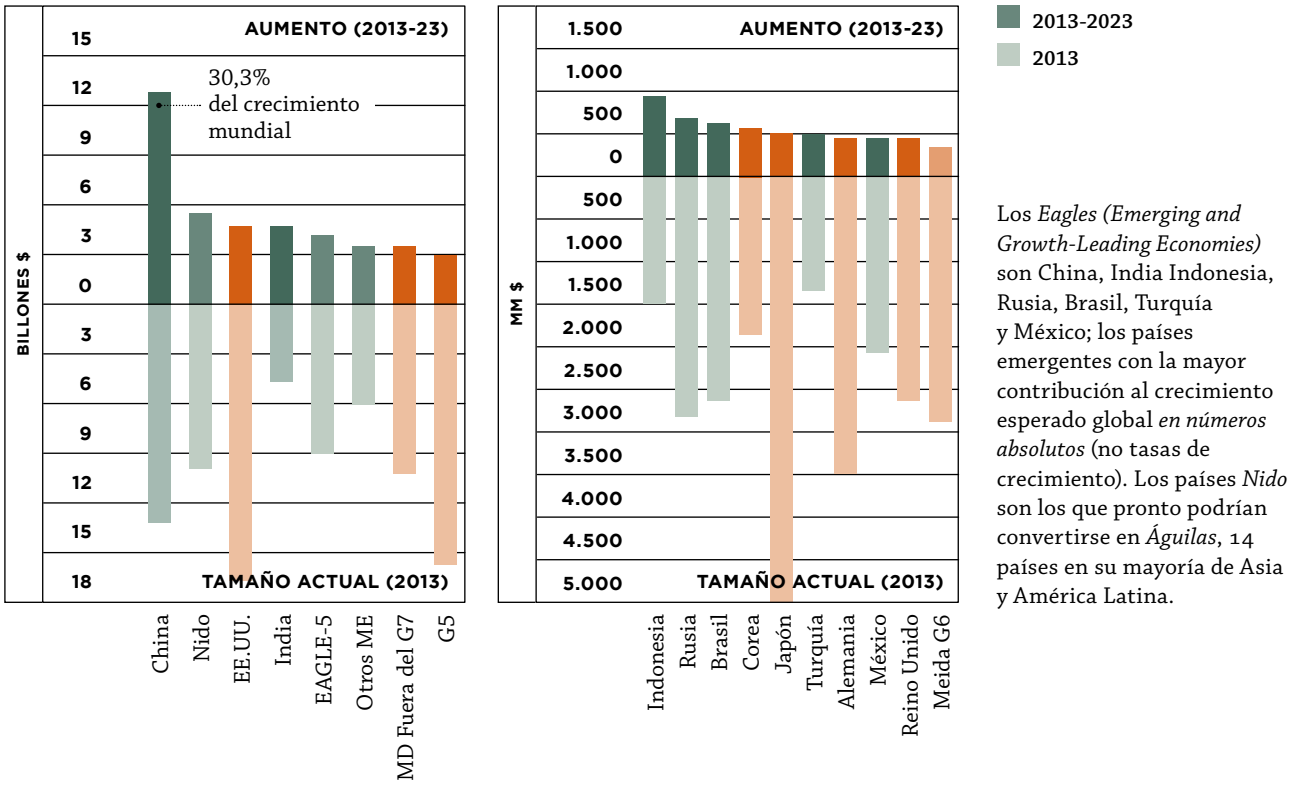
Recordemos que durante la crisis de 2008 el Estado Chino impulsó un mega estímulo monetario de RMB 4 billones (ca. 600 mmd) que generó una explosión en el tamaño de la banca sombra *(shadow banking),* incremento en la deuda pública sub-nacional (en parte financiada por la propia banca sombra) y un mercado de bienes raíces muy inflado. Todo ello son factores de riesgo que hacen la desaceleración actual apropiada. Así, la prioridad de las autoridades no es mantener el enorme crecimiento de las tres décadas pasadas sino asegurar un crecimiento sustentable y diluir las fuerzas de inestabilidad que se encuentran presentes.

Por otra parte es necesario recordar que un crecimiento porcentual de 6% o 7%, con el tamaño actual y creciente que tiene China, representa un crecimiento en dólares –en términos absolutos– *mayor* que el crecimiento de dos dígitos de la China de aún hace unos cuantos años, de modo que la contribución china al crecimiento global no va sino en aumento. A continuación un gráfico del BBVA que ha estimado que el crecimiento de China en el decenio 2013-23 representará casi un tercio del incremento en el PIB mundial en ese período.

GRÁFICO 1

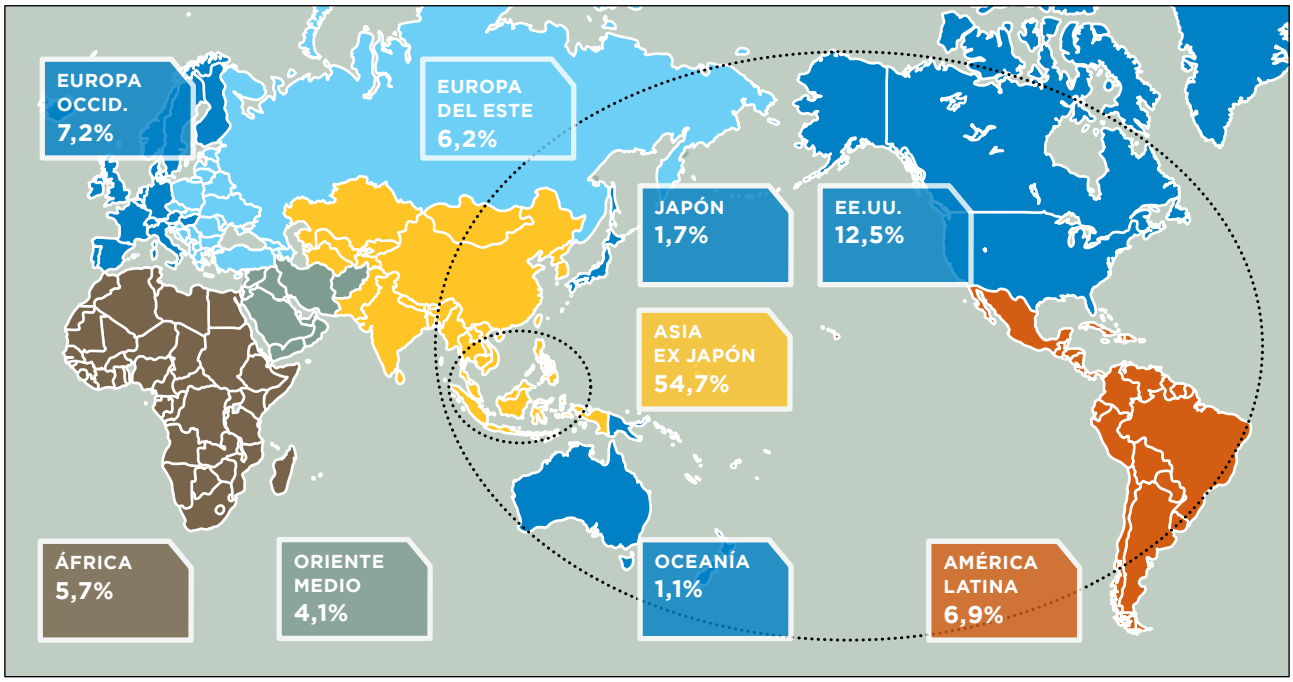
Contribuciones al cremiento mundial 2013-2023

USD de 2013 ajustados por paridad de compra



Los *Eagles (Emerging and Growth-Leading Economies)* son China, India Indonesia, Rusia, Brasil, Turquía y México; los países emergentes con la mayor contribución al crecimiento esperado global *en números absolutos* (no tasas de crecimiento). Los países *Nido* son los que pronto podrían convertirse en *Águilas*, 14 países en su mayoría de Asia y América Latina.

Visto por regiones



Fuente: BBVA, con datos y estimaciones del FMI.

Si sumamos a los vecinos emergentes de China, sin contar a Japón por ser una economía desarrollada, esa región va a representar más del 50% del incremento del producto mundial en los próximos 10 años. Estos datos deberían generar un llamado a la reflexión y sería interesante comenzar a ver a China, y a Asia, como un socio obligado a futuro.

México se encuentra en una posición geográfica privilegiada para buscar ese acercamiento, con nuestras fronteras enormes y condiciones de libre comercio con la economía más grande del mundo. Es necesario apalancarnos en esta posición de privilegio para comenzar una relación estratégica con China, que nos permita una mayor y mejor relación con ambos colosos económicos y en el acercamiento entre ambos que ya se empieza a dar – por ahora sin nosotros. Pero primero miremos y tratemos de entender un poco más cómo funciona China.

Por qué crece China

La China comunista de Mao creció como promedio, según distintas estimaciones, entre 2 y medio y casi el 4%. Si fuera el 4%, sería la economía en desarrollo no petrolera que más creció de todo el mundo en ese período y si fue 2,5% no estaría nada mal. En uno u otro caso tuvo un crecimiento serio, pronunciado. Naturalmente, esto no era gracias al sistema de Mao sino que a pesar del mismo.

En los últimos 5 mil años China fue siempre más próspera que Europa, excepto en los últimos dos siglos en que se desmoronó en buena parte ante los embates de occidente. Tierra siempre refinada, fue una del puñado de civilizaciones que desarrollaron el idioma escrito en forma autóctona (México es otra). Inventó la pólvora, el papel y la imprenta muchos siglos antes que Gutenberg y otros hicieran lo propio en Europa. Es un país con una enorme tradición ancestral de creatividad y empuje.

Esto como trasfondo. Pero concentrándonos ahora en el presente, vamos a enumerar cuatro factores que pienso explican el enorme crecimiento de China. En efecto, ésta cuenta con:

1. **Una población extremadamente laboriosa y *competitiva*.** Si bien es difícil presentar datos estadísticos que demuestren esto, pues no me refiero a las horas que trabajan sino a la intensidad con que lo hacen en cada minuto que trabajan. Esto se observa en el ritmo que llevan en las escuelas desde niños, el empuje de los profesionistas jóvenes, la dedicación total al trabajo y a salir adelante que en general todos a todo nivel ponen en China.

2) **Elevada tasa de ahorro.** En efecto, la tasa bruta de ahorro de China es superior a 50% de su ingreso *(Gráfico 2),* lo cual es superior al doble que la mayoría de los países.

   Como referencia, las tasas de ahorro de los países miembros y observadores de la OCDE se ubican entre 9,5% del PIB (Gran Bretaña) y 37,5% del PIB (Noruega), con EE.UU. en 16,5%, Francia 17%, México 20,9%, Japón 21,9% y Alemania 24,1% (cifras de 2012-13). Entonces, la pregunta es: si se tiene dos hijos igual de talentosos, pero uno ahorra el 50% y el otro el 10% cuál será más rico dentro de 10 o 50 años.

   El ahorro en China es una cuestión cultural que se inculca desde pequeño. Los niños rara vez reciben juguetes como regalo sino que reciben dinero y se les enseña a ahorrarlo (guardarlo). Es por esto que cuando alcanzan la universidad más de la mitad de ellos ya son inversionistas.

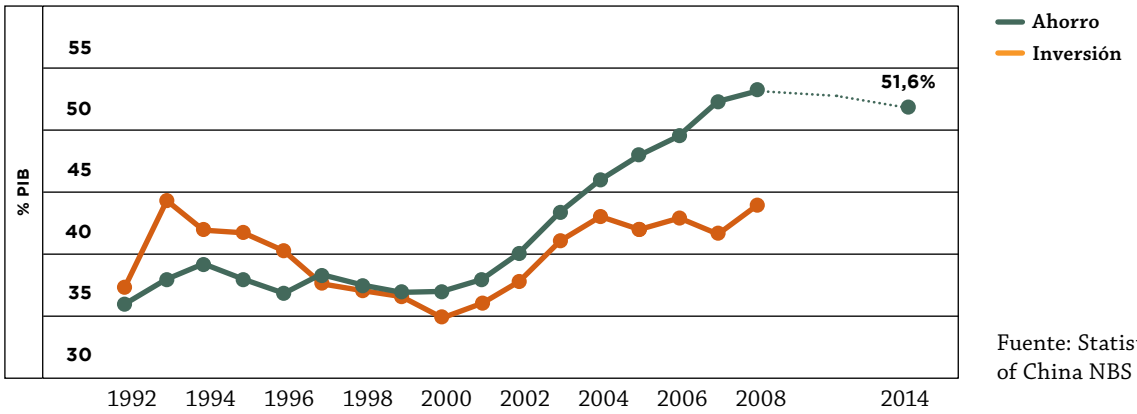
3) **Una educación excepcionalmente buena.** El estudio PISA de la OCDE, un enorme estudio comparativo que se lleva a cabo cada tres años en un gran número de países a través del mundo, en el cual evalúa el desempeño de estudiantes de 15 años en matemática, ciencia y lectura, ubica a China en una posición privilegiada *(Cuadro 1).*

   En las tres categorías se puede observar cómo la ciudad de Shanghai (China) lidera los rankings. Nótese como casi todos los primeros diez lugares son países asiáticos.

GRÁFICO 2

Tasas de ahorro e inversión de China

(% del PIB; 1992-2008 y 2014, est.)



Fuente: Statistical Yearbook of China NBS 2009.

CUADRO 1

Educación: Estudio PISA (Programme for International Student Assesment) de la OCDE

Evalúa trianualmente el nivel escolar en matemáticas, ciencia y lectura de estudiantes de 15 años en 65 países miembros y no miembros. En el último estudio (citado aquí) participaron 510.000 estudiantes.

Matemáticas	
1	Shangai, China
2	Singapur
3	Hong Kong, China
4	Taiwán
5	Corea del Sur
6	Macau, China
7	Japón
8	Liechtenstein
9	Suiza
10	Holanda

Ciencias	
1	Shangai, China
2	Hong Kong, China
3	Singapur
4	Japón
5	Finlandia
6	Estonia
7	Corea del Sur
8	Vietnam
9	Polonia
10	Canadá

Lectura	
1	Shangai, China
2	Hong Kong, China
3	Singapur
4	Japón
5	Corea del Sur
6	Finlandia
7	Taiwán
7	Canadá
7	Irlanda
8	Polonia

4) **Una sociedad y administración pública que ponen el éxito económico al centro.** China posee una sociedad vertical y disciplinada. Desde que se lanzaron las reformas económicas del entonces líder Deng Xiaoping a fines de los setenta, la clara prioridad del gobierno y de la sociedad china es el éxito económico, en cuya búsqueda la palabra de los líderes políticos es plenamente seguida y sumamente efectiva: este verticalismo social y este foco nacional en el avance como economía se combinan con gran efectividad. Por ejemplo los planes quinquenales conllevan la mayor convicción con la sociedad entera: la gente dirige sus estudios o inicia proyectos o inversiones poniendo gran atención en lo que dichos planes y pronunciamientos señalan, sobre la base que sus directrices son lo correcto y que lo que apuntan será la realidad así que mejor posicionarse en la dirección marcada. Estadísticamente se encuentra que los planes quinquenales son una inyección enorme de estímulo económico (no inflacionario) en China.

   Pero esta asociación entre la política y el hacer económico va mucho más allá. Por ejemplo para crecer y progresar dentro del Partido Comunista un criterio clave es el éxito de los funcionarios como jefe de empresas o como líder de un municipio cuyas empresas estatales y privadas tienen éxito, sobre todo como exportadores. Si dirige o apadrina empresas que triunfan, el líder puede ascender. De esta forma, podría interpretarse a la sociedad China casi como una gigantesca y compleja empresa cuyo objetivo compartido es el éxito en los negocios.

   Este empuje social por triunfar aunado al agudo espíritu de competencia que anima a la sociedad china ayudan a explicar la productividad de la economía china en general. En efecto, un estudio del FMI hace algunos años mostraba que el crecimiento de la productividad China en los 80 y 90 fue de casi el 4% anual mientras que el crecimiento de la misma en Estados Unidos durante los años 60, 70, 80 fue de sólo 0,4 por ciento anual. Estas diferencias, sostenidas en el tiempo, tienen grandes consecuencias.

EXPORTAR O INVERTIR EN EL EXTRANJERO

A pesar de su gran crecimiento China ha invertido poco en el extranjero en comparación a lo que exporta. Comparar la inversión extranjera directa (IED) con las exportaciones y no con el PIB como es usual me parece más atinado, por ser aquellas las dos grandes formas que las empresas de un país tienen para buscar mercados en el extranjero. Y debo aclarar que mi foco de atención aquí es la IED en manufacturas y no en recursos naturales. En ésta última China sí ha invertido en forma importante. Pero es en la IED manufacturera donde el potencial gigantesco de asociación de China con el mundo habrá de darse y ahora empieza en forma aún incipiente. Nos referimos al *Gráfico 3*.

Estos datos se encuentran disponibles hasta 2011. Si bien la inversión extranjera se encuentra creciendo fuerte en términos porcentuales, la comparación con las exportaciones dice que aún hay mucho espacio para crecer. Recuérdese que una firma puede involucrarse en el mercado internacional o bien a través de la venta de la mercancía en el exterior o bien a través de inversión extranjera para producir en otro país.

La inversión china es cuatro a cinco veces menor que la japonesa o la alemana y doce o catorce veces menor que la americana en comparación a lo que exportan. Es decir, no les gusta invertir sino exportar.

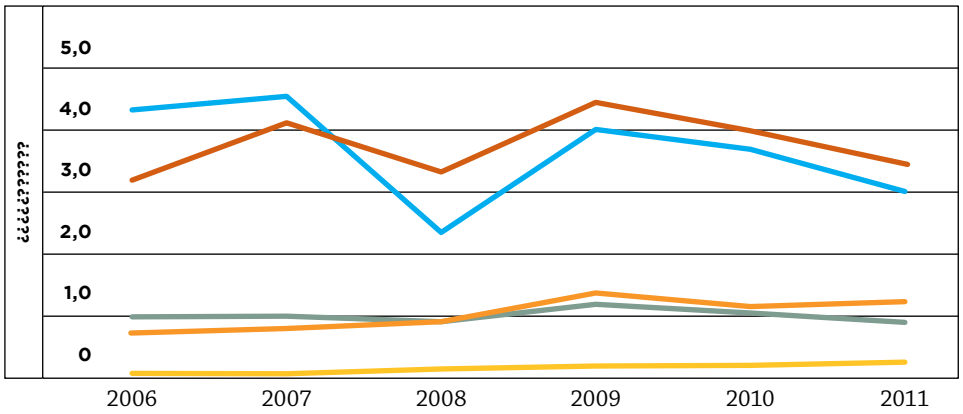
Pero esa inversión total en el extranjero que China tiene rezagada, que en años recientes ha empezado a repuntar fuertemente, ha estado sumamente concentrada en los mercados avanzados y en particular muy poco en América Latina. Nos referimos al *Cuadro 2*.

Si tomamos estos datos respecto a América Latina vemos que la proporción es aún más baja. En el *Cuadro 2* se aprecian los números para cada país de inversión en América Latina contra el total.

GRÁFICO 3

Inversión Extranjera Directa (acervos) vs. Exportaciones

de las mayores economías 2006-11 (IED / X)



Fuente: 2011 Statistical Bulletin of China´s Outward Foreign Direct Investment; National Bureau of Statistics of China; Bureau of Economic Analysis (US DOC); OECD; UNCTAD.

CUADRO 2

IED a Latinoamérica (inc. México, exc. Caribe) vs total (millones USD)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% del total de 2009, '10, '11
De China	98	425	49	350	922	791	0,6; 1,3; 1,1
vs. total	21.160	26.510	55.910	56.530	68.811	74.654	
De EE.UU.	15.729	27.115	29.426	23.520	19.520	41.924	8,8; 6,4; 10,6
vs. total	224.220	393.518	308.296	266.955	304.399	396.656	
De Reino Unido	7.070	3.854	5.118	699	5.314	3.343	1,8; 13,5; 3,1
vs. total	82.795	325.426	183.153	39.287	39.502	106.673	
De Alemania	2.760	3.084	-44	1.478	2.705	3.694	2,1; 2,2; 7,1
vs. total	118.701	170.617	72.758	69.643	121.525	52.168	
De Japón	-214	2.934	6.746	4.447	6.449	9.498	6,0; 11,5; 8,8
vs. total	50.264	73.548	128.019	74.699	56.263	107.601	

Si bien no se cuenta con cifras agregadas para los años más recientes, el atraso de la IED china en el mundo se está corrigiendo con crecientes inversiones que las empresas chinas han estado haciendo en el propio Este de Asia al igual que en EE.UU. y también en Europa. Esto no puede ser sino el comienzo de un crecimiento enorme que habrá de tener la IED de China en el mundo. Me limito a referir **tres factores centrales que hacen necesario e inminente para China un fuerte crecimiento de su IED en el mundo.**

1. **Búsqueda de mercados.** Ante las débiles perspectivas de crecimiento de las economías maduras, China necesita entrar a los mercados como productor, como forma alternativa y necesaria de crecer. ***Es por esto que la IED china en EE.UU. y la UE está ahora creciendo a dígitos dobles*** (aunque todo su crecimiento está por delante: la base aún es muy baja) y que varias grandes marcas occidentales ya son chinas: Volvo, ThinkPad [ex-IBM], los cines AMC y muchas más.

2. **Costos de manufactura en China.** Estos suben, y desde 2000 (aprox.) lo hacen más rápido que la productividad. Con ello China necesita ascender en la escala de valor agregado, pero también ***reducir costos rompiendo sus cadenas productivas, adquiriendo o produciendo partes y subprocesos en nuevas sedes***. Esto se ha dado en forma pronunciada con vecinos en Asia (IED china en Vietnam, Indonesia, Bangladesh) pero necesitará globalizarse. Y,

3. **Reservas de Divisas Extranjeras.** China necesita mover sus reservas, que ya exceden los US$4 billones y cuyo costo financiero es enorme.

En base a lo expuesto a lo largo del artículo se puede empezar a entender la oportunidad que ofrece China hacia el futuro. La idea es relativamente sencilla:

(i) El crecimiento del mundo está en China;
(ii) Por una serie de razones China habrá de aumentar enormemente su IED alrededor del mundo; pero,
(iii) Esta IED, en los sectores manufactureros y de servicios, ha ido hasta ahora a países avanzados *en busca de nuevos mercados* y a países emergentes en Asia *en busca de economías;* pero no a los países emergentes a nivel global.

México es un socio natural para China: al lado del mayor mercado del mundo y con costos muy competitivos. Le daría a China lo que hasta ahora ha buscado en forma incompleta con su inversión: en producción cara en EE.UU. o lejos de los mercados en Indonesia. ***México ofrece ambos.***

Sin duda en México existe un gran recelo hacia China: competimos en muchos rubros en común y es muy difícil competir con China, no sólo por las complejas relaciones de apoyo que sus empresas tienen con su gobierno. Y hay que notar que China también recela. En parte por un desconocimiento y cautela generales que tiene hacia el resto del mundo fuera de su región. Es más fácil exportar que invertir donde no se conoce. La inversión en otro país requiere de una relación más profunda con el marco e instancias legales, con las autoridades, y con el empresariado y sociedad. Y por lo mismo, cuando China decide invertir en el extranjero prefiere Estados Unidos y Europa que le son más conocidos y poseen una reputación de estado de derecho sólido, y también porque tienen los mercados. Hasta aquí las razones por las cuales China no invierte.

Pero viendo hacia adelante, en materia de ganar la confianza de China, México tiene un punto de partida complicado, dada la historia de fuertes medidas defensivas tomadas contra las importaciones de China

desde los años 90, y la larga oposición que presentamos al ingreso de China a la OMC. Al mismo tiempo nuestra relación privilegiada con EE.UU. es y sin duda debe seguir siendo el pivote de nuestra política comercial. Lo que necesitamos es construir sobre ese acercamiento posicionando a México como elemento de enlace entre China y los mercados norteamericanos. China necesita invertir en el extranjero y EE.UU. la está recibiendo con los brazos abiertos. México debe buscar sus intereses, hacer su parte, y con ello asociarse también al crecimiento.

La pregunta clave es ***cómo ganarse la confianza de nuestra sociedad y empresariado mexicanos para movernos hacia un serio acercamiento económico con China,*** y a la vez cómo ganarnos la confianza de China, para atraerlos a México con los hechos y como socios y no meramente a nivel retórico. Lo que necesitamos es:

1. Con la mayor prioridad tener una ***Estrategia hacia China.*** *Una estrategia clara y comprensiva, que informe adentro* (¿por qué nos conviene trabajar con China? ***¿cómo*** hacer para trabajar con China?) *y convenza afuera*. Ambiciosa en lo cultural, lo educativo, lo temático (becas e intercambios; visitas; ferias). China responde a factores de amistad, cercanía y confianza: debemos ofrecérselos, en forma *creíble y estable*.

   Y sobre todo la estrategia debe prever la creación de mecanismos fuertes que *disciplinen* a las empresas y operaciones de ambas partes en su interacción, que den confianza a ambas. La distancia no es la solución, porque a China ya la tenemos adentro. La solución es la creación de reglas y procedimientos claros, fuertes y fiables que disciplinen a ambos en su relación.

2. Esto se puede lograr en diferentes formas. Se puede fortalecer la relación bilateral con un **mecanismo de consulta efectiva** y expedita y un **marco arbitral** que dé confianza a ambos (Hong Kong sería un socio ideal con su imparcialidad judicial y sistema arbitral líder mundial). Pero para verdaderamente contar con un marco bilateral de reglas fuertes y creíbles que le dé una base sólida y un nuevo dinamismo a la relación, la estrategia ganadora sería dar un golpe de liderazgo y ofrecerle un **Tratado de Libre Comercio** a China, tal como tenemos con EE.UU. y más de 40 países. Lejos de ser una forma de *exponernos más* a la feroz competencia china y prácticas variables de la empresa china, ***un TLC sería la forma de crear disciplinas fuertes y confiables que protejan a nuestros empresarios como socios o competidores de las empresas chinas al igual que a los inversionistas chinos en México.***

China ya tiene TLCs con veinte países incluyendo tres en América Latina que han funcionado muy bien. Sin duda la relación con México sería más compleja que con Chile. Pero los beneficios, y no sólo los retos, serían mayores. México tiene una gran experiencia en negociaciones de TLCs y éste sería el gran proyecto de nuestros días: tan complicado y tan atinado como lo fueron hace 20 y 30 años entrar al GATT y firmar el TLCAN. Por su parte el Presidente Xi de China y su gobierno son claramente ambiciosos y reformistas, por lo que deberían estar abiertos a buscar un buen acuerdo hacia esta mayúscula posibilidad.

Con esta propuesta México sentaría una base muy firme para lograr un fuerte crecimiento como centro manufacturero para Norteamérica, atrayendo por lo menos parte de la inversión que China está trayendo y habrá de traer a nuestra región, al mismo tiempo que ganaríamos acceso al mercado que más crecerá por lo menos en los próximos 10 años.

Política industrial ¿sí o no? ¿es esa la cuestión para México en 2015?

Enseñanzas del caso de China

ENRIQUE DUSSEL PETERS
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

En los últimos años se registró un aumento del consenso respecto de la política industrial de México. Sorpresivamente, todos los principales candidatos presidenciales de 2012 –y sus respectivos partidos– acordaron que México necesitaba una política industrial en el contexto de la nueva presidencia, que comenzó en diciembre de 2012. Recientemente, algunos políticos que eran conocidos principalmente por rechazar explícitamente cualquier tipo de política industrial –*"la mejor política industrial es no tener política industrial"*– defienden ahora la idea de una *nueva política industrial*. Este debate sobre conceptos y políticas es especialmente importante para México, donde se están repensando seriamente más de 20 años de políticas industriales horizontales y neutrales en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

No obstante, el debate en México también tendría que incluir explícitamente las experiencias de otros países, como China: una perspectiva comparativa –y de una década distinta de la de 1990, en la que China todavía no cumplía un papel importante para México ni a nivel mundial– no es sólo relevante académicamente, sino que es fundamental para entender comparativamente qué buscan los demás socios comerciales de México. El problema no se agota en que China haya pasado a ser la principal economía del mundo (en términos de paridad de poder adquisitivo, PPA), sino que también se refiere específicamente a México: desde 2003, China es el segundo socio comercial de México y tuvo un papel crucial en desplazar significativamente las exportaciones mexicanas del TLCAN (Dussel Peters y Gallagher, 2013). La competencia directa y *triangular* (en los Estados Unidos) son, así, factores adicionales por incluir en una análisis de la *política industrial* de México (y de otros países).

Teniendo en cuenta ambos análisis, en este documento primero se analiza brevemente el debate sobre la política industrial en México, lo que incluye los aspectos estructurales de su sector industrial en las últimas décadas. En la segunda parte se analiza el tema del *sector público* en China, política industrial incluida, a fin de entender el desempeño industrial de China en las últimas décadas y hasta 2014. La tercera y última parte integra ambas secciones y plantea algunas propuestas acerca del debate sobre la política industrial en México (y en otros países de América Latina).

Documento elaborado sobre la base de la presentación para el Seminario Internacional "¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?", organizado por el Boletín Informativo Techint el 21 de octubre de 2014, en Ciudad de México.

1. POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO Y PRINCIPALES ESTRUCTURAS INDUSTRIALES (1990-2014)

1.1. Política industrial en México (1988-2014)[1]

En la economía del desarrollo y en México y la región de América Latina y el Caribe (ALC) existe una larga tradición en la teoría del desarrollo y en la macroeconomía para comprender y justificar políticas industriales. Dando por sentadas distintas formas de imperfecciones del mercado –desde un equilibrio económico de bajo nivel o subdesarrollado, a distintas formas de restricciones internas sobre el desarrollo económico o *cuellos de botella* en los mercados de mano de obra (calificada) y de capitales, en el intercambio de divisas, y en los ahorros e inversiones internos–, quienes proponen la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) resaltaron la importancia de la intervención estatal y de las políticas industriales y comerciales al momento de lograr una estrategia de crecimiento equilibrada capaz de aumentar la acumulación de capital y mejorar las inversiones en los sectores modernos de las respectivas economías (Moreno-Brid y Ros, 2009). La especialización en bienes manufacturados con mayor elasticidad de ingreso y vínculos hacia delante y hacia atrás que los bienes primarios (Hirschman 1958; Prebisch 1950, 1964) fueron algunos de los argumentos más sólidos a favor de la ISI hasta la década de 1980 en México y en la región de ALC, lo que redundó en una *batería de instrumentos* tendientes a respaldar este cambio socioeconómico.

A lo largo de la década de 1980, la nueva ortodoxia de industrialización orientada a la exportación (IOE) fue adoptada de manera generalizada por los encargados de diseñar políticas en América Latina. Las enseñanzas que dejó el milagro de Asia Oriental, descriptas en el famoso resumen del Banco Mundial en su informe de 1993 (BM, 1993), combinadas con análisis influyentes de las patologías de búsqueda de renta económica vinculadas con regímenes de la ISI aplicados anteriormente en América Latina (Krueger, 1978, 1997), generaron un rechazo categórico de las estrategias de desarrollo aplicadas en gran parte de la región y una aceptación de las políticas orientadas a la exportación como la clave para el crecimiento y el desarrollo. Convencidos de que la creación de un entorno favorable al mercado era la mejor manera de generar inversión extranjera directa (IED), los encargados de diseñar políticas apuntaron a un enfoque neutral u horizontal (es decir, políticas que tratan de afectar a empresas, sectores y regiones, por ejemplo, sin distinciones particulares), en perjuicio de la política industrial dirigida,y la estabilización macroeconómica pasó a ser la principal prioridad de los gobiernos, que asignaban mucha importancia a la tarea de corregir las variables fundamentales macroeconómicas. El argumento a favor de la IOE se basa en la asociación positiva entre exportaciones y crecimiento económico o desarrollo. A diferencia de la ISI, la IOE destaca que la economía mundial, a través de las exportaciones, es el punto de referencia de cualquier unidad económica (empresa, región, nación, grupo de naciones, etc.). Las exportaciones, en general, reflejan la eficiencia; es decir, las unidades económicas que no exportan no son eficientes desde esta perspectiva. Enfatiza la producción de manufacturas neutral u orientada a la exportación, a fin de maximizar la asignación eficiente de factores de producción y una especialización entre países basada en sus respectivas ventajas comparativas en términos de costo (Balassa, 1981). Además, destaca el papel central de las manufacturas en las economías de la periferia, aunque la justificación teórica para hacerlo todavía no se desarrolló en un nivel suficiente. Alejándose de las restricciones o cuellos de botella que impone la industrialización –según son destacadas por algunos autores partidarios de la ISI–, *"esta justificación racional darwiniana del libre comercio"* (Bhagwati, 1991:17) sostiene que el grado y la estructura de protección de la periferia en el contexto de una ISI tuvieron un impacto negativo importante sobre la asignación de recursos y posteriormente sobre las exportaciones y en la estructura económica general. Es probable que el argumento más fuerte de los defensores de la IOE en contra de la protección de industrias incipientes y la política general de intervenciones del Estado sea la conducta de búsqueda de renta económica que genera. A raíz de las intervenciones en el mercado realizadas en el contexto de una ISI –como las licencias de importación, los aranceles, pero en general cualquier forma de intervención

[1] Es posible acceder a un análisis completo en Dussel Peters (2000; 2013/a, 2015/a).

en el mercado–, las unidades económicas en general, incluyendo a las empresas y a los países, generan resultados perversos (o que no se ajustan al mercado) en este entorno: capacidad excesiva para obtener las rentas que ofrece el Estado, sobreutilización de instrumentos promocionales, y, en general, una estructura económica dirigida a apropiarse de los incentivos que ofrece el Estado. En paralelo, estos mecanismos generan incentivos y estructuras sociales perversos, ya que, en la mayoría de los casos, los incentivos no son tomados por los grupos esperados inicialmente (posibles grupos modernos/industriales), sino por grupos corruptos y dedicados a la búsqueda de rentas, que no tienen incentivo para modernizar/industrializar. El carácter ubicuo de la búsqueda de renta económica desde esta perspectiva es uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo (Krueger, 1997). La política industrial, desde la perspectiva de la IOE, no sólo no era necesaria, sino que generaba conductas de búsqueda de renta y costosas nuevas imperfecciones en el mercado.

Es en este contexto internacional que se desarrollaron los principales pilares y directrices de la estrategia de liberalización en México, en 1988, y en contraste explícito con la ISI[2]:

1. La principal prioridad del gobierno era estabilizar la economía a nivel macro. Desde 1988, el gobierno intentó controlar las tasas de inflación (o los precios relativos) y el déficit fiscal, y también a atraer inversiones extranjeras. Las prioridades macroeconómicas de la estrategia de liberalización fueron respaldadas por políticas monetarias y de crédito restrictivas del banco central de México. Los tipos de cambio nominal y real, son el resultado del control de la tasa de inflación (el tipo de cambio nominal como ancla antiinflacionaria), es decir, como el control de la tasa de inflación es la prioridad macroeconómica de la estrategia de liberalización, el gobierno buscará no devaluar el tipo de cambio, lo que genera aumentos en la tasa de inflación, a causa de los insumos importados (Ibarra 1999). Además, un tipo de cambio estable y sobrevaluado también incentiva la inversión extranjera directa, en especial la destinada al sector financiero.

2. Con el impulso de la reprivatización del sistema bancario que comenzó a mediados de la década de 1980 y el enorme nivel de privatización de las empresas estatales, el sector privado de México podría sacar la economía de México fuera de la *década perdida* de 1980, a través de las exportaciones. Este enorme proceso de liberalización de importaciones, que comenzó a fines de 1985, respaldaría supuestamente el sector manufacturero privado, a fin de orientarlo a las exportaciones, a raíz de la baja en el precio de las importaciones internacionales.

Sobre la base de esta perspectiva macroeconómica de crecimiento y desarrollo, la política industrial no cumplía un papel sino secundario, subordinado a la política macroeconómica: tras el enorme nivel de privatización y desregulación contra los monopolios, la política industrial debería concentrarse en la eficiencia económica y en la mejora de la asignación de los recursos (Aspe Armella, 1993:209). Las políticas industriales y comerciales registradas desde 1988, y de acuerdo con la estrategia de la liberalización (Dussel Peters, 2000:83-91), se concentraron en la liberalización del régimen de importaciones, la abolición de los controles de precios, los subsidios, la intervención del Estado y la propiedad pública[3].

[2] La mejor justificación conceptual de la estrategia de liberalización, según la propone Aspe Armella (1993), define claramente la estabilización macroeconómica y su asociación con el crecimiento y el desarrollo microeconómicos y sectoriales, optando por las políticas neutrales u horizontales, lo que incluye las políticas industriales, y aboliendo así las políticas industriales históricas implementadas en México. El control del crecimiento real de los salarios –el principal factor para entender el crecimiento de la inflación registrado en toda la década de 1980 en México, según esta visión– fue otro aspecto central de la estrategia de liberalización.

[3] *"Las premisas del programa eran la estabilidad y la apertura, a partir de la experiencia de México, y la de muchas otras naciones ratificaron que, sin ellas, no es posible desarrollar una política industrial efectiva, ya que la inversión declina y la competitividad cae, así como los salarios y el empleo. Esta es la razón por la cual se hace énfasis en combatir la inflación y en perfeccionar la apertura"* (Serra Puche 1994:8).

Además de la abolición general de las políticas industriales registrado desde la década de 1990 –y en particular durante los mandatos de Jaime Serra Puche (1988-1994) y de Herminio Blanco (1994-2000) como Secretarios de Hacienda–, la política industrial se concentró en la promoción de las exportaciones, a través de programas de importaciones temporales para la exportación[4].

Hasta 2014, el gobierno de México, continuó, con pocas excepciones, con una estrategia de liberalización coherente (PEF, 2013)[5]. La aplicación del TLCAN en 1994 reviste una importancia fundamental para la estrategia de liberalización. En el mejor escenario, y con un cambio estructural importante a favor de las exportaciones en la economía de México, el país necesitaba un punto de venta y un mercado interesado en las productos básicos/productos que generara el cambio estructural de México.

Estos últimos temas son importantes para entender la política macroeconómica e industrial de México. Además, y para entender la coherencia y el dogmatismo de las políticas macroeconómicas hasta la fecha, se destacan al menos dos políticas. Por un lado, e incluso en las crisis internacional e interna registradas desde 2008, el gobierno de México rechazó explícitamente todo tipo de política contracíclica, y su caso se diferenció del de países como China, Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea, que aplicaron enormes programas fiscales y sectoriales (Banxico, 2010). Por otro lado, el Secretario de Hacienda continuó, incluso en diciembre de 2008, con su liberalización unilateral de aranceles para el sector manufacturero, en el medio de la peor crisis registrada desde la década de 1990[6]. La estabilización macroeconómica y los *blindajes* siguen siendo las principales políticas macro y microeconómicas de México, hasta 2014[7].

Desde 2013, el gobierno federal (SE, 2013) presenta un grupo de sectores *maduros* y *dinámicos* por promover, además de empresas con un nivel intensivo de innovación a fin de mejorar la productividad y la diversificación de exportaciones. Estas propuestas generales y abstractas, no obstante, no cuentan con instrumentos de financiamiento y evaluaciones adecuados. Sin embargo, resulta más importante destacar la poca coordinación que existe dentro del sector público de México, que no permite una promoción de sectores y empresas específicos. No obstante, lo más pertinente es que el gobierno no explica las razones del sistema *productivo dual* (SE, 2013:28) que se formó en México en las últimas décadas, además de los sectores *maduros* y *con niveles importantes de tecnología,* y la definición de los últimos[8].

[4] Los programas de importaciones temporales para la exportación comenzaron en 1965 con el Programa de Maquila de Exportación y han continuado hasta 2015 con IMMEX (Industria Manuacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) (Dussel Peters 2003).

[5] El *Pacto por México* firmado en 2013 por los tres principales partidos políticos de México resaltaron la relevancia de las políticas sobre competitividad en sectores y regiones particulares de México, mientras el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013) impulsaba políticas similares, para micro, pequeñas y medianas empresas.

[6] Por decreto, el Poder Ejecutivo de México liberalizó el 25 de diciembre de 2008 unilateralmente más de 8.000 artículos (Dussel Peters, 2009). Por esa razón, el arancel promedio bajó del 11,5% en 2008 al 6,9% en 2010 (PEF, 2010:208).

[7] Si bien el nuevo gobierno de Peña Nieto, desde 2013, destaca la importancia de una política industrial, rechaza explícitamente la opción de otorgar subsidios o realizar intervenciones de consideración, y resalta la meta de eliminar las barreras y los obstáculos para el desarrollo, como los monopolios y los oligopolios. Es decir, en la práctica, el gobierno actual tiene muchos puntos de contacto con la estrategia de IOE y liberalización aplicada desde 1988 (Moreno-Brid 2013).

[8] El sector minero se define como sector *maduro,* mientras que la electrónica, los automóviles, las empresas de tecnología y comunicaciones y la aeronáutica son *dinámicos* (SE, 2013:29). Desde una perspectiva de procesos de cadenas de valor agregado particulares, no obstante, la minería incluye procesos muy dinámicos, mientras que la electrónica y los automóviles, por otra parte, también presentan procesos *maduros* (Dussel Peters, 2013/a).

La falta de reflexión sobre los procesos de las cadenas de valor agregado (SE, 2013:19-22, 29-39), así, no permite comprender claramente el sector manufacturero de México y las políticas correspondientes (independientemente de la posibilidad ideológica y fiscal para aplicar esas políticas)[9].

1.2. Estructuras industriales del sector manufacturero de México

A lo largo de toda la década de 1990, México era visto como un símbolo de éxito macroeconómico en términos de reformas para el comercio, inversión extranjera directa e integración al proceso de globalización, en especial con la economía de los Estados Unidos, a través del TLCAN. ¿Cuáles fueron los principales cambios estructurales de la economía de México, y en particular para su sector manufacturero?

En primer lugar, y según se espera en la estrategia de industrialización orientada a la exportación y de liberalización, México logró mejorar su desempeño en términos de exportaciones de manera notable: el comercio como porcentaje del PIB se triplicó con creces en los períodos 1961-1980 y 2001-2012, lo que representó un 58,2% en el segundo período; la proporción de las exportaciones en el PIB pasó del 18,6% (1990) al 32,9% en 2012 (WDI, 2014). La importancia del comercio en el PIB es mucho mayor que en otros países grandes, como Brasil y los Estados Unidos. Además de la orientación a las exportaciones, México tuvo mucho éxito al momento de atraer inversión extranjera directa (IED): el acervo de IED en México pasó del 7,8% del PIB en 1990 a niveles de más del 30% desde 2009, y con afluencias anuales de más de US$ 25.000 millones en el período 2005-2014.

En segundo lugar, es probable que uno de los resultados más decepcionantes del cambio estructural de México desde la estrategia de la liberalización y de la IOE sea la falta de crecimiento: en el período 1980-2012, la tasa de crecimiento anual promedio de México fue del 0,7%, menos que el 8,9% de China y el 1,0% de América Latina y el Caribe. Los niveles bajos de inversión –la formación de capital bruta como porcentaje del PIB no aumentó significativamente respecto de la del período 1961-1980 y hasta 2012 fluctuó en torno del 21%-24% del PIB– y los niveles muy bajos de crédito interno al sector privado –de cerca del 25% del PIB hasta 2012– son algunos de los principales factores para entender el desempeño del PIB de México (Dussel Peters, 2015/a).

En tercer lugar, a pesar del crecimiento muy importante de las exportaciones en el sector manufacturero, y de que el sector aumentara su proporción de las exportaciones totales de niveles inferiores al 15% hasta niveles de más del 75% durante el período 1980-2012, los niveles de empleo formal en manufacturas sobre el total de la economía de México bajaron de niveles superiores al 35% (a fines de 1980) a niveles inferiores al 30% desde 2006, es decir, los niveles de productividad del sector manufacturero orientado a la exportación eran muy elevados, pero especializados en procesos con un uso intensivo de capital, con poca creación de puestos de trabajo.

En cuarto lugar, desde la década de 1980, la IOE de México, en especial en el sector manufacturero, recurrió cada vez más a las importaciones temporales para la reexportación, es decir, procesos en segmentos de cadenas de valor agregado que dependen de importaciones temporales que se transforman rápidamente en México y se vuelven a exportar, principalmente hacia los Estados Unidos: las importaciones temporales para la reexportación representaron un 81,6% de las exportaciones de México en el período 1993-2010, lo que, además del petróleo (un 14,0% de las exportaciones totales) representa prácticamente la totalidad del éxito de México en términos de exportaciones. Estos productos –que van desde electrónicos

[9] *"Dado el pobre desempeño reciente de las economías, los gobiernos están conscientes de que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, pero insuficiente para mejorar el crecimiento económico. En muchos países es cada vez mayor el interés por instrumentar una política para mejorar la industria, a fin de reactivar al sector productivo como eje para el crecimiento"* (SE, 2013:36).

hasta hilados-textiles-indumentaria, automóviles-repuestos y muchos otros– dependen notablemente de repuestos y componentes importados, e incluyen niveles de valor agregado y tecnología elevados y cada vez mayores.

En quinto lugar, es probable que el aspecto más llamativo del sector manufacturero de México sea la imposibilidad de incrementar los encadenamientos hacia delante y hacia atrás con los productos resultantes de la IOE a través de procesos de importaciones temporales para la exportación, lo que se refleja en el nivel limitado de investigación y desarrollo, opciones de escalamiento, salarios y empleo. Las mediciones en términos de valor agregado de la OCDE y la OMC (2013) analizan, utilizando matrices de insumo-producto, el hecho de que el contenido interno de México en las exportaciones brutas haya bajado significativamente en el período 1995-2009 y de que presente niveles más bajos que los de la mayoría de los países de la OCDE (como Brasil, China y Rusia). El sector exportador más dinámico de México –el de maquinaria y equipos, que incluye la cadena de autopartes-automóviles– presenta los niveles más bajos de *contenido interno indirecto* en las exportaciones de México y, así, se convierte en ejemplo de las limitaciones estructurales de la IOE en México.

Es en este contexto que la política industrial podría y debería tener un papel importante, habilitando la creación de nuevos instrumentos y mecanismos para aumentar los procesos de valor agregado y de tecnología en regiones y segmentos específicos de las cadenas de valor agregado, independientemente del *sector,* es decir, desde la minería a la aeronáutica existen procesos en los que México podría *endogeneizar* el valor agregado. Los procesos de importaciones temporales para la exportación tuvieron éxito al momento de atraer inversión extranjera directa e IOE, pero no pueden –como demuestran los 50 años de experiencia desde el primer programa de maquiladoras, de 1965– escalar los procesos más allá de un nivel relativamente primitivo de procesos de encadenamientos mercantiles globales específicos[10].

2. LA *OMNIPRESENCIA* DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE CHINA[11]

Es cada vez mayor la cantidad de trabajos que reconocen la *mejora* que logró China en términos de niveles de exportaciones, tecnología e investigación y desarrollo, y también en cadenas de valor agregado específicas (WB/DRC, 2012; Rodrik, 2012), es decir, China no sólo creció cuantitativamente a nivel mundial y aumentó sustancialmente su proporción en manufacturas, producción, exportaciones e importaciones, sino que además se integró a segmentos de un mayor nivel de valor agregado y tecnología, como las telecomunicaciones, la electrónica, la aeronáutica y la nanotecnología, entre muchos otros. Desde una perspectiva pertinente para la región de América Latina y el Caribe, este proceso de mejora de las últimas décadas reviste una gran importancia en 2015 (Dussel Peters, 2014).

Sobre la base de más de 15 años de investigaciones empíricas y conceptuales sobre China, entendemos que el *sector público* de China es la suma de las actividades que emprende el gobierno central, pero también las ciudades, las provincias, los condados y las municipalidades, entre otros.

El concepto de *instituciones transicionales* (Qian 2001, 2003) es extremadamente interesante y útil para entender el proceso de transformación socioeconómica registrado en China desde la década de 1980. A diferencia del *institucionalismo tradicional,* en el caso de China, el sector público logró generar enormes incentivos para aumentar la producción y la productividad sin renunciar a la propiedad pública. De acuerdo con otros autores (Nappoleoni, 2011), esta red sofisticada y complicada de propiedad pública e incentivos para el sector privado es fundamental para entender el desempeño socioeconómico de China desde la década de 1980 y el logro de desarrollo general a nivel de las empresas, pero también en el país en general[12]. Este

[10] En Dutrénit, Zúñiga y Orive (2013) se presenta un análisis relativamente reciente de la política industrial en México.

[11] Puede acceder a un análisis completo en Dussel Peters (2015/b).

[12] Puede acceder a un análisis completo de las instituciones de transición y a un debate con autores de la *nueva economía institucional* en Tejeda Canobbio (2011).

proceso va en contra de la mayoría de las políticas aplicadas en América Latina y el Caribe desde la década de 1980, que incluyen enormes procesos de privatización, procesos de estabilización macroeconómica y un retroceso general del sector público en las actividades socioeconómicas, tendiente a habilitar el desarrollo de un sector privado más *eficiente, productivo y competitivo*.

Sobre la base de la existencia y la fuerza políticas del Partido Comunista Chino (PCCh) –que coexiste con otros ocho partidos legales– y de una compleja relación entre el Comité Central, el Congreso Nacional, la Comisión Militar Central, el Comité Permanente del Buró Político, el Congreso Popular Nacional, además de la Asamblea Popular Nacional de China y el Ejército Popular de Liberación, el Gobierno Popular Central concentra estrategias a corto, mediano y largo plazo como pocos países del mundo. El Consejo de Estado –como principal órgano ejecutivo del poder del Estado y de la administración del Estado, y ejecutor del derecho[13], compuesto del Premier, los Vicepremieres y el Secretario General, entre otros–, además de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, reflejan la importancia cualitativa del gobierno central en términos de formulación, financiamiento, implementación y evaluación de estrategias, planes a largo plazo, y la regulación de instrumentos específicos para cumplir con las metas respectivas[14].

La estructura anterior es cualitativamente pertinente para entender las posibilidades del sector público al momento de definir, ejecutar[15], financiar y evaluar las metas de desarrollo nacional, entre otros temas. Tal es el caso, por ejemplo, de los planes quinquenales de China aplicados desde 1953 y el actual décimosegundo plan quinquenal (2011-2015), pero también otras estrategias a corto, mediano y largo plazo en términos de crecimiento del PIB, ciencia y tecnología, urbanización, agricultura y temas ambientales, entre muchas otras estrategias (WB/DRC 2012). Desde la perspectiva de América Latina, y teniendo en cuenta la decreciente presencia cualitativa y cuantitativa de su sector público, el sector público de China tiene notables opciones para participar directamente –a través de la titularidad y la propiedad– y/o incentivar otras formas de propiedad (como propiedad privada, propiedad extranjera, distintas formas de propiedad pública, o combinaciones de esas variantes). No obstante, como veremos a continuación, el sector público de China no debe pensarse como un *monolito vertical primitivo,* sino como una serie de *instituciones de transición* dinámicas que compiten entre sí, con metas de desarrollo nacional y, como en otros países, con ineficiencias e instancias de corrupción.

El Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, por ejemplo, son importantes instituciones públicas que permiten concentrar las metas de desarrollo –con instrumentos y financiamiento– junto con otras instituciones públicas a nivel nacional, provincial, municipal y de las ciudades[16]. La fortaleza y la coherencia relativa del sector público –sin minimizar la competencia, las ineficiencias y la corrupción– son así fundamentales para entender las metas de desarrollo a largo plazo, como

[13] *"La propiedad de las empresas estatales será ejercida por el Consejo de Estado en nombre del Estado; en los casos en los que haya otra disposición en cualquier ley, esta disposición tiene prioridad"* (Weng, 2014).

[14] En el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, puede consultar http://en.ndrc.gov.cn/mfndrc/. A fin de entender la profundidad y la extensión de los instrumentos del sector público, véase Szamosszegi y Kyle (2011) y USITC (2007).

[15] Puede acceder a un análisis detallado de las leyes de propiedad de China y sus cambios recientes en Weng (2014), y en particular en Zhang (2008), sobre la Ley de Propiedad de China de 2007. Según se indica en Zhang (2008:7), la nueva Ley de Propiedad tiene una gran importancia para China, ya que, históricamente, *"el modo de vida, los derechos y las obligaciones de la persona no se decidían de un modo tendiente a favorecer a la persona, sino que se determinaban según las necesidades de los gobernantes o del gobierno"*.

[16] Esta coherencia relativa dentro del sector público es especialmente pertinente desde una perspectiva de América Latina: en términos de políticas económicas, por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe está repleta de casos en los que las tasas fiscales, de comercio, de inversión, de tipo de cambio y de crecimiento del PIB son incoherentes y dependen de distintos ministerios y/o ministros con metas distintas. En otros casos, esas políticas económicas carecen de instrumentos y mecanismos, por lo que pierden relevancia.

la organización, el crecimiento del PIB, los cambios de las exportaciones a favor del sector interno, y las iniciativas para mejorar la inversión extranjera directa y la inversión extranjera directa en el exterior (OFDI), además de la eficiencia de la energía y la mejora del medio ambiente, entre otros aspectos. El Tercer Plenario del 18º Comité Central del PCCh es un buen ejemplo de la profundidad y el potencial de extensión del sector público en distintos niveles: desde una nueva *mezcla* de su relación con el mercado (que actualmente se define como *decisiva,* y no como *básica,* como antes) hasta nuevas formas de eficiencias socioeconómicas y un desarrollo urbano y rural más integral, además de las más de 300 decisiones específicas en 15 áreas de reforma. La aplicación de estas directrices generales en todos los niveles del sector público probablemente sea, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, una de las características más importantes del modelo de desarrollo actual de China.

Como veremos a continuación, la enorme participación directa e indirecta del sector público en los aspectos socioeconómicos de China es fundamental en términos generales, pero también específicos: por ejemplo, si el gobierno central actual propone que el mercado tenga un papel *decisivo* en la asignación de recursos –y, así, una *profundización integral de la reforma*– , es fundamental el punto de partida que tiene *el mercado* en China, y su sector público: de lo contrario, las comparaciones podrían estar muy mal orientadas[17]. Tal es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en debates y análisis sobre los *negocios en/con China* y análisis sobre el comercio y las inversiones entre China y la región. Sobre la base del análisis de este documento, sin embargo, el sector público de China tendría que ser el punto de partida para entender y analizar la actualidad china, además de posibles análisis sobre la política industrial de México y de América Latina y el Caribe.

[17] Esa perspectiva general podría permitir, por ejemplo, comparar las reformas socioeconómicas de México en 2014 con las reformas integrales aplicadas por China desde 2013. El argumento planteado en este documento, no obstante, indica que el sector público –y así, las condiciones de mercado y la relación entre el sector público y el mercado– no es comparable cualitativamente.

A fin de entender la extensión y la profundidad del sector público de China, además de su capacidad de crear estrategias e instrumentos respectivos coordinados por el sector público en su totalidad, lo que incluye las políticas industriales, algunos ejemplos revisten interés (Dussel Peters, 2015/b):

1. Las empresas estatales siguen teniendo una notable falta de representación estadística, tanto en términos cualitativos como cuantitativos: representan el 54% del total de activos corporativos de 2008 y el 80% de los activos de empresas que cotizan en el mercado de acciones de China. Las partes de la economía de China que pertenecen al Estado o son controladas por el Estado representan aproximadamente un 40% del PIB. Incluyendo a otras instituciones públicas, la proporción podría llegar hasta el 50% del PIB total.

2. Si incluimos una definición *maximalista* de las empresas estatales y de otras formas de propiedad pública, representan casi el 4% de las empresas de China. Ciudades como Beijing y Shanghái, pero también provincias como Guangdong, tenían en 2012 más de 34.000, 16.500 y 40.700 empresas respectivamente (suma de empresas estatales, empresas de propiedad colectiva y empresas corporativas)[18]. Las empresas

[18] Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, este tema inaugura un análisis *totalmente nuevo,* es decir, la pertinencia de la propiedad local (provincias, ciudades, condados y municipalidades). En términos concretos, el tema es fundamental: en abril de 2014, por ejemplo, Cechimex organizó un *Taller de Propuestas para la Ciencia, Tecnología e Innovación en la Ciudad de México. La experiencia de la Ciudad de Beijing* (http://www.economia.unam.mx/cechimex/index.php/es/seminarios?layout=edit&id=158). Además de un diálogo interesante entre ciudades hermanas sobre el tema de la ciencia y la tecnología, uno de los resultados más importantes indica que Beijing cuenta con un presupuesto anual 25 veces mayor que el de la Ciudad de México, y no incluye la propiedad directa de Beijing en empresas como BAIC e Incom Resources (respectivamente, una de las mayores productoras de automotores y la principal planta de reciclaje de tereftalato de polietileno del mundo). Si se incluye el presupuesto de ciencia y tecnología de sólo esas dos empresas, y de las otras 34.000 empresas, la comparación entre las dos ciudades arrojaría *cantidades inconmensurables*.

estatales representan el 66% de las empresas con inversión extranjera, y 22 de las 31 regiones de China comprenden más empresas estatales que empresas con capital extranjero. Las empresas estatales representan un 20,42% del empleo urbano en China en 2012 y un 26% de los activos fijos totales; las inversiones de las empresas estatales en activos físicos siguen siendo más altas que las del sector privado, y representan un 740% de las inversiones en empresas con financiamiento extranjero *(Cuadro 1)*.

3. Los aspectos cualitativos y cuantitativos anteriores son fundamentales a nivel local. La ciudad de Beijing, por ejemplo, no sólo tiene 34.000 empresas, que incluyen a la principal productora de automotores de China (BAIC) y la principal planta de reciclaje de tereftalato de polietileno (Incom Resources). Si se compara el presupuesto de ciencia y tecnología de dos ciudades como Beijing y Ciudad de México, en 2012 el presupuesto de Beijing fue 25 veces mayor, lo que incluye los gastos de ciencia y tecnología de las empresas que son propiedad de la ciudad de Beijing.

4. Teniendo en cuenta la *omnipresencia* del sector público de China, actualmente existen en el país muchas políticas tendientes a favorecer a sectores específicos, según una clasificación de 1989 de sectores por *promover,* por *restringir* y por *eliminar.* Además, China, utiliza cientos de políticas e instrumentos relacionados con la coordinación de precios, el financiamiento y los préstamos preferenciales para implementar sus decisiones de política industrial, de incentivos o desincentivos impositivos, de comercio, de educación, de banca y finanzas, de desarrollo de infraestructura, de investigación y desarrollo, de restricciones sobre las importaciones y las exportaciones, además de la capacitación y la recapacitación de trabajadores (USITC, 2007). Desde una perspectiva china, la política industrial no es sino un mecanismo subordinado para lograr las metas a largo plazo a través de instrumentos del sector público en toda su extensión y profundidad, además de la capacidad real de diseñar, ejecutar y evaluar esas políticas.

5. Tres casos para entender la importancia del sector público en China:

a. Desde 2012, China es la tercera fuente más importante de salidas de capital (OFDI), tras los Estados Unidos y Japón. Una de las principales características de la OFDI de China –que marca un claro contraste con las de otros países– es el hecho de que las salidas de capitales públicos y privados deben atravesar un grupo de instituciones públicas, como el Banco Popular de China y la Administración Estatal de Divisas, entre muchas otras. Además de la cuenta de capital cerrada de China, las *estrategias hacia la globalización* aplicadas desde 2000 y los catálogos específicos tendientes a orientar la OFDI en términos de listas de OFDI *positivas,* durante 2000-2012, el 83,92% del total de la OFDI de China provino de empresas estatales, y el 87,3% en el caso de la OFDI de China a la región de América Latina y el Caribe (Dussel Peters, 2013/b). La proporción del sector público en el total de la OFDI no supera el 3% entre las demás fuentes principales de OFDI.

b. En la cadena de autopartes-automóviles (CAA) –en la que China es el principal centro de producción a nivel mundial, con más del 20% de la producción mundial de vehículos de pasajeros desde 2009–, el papel del sector público, a través de las políticas y la propiedad, es fundamental para entender este desempeño general. Desde la década de 1970, el desempeño de la CAA está determinado por un grupo de estrategias públicas y políticas correspondientes (lo que incluye la atracción de IED a través de uniones transitorias de empresas y el apoyo actual brindado a los fabricantes de equipos originales y a las marcas de China), lo que incluye temas como la ley de IED actual, que sólo permite una IED máxima del 49% en el segmento automotor. A raíz de estas políticas, en la primera década del siglo XXI, China representa más de 150 fabricantes de equipos originales y al menos siete marcas propias con potencial real para competir en mercados internacionales (BAIC, SAIC, FAW, Geely, Chery, BYD, entre otras). Desde 2000 se registraron docenas de decretos, avisos y medidas administra-

CUADRO 1

China: Inversión total en activos fijos en el país, por tipo de empresa y región
(2012) (in billion yuan)

Región	Total ‘(1)	Doméstica	Empresa de propiedad estatal ‘(2)	De propiedad colectiva ‘(3)	Coopera-tiva ‘(4)	
Total nacional	**37.469**	**35.387**	**9.622**	**1.197**	**175**	
Beijing	611	563	144	8	1	
Tianjin	793	746	233	49	7	
Hebei	1.966	1.914	302	110	12	
Shanxi	886	870	340	39	7	
Inner Mongolia	1.188	1.173	387	21	4	
Liaoning	2.184	1.992	419	43	8	
Jilin	951	922	204	6	2	
Heilongjiang	969	953	313	8	3	
Shanghai	512	434	160	10	0	
Jiangsu	3.085	2.715	545	121	5	
Zhejiang	1.765	1.623	403	56	5	
Anhui	1.543	1.482	359	26	11	
Fujian	1.244	1.120	361	31	1	
Jiangxi	1.077	1.036	221	12	6	
Shandong	3.126	2.987	373	289	21	
Henan	2.145	2.101	298	99	14	
Hubei	1.558	1.494	371	56	7	
Hunan	1.452	1.410	405	28	21	
Guangdong	1.875	1.591	370	74	11	
Guangxi	981	942	236	12	5	
Hainan	215	189	54	0	1	
Chongqing	874	813	305	7	4	
Sichuan	1.704	1.626	536	13	6	
Guizhou	572	556	222	1	3	
Yunnan	783	769	287	16	2	
Tibet	67	67	44	1	1	
Shaanxi	1.204	1.176	499	43	4	
Gansu	515	511	226	15	3	
Qinghai	188	185	87	1	0	
Ningxia	210	206	55	0		
Xinjiang	616	611	250	1	1	
No clasificado por región	6.106	6.106	6.106			

Fuente: elaboración propia basado en NBS (2013).

Propiedad conjunta	Respons. limitada	Tenencia de acciones	Privada ‘(5)	Cuenta propia	Otras	Fondos de Hong Kong Macao y Taiwán ‘(6)	Fondos extran-jeros ‘(7)
127	**10.251**	**2.148**	**9.142**	**1.159**	**1.566**	**1.028**	**1.055**
0	341	40	20	5	3	20	29
3	251	46	123	9	24	16	32
5	545	125	670	59	85	19	33
6	235	48	147	31	17	9	8
1	480	71	172	15	23	9	5
3	509	102	797	41	72	104	87
2	359	58	205	37	50	12	17
4	294	63	183	37	48	5	11
6	135	16	106	0	1	24	54
13	605	163	1.126	40	96	158	213
2	552	60	460	61	24	82	61
7	445	78	452	52	54	26	35
4	335	44	277	28	39	76	48
6	286	56	364	52	32	21	20
8	834	212	889	99	261	59	80
6	547	208	596	102	230	23	21
6	394	129	398	48	87	32	32
3	349	87	378	68	72	25	17
5	588	104	320	70	48	166	119
11	222	62	286	58	50	20	18
0	82	14	22	9	6	16	10
6	217	28	211	18	17	37	24
8	530	98	281	57	97	35	42
1	201	25	75	21	6	13	3
1	216	42	148	36	21	6	8
0	3	4	4	3	6	0	0
5	323	55	158	44	46	10	19
3	107	30	78	13	36	1	3
0	54	8	21	8	5	2	2
0	49	13	81	7	1	2	2
1	162	59	96	32	9	2	3

tivas. Muchos proyectos nacionales y locales para productos y procesos específicos –por ejemplo, en relación con los vehículos eléctricos y las baterías– crearon enormes incentivos (financiamiento, proyectos de investigación y desarrollo, vínculos con universidades y centros de investigación, además de un nivel sustancial de contratación pública). Si tenemos en cuenta que la CAA es uno de los sectores estratégicos del sector público desde la década de 1990, los fabricantes de equipos originales de China representaban una proporción de casi el 30% del total de ventas de autos de pasajeros de China. Las principales marcas de China en términos de ventas y producción –como BAIC, SAIC, FAW, Dongfeng, Chongqing Lifan y Great Wall– son empresas públicas de ciudades o provincias, e, incluso en el caso de *empresas privadas,* como BYD, Geely y Chery, los *incentivos* del sector público (a nivel provincial y de las ciudades) son fundamentales para la existencia de esas empresas: de lo contrario, la competencia internacional y local y las economías de escala no permitirían que se realizaran estos nuevos proyectos desde la década de 1990 e incluso desde la década de 2000 (DRC, 2012, 2013; Dussel Peters 2012).

c. Es probable que el sector bancario de China y sus recursos financieros sean uno de los factores más importantes para entender el desarrollo socioeconómico registrado en China desde la aplicación de las reformas de la década de 1970. El crédito interno destinado al sector privado (en términos de PIB) pasó de niveles inferiores al 50% (en el período 1960-1980), a niveles de entre el 50% y el 100% del PIB (en el período 1980-2000), y a niveles de más del 100% del PIB hasta 2012, mientras que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el coeficiente nunca superó el 50% a lo largo de todo ese período (Indicadores de desarrollo mundiales, 2014). Algunos trabajos de investigación recientes (Hernández Cordero, 2014) muestran que tanto el Banco Popular Chino como el sector bancario fueron importantes para las metas de desarrollo a largo plazo de China. Por un lado, las estrategias e instrumentos del Banco Popular Chino fueron importantes para los cambios correspondientes en las metas de desarrollo y a través de instrumentos como las políticas monetarias y de crédito, pero en especial para habilitar la creación de nuevos instrumentos de crédito y el financiamiento ofrecido por gobiernos locales (Stevenson-Yang, 2013). Por otro lado, el sector público –21 bancos y las estimaciones de otras instituciones públicas, como cooperativas rurales– representaban el 86,89% del total de activos del sector de banca de China en 2012[19].

Desde esta perspectiva, la hipótesis sobre la *omnipresencia del sector público* en China es fundamental para el debate sobre la política industrial en otros países, como México: la política industrial –además del comercio, los impuestos, el financiamiento, la investigación y el desarrollo, los cambios para mejorar la industria, la educación, etc.– son parte de una estrategia nacional a largo plazo para aumentar la calidad de vida de la población de China.

[19] Como en estadísticas previas del sector público, esta participación también subestima la participación real del sector público en 2012: bancos extranjeros sólo representan el 1,8% del total de los activos bancarios, mientras que los bancos rurales y urbanos y cooperativas, la mayoría "relacionadas" al sector público, representan un adicional del 7,3% (Hernández Cordero 2014:44).

3. CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO?

La economía de México atravesó cambios estructurales profundos desde finales de la década de 1980. De manera coherente con la estrategia de IOE y liberalización, un grupo relativamente pequeño de macroeconomistas de México, en especial en el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en la Secretaría de Economía, lograron aplicar la IOE con distintos partidos políticos desde entonces, en algunos casos como políticos de alto nivel en funciones en el sector público, en otros períodos como consultores para el gobierno.

El caso de México es paradigmático porque, socioeconómicamente, tuvo éxito, estrictamente en términos de IOE: con el legado del sistema presidencial de Salinas de Gortari y hasta 1997, los distintos gobiernos pudieron aplicar reformas profundas casi sin oposición política. La socioeconomía de México se desempeñó de acuerdo con la IOE: rápida especialización en exportaciones de bienes manufacturados privados, a raíz de la desregulación, la liberalización del comercio y la integración general al mercado mundial y específicamente a los Estados Unidos, a través del TLCAN. Como se indicó en el caso de México, sin embargo, no sólo se registró un desempeño decepcionante en términos del PIB, sino también de empleo, de inversión y, en particular, de valor agregado de las exportaciones de México basadas en importaciones temporales por re-exportar, es decir, las exportaciones de México especializadas en muchas partes y componentes importados, montadas en México y exportadas a los Estados Unidos. Sólo unas pocas empresas, sectores y regiones –en la mayoría de los casos, muy relacionadas con la IED– tuvieron un desempeño satisfactorio.

La competencia con otros países de América Latina y el Caribe, pero en particular con países de Asia, como China, era difícil, sino imposible, considerando que China cuenta con empresas nacionales, aumentando el valor agregado y los niveles de tecnología, además de mejorar los procesos en segmentos específicos de las cadenas de valor agregado. Con la excepción de la cadena de autopartes-automotores (Dussel Peters y Gallagher, 2013), las exportaciones de México en su principal mercado, los Estados Unidos, se vieron muy desplazadas.

Como se indica en el documento, actualmente, los principales partidos políticos, junto con un grupo amplio de macroeconomistas –liberales y estructuralistas–, se mostraron muy a favor de una *política industrial nueva y general.* Según se analiza en la primera parte del documento, tras muchas décadas de instrumentos sin coordinación y de una reducción general de las políticas públicas, también en el sector industrial, el uso de una política industrial en México estaría muy justificado.

En 2015, no obstante, el problema radica en distintos defectos de este argumento aparentemente nuevo a favor de la política industrial.

Por un lado, la mayoría de los partidarios de la política industrial en México argumentan desde una perspectiva macroeconómica, y con poco conocimiento sobre bienes y procesos a nivel micro y de las empresas en regiones específicas de México. Como ya se ha analizado en detalle (Dussel Peters, 2013), una política industrial o de competitividad en México debería comenzar desde una perspectiva regional-sectorial, sobre bienes y procesos específicos, que incluya análisis micro, meso y macro, y las propuestas correspondientes para el corto, el mediano y el largo plazo. De lo contrario, la *política industrial* se convierte en un argumento *abstracto* y en una política para la promoción del sector industrial en general, pero sin conocimiento particular ni capacidad de mejorar procesos de optimización concretos. La promoción de microempresas y pequeñas y medianas empresas, de zonas económicas especiales, de la investigación y el desarrollo, de la ciencia y la tecnología, del financiamiento de empresas específicas, de sectores *maduros* y/o *con un uso intensivo de tecnología,* etc., es algo vaga e irrelevante, ya que los instrumentos en cuestión no pueden sistematizar y mejorar procesos específicos en segmentos de las cadenas de valor agregado. La política industrial, así, necesita de más ingenieros que entiendan los análisis micro y mesoeconómicos en la empresa y menos macroeconomistas que desconocen cómo funciona una empresa en términos de suministros, demandas, relaciones dentro de la empresa y

entre empresas, etc. Es claro, la elasticidad –de oferta o de demanda– no es suficiente para entender la complejidad de una empresa o de una economía con varios millones de empresas.

Por otro lado, el suministro de recursos limitados, personal e instituciones para una *nueva política industrial,* claramente, tampoco es suficiente, si comparamos esa política industrial con varias décadas de políticas públicas tendientes a promover estrategias de desarrollo a largo plazo en China. El caso de China, como se indica en el segundo capítulo, es pertinente para México, ya que se trata del segundo socio comercial de China y es un actor importante dentro del TLCAN. Según se analiza en ese capítulo, el sector público de China tiene un papel fundamental tanto cualitativa como cuantitativamente. El sector público de China representa un 40%-50% del PIB del país, y también se beneficia a partir de estructuras políticas verticales y de un sector público complejo y competitivo (gobierno central, provincias, ciudades y municipalidades). Es más importante destacar –y difícil de entender en América Latina y el Caribe y en México–, el sector público de China también tiene enormes posibilidades de generar incentivos y de participar de la economía a través de la propiedad directa, es decir, ciudades como Beijing y Shanghái, pero cientos de otras tienen grandes propiedades para especificar instrumentos y mecanismos en sus propias empresas. La mayoría de estas políticas escapan a la definición y a la categoría de *política industrial,* pero están claramente orientadas a mejorar las condiciones del sector productivo y estrategias particulares. El tema es fundamental, ya que incluso si países como México comenzaran a aplicar una *política industrial,* estarían muy lejos –en términos de instituciones y recursos– de las políticas aplicadas en China en las últimas décadas para mejorar el sector productivo.

BIBLIOGRAFÍA

Aspe Armella, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México.

Balassa, Bela. 1981. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy,* Pergamon Press, New York.

Bhagwati, Jagdish. 1991. *Is Free Trade Passe After All?* In, Koekkoek, A. and L.B.M. Mennes (eds.). International Trade and Global Development. Routledge, London, pp. 10–42.

DRC (development research center). 2012. *China's Electric Vehicle Development*. The Blue Book of Automotive Industry 2012. DRC, Beijing.

DRC. 2013. *International Development of China's Auto Industry under New Conditions of globalization*. DRC, Beijing.

dussel peters, enrique. 2000. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder/ Colorado, Lynne and Rienner.

dussel peters, enrique. 2003. *To be or not to be maquiladora. Is that the question?* Comercio Exterior 53(4), pp. 328-336.

dussel peters, enrique. 2009. *La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?* Economía Informa 357, pp. 41-52.

dussel peters, enrique. 2012. *The Auto Parts-Automotive Chain in Mexico and China: Co-operation Potential?* The China Quarterly 209, pp. 82-110.

dussel peters, enrique. 2013/a. *El concepto de competitividad. Implicaciones, políticas y el caso de México*. En Dutrénit, Gabriela y Adolfo Orive (coord.). Impulso a la productividad para la competitividad. Una propuesta para México. Foro Consultivo Científico y Tecnológico and Cámara de Diputados, México, pp. 25-37.

dussel peters, enrique. 2013/b. *Characteristics of Chinese Overseas Foreign Direct Investment in Latin America (2000-2012)*. Contemporary International Relations 23(5), pp. 105-129.

dussel peters, enrique. 2014. *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. RED ALC-CHINA, UDUAL, UNAM/ CECHIMEX, México.

dussel peters, enrique. 2015/a. *Mexico's New Industrial Organization Since the 1980s. Glocal Challenges from Export-orientation and Polarization*. In, Weiss, John and Michael Tribe (edit.). Handbook on Industry and Development. Routledge, forthcoming.

Dussel Peters, Enrique. 2015/b. *The* Omnipresence *of China's Public Sector? Initial Reflections for a Debate and Understanding of China's Socioeconomic Performance from a Latin American Perspective*. Forthcoming.

dussel peters, enrique y kevin p. gallagher. 2013. *Nafta's uninvited guest: China and the distintegration of North American Trade*. CEPAL Review 110, pp. 85-111.

dutrénit, gabriela y adolfo orive (edits.). 2013. I*mpulso a la productividad para la competitividad. Una propuesta para México*. LXII Legislatura de la Cámara de Diputados y Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.

hernández cordero, rubén. 2014. *El Banco Popular de China. Crédito y crecimiento (1992-2012)*. BA-Thesis at the School of Economics, National Autonomous University of Mexico, México.

hirschman, albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.

ibarra, david. 1999. *Política y economía. Semblanzas y ensayos*. Miguel Ángel Porrúa, México.

krueger, anne. 1978. *Liberalization Attempts and Consequences*. Ballinger Publishing Company, Cambridge.

krueger, anne. 1997. *Trade Policy and Economic Development: How We Learn*. The American Economic Review 87(1), pp. 1–22.

moreno-brid, juan carlos y jaime ros. 2009. *Development and growth in the Mexican Economy*. Oxford University Press, UK.

moreno-brid, juan carlos. 2013. *Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth*. Latin American Policy 4(2), pp. 216-237.

OECD-WTO TIVA (organization for economic cooperation and development-world trade organization, trade in value added). 2013. *Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative*. http://www.oecd.org/sti/ind/ measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm. Accessed in November of 2014.

PND (plan nacional de desarrollo). 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,* México.

prebisch, raúl. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. United Nations, New York.

prebisch, r. 1964. *Nueva política comercial para el desarrollo,* Fondo de Cultura Económica, México.

qian, yingji. 2001. *Government control in corporate governance as a transitional institution: lessons from China*. In, Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf (edit.). Rethinking the East Asian Miracle. World Bank, Washington, D.C., pp. 295-322.

QIAN, YINGYI. 2003. *How Reform Worked in China.* In, Rodrick, Dani (edit.). In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton University Press, Princeton, pp. 297-333.

RODRIK, DANI. 2006. *What's So Special about China's Exports?* NBER 11947, pp. 1-29.

SE (SECRETARÍA DE ECONOMÍA). 2013. Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. SE, México.

NAPOLEONI, LORETTA. 2011. *Maonomics. Why Chinese Communists Make Better Capitalists Than We Do.* The University of Western Australia, Australia.

SERRA PUCHE, JAIME. 1994. *La nueva política industrial de México.* SECOFI, México.

SERRA PUCHE, JAIME. 2014. *The New Industrial Policy in Mexico.* International Seminar *¿Cómo puede México crear riqueza y desarrollo a partir de la reforma energética?* Techint, Mexico City, October 21st.

SZAMOSSZEGI, ANDREW Y COLE KYLE. 2011. *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China.* U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, D.C.

STEVENSON-YANG, ANNE. 2013. *China Alone. The Emergence from, and Potential Return to Isolation.* UNAM/CECHIMEX, México.

TEJEDA CANOBBIO, ENRIQUE. 2011/a. *La propiedad como una institución transicional: China y la industria electrónica.* Doctoral Thesis at the Graduate School of Economics, National Autonomous University of Mexico, México.

USITC (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION). 2007. *China: Description of Selected Government Practices and Policies Affecting Decision Making in the Economy.* USITC Publication 3978, Washington, D.C.

WB (WORLD BANK). 1993. *The East Asian Miracle.* World Bank, Washington, D.C.

WB/DRC (WORLD BANK AND DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL). 2012. *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society.* WB/DRC, Washington, D.C.

WENG, CHARLIE XIAO-CHUAN. 2014. *Chinese Property Law.* KoGuan Law School.

ZHANG, MO. 2008. *From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China.* Legal Studies Research Paper Series 2008-39, pp. 1-42.

CONCLUSIONES PANEL 2

México y su relación con China

Una vez finalizadas las ponencias del Prof. Jesús Seade, miembro de Lignan University en Hong Kong; y del Dr. Enrique Dussel Peters, de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el moderador del panel Guillermo Vogel (Tenaris Global, México) invitó a la reflexión de los expositores y los presentes con una ronda de preguntas y respuestas.

El miembro del Consejo Directivo de Tenaris y Vicepresidente de Tenaris Tamsa, Guillermo Vogel, se refirió al **importante peso específico de China en la economía mundial,** y a los efectos que causan las distorsiones existentes en su mercado, especialmente en el rubro siderúrgico. *"China se convirtió en el centro de la manufactura mundial.* ***Y no hay manera hoy en México de posicionar una empresa si no se analiza el contexto global",*** dijo Vogel refiriéndose a unas gráficas presentadas por Jaime Serra Puche en el panel anterior. Respecto al segundo punto, el tema de las distorsiones que implica la producción china , remarcó cómo la industria de tubería china prácticamente duplicó su capacidad de producción en el último quinquenio, a pesar de haber trabajado a pérdida. La producción china ha conquistado los mercados externos de tubos *commodities,* dejando a sus competidores de otros países sólo aquellos tubos de alto valor agregado, donde ellos aún carecen de la tecnología apropiada. Luego, señaló, es imposible pensar en una apertura indiscriminada a la producción china.

Jesús Seade se refirió al concepto de capital privado en el caso de las empresas chinas: *"por muy privadas que sean, son del Estado"* ya que *"reciben todo tipo de apoyo desde subsidios hasta créditos favorables"* por eso *"competir con ellos es muy difícil. Pero eso no cambia el hecho de que nos relacionemos de una forma u otra con China"*. Para él, hay que aceptar que ***"China es una competencia feroz"*** y más que oponerse al crecimiento chino hay que ir adelante, *"encerrándolos en el círculo de un acuerdo de libre comercio o un tratado de inversión ambicioso, con reglas claras y fuertes, mecanismos de solución de diferencias y en caminos bilaterales de supervisión política, para asegurarse que las trampas estén contenidas"*. Vogel agregó luego que, para esto, es necesario y muy importante **lograr un desarrollo institucional mucho más profundo** en México.

Luego, interpeló a Enrique Dussel Peters acerca del **impacto que tuvo en el NAFTA la entrada de China a la OMC,** y cómo afecta la dinámica del comercio mundial, especialmente la mexicana, el hecho de aceptar a China como una economía de libre mercado. Para el representante de la UNAM es importante tener cuidado y entender la complejidad de la organización industrial y del sector público. Se refirió a los riesgos del sector automotriz y al desplazamiento de exportaciones mexicanas a Estados Unidos por parte de China.

Los asistentes también reflexionaron sobre la pérdida de competitividad mexicana frente a China, por ejemplo, en términos de valor agregado de las exportaciones y de cómo el país azteca ha sido incapaz de implementar estrategias para el desarrollo local en el marco de su participación en el NAFTA. Consideraron que es muy difícil que el sector privado local quiera profundizar la relación comercial con el gigante asiático, sin antes ver implementadas reglas claras. En este sentido, Enrique Dussel Peters consideró que *"la segunda globalización china va a estar en su inversión afuera, y ahí siento que debemos estar como socios"*. Destacó que tenemos mano de obra muy fuerte y muy calificada, un mercado grande y atractivo y la frontera más codiciada del mundo: con Estados Unidos. Agregó que China tiene varios acuerdos de libre comercio con países que *"tienen temores, pero están jugando de diferentes formas"*.

PANEL 3

El rol de la manufactura y la estrategia de crecimiento de México ante la reforma energética y los cambios globales





JAIME ZABLUDOVSKY K.



LUIS RUBIO



DANI RODRIK

¿Las reformas estructurales en México son una oportunidad para transformar el sector manufacturero del país?

¿Qué podemos aprender del modelo aplicado por Noruega y en otros países?

¿Qué habría que hacer para detonar la cadena de valor en materia de energía?

¿Cuáles serían los incentivos necesarios para que México se convierta, en forma sustentable, en uno de los principales proveedores del sector energía de Norteamérica?

Crecimiento económico en México: perspectivas y estrategias

DANI RODRIK
Institute for Advanced Study,
Princeton, EE.UU.

Comenzaré con un tema que ha surgido reiteradamente sobre el desempeño comparativo de México. El *Gráfico 1* compara a México con tres países: China, Corea y Turquía. Los primeros dos ya se han mencionado, mientras que el tercero, Turquía, está ubicado en otra región del mundo pero, en muchos aspectos, es similar a México en cuanto a que su posición en relación con la Unión Europea es similar a la posición de México en relación con Estados Unidos.

En este gráfico se muestra el crecimiento económico total entre 1990 y 2013. Como ha sido un buen momento para la economía mundial, a la mayoría de los países de ingreso mediano y bajo les fue muy bien. Sin embargo, a los otros tres países les fue mucho mejor que a México.

Lo que preocupa más sobre este panorama, si observamos con más atención la contribución al crecimiento económico, es que la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores[1] (PTF) en México durante este período largo fue negativa. Esto nos desconcierta por el gran contraste con el muy buen desempeño de muchas empresas de esos países que se han integrado en el comercio internacional y en los mercados mundiales, incluida, por supuesto, Techint. La implicación directa de este tipo de desempeño comparativo es que la economía mexicana se ha quedado atrás.

El *Gráfico 2* a continuación es otra forma de mostrar cómo México, y Turquía en segundo lugar, se ha rezagado y quedó detrás de Corea y China con respecto a la productividad de la mano de obra (medida como proporción de la productividad de Estados Unidos). Esto significa que, si Estados Unidos es el 100%, México tiene alrededor del 30% de la productividad de la mano de obra de Estados Unidos. Evidentemente, Corea ha superado ampliamente a México, mientras que China la ha alcanzado muy rápidamente. Incluso Turquía, a la que no le fue tan bien, en realidad está un poco más cerca del nivel de productividad de Estados Unidos que México.

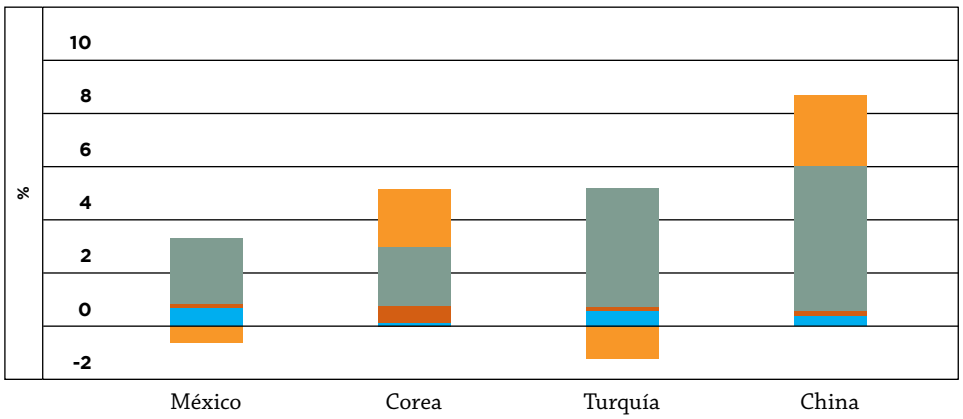
Esto ha sucedido a pesar de todas las cosas buenas que ocurrieron en México en términos de integración en la economía mundial, empezando por lo más importante, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés). Después del NAFTA hubo un gran salto en volumen de comercio y volumen de inversión extranjera. Aproximadamente, estas dos cifras se han duplicado como porcentaje del PIB en relación con los días anteriores al NAFTA. Cabe reecordar que éste era uno de los objetivos del NAFTA: integrar a México en la economía de Estados Unidos y convertir la economía cerrada en una economía abierta.

[1] La eficacia con la que se están utilizando los recursos económicos de mano de obra y capital, en su versión de capital físico y humano.

GRÁFICO 1

Crecimiento del PIB y sus fuentes, 1990-2003

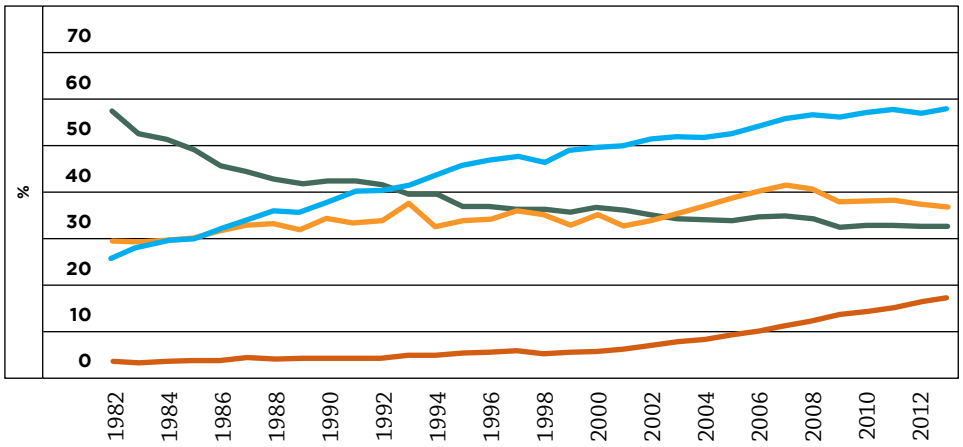
En %, anualizado



Fuente: Conference Board

GRÁFICO 2

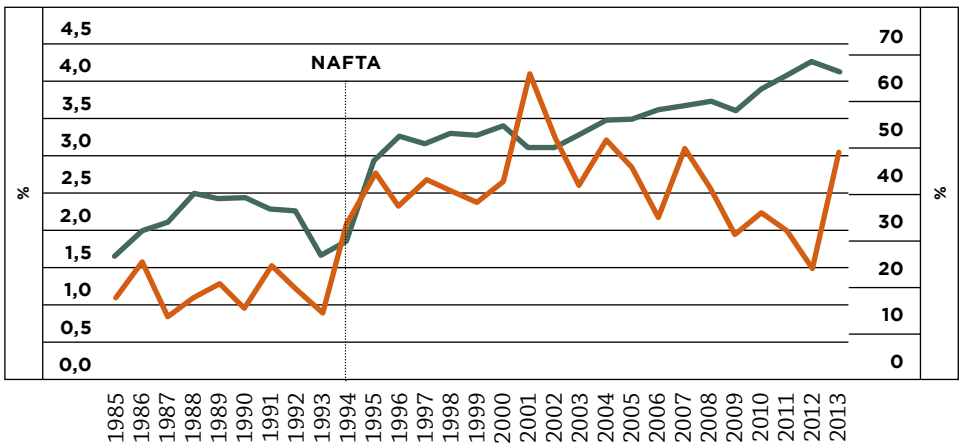
Productividad de la mano de obra, como % de Estados Unidos



Fuente: Conference Board

GRÁFICO 3

Efectos del NAFTA sobre el comercio exterior y la inverisón



El objetivo claramente se ha logrado. México es considerablemente más competitivo, particularmente en los últimos años, dado que, si confiamos en estos datos, el salario por hora nominal en la actualidad es más bajo en México que en China. Además, el costo unitario de la mano de obra ha aumentado, con una velocidad significativamente inferior en México que en China.

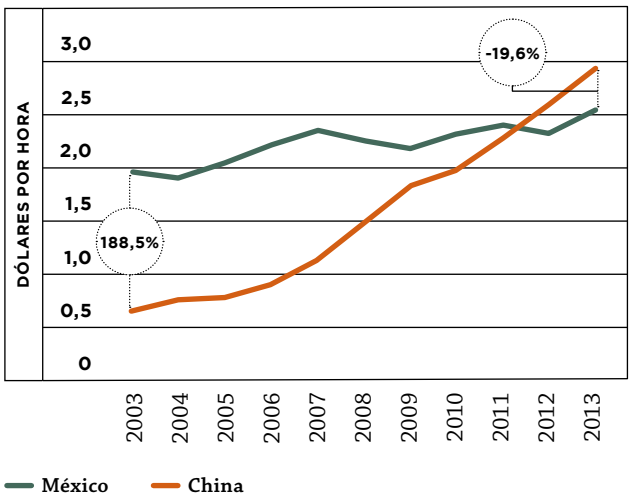
De modo que el desempeño reciente de la competitividad mexicana ha sido bastante ejemplar, incluso con respecto a un competidor formidable como China, de acuerdo con estos indicadores de competitividad. Esto también permitió a México recuperar su participación en el mercado en algunas áreas. En el *Gráfico 5* verán que la participación de México en los mercados de Estados Unidos y Europa, con respecto a equipos de transporte y después de haber caído desde alrededor del 2006, se ha recuperado e incluso ha aumentado, con lo cual ahora es relativamente grande. De modo que a México le ha ido relativamente bien en comparación con los otros países que se muestran aquí. Incluso con respecto a la producción y el empleo industrial, si observan los datos de los últimos años, se convencerán de que la disminución a largo plazo de la industria manufacturera, en términos de valor agregado y empleo, como porcentaje del PIB, que no es exclusivamente de México, es un fenómeno que muchos de los países de ingreso medio han experimentado y que incluso quizá hayan estabilizado en los últimos años. De modo que habría que realizar un análisis más detallado para saber si el valor agregado como porcentaje del PIB, en la industria manufacturera y en el empleo, se ha estabilizado o ha aumentado levemente.

Por lo tanto hay una gran cantidad de buenas noticias, particularmente en materia de bienes transables, con respecto a la competitividad externa de la economía mexicana más allá del desempeño general, que no estuvo tan bien.

Si observamos la economía mexicana desde afuera, surgen dos grandes interrogantes: ¿Esta vez será diferente (del NAFTA)? ¿México puede ir en contra de la tendencia global de desindustrialización?

GRÁFICO 4

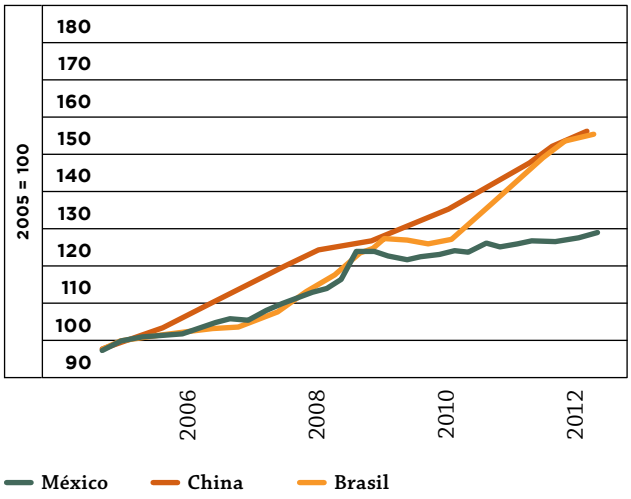
Salarios por hora: México vs. China



Fuente: BofA Merril Lynch Global Research, Banxico, INEGI, International Labor Organization, China NBS.

Estimaciones propias para China desde 2009 y para México en 2013.

B. Costo laboral unitario



Fuente: via FT http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/04/05/made-in-mexico-now-cheaper-than-china/?; OECD (2014)

Con respecto a la primera pregunta, es importante recordar que hubo muchas expectativas de que el NAFTA no solo ayudara a expandir la integración de la economía mexicana en el mundo, sino que de hecho actuara como un verdadero motor de crecimiento. Lamentablemente, no sucedió, a pesar de todas las otras cosas buenas que generó el NAFTA. La segunda gran pregunta es si México, dada su posición favorable en competitividad externa, podrá ir en el sentido opuesto respecto de la tendencia global de desindustrialización.

En este sentido, México es extremadamente desconcertante porque no conozco ningún otro país en donde la brecha entre su competitividad externa y el desempeño de la productividad en general de la economía sea tan diferente. Esto explica el fenómeno denominado los *Dos Méxicos*.

Un estudio realizado por McKinsey Global Institute, entre muchas cosas interesantes, incluía un gráfico que explica muy bien el problema fundamental de la economía mexicana: la dualidad entre una parte de la economía, la de las empresas grandes, formales y organizadas que componen el lado de la economía que está integrado en los mercados globales y a las que les está yendo muy bien, y que también han obtenido ganancias considerables en la productividad (empresas con más de 500 trabajadores), y la otra parte de la economía mexicana, las empresas con menos de diez empleados, altamente informal y, en su mayor parte, tradicionales, cuyo crecimiento en la productividad en realidad ha sido negativo (la productividad ha disminuido con el paso del tiempo).

El problema con la economía mexicana no es necesariamente que haya empresas buenas a las que les está yendo bien y empresas malas a las que no, ya que esto caracteriza a todas las economías. El problema es que la participación en el empleo de la parte de la economía a la que le está yendo bien no se está expandiendo. Si observamos el desempeño entre 1999 y 2009, la década para la cual se hicieron los gráficos, la participación en el empleo de las empresas pequeñas, a las que les está yendo mal, en realidad aumentó. Si México quiere incrementar la productividad en toda la economía y mejorar el bienestar económico de la mayoría de sus habitantes, debe aumentar la participación de las empresas a las que les está yendo bien. Los trabajadores deben desplazarse de las empresas pequeñas y tradicionales a las empresas medianas y más grandes, donde el desempeño de la productividad es mucho mejor.

Otra visión del mismo fenómeno, analizado también por McKinsey, es que, si dividimos la economía sobre la base de sectores de valor agregado, en vez de basarnos en el tamaño de las empresas, y luego observamos qué sectores han aumentado su productividad y participación en el empleo, descubrimos un hecho preocupante: la relación es negativa: las empresas o los sectores que han aumentado su participación en el empleo son los que se están desempeñando de manera débil mientras que las partes de la economía que están aumentando la productividad están teniendo una participación menor en la economía. En particular, las dos partes de la economía que han tenido el mayor aumento de la productividad (industria manufacturera y actividad agropecuaria) son las dos partes de productos transables de la economía. Pero esas partes que se están beneficiando con la integración en la economía mundial, de hecho, se están contrayendo en términos de participación en el empleo de la economía.

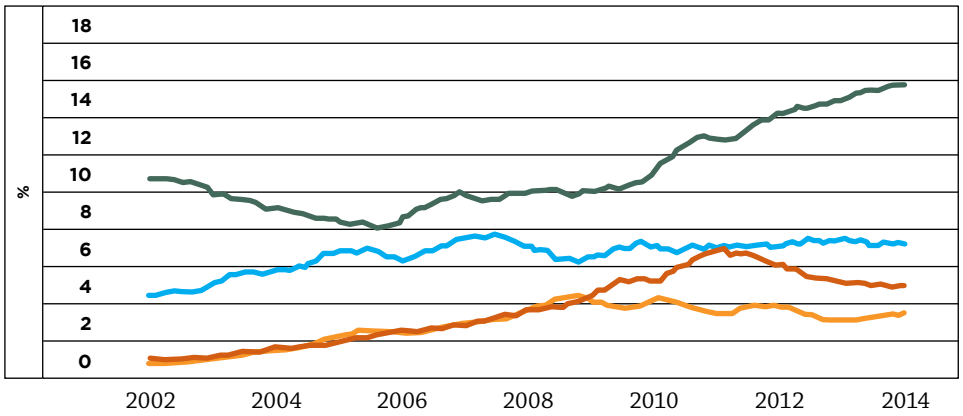
De modo que el cambio estructural que debe ocurrir para que crezca la economía de México es una inversión de esas tendencias, es decir, se deben reorientar los recursos, la mano de obra en particular, de las partes pequeñas y tradicionales de la economía, de bienes no transables a las empresas más grandes, a la parte de la economía de bienes transables, que son modernas y están aumentando la productividad.

Por lo tanto, considero que el desafío central de la estrategia de crecimiento de México es, esencialmente, cómo aumentar el empleo y la participación en el empleo de las empresas modernas y más grandes. ¿Cómo logramos esa transformación en México?

GRÁFICO 5

Participación en las importaciones de equipo de transporte de EE.UU. y la Unión Europea

(%, 12mma)

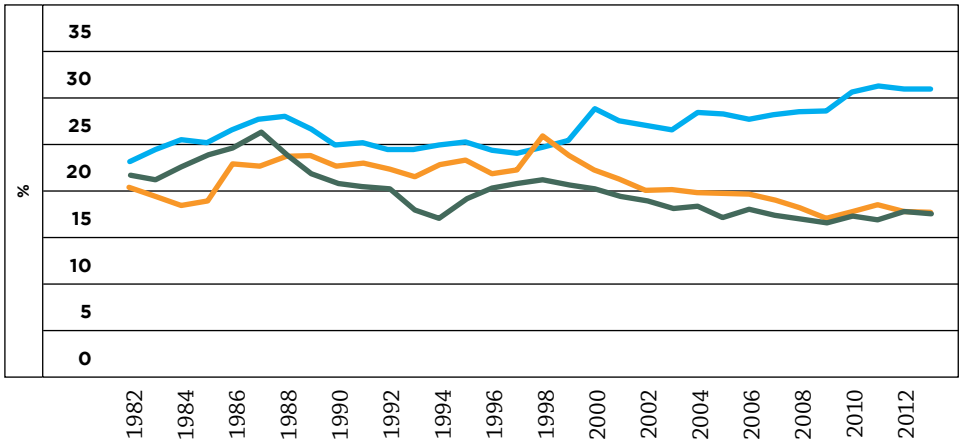


Fuente: CEIC, UBS estimates.

Business Insider http://www.businessinsider.com/mexico-becoming-manufacturing-powerhouse-2014-4.

GRÁFICO 6

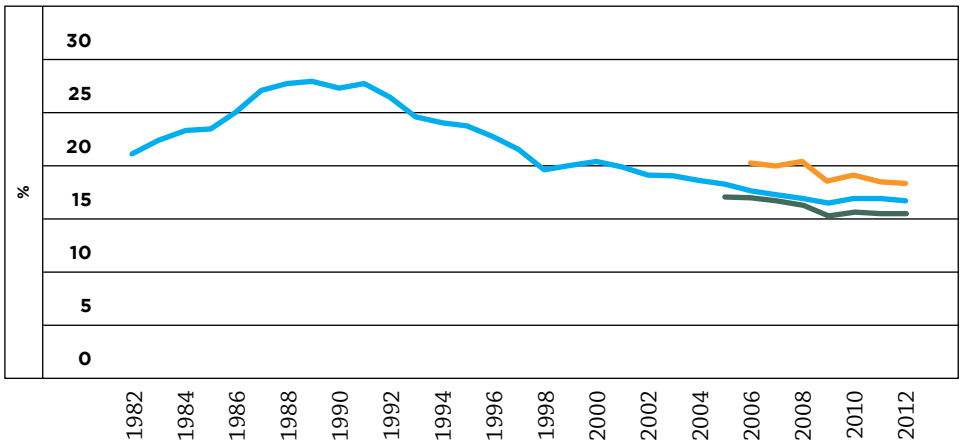
Participación del valor agregado manufacturero en el PIB



Fuente: World Bank, and U.S. BLS

GRÁFICO 7

Empleo manufacturero / total

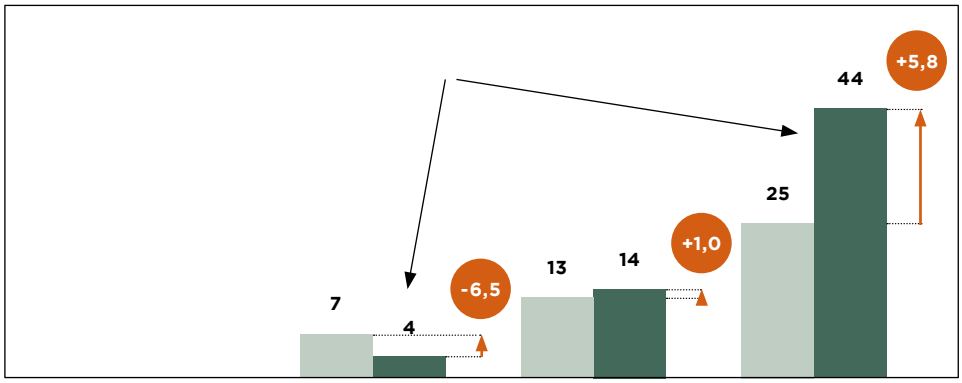


Fuente: World Bank, and U.S. BLS

GRÁFICO 8

La caída de la productividad en las empresas tradicionales, que representan el 42% del empleo, desplaza las ganancias de las empresas modernas

Valor agregado por persona ocupada, miles de $, constantes de 2003



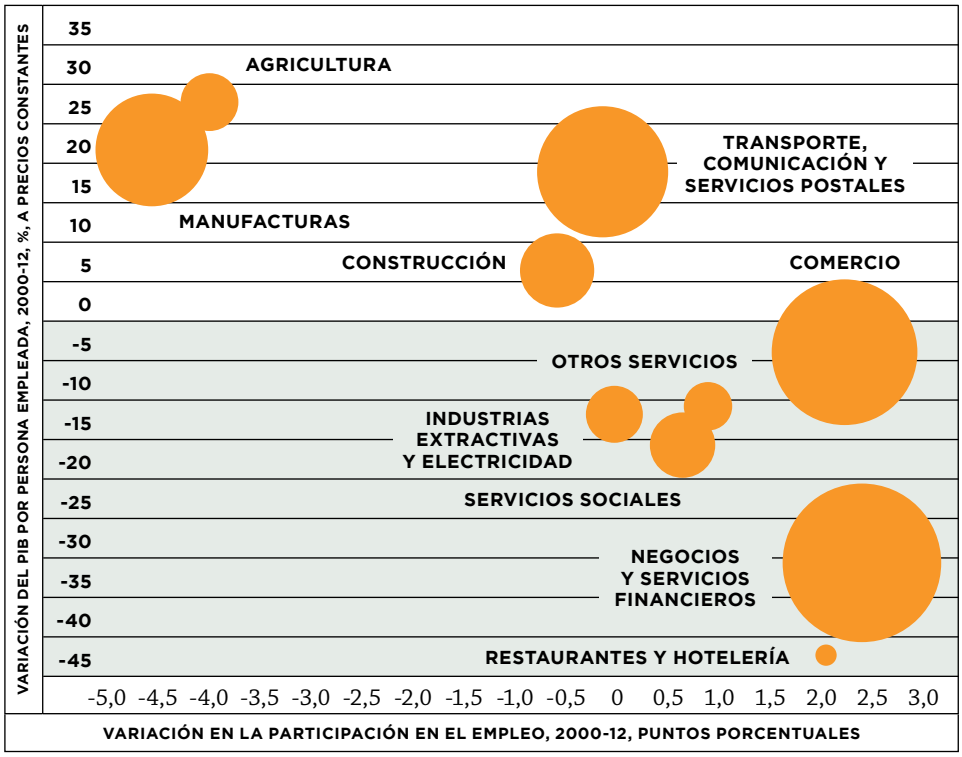
1999
2009
Tasa de crecimiento anual 1999-2009 (%)

Número de empleados	≤10	11-500	>500
Participación en el empleo 2009, %	42	38	20
Participación en el empleo 1999, %	39	41	20

Fuente: Censos Económicos 1999, Censos Económicos 2009, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; McKinsey Global Institute analysis.
MGI (2014).

GRÁFICO 9

Desde 2000, la productividad ha caído en 6 de los 10 sectores de la economía mexicana



Tamaño de la burbuja = Crecimiento absoluto del PIB, 2000-12

Fuente: MGI (2014).

Para ello, tenemos dos estrategias: comenzar con las empresas pequeñas, las tiendas familiares y las empresas tradicionales, y brindarles ayuda para que crezcan y se modernicen. El lado positivo es que, de hecho, hay muchas cosas que podrían hacer esas empresas pequeñas para volverse más productivas. Y también se cuenta con información que indica que el Gobierno puede tomar medidas para mejorar su desempeño: brindarles la asistencia técnica necesaria y/o créditos más accesibles.

Por otro lado, no está para nada claro que ésta sea la estrategia correcta para un país como México. El problema es que ya desde el comienzo hay demasiadas empresas pequeñas tradicionales y la gran mayoría es improductiva por motivos inherentes, de modo que nunca serán tan productivas como quisiéramos, ya que gran parte de su productividad está vinculada, por ejemplo, con la deficiencia de las capacidades, con el capital humano de sus dueños.

Si observamos la evolución industrial, ¿de dónde provienen realmente las empresas exitosas? Rara vez provienen de empresas muy pequeñas. Entonces, la evolución tradicional no es empezar con dos empleados y llegar a ser una empresa muy grande. De hecho, eso es extremadamente raro, seguro que no es así cómo comenzó Techint. En general se empieza ya siendo una empresa relativamente grande, una empresa moderna, una empresa mediana, y luego se crece a partir de allí.

Eso indica que una estrategia alternativa que se centre en las empresas medianas a grandes y las ayude a expandirse a expensas de las empresas pequeñas puede ser más productiva, porque éste será el conjunto de empresas que dará origen a las futuras estrellas de productividad.

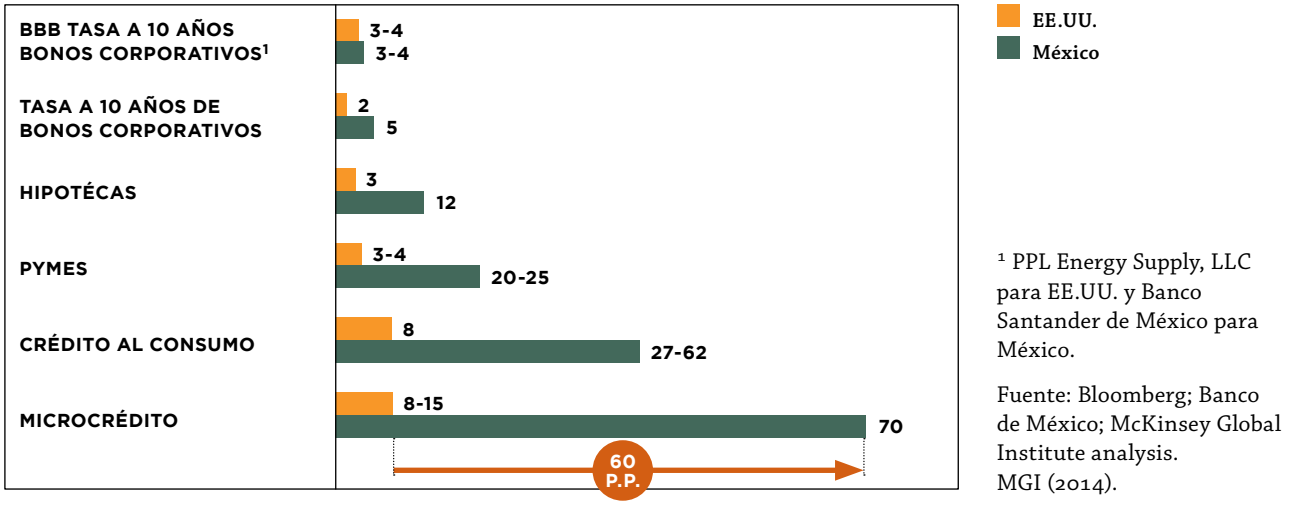
De modo que la pregunta ahora es cómo harán las autoridades responsables de diseñar las políticas para apuntar a estas empresas medianas que son las futuras ganadoras y ayudarlas a expandirse considerablemente, no sólo en términos de inversión en capacidad, sino también en términos de empleo.

¿El problema del crédito les impide expandirse? Los datos disponibles indican que es un problema que afecta principalmente a las empresas tradicionales más pequeñas pero no necesariamente a las formales, a las empresas

GRÁFICO 10

Las tasas de bonos corporativos en México son comparables a los de EE.UU., los créditos para PyMEs y los microcréditos son mucho más caros

Tasa de interés de distintos tipos de deuda, % anual



[1] PPL Energy Supply, LLC para EE.UU. y Banco Santander de México para México.

Fuente: Bloomberg; Banco de México; McKinsey Global Institute analysis. MGI (2014).

medianas. En términos comparativos, los costos por intereses de las empresas más grandes no son muy diferentes de los de Estados Unidos, de modo que el problema empieza a surgir cuando nos acercamos al sector de las empresas más pequeñas, donde la (gran) brecha empieza a abrirse en términos de costos del crédito.

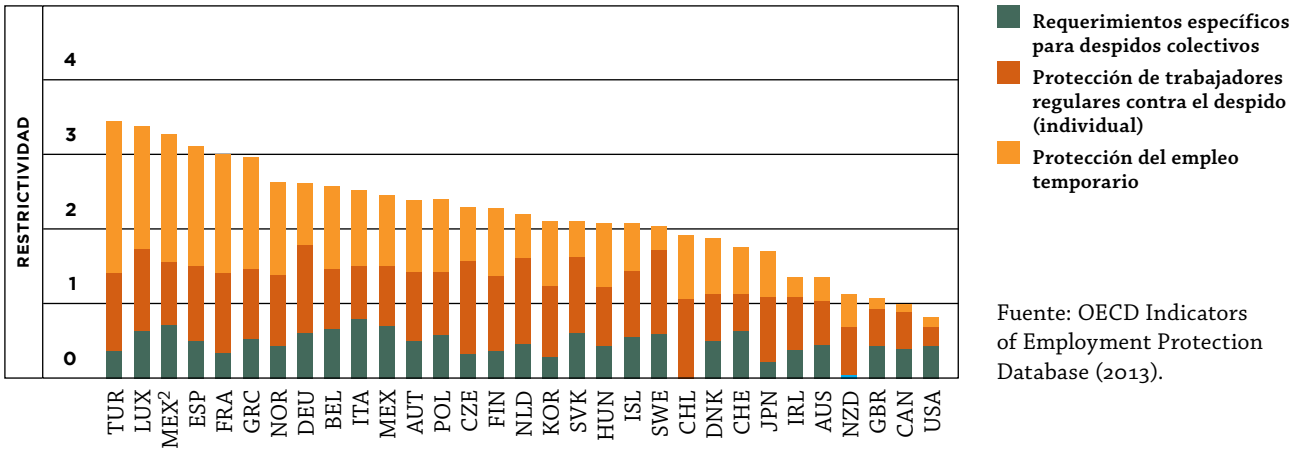
En este sentido, este análisis indica que los problemas no son necesariamente con los mercados financieros.

Entonces, ¿existe algún problema de flexibilidad en el mercado laboral? Nuevamente, en este tema parece que México ha progresado un poco. El *Gráfico 11*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muestra que México ha pasado de ser uno de los países en la OCDE con legislación de protección del empleo más restrictiva a un lugar intermedio, lo que indica que México ya ha progresado considerablemente.

GRÁFICO 11

Restrictividad de la legislación laboral

Escala desde 0 (menos restrictiva) a 6 (más restrictiva), 2008[1]



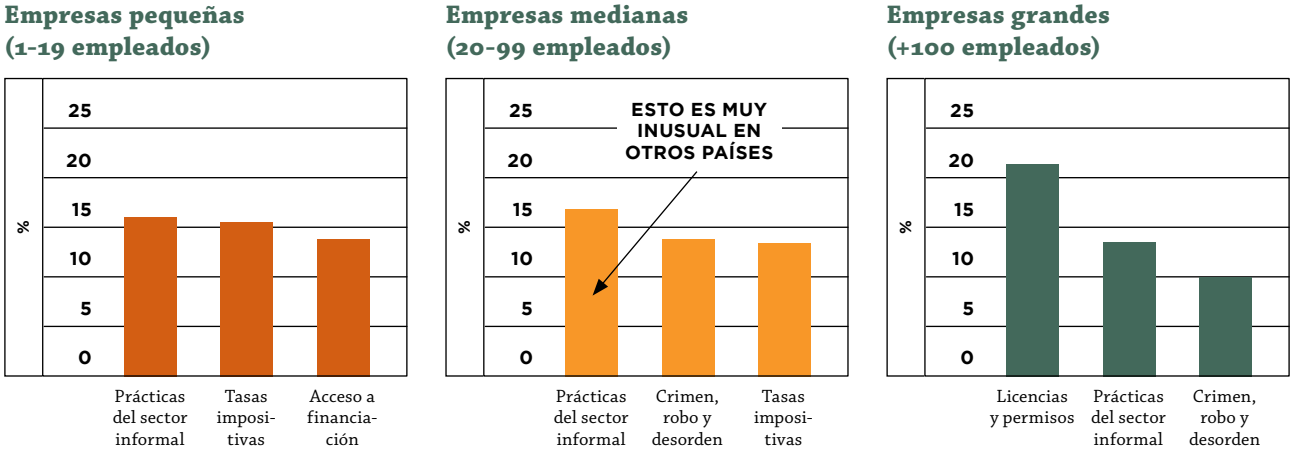
Fuente: OECD Indicators of Employment Protection Database (2013).

1 Para todos los países excepto México, datos para 2013.

2. Previo a la reforma de 2012 de la Ley Federal de Trabajo, la cual entró en vigencia el 1° de Diciembre de 2012.

GRÁFICO 12

Porcentaje de firmas que consideran al problema como principal obstáculo



Fuente: Enterprise Surveys, México 2010.

Quizá sea mejor preguntar directamente a las empresas cuáles son sus quejas. Si observamos las encuestas empresariales del Banco Mundial, han dividido a los encuestados en tres grupos de empresas: empresas pequeñas, empresas medianas y empresas grandes. Entonces, en el *Gráfico 12,* presentamos los tres problemas principales que han identificado estos grupos de empresas con respecto a lo que restringe su crecimiento. Me gustaría centrarme en las empresas medianas: algo que se destaca son *las prácticas del sector informal*. Este problema sigue surgiendo: algunas de las ventajas que tienen las empresas informales cuando compiten con empresas organizadas y registradas son los costos y las desventajas competitivas que impiden a las empresas medianas expandir su participación en el mercado.

Cabe mencionar otros dos temas: el *delito, los robos y la falta de orden,* que es realmente un gran problema, y las tasas de impuestos. No consideraría el segundo ya que esto sucede sistemáticamente en todo el mundo: las empresas siempre se quejan de los impuestos. México es muy especial, en términos comparativos, en la identificación de prácticas de empresas del sector informal como uno de los impedimentos u obstáculos esenciales que tienen las empresas medianas.

Cuando observamos lo que está haciendo actualmente el Gobierno, noto un poco de desconexión entre las estrategias existentes y el tipo de estrategia de transformación que creo que se necesita.

Por un lado, las políticas del Gobierno se centran en las pymes. La estrategia con las pymes es esencialmente proporcionar financiamiento para capacitación, tecnología, financiación más barata e información de mercado. La ventaja política de esta estrategia se entiende fácilmente porque es allí donde realmente están todos los trabajadores. Pero el problema es que la gran mayoría de estas empresas son precisamente empresas en donde los trabajadores no deberían estar. De modo que no queda del todo claro que se esté haciendo algo bueno por la economía cuando, esencialmente, se les permite seguir estando en el sector de empresas pequeñas, el sector menos productivo.

Entonces es crucial separar la política social de la política de crecimiento: lo que puede ser bueno en términos de llegar a una gran cantidad de empleados permitiendo que sobrevivan los segmentos menos productivos de la economía no necesariamente es lo que hace crecer la economía y genera empleo en sus partes modernas.

Por otro lado, tenemos el apoyo a las partes de la economía que realizan más investigación y desarrollo o son más innovadoras. Estos son los sectores que se considerarán estratégicos (tecnologías de la información y la comunicación, biotecnología y software). Tengamos en cuenta que, para una economía que está estancada en el nivel medio de ingreso, como México, esto no va a impulsar el crecimiento porque el empleo que pueden ofrecer estos sectores es limitado para el tipo de trabajadores que tiene México. De modo que tendrá un impacto limitado en relación con una transformación de toda la economía.

De nuevo, lo que intento destacar es la necesidad de centrarse en el tipo de empresas de donde es más probable que provenga el crecimiento, incluida la capacidad de generar más empleo, y que esas empresas probablemente sean las que están entre los dos segmentos: ni las empresas más pequeñas ni las empresas de más alta tecnología. Son las empresas de tecnología media y tamaño mediano que serán las futuras áreas de crecimiento.

Si la estrategia se centrara en estas empresas, habría un elemento importante de generación de empleo. Este es uno de los problemas que pasan por alto muchas de las estrategias de política industrial: se centran en la inversión, en la capacidad, en la innovación y en investigación y desarrollo, pero todo eso, en última instancia, no dará frutos en términos de crecimiento de la productividad en toda la economía si, al mismo tiempo, no genera empleo. Entonces lo que sucede es que los trabajadores terminan trasladándose nuevamente a las partes tradicionales y menos productivas de la economía, y se reproduce este problema de los Dos Méxicos.

La conversación sobre estas políticas industriales, o políticas de desarrollo productivo, ha cambiado completamente hoy en día en el sentido de que se reconoce mucho más que los Gobiernos exitosos llevan a cabo determinados tipos de políticas de desarrollo productivo, participan con el sector privado. Pero éste es un tipo de participación muy diferente del que suele tener la política industrial anticuada, que implica salir del enfoque de la política industrial que solía ser seleccionar una cantidad de sectores prioritarios y tener una cantidad de instrumentos de políticas, como créditos baratos o subsidios, y que esa sea la política industrial.

En cambio, lo que aprendemos de Asia es que la política industrial es un proceso, es un estado mental, un proceso continuo por el cual el sector público y el Gobierno, en todos los niveles, participan con el sector privado en un diálogo y en un proceso de colaboración estratégica, donde tanto las empresas como el Gobierno deben cumplir con los objetivos. Un proceso en el cual el Gobierno debe aprender en dónde están los obstáculos y limitaciones que tienen las empresas, porque son muy coyunturales y probablemente sean muy diferentes de un sector a otro y de un tamaño de empresa a otro. Un proceso que incluye la experimentación. De hecho, una de las lecciones principales de China es la predisposición a la experimentación a sabiendas de que puede no funcionar.

Pero, por supuesto, la experimentación requiere coordinación y supervisión, y la capacidad de revisar las políticas cuando las cosas no están funcionando. Y creo que esos son los elementos que más faltan institucionalmente en las políticas industriales de América Latina. Considero que las empresas también tienen una gran responsabilidad, que no es sólo responsabilidad del Gobierno. Es muy importante que las empresas y sus asociaciones acudan al Gobierno con propuestas realistas que no sólo incluyan el pedido de *queremos que nos protejan o que nos den subsidios o que nos hagan más ricos,* sino que también sirvan para resolver el problema de cómo generar empleo, generar crecimiento. Es una negociación bilateral: las empresas y asociaciones de negocios también deben elaborar planes de acción de conformidad con los objetivos públicos.

Concluiré con los tres puntos principales: *1)* Lo que aprendimos de la experiencia global y de México deja en claro, en particular, que la estrategia exterior no es suficiente para impulsar el crecimiento en el resto de la economía si la economía interna tiene un desempeño deficiente. La economía puede tener una parte transable que es extremadamente competitiva pero la economía en su conjunto, en realidad, no es competitiva. *2)* Debemos centrarnos en la productividad y la competitividad de toda la economía, para lo cual no sólo hay que observar cómo le va al comercio exterior y a la inversión extranjera. Debemos asegurarnos de que estén suficientemente integradas en una estrategia más amplia de cambio estructural en toda la economía, con el cual se trasladen los trabajadores y los recursos de las empresas más pequeñas y las partes de baja productividad a las empresas modernas y más grandes. *3)* Por último, debemos unir al economista y al ingeniero, es decir, debemos ser pragmáticos y no doctrinarios. Creo que el motivo por el cual los ingenieros tuvieron éxito en Asia es que hubo un método pragmático de predisposición y capacidad para probar cosas nuevas. Para ello se requiere un diálogo institucionalizado y una colaboración entre el Gobierno y el sector privado, que es esencial para desarrollar todos los niveles de empresas, no sólo las grandes, sino particularmente las empresas medianas en México.

¿Cómo aprovechar la reforma energética para impulsar el crecimiento económico de México?

JAIME ZABLUDOVSKY K.
COMEXI, México

I. INTRODUCCIÓN

La reforma energética aprobada en agosto de 2014, es uno de los cambios económicos más importantes de México durante las últimas décadas. Sus principales objetivos son: *1*. Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo; *2*. Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como empresas productivas del Estado 100 por ciento mexicanas; *3*. Explotar yacimientos de hidrocarburos a los que hasta ahora no se tenía acceso; *4*. Incrementar la producción, transformación, distribución de hidrocarburos y aprovechamiento de la cadena petroquímica; *5*. Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras; *6*. Incrementar el empleo en el sector energético y en el resto de la economía.

Una cabal implementación de la reforma permitirá profundizar la integración de América del Norte iniciada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como aprovechar la dotación de recursos energéticos de la región y potenciar a México como un centro de producción manufacturero.

La apertura del sector energético a la inversión privada, nacional y extranjera, debería traducirse, en el mediano plazo, en una reducción de los precios del gas natural y de las tarifas eléctricas de México, lo que representa una oportunidad para que las empresas que actualmente importan productos que son intensivos en insumos energéticos dejen de hacerlo y empiecen a producir dichos productos para el mercado nacional. También, la reforma permitirá promover a la industria que aprovisiona el sector energético. En el presente ensayo se revisan estos temas. En la segunda sección se analizan las oportunidades para transformar el sector manufacturero de México; en la tercera, se contrastan las políticas que Noruega y Brasil han seguido para promover sus industrias energéticas y la relevancia de estas experiencias para el caso mexicano; en la cuarta, se identifican algunas áreas de oportunidad para aprovechar la reforma energética mexicana; y por último, se presentan algunas conclusiones.

II. OPORTUNIDADES PARA TRANSFORMAR EL SECTOR MANUFACTURERO DE MÉXICO

En las dos décadas que han transcurrido desde la entrada en vigor del TLCAN, los flujos de comercio exterior y de inversión extranjera han crecido con gran dinamismo. Entre 1994 y 2013, el valor de las exportaciones no petroleras de México se ha multiplicado 7,5 veces, al pasar de 44 miles de millones de dólares el año anterior a la entrada en vigor del tratado a 331 en 2013 *(Gráfico 1)*. La inversión extranjera, por su parte, se ha incrementado de casi 5 miles de millones de dólares en 1993 a 42 miles de millones de dólares, con un crecimiento promedio del 11 por ciento durante los últimos 20 años *(Gráfico 2)*.

El sector exportador mexicano ha sido el principal motor del crecimiento económico durante estos veinte años, y, también, el generador de los mejores empleos del país. El aumento de la competividad externa del país, medida como la participación en el total de las compras externas de bienes de EE.UU., ha sido notable. Entre 1993 y 2013, este indicador pasó del 7 al 13 por ciento, desplazando a Canadá como el segundo proveedor en el mercado estadounidense. Hoy México le vende a EE.UU. 246 miles de millones de dólares, monto similar al que Japón y Alemania juntos y que el resto de América Latina en su conjunto le proveen al mercado estadounidense *(Cuadro 1)*.

Sin embargo, es claro que el gran éxito exportador no se ha generalizado al resto de la economía y que el valor agregado de las ventas externas también está por debajo del de las economías más desarrolladas. Mientras que las exportaciones no petroleras han crecido a una tasa promedio anual de 10 por ciento entre 1994 y 2013, el PIB real de México lo ha hecho 2,6 por ciento y su contenido nacional es de 24 por ciento, mientras que el de China es de 49 por ciento (Blyde, 2013).

El alto costo de la energía y la falta de abasto en la cadena petroquímica, han sido algunos de los eslabones perdidos que han impedido un mejor desempeño económico, mayores niveles de exportación y, sobretodo, de valor agregado mexicano.

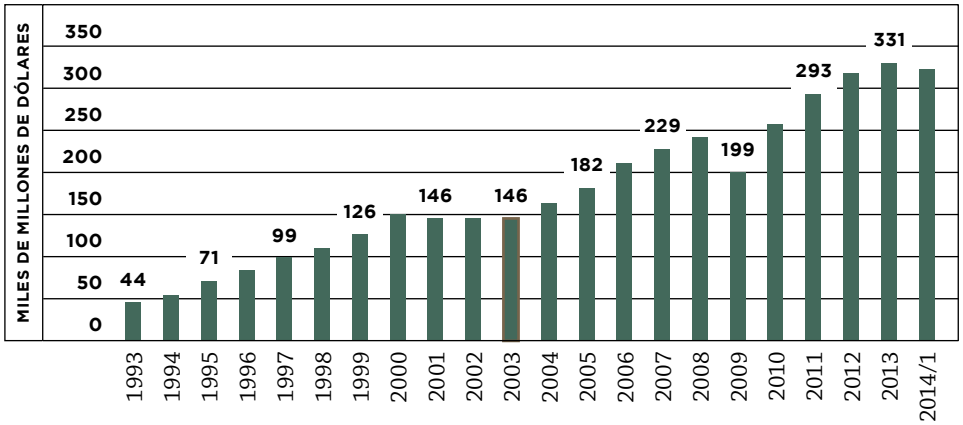
Como se puede observar en el *Gráfico 3,* las tarifas de electricidad en México se encuentran entre las más altas del mundo y son casi el doble que las prevalecientes en el mercado de nuestro principal socio comercial.

El suministro de electricidad en México es no sólo más caro sino que también adolece de infraestructura eficiente, presenta cuellos de botella y serios problemas de confiabilidad y continuidad. En verano de 2013 esta situación dio lugar a una *alerta crítica* de desabasto de gas natural, que obligó a racionar el suministro de combustible en buena parte del país con serias afectaciones para la actividad industrial y el crecimiento económico en México. De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competetitividad, los recortes de gas o *alertas críticas* se incrementaron 125 por ciento en los pasados 4 años, causando pérdidas por $1,5 billones al sector industrial (*Gráficos 4* y 5), lo que representó 0,3 por ciento del PIB.

Las restricciones a la inversión privada y a la competencia prevalecientes en México hasta antes de la reforma, impidieron el desarrollo de sectores industriales intensivos en el uso de energía. Ante la falta de suministro interno de estos productos, el país tuvo que recurrir a las importaciones. Como se muestra en el *Gráfico 6* y en el *Cuadro 2,* el 31 por ciento de las importaciones totales en México, corresponden a insumos que son altamente intensivos en el uso de energía. La reforma energética abre la posibilidad de que estos insumos sean producidos en México y, con ello, se sustituyan importaciones. Entre los sectores que se podrían ver beneficiados de la apertura destacan los de petróleo, carbón, papel y química.

GRÁFICO 1

Exportaciones no petroleras de México

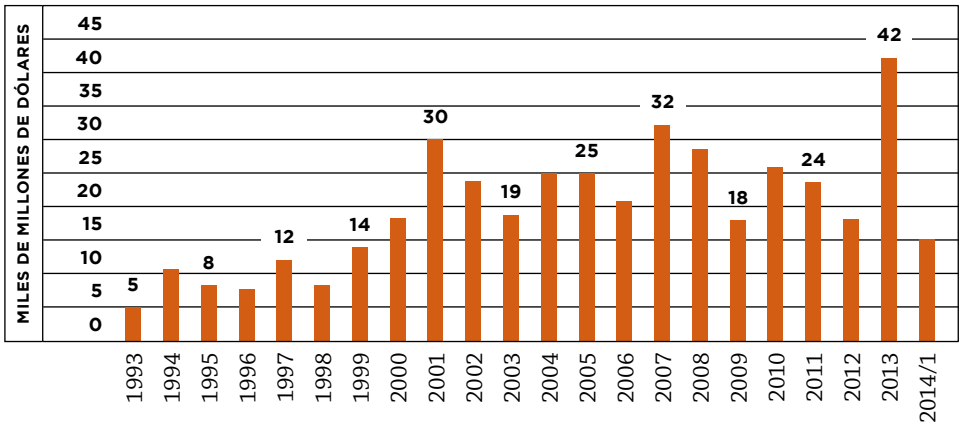


Fuente: INEGI.

/1: Con información disponible a noviembre 2014

GRÁFICO 2

Inversión extranjera directa en México



Fuente: Secretaría de Economía.

/1: Con información disponible al 30 de septiembre de 2014

CUADRO 1

Importaciones estadounidenses no petroleras

(Miles de millones de dólares)

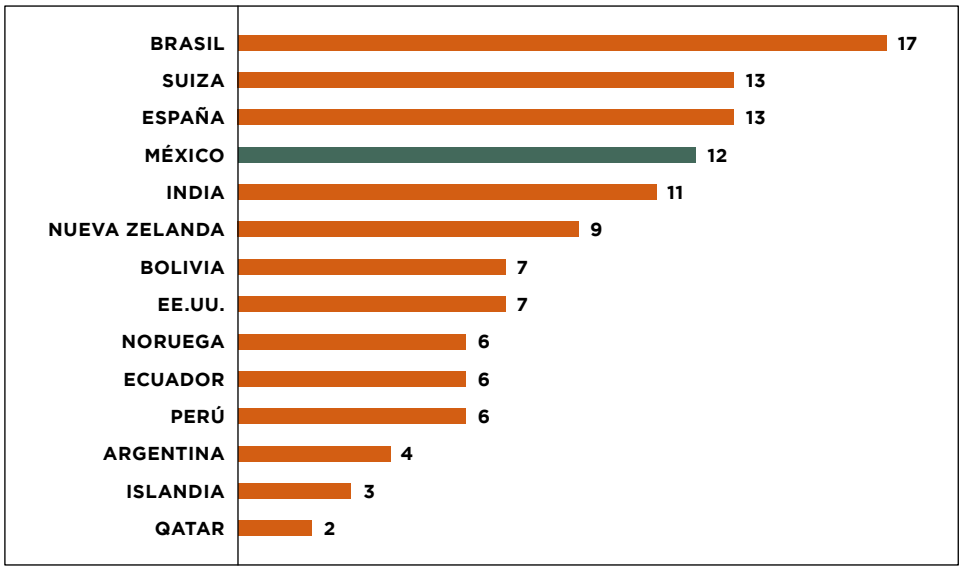
País		1993	2013	Part. 93 (%)	Part. 13 (%)	Crec. 93-13 (%)
1°	China	31	440	6	23	1320
2°	México	35	246	7	13	602
3°	Canadá	99	223	19	12	125
4°	Japón	107	138	20	7	29
5°	Alemania	28	114	5	6	308
6°	Corea Sur	17	59	3	3	248
7°	Reino Unido	19	45	4	2	139
8°	Francia	15	43	3	2	189
	Otros	172	579	33	31	236
	Total	**525**	**1.887**	**100**	**100**	**259**

Fuente: USITC.

GRÁFICO 3

Tarifas de electricidad, 2007

Centavos de dólar por kWh

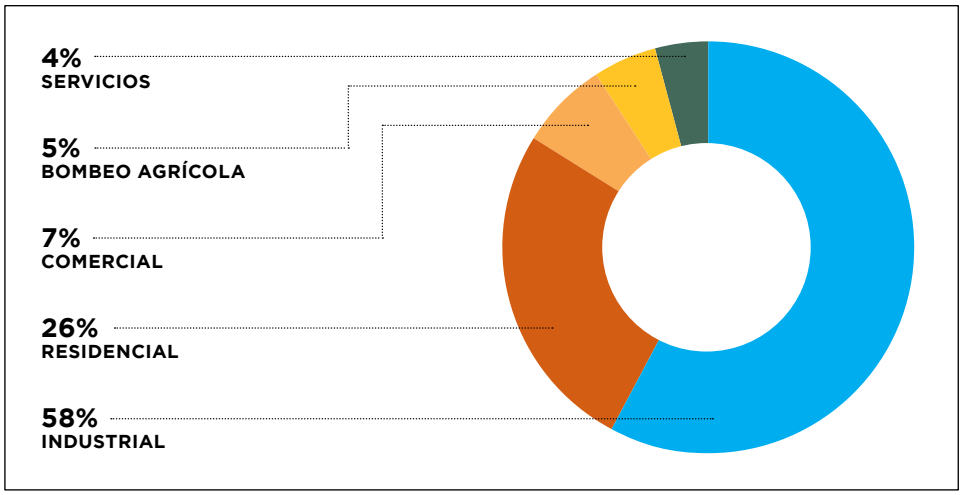


Fuente: J.P. Morgan, 2014.

GRÁFICO 4

Distribución de las ventas internas de energía eléctrica por sector

2011 (%)

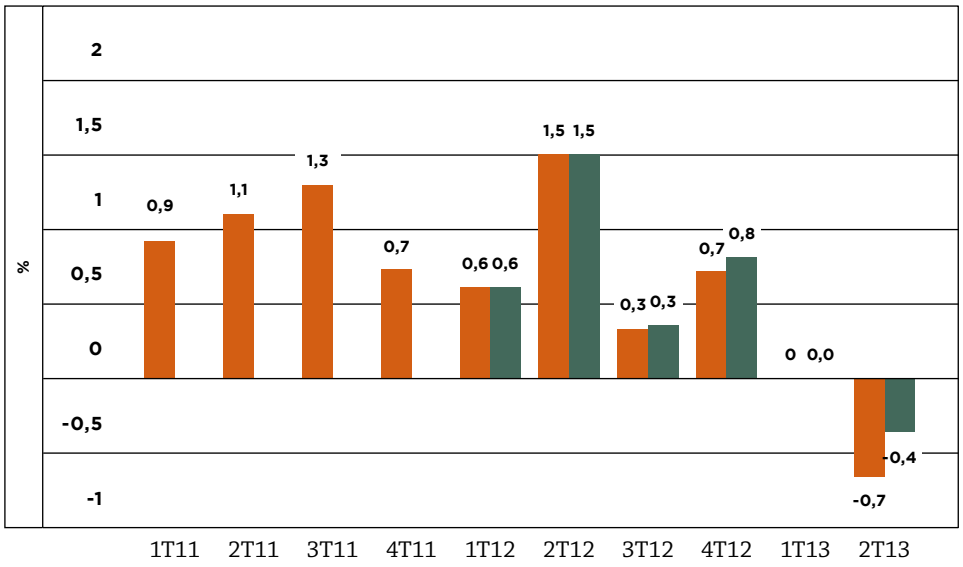


Fuente: SENER, 2012.

GRÁFICO 5

Impacto de la escasez de gas en el PIB trimestral

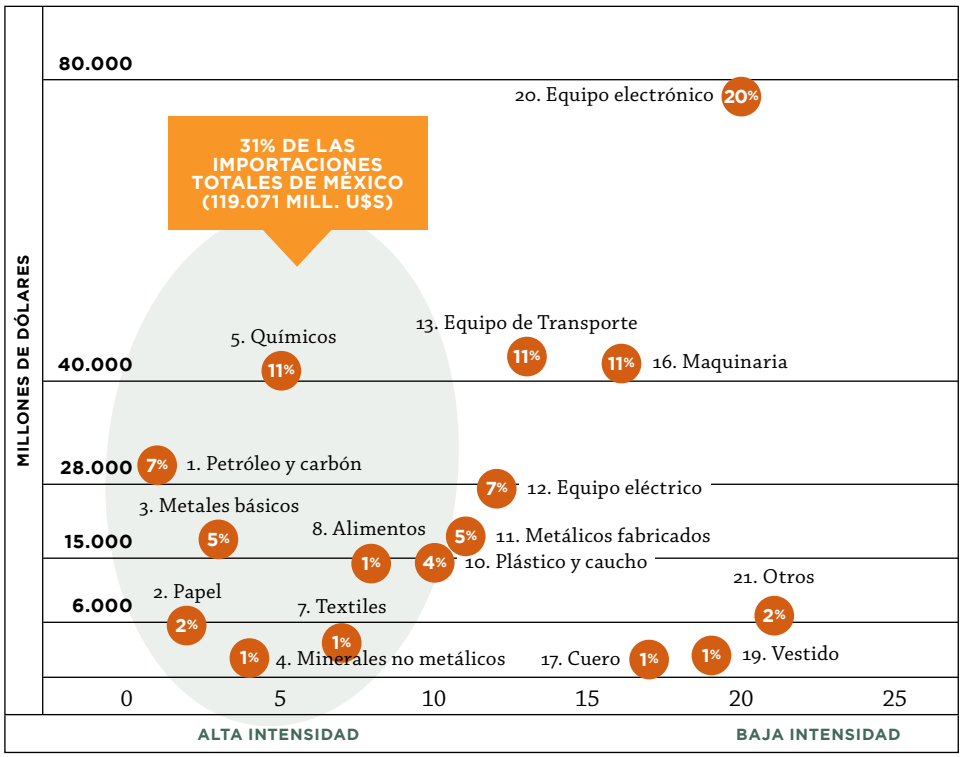
Tasas de crecimiento del PIB trimestral, %



Fuente: J.P. Morgan, 2014.

GRÁFICO 6

Intensidad en el uso de energía de las importaciones mexicanas



Fuente: Elaboración propia con información de William R. Melick, 2014.

CUADRO 2

Productos importados de acuerdo a su intensidad en el uso de energía

(Miles de millones de dólares)

Intensidad	Industria	2013	Part. (%)
Alta	Químicos	41	11
	Petróleo y productos de carbón	28	7
	Metales básicos	18	5
	Alimentos	15	4
	Papel	7	2
	Textiles	5	1
	Productos minerales no metálicos	3	1
	Productos de madera	1	0,4
Media	Equipo de transporte	43	11
	Equipo eléctrico, electrodomésticos y componentes	25	7
	Productos metálicos fabricados	19	5
	Productos de plástico y caucho	15	4
	Fibras para la industria textil	1	0,3
	Imprenta	1	0,3
Baja	Cómputo y equipo electrónico	78	20
	Maquinaria	42	11
	Otras manufacturas	8	2
	Prendas de vestir	3	1
	Cuero y productos relacionados	2	1
	Bebidas y tabaco	2	0,4
	Muebles y productos relacionados	1	0,4
Subtotal cadena petroquímica		**109**	**29**
Total industrias manufactureras		**360**	**94**
Importaciones totales de México		**381**	**100**

Fuente: Elaboración propia con información de William R. Melick, 2014.

III. EXPERIENCIA INTERNACIONAL: NORUEGA Y BRASIL

Uno de los temas más debatidos y recurrentes asociados a la industria energética es el del desarrollo de la industria nacional. Con frecuencia se arguye que los procesos de apertura del sector energético son una oportunidad que no se debe desaprovechar para promover la proveeduría nacional. Bajo los argumentos de industria infantil, economías de escala y, en general, el de apalancar el desarrollo de la industria nacional en el sector energético, muchos países que han descubierto yacimientos petrolíferos han adoptado una plétora de políticas para *promover* sus sectores industriales. A continuación se revisan someramente dos de estas experiencias: Noruega y Brasil.

Caso Noruega

Noruega es uno de los casos más exitosos de desarrollo de la industria petrolera, no sólo desde el punto de vista de promoción de la proveeduría local y el valor agregado nacional, sino también en la administración de la renta petrolera y el manejo de la política macroeconómica.

El descubrimiento de yacimientos petroleros en las aguas profundas de los litorales noruegos a principios de los setenta, dio lugar a una política industrial para promover la participación local. Sin embargo, esto se hizo con gran flexibilidad y pragmatismo, apalancado las medidas de promoción en las ventajas comparativas del país y reconociendo las debilidades y carencias. Noruega dio énfasis a toda la cadena productiva, utilizó el poder del Estado para inducir el desarrollo de contenido nacional, sin medidas coercitivas, a la vez que incentivó el aprovechamiento de la base industrial existente (armadoras de barcos y navegación, industria metálica y minería). Asimismo, reconoció las debilidades existentes y la importancia de contar con insumos a precios y calidades internacionales. Así, por ejemplo, al tiempo que se daba una oportunidad *justa* de participación a las empresas locales, y se exigía que se les incluyera obligatoriamente en las licitaciones, no se excluyó a las empresas extranjeras y tampoco se restringieron las importaciones, para promover su producción local. En el caso de la tubería, por el contrario, se reconoció que la competitividad de toda la cadena energética y, por ende, del resto de la economía noruega dependía de contar con insumos en las mejores condiciones posibles.

Para inducir la incorporación de productores locales, el gobierno realizaba una *consulta* interna previo a la asignación de cada contrato, y llevaba a cabo una *negociación* con los concesionarios durante el proceso de asignación para definir planes de contenido local sobre bases competitivas. Adicionalmente, promovió la asociación entre empresas locales y extranjeras y la participación de ciudadanos noruegos en las empresas extranjeras, a fin de que obtuvieran capacitación y apoyó la investigación y desarrollo con universidades noruegas.

El caso noruego contó, también, con una coyuntura internacional muy favorable y la coincidencia de varios factores que facilitaron el despegue de la industria energética noruega. Como resultado del embargo petrolero de principios de los setenta, los precios internacionales del petróleo eran muy altos, lo que justificaba incursionar en un terreno hasta entonces inexplorado, es decir, el aprovechamiento de yacimientos petroleros en aguas profundas. El mismo embargo petrolero también implicó que las compañías petroleras occidentales vieran restringidas sus operaciones en los yacimientos de los países árabes, lo que se tradujo en un gran apetito por parte de estas empresas para buscar oportunidades en yacimientos nuevos.

La existencia de una industria naviera muy competitiva y con gran conocimiento para operar en las costas noruegas, pudo ser aprovechada para desarrollar la industria energética. De esta manera, más que tratar de promover una industria infantil, se buscó hacer crecer eficientemente, un sector que ya había mostrado su capacidad de competir. Finalmente, Noruega también es un caso ejemplar de esterilización de la renta petrolera, manejo prudente de la política macroeconómica para reducir los impactos de la *enfermedad*

holandesa[1] y, sobre todo manejo intertemporal de la riqueza proveniente de recursos no renovables para transformarlos en riqueza renovable. El fondo soberano de Noruega maneja actualmente 893 mil millones de dólares (SWFI, 2014), 54 por ciento por arriba del PIB del país y representa 155.580 dólares por cada habitante[2].

[1] Se entiende por enfermedad holandesa cuando se presentan cambios en la estructura de producción como consecuencia de un *shock* favorable, por ejemplo, descubrimiento de recursos naturales o incremento del precio internacional de productos exportables. Como consecuencia, se contraen otros sectores o se aprecia el tipo de cambio real (Brahmbhatt, *et.al,* 2010).

[2] Su mandato básico consiste en que sólo puede gastar los rendimientos reales sobre el acervo, de forma tal que el valor de los activos no renovables se mantiene (Per Heum, 2008).

Caso Brasil

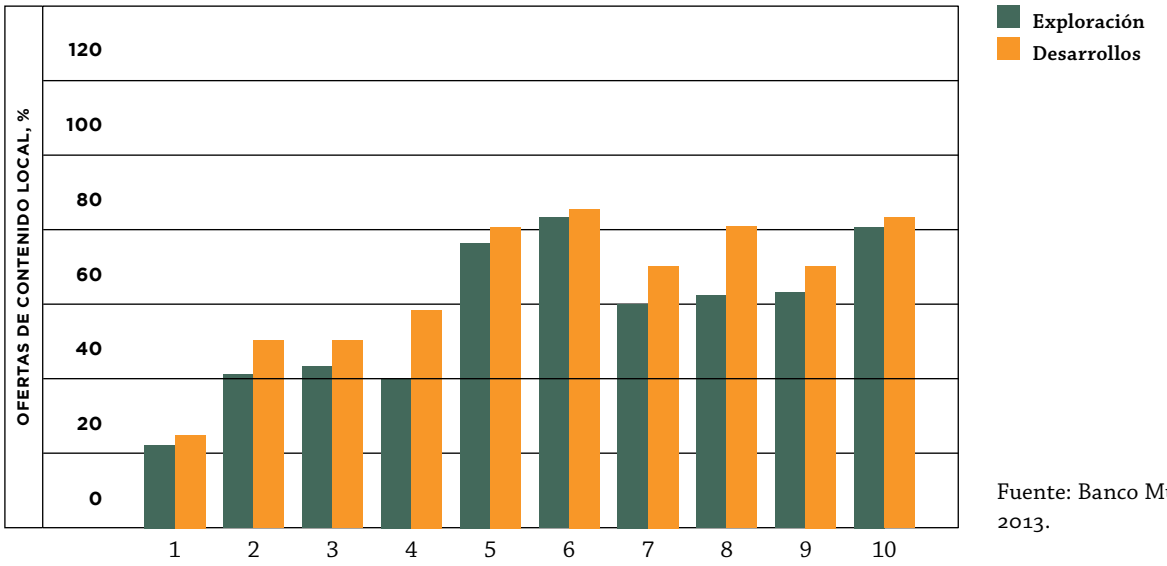
La experiencia noruega contrasta con el caso brasileño. A partir de 1995, Brasil inició la apertura del sector petrolero, y con ello, una ambiciosa política industrial, muy dirigida y detallada. Uno de los componentes más importantes de esta política fue el establecimiento de requisitos de contenido nacional por arriba del 50 por ciento en todas las concesiones de gas y petróleo *(Gráfico 7).* Para asegurar el cumplimiento de estos requisitos, las empresas estaban sujetas a certificación y auditorías, siempre privilegiando a los proveedores nacionales, e incluso obligando a las empresa extranjeras a incluir en el negocio a proveedores nacionales.

Sin embargo, la evidencia indica que el resultado de estos programas ha sido una proveeduría relativamente más cara y menos confiable. Así, la promoción del contenido nacional ha sido a expensas de la competitividad de la industria energética, en particular, y del resto de la economía brasileña en general. El *Cuadro 3,* contiene algunos ejemplos de las distorsiones generadas por estas políticas.

GRÁFICO 7

Requerimiento de contenido nacional en Brasil

Promedio del contenido local ofrecido en diferentes subastas: Brasil, 1999 - 2007



Fuente: Banco Mundial, 2013.

CUADRO 3

Distorsiones por políticas

Productos	Precio (mercado brasileño)	Tiempo de entrega (mercado brasileño)
Bombas	Similar	Mejor
Válvulas	10 - 30% más caro	Mejor
Tuberías	20 - 40% más caro	Similar
Accesorios para tuberías	30 - 50% más caro	Mejor
Recipientes a presión	30 - 50% más caro	Bueno
Intercambiadores de calor	30 - 40% más caro	Bueno
Instrumentales	30% más caro	Bueno
Eléctricos:		
- Paneles	Similar	Mejor
- Cables	10 - 15% más caro	Bueno

Fuente: Banco Mundial, 2013.

IV. ¿CÓMO APROVECHAR LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO?

Claramente, la apertura del sector energético representa una gran oportunidad para reducir el costo del gas y la electricidad en México *(Gráfico 8),* y promover la integración de la industria petroquímica. Sin embargo, para que esto suceda se requieren, entre otras cosas, un gran programa de inversión en infraestructura que permita transportar y distribuir los hidrocarburos y la electricidad, y una regulación ambiental al sector, comparable a la prevaleciente en EE.UU.

En el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018, el sector energía concentra aproximadamente el 50 por ciento del presupuesto destinado a infraestructura para el período (del cual el 7,72 por ciento corresponde a la Comisión Federal de Electricidad y el 42,57 por ciento a Petróleos Mexicanos), seguido por inversiones en desarrollo urbano y vivienda (24 por ciento), y comunicaciones y transporte (17 por ciento), entre otros *(Cuadro 4).*

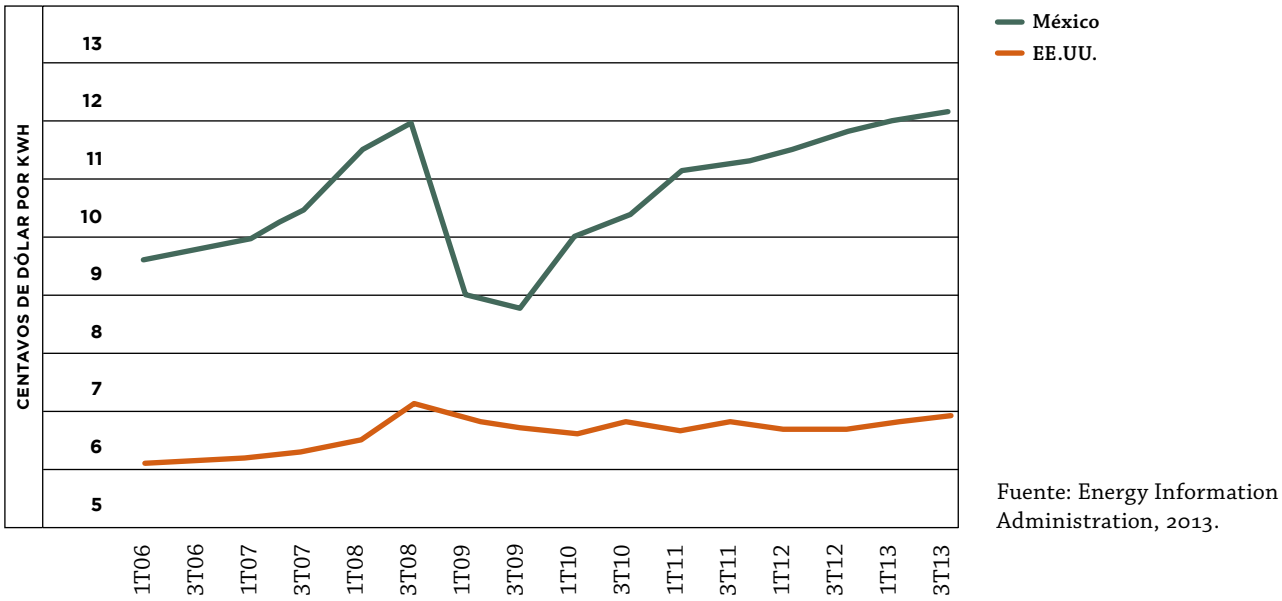
Como se puede observar en los *Mapas 1* y *2,* buena parte del país no cuenta todavía con oleoductos y gasoductos, sin embargo, en el PNI, se prevé la construcción de más de 6.500 km de gasoductos. De acuerdo a un documento elaborado por J.P Morgan (2014), los gasoductos que actualmente existen, permiten importar una capacidad de 3 billones de pies cúbicos diarios, pero se podría duplicar cuando se completen los gasoductos en Sonora, Chihuahua y Los Ramones (*Mapa 3* y *Cuadro 5*).

Además de una política industrial inteligente y eficiente, que no premie la proveeduría nacional en la industria energética a expensas del resto de la economía, se requiere una regulación ambiental competitiva. En este frente es recomendable emular el caso de Texas que considera al gas como energía limpia con los beneficios fiscales correspondientes. En México, la Ley de la Industria Eléctrica obliga a los consumidores de electricidad a tener una proporción de su consumo de fuentes *limpias*. La mayor parte del crecimiento en generación de electricidad de CFE y del sector privado se dará en plantas de generación de Ciclo Combinado basadas en gas natural. Sin embargo, estás plantas no quedaron consideradas como fuentes *limpias* en dicha ley.

GRÁFICO 8

Tarifas de la industria eléctrica de México y EE.UU.

Centavos de dólar por kWh



Fuente: Energy Information Administration, 2013.

CUADRO 4

Número de proyectos y montos de inversión incluidos en el PNI 2014-2018

Concepto	Número de proyectos	Millones de pesos	Part. por valor de la inversión (%)
Energía	262	3.897.902	50
Desarrollo urbano y vivienda	4	1.860.741	24
Comunicaciones y transportes	223	1.320.109	17
Hidráulico	84	417.756	5
Turismo	83	181.242	2
Salud	87	72.800	1
Total	**743**	**7.750.550**	**100**

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

MAPA 1

Oleoductos



Fuente: Council on Foreign Relations, 2014

MAPA 2

Gasoductos



Fuente: Council on Foreign Relations, 2014

MAPA 3

Construcción de Gaseoductos en México. Sistema Nacional de Gasoductos (SNG)



CUADRO 5

Construcción de Gasoductos en México

Estrategia integral

Gasoductos de México	Longitud (km)	Inversión (u$s millones)
Los Ramones	842	2.535
1 Ramones Fase I**	114	688
2 Ramones Fase II	728	1847
Noreste	1944	2.411
3 El Encino (Chih.) - Topolobampo (Sin.)	574	1008
4 Sásabe - Guaymas	544	569
5 Guaymas - El Oro	364	429
6 El Oro - Mazatlán	462	405
Otros gasoductos	1.032	1.304
7 Tamazunchale	229	468
8 Zacatecas	172	70
9 Morelos	172	246
10 Mayakán	76	125
11 Chihuahua***	383	395
Total	**3.818**	**6.250**

Gasoductos internacionales	Longitud (km)	Inversión (u$s millones)
12 Agua Dulce - Frontera	200	828
13 Tucson - Sásabe	97	208
Total	**297**	**1.036**

Fuente: Secretaría de Energía, 2013.

* Incluye los proyectos de la Estrategia Integral, así como los 222km del gasoducto rehabilitado de Jáltipan-Salina Cruz.

** El proyecto Los Ramones I considera la terminal de compresión Los Ramones.

*** El gasoducto de Chihuahua comenzó a operar en Julio de 2013.

Política Industrial asociada con la reforma energética en México

Indudablemente, la reforma energética representa una gran oportunidad para resolver algunos de los problemas que han aquejado a la economía mexicana y que han impedido alcanzar tasas de crecimiento más altas. Sin embargo, en el diseño de una política industrial asociada a la reforma, se corre el riesgo de confundir los objetivos con los medios. Con mucha frecuencia se piensa que el propósito fundamental de una política industrial anclada en la liberalización del sector energético debe de ser hacia adentro de ese propio sector, perdiendo de vista el impacto sobre el resto de la economía.

Por varias razones, este enfoque es particularmente problemático en economías diversificadas. En primer lugar, porque una política que privilegia al sector energético puede distraer recursos hacia esta actividad a expensas del resto de la economía. En segundo lugar, y como lo sugiere el caso brasileño, si con el ánimo de promover la integración nacional del sector energético no se minimizan los costos del suministro de los energéticos, se puede afectar el resto del aparato productivo. En este sentido, preocupa que las disposiciones de requisitos de integración nacional incorporados en la reforma mexicana de 2014 pudieran generar estas distorsiones, además de los costos de administración de este sistema y los incentivos perversos que pudieran surgir.

Finalmente, está la congruencia de estas disposiciones de contenido nacional con las obligaciones internacionales de México, de manera particular el TLCAN y la OMC. Para algunos observadores, el requisito de contenido nacional pudiera ser incompatible con, por ejemplo, el capítulo 11 del TLCAN, que prohíbe la imposición de requisitos de desempeño a los inversionistas, incluyendo el contenido nacional (IQOM, 2014 y 2013). En el transitorio séptimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, se establece que *"las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México"*. No obstante, en la práctica habrá que ver cómo se instrumentan estas disposiciones y la interpretación de su compatibilidad con los compromisos comerciales internacionales de México que realizan las contrapartes comerciales mexicanas.

En la medida en que la liberalización del sector energético promueva que en México prevalezcan los precios de energía más competitivos, de forma tal que la industria energética, pero, sobre todo, el resto de la economía nacional cuente con petróleo, gas y electricidad en precios y condiciones de suministro comparables a las de EE.UU., se estará avanzando en la integración energética de América del Norte.

El otro objetivo, igualmente importante, es el de maximizar la extracción de la renta petrolera por parte del estado mexicano, y que esta renta sea utilizada con una perspectiva intertemporal de eficiencia y equidad. De forma tal que la riqueza, representada por un recurso no renovable que, en principio, es propiedad de todos los mexicanos –de hoy y de las generaciones venideras– sea utilizado con criterios de justicia intertemporal.

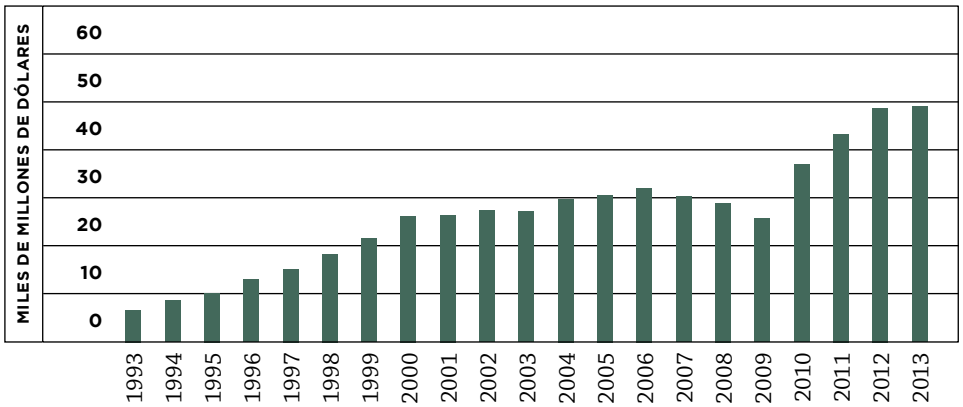
La reforma energética abre un gran espacio para, aprendiendo de los casos noruego y brasileño, así como de las experiencias exitosas de la industria automotriz y aeronáutica en México[3], se generen externalidades positivas en la economía local, a través de negociaciones entre los diferentes niveles de gobierno y los inversionistas. Los paquetes de apoyos específicos podrían considerar beneficios fiscales, tales como exenciones en impuestos como el predial o sobre nómina, además de facilidades con la construcción de infraestructura pública. También es recomendable promover asociaciones con las principales universidades del país para contar con personal capacitado, como ejemplo está la Universidad Aeroespacial en Querétaro.

[3] Para promover el desarrollo de las industrias automotriz y aeronáutica se desarrollaron paquetes de apoyo *ad hoc* para la instalación de *empresas ancla,* a partir de las cuales se desarrollarían posteriormente exitosos *clusters industriales*.

GRÁFICO 11

Importaciones de EE.UU. de origen México

Aeroespacial

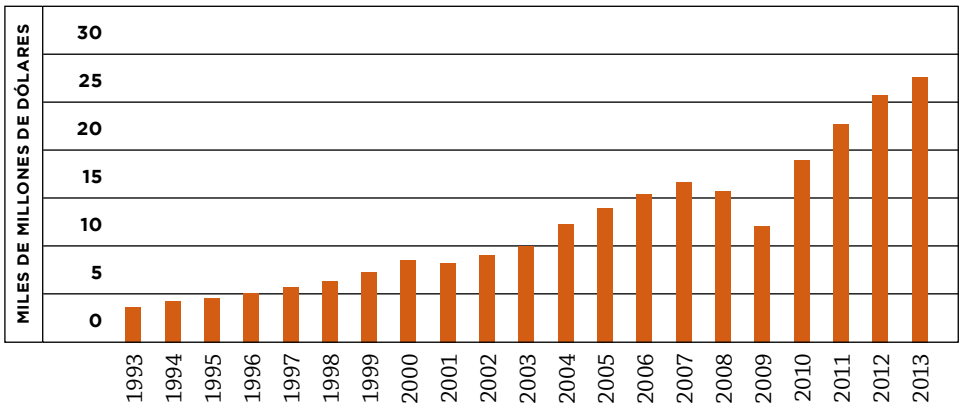


Fuente: USITC y SE.

GRÁFICO 12

Importaciones de EE.UU. de origen México

Autopartes



Fuente: USITC y SE.

V. CONCLUSIÓN

La reforma energética promulgada por México en 2014 representa una gran oportunidad para promover el crecimiento económico del país. La apertura fomentará el establecimiento de industrias intensivas en el uso de energía, abaratará los costos de los energéticos para el resto de la economía, y ampliará las oportunidades de exportación (*Gráfico 13* y *Cuadro 6*).

La experiencia reciente de EE.UU. ilustra el impacto favorable que la reducción de los precios de la energía ha tenido sobre el desempeño del sector exportador de este país. De acuerdo a un estudio del Fondo Monetario Internacional, el aumento marginal de las exportaciones de EE.UU. debido a los menores precios del gas en el denominado *shale gas boom* del año 2008 al 2012 fue, en promedio, de 6 por ciento y, de manera muy particular, la participación de las exportaciones intensivas en el uso de energía en el total casi se duplicó del año 2000 al 2012 *(Gráfico 14)*.

La apertura del sector energético es la reforma económica más importante realizada por México desde la entrada en vigor del TLCAN. Como en su momento lo hizo este tratado, la reforma energética abre muchas oportunidades de inversión y permitirá profundizar la integración económica de América del Norte, fortaleciendo la plataforma manufacturera y aumentando la competitividad de la región.

CUADRO 6

Productos exportados de acuerdo a su intensidad en el uso de energía

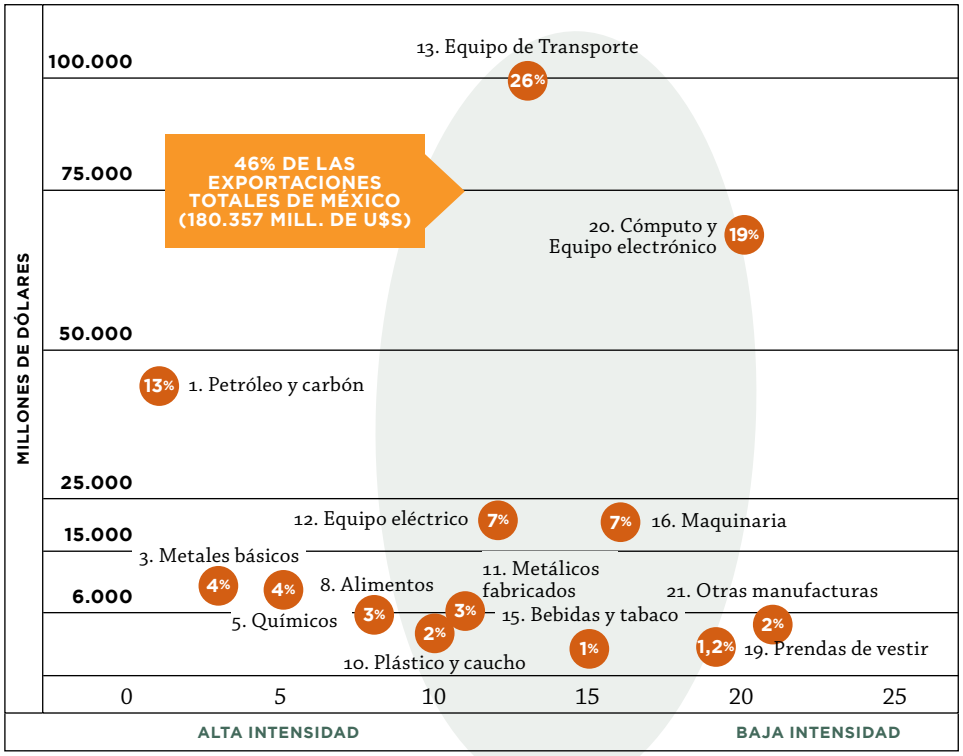
Miles de millones de dólares

Intensidad	Industria	2013	Part. (%)
Alta	Petróleo y productos de carbón	49	13
	Metales básicos	15	4
	Químicos	14	4
	Alimentos	10	3
	Productos minerales no metálicos	4	1
	Papel	2	1
	Textiles	1	0,3
	Productos de madera	0	0,1
Media	Equipo de transporte	100	26
	Equipo eléctrico, electrodomésticos y componentes	25	7
	Productos metálicos fabricados	10	3
	Productos de plástico y caucho	7	2
	Fibras para la industria textil	1	0,3
	Imprenta	1	0,1
Baja	Cómputo y equipo electrónico	74	19
	Maquinaria	25	7
	Otras manufacturas	8	2
	Prendas de vestir	4	1
	Bebidas y tabaco	4	1
	Muebles y productos relacionados	2	1
	Cuero y productos relacionados	1	0,4
Subtotal cadena petroquímica		**94**	**25**
Total industrias manufactureras		**359**	**94**
Exportaciones totales de México		**380**	**100**

Fuente: Elaboración propia con información de William R. Melick, 2014.

GRÁFICO 13

Intensidad energética de las exportaciones mexicanas

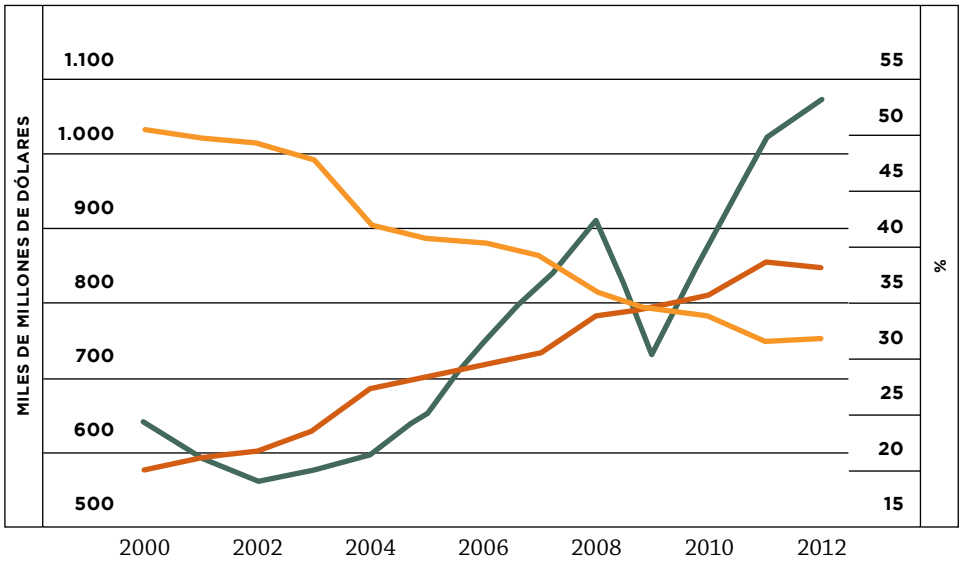


Fuente: Elaboración propia con información de William R. Melick, 2014.

GRÁFICO 14

Exportaciones del sector manufacturero

Porcentaje del total de las manufacturas exportadas por EE.UU.



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2014.

BIBLIOGRAFÍA

Aluisio de Lima Campos. *Local Content Requirements in the Oil and Gas Sector.* Washington College of Law. Vienna, September, 2013.

Blyde, Juan. *The Participation of Mexico in Global Supply Chains. The Challenge of AddingMexican Value.* Banco Interamericano de Desarrollo. Technical note No. IDB-TN-596. Septiembre 2013.

Brahmbhatt, M.,Canuto, O., Vostroknutova, E. *Dealing with Dutch Disease.* The World Bank, Poverty reduction and economic management (PREM) network. Number 16. Junio 2010.

International Monetary Fund. *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties.* Washington. Octubre 2014.

IQOM Inteligencia Comercial 2013. *Las obligaciones internacionales de México prohíben la imposición de cumplir con contenido nacional a las inversiones privadas en el sector energético.* Publicado: 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.iqomla.com/IQOM-LA-Web/Docs/d.do?acc=vn&id=10574&pid=137

IQOM Inteligencia Comercial 2014. *Establecese metodología para calcular el contenido nacional en asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.* Publicado: 13 de noviembre de 2014. Disponible en: http://www.iqomla.com/IQOM-LA-Web/Docs/d.do?acc=vn&id=11030&pid=137

Melick William R. *The Energy Boom and Manufacturing in the United States.* Board of Governors of the Federal Reserve System. Number 1108. June 2014.

Nur Cristiani, CFA. *Latin America Equity Research.* J.P. Morgan. Octubre 2014.

Per Heum. *Local Content Development-experiences from oil and gas activities in Norway.* Institute For Research in Economics and Business Administration Bergen. February 2008.

SENER 2012. *Prospectiva del Sector Eléctrico 2012-2026.*

Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI), 2014. *Sovereign Wealth und Rankings.* Disponible en: http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/

Tordo, S., Warner, M., Manzano, O. y Anouti, Y. *Local Content Policies in the Oil and Gas sector.* World Bank Study. Washington, D.C. World Bank. 2013.

CONCLUSIONES PANEL 3

La reforma y su impacto económico en México

El tercer panel referido al rol de la manufactura y la estrategia de crecimiento de México ante la reforma energética y los cambios globales, cerró con una breve exposición del moderador, Dr. Luis Rubio (CIDAC México), y una ronda de preguntas y respuestas.

Luis Rubio, presidente del *think tank* CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.), planteó su exposición en torno a tres interrogantes, que luego se enriquecieron con el aporte del público. Qué oportunidades representa para el sistema manufacturero de México; qué puede aprender de dos experiencias internacionales en particular, la brasileña y la noruega; y cómo aprovechar la reforma, fueron las preguntas que delinearon esta etapa del panel.

Entre las oportunidades que se enumeraron para el sistema industrial mexicano, L. Rubio mencionó *"la profundización de la integración económica en América del Norte"* que permitirá, aprovechar la dotación de recursos de una de las regiones más abundantes y ricas, no sólo en recursos no renovables sino en recursos renovables, como demografía y recursos humanos". Es decir, *"hacer de México una potencia manufacturera más grande y más dinámica de lo que ya es"*. Agregó que la reforma *"viene a resolver el tema de que los costos de la energía en México, y la interrupción de la cadena petroquímica, que han sido un lastre para toda la economía, y en particular para el sector exportador"*.

El público agregó que si la reforma se traduce en tarifas de electricidad más bajas para el uso industrial, entonces las pequeñas y medianas empresas se verán beneficiadas, independientemente del sector al que pertenezcan. Además, recordaron las políticas industriales de los años '90 y plantearon los posibles impactos inesperados que podría tener la reforma en la economía y la sociedad mexicana. En este sentido acordaron que *"es necesario hacer una reforma fiscal que cierre la brecha y reduzca nuestras condiciones y la dependencia de los recursos petroleros"*.

Respecto de las **experiencias brasileñas y noruegas,** el presidente del CIDAC expresó que en el caso de Brasil se trata de *"políticas industriales de los '50"* cuyo objetivo *"no es el resto de la economía, es el sector energético"*, por eso *"impusieron requisitos de contenido nacional a toda la cadena"*. Para él es el ejemplo de lo que *"no hay que hacer"*. El resultado de esta iniciativa es *"o un producto final (energía, petroquímicos y electricidad) más caro o la renta petrolera se está quedando con esos eslabones"*. Rubio ve como un ejemplo *"más cualitativo"* al caso noruego que tiene *"énfasis en la cadena productiva y en la competitividad de la economía noruega"*, que supo aprovechar sus ventajas comparativas y permitió la participación de empresas locales y extranjeras, el desarrollo de proveedores locales y un manejo de la renta de mediano y largo plazo.

Finalmente, para Luis Rubio el *"objetivo central de la reforma energética mexicana debe ser abaratar los costos de energía"* (principalmente gas y electricidad), *"de manera que podamos cerrar la brecha de precios con Estados Unidos, y que podamos completar la carta de suministro de la petroquímica"*. Esto impondrá la necesidad de armonizar regulaciones ambientales con EE.UU. Además, se necesitará extender la red de gasoductos y oleoductos para integrar sectores marginados de México a un modelo de economía más moderna que integre a más y diversos actores de la sociedad.

Comentarios del Sr. Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo



Felicito al Grupo Techint por esta convocatoria. Creo que reuniones de esta dimensión y con este nivel de actores, enriquecen mucho más la discusión, que lo que sucede en los grandes congresos con discursos y monólogos interminables. Bajo este formato, todo el mundo tiene oportunidad de participar y reflexionar sobre lo que se está diciendo, para ver si tenemos una visión común respecto hacia dónde deberíamos ir.

Vayamos ahora a los temas discutidos en el Seminario.

SOBRE EL PANEL 1 MANUFACTURA EN NORTEAMÉRICA: OPORTUNIDADES PARA MÉXICO

Considero que la visión de Jaime Serra va en el mismo sentido que la de Dani Rodrik, uno de los economistas más destacados en el análisis de la política industrial. También creo que mucho de lo que ellos ponen en la mesa está contemplado en el diseño de la estrategia de política pública de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto.

Jaime Serra nos dice que México tiene una gran oportunidad porque *"puede ser la plataforma manufacturera de América del Norte"*. Jaime destaca las ventajas que ha dejado el TLCAN y luego precisa el punto en donde nos encontramos. Identifica las líneas estratégicas que el país debería seguir en función de los factores por los cuales México aporta competitividad a la región.

Ello coincide con la visión de la política pública del Gobierno de México, ya que un objetivo estratégico con respecto a Norteamérica es transitar de una *zona de libre comercio* a una *zona de integración productiva*. En este contexto, un tema relevante es la *reducción de los costos de transacción,* donde sobresalen los temas siguientes:

Costos por cruce fronterizos. Es increíble observar que durante los últimos años se han incrementado los tiempos de cruce de un tráiler en la frontera. Se han duplicado los tiempos actuales con respecto a los que existían cuando terminamos de negociar el TLCAN. La semana pasada estuve en Washington con la gente

de UPS y Federal Express y me dijeron que ahora se están tardando en cruzar casi el mismo número de horas que implica bajar de la costa oeste a la frontera: entre ocho y nueve horas.

Por lo tanto, la agenda bilateral entre el Presidente Obama y el Presidente Peña está construida fundamentalmente en temas fronterizos. Cada tres meses se hace un seguimiento, a través de una agenda de trabajo donde participan representantes de todas las agencias gubernamentales. Algunos temas en la agenda incluyen puntos fronterizos, facilitación de la integración del transporte de ferrocarriles, módulos logísticos de interconexión, y cumplimiento de las obligaciones TLCAN en materia de transporte carretero. Cabe destacar que, justamente, la semana pasada se cumplieron tres años de la prueba piloto y ahora tenemos que pasar a la apertura total del transporte entre México y Estados Unidos.

Estándares. En este contexto hay un tema que es necesario revivir, el de la armonización de los estándares. No podemos estar en una región que, por una parte, está integrando sus capacidades productivas y, por otra parte, los países que la integran (Estados Unidos, México y Canadá) tienen diferentes requisitos técnicos .

Productividad laboral. Sobresale que la productividad de la mano de obra en China se ha venido deteriorando, con salarios más altos y una productividad menos competitiva, en contraste con América del Norte y México, en donde ha mejorado. De acuerdo con un estudio elaborado por The Boston Consulting Group[1], el cual mide los costos de producción y la competitividad global en la manufactura entre las 25 economías exportadoras más importantes, México y Estados Unidos son los dos países mejor posicionados debido a que registraron un incremento de su competitividad frente a todos los demás; un crecimiento moderado de sus salarios; ganancias sostenidas en productividad, tasas de cambio estables y bajos costos energéticos, entre 2004 y 2014.

Precios de la energía. América del Norte tiene una muy importante ventaja competitiva. Imaginen lo que implica cuando se comparan los precios del gas en América del Norte de aproximadamente $4,2 dólares por millón de BTU, con respecto a los $12 que se están pagando en otras partes del mundo, o los $13 - $14 dólares por millón de BTU que se pagan en Asia. Obviamente, esto da una ventaja importante en costos. Esta ventaja se vuelve muy relevante en el sector transporte y en el sector industrial, los cuales constituyen el corazón de la economía global y de la mexicana, debido a que consumen la mayor parte de los energéticos.

En el caso de la industria, esta ventaja adquiere relevancia para aquellos sectores vinculados a los mercados de exportación[2]. Por ejemplo, en industrias como la del acero o del cemento, la energía representa el 25% de su costo de producción. El caso del acero particularmente importante, ya que esta industria es la que presenta una mayor intensidad energética en nuestro país, con un consumo que representa 13% del total que utiliza toda la planta industrial[3]. Por lo que, para esta industria, una baja en los precios del gas y la electricidad, resultará en una disminución de sus costos de operación, y el fortalecimiento de su competitividad.

[1] Boston Consulting Group, *The Shifting Economic of Global Manufacturing: How Cost Competitiveness Is Changing Worldwide,* Agosto de 2014, el cual incluye el Índice Costo-Competitividad Global de la Manufactura *(BCG's Global Manufacturing Cost-Competitiveness Index),* mediante el cual se analizan cuatro impulsores directos de la competitividad: 1) salarios, 2) crecimiento de la productividad, 3) costos de la energía y 4) tasas de cambio.

[2] El documento presentado en el *Panel 3 (¿Cómo aprovechar la Reforma Energética para impulsar el Crecimiento Económico de México?)* por Jaime Zabludovsky incluye una gráfica donde muestra la intensidad energética de las exportaciones mexicanas, donde destaca que el 31% de las exportaciones totales de México presentan una alta intensidad energética.

[3] SENER, *Balance Nacional de Energía 2013,* "Figura 19. Consumo final energético por sector y energético, 2013", p.36 y SENER, Sistema de Información Energética. Balance Nacional de Energía: Consumo final de energía por sector. 2013. Información oportuna. Ambas fuentes pueden ser verificadas en las siguientes ligas: http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/Balance_2013.pdf, y http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=IE7C02.

Estos cuatros temas, junto con otros que integran la agenda bilateral con Estados Unidos, permitirán reducir los costos de transacción.

Muchos de los temas bajo discusión, como lo ha mencionado Jaime Serra, están vinculados al tema de negociaciones internacionales.

Él habló sobre la importancia de la agenda extraregional para impulsar la competitividad de América del Norte. Al respecto, mencionó dos importantes negociaciones comerciales: TPP (Trans-Pacific-Partnership) y TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), ambas lideradas por Estados Unidos. La primera con Asia y la segunda con Europa.

Las Negociaciones Internacionales: TPP

Para México es estratégica la alineación de América del Norte como región a través de nuestra participación en el TPP.[4] México no podía darse el lujo de no estar en este Tratado, ya que no participar implicaba perder lo que habíamos logrado con el TLCAN. Esto nos dejaría fuera de la visión actual de América del Norte para poder competir y exportar a otros mercados, particularmente a Asia, en donde México tiene importantes desafíos[5].

Por otra parte, desde fines de los ochenta y principios de los noventa, se inició el descuido de la manufactura en la región de América del Norte. Con ello se desintegraron importantes cadenas de valor. Esto sucedió cuando los norteamericanos consideraron innecesario mantener en esta región algunas cadenas productivas, lo que resultó en su traslado hacia China. Pero, con ello, se fue la tecnología y también se perdió la inversión en innovación. Esto es porque mucho de lo que se hace en el terreno práctico de la manufactura, viene acompañado de los esfuerzos de la innovación para transformar el esquema manufacturero. Y este reconocimiento apenas se rescata justamente, con esta visión de hacer renacer la manufactura.

Con el TPP estamos alineados con respecto a las negociaciones con Asia, aunque no se logró en las negociaciones con Europa; es decir TTIP. No quedó por nosotros, ni por los empresarios de los dos países, Estados Unidos y México, ni por las cámaras que los representan. El Presidente Obama sabía que la negociación del TTIP iba a estar lo suficientemente complicada. Nosotros siempre le dijimos que la participación de México hubiera sido de gran utilidad para el proceso de negociación.

Estados Unidos no compró la idea de negociar juntos TTIP, pero lo que sí compró fue que al concluir habría que ir por una convergencia de lo que cada país ya tiene negociado y evaluar en qué podríamos profundizar. De esta forma se estaría construyendo una convergencia de los tratados comerciales que tengan los tres países de América del Norte. Pero siempre teniendo claro que al estar negociando con Europa, se debe seguir manteniendo el contenido regional.

En este sentido, nuestros principales aliados son los mismos empresarios europeos. Son aquellos que han invertido en la industria de autopartes, los aliados de México para que el contenido de origen en la negociación México-Europa, no restrinja lo que ha sido un éxito para las inversiones europeas en México y, por lo tanto, hay que cuidar esa parte del terreno mientras no lleguemos a la convergencia.

En el caso de TPP, sin duda, hay novedades que no gustan al sector empresarial mexicano porque implican un estándar mayor y estar sujeto a solución de controversias. Este es el caso de los temas laboral y

[4] En el año 2008, los Estados Unidos se suman a la negociación del TPP. México y Canadá lo hacen en 2012.

[5] En 1994, los países que integraron la región TLCAN participaban con el 17,1% de las exportaciones mundiales, en 2000 con el 13,8% y en 2013 con el 12,9%. En esos mismos años, China pasó de un 2,8%, el cual mantuvo en el año 2000 (2,8%), a un 11,7% en 2013. Mientras en el período 1994-2013, la región TLCAN perdió participación de mercado en las exportaciones mundiales (-4,2 puntos porcentuales), China ganó terreno (9,0 puntos porcentuales). Fuente: SE con base en datos de la Organización Mundial de Comercio, *International Trade and Market Acces Data*.

ambiental. Pero, México no puede pedir ser excluido porque tiene TLCAN. En realidad lo que ello implica es respetar nuestras propias leyes.

En el siglo XXI, como país no podemos aspirar a jugar en las ligas mayores y tener reglas de segunda división. Lo que buscamos es que las disposiciones sean de acuerdo a nuestras leyes y que sean sujetas a un término de restricción o de cumplimiento comparable. En medio ambiente, se logró que las disciplinas impliquen lo que ya está aceptado por tratados multilaterales en la materia. Con ello se limita el compromiso sobre lo que aplicará el mecanismo de solución de controversias.

TPP está en un momento crítico. Si se cierra la negociación Estados Unidos-Japón, ello provocará un efecto dominó sobre las implicaciones en materia de acceso a mercado en la próxima reunión de Presidentes a efectuarse en China.

De nuevo, quedarnos afuera era simplemente inaceptable porque hubiera implicado ver cómo se desarrolla un juego donde nosotros perderíamos parte de lo que hemos logrado al no poder influir en los acuerdos en materia de reglas de origen y otros temas que son fundamentales para seguir procurando la integración de América del Norte.

SOBRE EL PANEL 2
MANUFACTURA EN ASIA: CHINA

El comercio bilateral entre México y China es de $67 mil millones de dólares lo que convierte a China en nuestro segundo socio comercial. El 92% de las importaciones mexicanas provenientes de China son insumos intermedios que se integran en nuestras cadenas de valor. Si bien tenemos tratados de libre comercio con 45 países, sólo tenemos un TLC con un país asiático: Japón. Lo anterior, a pesar de que Asia es la región que ha presentado, en los últimos años, las mayores tasas de crecimiento del mundo.

Es totalmente irresponsable que, por muchos años, México no haya definido una política clara, y con objetivos específicos en cuanto a la relación con China y con el resto de Asia. Desde el inicio de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, hemos empezado por definir qué queremos de esa relación. Sin duda, un objetivo debe ser mejorar nuestra presencia en el continente y nuestras relaciones comerciales.

Geopolíticamente sabemos dónde estamos y, por lo tanto, entendemos la importancia de estar en TPP; pero ello no excluye que tengamos una estrategia clara en la relación con China.

La inversión china en México se ha quintuplicado en los últimos 20 meses. Contamos con tres inversionistas en autopartes[6]. Ellos representan el 40 por ciento de la cadena de valor en su propia industria en China y están considerando producir desde México para el mercado de América del Norte, pues ello supondría, dado que nuestra ubicación geográfica nos permite actuar como plataforma de exportación a otras regiones del mundo, una ventaja para las empresas chinas, así como para las del de otros países.

En China no había sido reconocida la denominación de origen del tequila, ni había entrado al territorio chino. Hoy, gracias al relanzamiento de nuestra rela-

[6] Entre noviembre de 2012 y agosto de 2014, las empresas chinas del sector automotriz que realizaron inversiones en México fueron (1) Wafeng Auto Holding Group, (2) Ningbo Peiyuan Automobile Parts Manufacture Co., LTD y (3) Ningbo IKD Auto Products Co. LTD. Fuente: ProMéxico.

ción con dicho país, ya hay exportaciones de tequila mexicano a China. Además, se logró la certificación para exportar carne de puerco y *berries* frescas de México al mercado chino.

Recientemente, PYMES mexicanas participaron, por primera vez, en la Feria de Guangzhou en China. Se llevó a 200 empresarios mexicanos de diferentes sectores, a quienes se les facilitó una plataforma de 10 mil metros cuadrados de extensión. Ahora, tenemos el reto de traducirlo a resultados.

Sin duda, la meta es empezar a reducir la dependencia de insumos extranjeros en las cadenas de valor para mejorar la participación de empresas mexicanas en el contenido nacional de nuestras exportaciones. Ese es el objetivo del diseño de la política de fomento industrial para trabajar con 26 sectores estratégicos. Esto va en el mismo sentido que la recomendación de Dani Rodrik, y debe ser un trabajo de diálogo sector por sector. Construir el conjunto de políticas públicas no sólo con base en los beneficios transversales de las reformas, como el mejoramiento de los mercados financieros y resolviendo el costo de la energía; sino también definiendo políticas verticales y específicas para cada sector. El objetivo final es que la industria mexicana sea más eficiente y más productiva, pero no a través de imponer aranceles de protección que luego dañan a todos los eslabones de las cadenas productivas, tanto hacia atrás como hacia adelante.

Por ejemplo, la industria automotriz es una gran historia de éxito. Ya superamos a Brasil como plataforma de producción. México es el séptimo productor y el cuarto exportador mundial de vehículos; aunque hay debilidad del mercado interno. Ésta se explica por dos razones: (1) inundación de autos chatarra que ya son inservibles en Estados Unidos; y (2) los mercados financieros que no están funcionando en el esquema de financiamiento de consumo.

Estos temas están siendo alineados en otra instancia que encabeza el Presidente: el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM), donde participan el sector privado, Presidencia de la República y las Secretarías involucradas en los sectores económicos. Ahí hay un comité que está trabajando exclusivamente en cómo mejorar el entorno para la industria automotriz y uno de los temas específicos es, precisamente, el relativo al mercado interno de vehículos para México, en donde se ha venido trabajando en una agenda con acciones específicas para frenar la importación de autos chatarra y mejorar las condiciones en el sector financiero[7].

De regreso al tema de China, es oportuno preguntarnos: ¿Estamos preparados para iniciar un tratado de libre comercio con China? En la respuesta le damos la razón a nuestro amigo Enrique Dussel, no estamos listos. México no puede subir al *ring* a dar varias peleas

[7] Dicha agenda considera la implementación de medidas en cinco áreas: jurídica, aduanero-operativa, normativa, de mercado y estadística. Entre las medidas llevadas a cabo en 2014 destacan:

- La promoción de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 22 de octubre de 2014 en donde se declaran constitucionales: el Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados (prorrogado al 31 de diciembre de 2015); el Acuerdo por el que se dan a conocer las condiciones ambientales a que se sujetará la importación de vehículos usados; y las Normas Oficiales Mexicanas NOM-041-SEMARNAT-2006 y NOM-047-SEMARNAT-1999.
- La investigación a 54 agentes aduanales que ha derivado en la cancelación o suspensión de patentes a 29 de ellos, los cuales tramitaron el 49% de la importación total de vehículos usados.
- El establecimiento de horarios específicos para la importación de vehículos, así como de la obligación de presentar el título de propiedad que contenga el sello de la autoridad aduanera de Estados Unidos que certifique su legal exportación.

Derivado de éstas y otras medidas, en 2014 se logró una disminución del 29% en las importaciones de vehículos usados, respecto a 2013. Adicionalmente, en el marco del CCECEM, se promovió la actualización del Programa de Modernización del Autotransporte Federal y de Carga, anunciada en marzo de 2015. Asimismo, en materia de financiamiento, el CCECEM ha promovido diversas medidas para hacer más eficiente el proceso de otorgamiento de crédito, y para generar mayor información crediticia que aporte elementos adicionales a la banca de desarrollo para la determinación de la capacidad de crédito y que amplíe el acceso al financiamiento, particularmente a las PyMEs.

al mismo tiempo. Se debe privilegiar lo que se tiene en la agenda y ahora lo prioritario en la agenda es el TPP. No es posible meter más ruido a la interlocución con los sectores pues lo único que se va a logar es debilitar el posicionamiento. Tenemos que concentrarnos en nuestra estrategia. Iniciar una negociación de TLC con China desalinearía todo el esquema en este momento.

Eso no quiere decir que no se pueda avanzar con China en: (1) lograr una mejor integración en sectores estratégicos; (2) negociar un tratado de segunda generación en materia de inversión; y (3) profundizar el esquema de la relación que hoy tenemos con dicho país.

SOBRE EL PANEL 3
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOVER LA MANUFACTURA EN MÉXICO

Instrumentos de política pública

Dani Rodrik destaca que para implementar una *nueva política industrial,* se necesita no una, sino una serie de políticas públicas. En este sentido, la Secretaría de Economía está operando en varios frentes:

Consulta Sector Público-Sector Privado. Rodrik menciona la importancia del trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. Ese intercambio efectivo es algo que he privilegiado, a través de la consulta a los sectores productivos en materia de comercio exterior. En la época del NAFTA, se tuvo como instancia de consulta a la COECE (Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior), institución paraguas que aglutinó a todos los sectores. No obstante, cuando llegué a la Secretaría de Economía, me quedó claro que esta instancia de consulta estaba desmantelada, al grado que los negociadores tenían que estar consultando sector por sector. Ello implicó que, en ocasiones, incluso los productores de un bien agrícola que tenía una participación muy baja en relación al comercio total, podían frenar totalmente la negociación. Por lo tanto, lo que hicimos fue reconstruir el esquema de consultas paraguas, al más alto nivel con el Consejo Coordinador Empresarial y exigir que cada sector pusiera un representante en el cuarto de consultas. Dicho representante debe ser un industrial y no alguien que represente la burocracia de las cámaras. Por ello, reconstruimos el mecanismo de consulta para evitar que toda una negociación quede sujeta a los intereses de un sector aislado o de un producto específico que pudiera no tener interés en participar en el comercio internacional.

Enfoque Integral. Los comentarios de Dani Rodrik me llevan a que una política de fomento industrial debe ser comprensiva e integral, debe resultar del cruce entre la política de comercio exterior y la política de desarrollo industrial, e incluir no sólo la manufactura, sino también al sector servicios y comercio.

Apertura y cadenas de valor. Para avanzar en este tema, es necesario reconocer lo que México ha hecho desde 1986, año en que se integró al GATT, y lo que ha

logrado con la firma del TLCAN. En principio, implica que la política de fomento industrial debe considerar que México es una economía abierta, integrada al mundo y que ahora el objetivo es precisar cómo integrar las cadenas de valor de los sectores con los que estamos comerciando con el exterior y siempre bajo las premisas de mayor competitividad y productividad.

Productividad. La premisa que Dani Rodrik puso en la mesa en materia de participación de los sectores público y privado se refleja en lo que es la Comité Nacional de Productividad, en el cual están representados los sectores académico, empresarial, laboral y público. El diseño de esta instancia evita que haya una agenda burocrática sin soluciones.

Con respecto a la productividad en México, actualmente un 35% son sectores productivos altamente dinámicos, integrados a la economía global, como el sector automotriz que destacara previamente Jaime Zabludovsky, y un 65% están asociados con una economía de baja productividad, de pequeños establecimientos en el sector comercio, servicios y de sectores manufactureros tradicionales; que están muy alejados de la productividad internacional.

Dani Rodrik recomienda concentrarse en las empresas de tamaño mediano, con posibilidad de incrementar las cadenas de valor y así multiplicar el efecto generador de riqueza y empleo del 35% de la economía de alta dinámica e integración global. Pero, para el 65% restante, nos dice Rodrik, es necesario tener un esquema de intervención para, al menos, mejorar capacidades productivas y tecnológicas.

Les doy un ejemplo muy sencillo. En el sector comercio tenemos 600 mil establecimientos en el país que se dedican al esquema tradicional de *la tiendita de la esquina*. Sin embargo, el crecimiento de las tiendas de conveniencia y los grandes autoservicios ha generado una presión sobre la operación de estas tiendas. Si analizamos el ingreso más importante que hoy tiene una tienda de conveniencia encontramos que el 30% de la venta son servicios de telefonía. Esto significa que una tienda pequeña de abarrotes del barrio, al no tener conectividad, no puede vender servicios de telefonía. Por ello, estamos trabajando en una campaña nacional, para que los grandes productores que venden botanas y refrescos, ayuden a que no desaparezca el sistema tradicional de comercialización, y esto es en su interés ya que estas grandes empresas de alimentos y bebidas no quieren estar sujetos a los grandes comercializadores. Entonces lo que estamos haciendo es facilitarles a las tiendas de abarrotes el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) para ayudarles a manejar su inventario, para que puedan vender tiempo-aire, aceptar el pago vía tarjeta de débito o crédito y otros servicios. Estamos por esta vía conservando el empleo que dan entre 600 y 700 mil pequeñas tiendas en este país.

El tema es que hay que avanzar por la ampliación de las cadenas de valor, pero también hay que dar elementos que permitan facilitar el acceso a la tecnología y mejorar la productividad de los micro y pequeños negocios que están dispersos en la economía nacional.

Con respecto al tema del petróleo y reforma del sector energía, considero que fueron muy buenas las exposiciones que hicieron Duncan Wood y Jaime Zabludovsky. Yo sólo agregaría que hoy la ley otorga a la Secretaría de Economía atribuciones para llevar a cabo tres tareas muy específicas. Primero, determinar el punto de arranque del contenido nacional para todas las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos establecidas en el nuevo marco legal, aunque para aguas profundas se requerirá de un esfuerzo especial. Segundo, la obligación que se tiene de monitorear y verificar el contenido nacional. Tercero, la creación de un fideicomiso de fomento a las actividades del sector privado en el sector de energía; el objetivo es que a través de él se incluyan los temas de capacitación, certificación y financiamiento.

Con respecto al *contenido nacional,* la decisión es partir del 25% en el año 2015, que es lo que la realidad nos refleja en función del análisis de lo que se ha hecho hasta hoy en el sector petróleo. La meta a lograr en los próximos 10 años, es subirlo a un 35%.

En la Ley no hay una definición acerca de cómo se debe llegar en estos 10 años del 25% al 35%, si lo vamos a hacer a uno por ciento al año, si lo vamos a diferir para hacerlo en el último año, o si lo vamos a hacer a brincos cada dos años. Por lo tanto, ello va a depender de la realidad que estemos observando y de esa forma promover el esquema de integración de la industria.

Para *aguas profundas* no existe un porcentaje de arranque porque es un campo totalmente nuevo. Se tendrá que avanzar y ajustar acorde a la experiencia y capacidad que muestre la industria nacional.

En este sentido, estamos obligados a presentar, a fin de este mes, la metodología para medir el grado de contenido nacional en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Será muy importante analizar la realidad y conocer las mejores prácticas. Por ello, se procederá con un esquema que no sea una camisa de fuerza que permita el desarrollo de actividades productivas. Se está trabajando en la construcción de un *Catálogo de Proveedores* que no esté limitado a quienes ya han hecho operaciones, sino también a aquellas industrias que con un poco de esfuerzo, financiamiento, asesoría técnica y capacitación, puedan dar un brinco, algunas en la metalmecánica, algunas en el tema de astilleros o de fabricación de embarcaciones.

El objetivo es que con apoyo podamos ayudar a convertirlas en proveedoras de servicios o manufactura para la industria energética del país. No se tomarán decisiones drásticas. Acuérdense que este compromiso es de promedios, no quiere decir que en cada contrato necesariamente haya que cumplir con el 25% inicial y llegar al 35% en el año 2025. El porcentaje que se defina en cada contrato estará en función del tipo de área en donde se lleven a cabo las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, ya que la capacidad productiva y tecnológica es distinta si éstas se realizan en aguas someras, en un área terrestres o en áreas no convencionales (tipo *gas shale*), lo importante es que en conjunto, todos los contratos, promedien como mínimo los porcentajes del 25%.

Finalmente, considero que hay tres pilares para el resurgimiento de la manufactura en América del Norte que han sido discutidos en este seminario. Estos son: energía, bono demográfico e innovación.

El primer pilar son los costos de la energía. Los costos de la energía en la región de Norteamérica otorgan una enorme competitividad para el futuro de la manufactura.

El segundo pilar es el bono demográfico. México tiene una estructura poblacional que aunada a la Reforma Educativa se vuelve un factor muy atractivo para la inversión, además de lo que implica el talento y la creatividad de los técnicos y profesionales mexicanos.

El tercer pilar es la innovación. La innovación es un compromiso. El Presidente Peña Nieto nos ha remarcado que tenemos que fortalecer el desarrollo de las TIC's como punto central de apoyo al sector de manufacturas. Hoy las manufacturas compiten en el mundo con base en la innovación y la tecnología. Por ello, las industrias tradicionales se están renovando o reinventando, ya sea la textil, con textiles inteligentes o cualquier otra industria que realmente está revolucionando el valor agregado y nos despegamos de lo que es la competencia básica de la disputa de los bienes de bajo valor para tratar de ir llevando estos talentos y capacidades hacia otros mercados con mayor valor agregado, que sean menos vulnerables a la competencia fulminante.

Con ello concluyo mis temas y quedo abierto a las preguntas de los panelistas y participantes. Muchísimas gracias.

Diseño:
Carbonatto IDC
Ucrania 1841,
Valentín Alsina, Buenos Aires
Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136
www.carbonattoidc.com.ar
info@carbonattoidc.com.ar