

Libro electrónico

México: geopolítica, economía

y relaciones estratégicas internacionales

Jorge Basave Kunhardt (*Coordinador*)



UNAM
La Universidad
de la Nación



Seminario
EcMex

MÉXICO: GEOPOLÍTICA, ECONOMÍA Y RELACIONES ESTRATÉGICAS INTERNACIONALES



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

Director

Dr. José Manuel Márquez Estrada

Secretario Académico

Ing. Patricia Llanas Oliva

Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

Jefa del Departamento de Ediciones

MÉXICO: GEOPOLÍTICA, ECONOMÍA Y RELACIONES ESTRATÉGICAS INTERNACIONALES

Jorge Basave Kunhardt
(*Coordinador*)



Esta obra fue arbitrada por pares académicos en un proceso doble ciego, a cargo del Comité Editorial de Publicaciones No Periódicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Basave, Jorge, editor.

Título: México : geopolítica, economía y relaciones estratégicas internacionales / Jorge Basave Kunhardt (coordinador).

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2022.

Identificadores: LIBRUNAM 2178946 (libro electrónico) | ISBN 978-607-30-6942-7 (libro electrónico).

Temas: Geopolítica -- México. | México -- Relaciones exteriores. | México -- Relaciones internacionales. | México -- Relaciones económicas exteriores -- Estados Unidos. | Estados Unidos

-- Relaciones económicas exteriores -- México.

Clasificación: LCC JC319 (libro electrónico) | DDC 320.12—dc23

Primera edición, noviembre de 2022.

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán,
04510, Ciudad de México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
04510, Ciudad de México.

ISBN IIEC-UNAM: 978-607-30-6942-7.

Obra de arte original de la cultura wixárika (México).

Diseño y fotografía: Victoria Jiménez S.

Cuidado de la edición: Héliida De Sales Y.

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del IIEC.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. México en la geopolítica internacional	
1. CRISIS Y TRANSFORMACIONES DEL ENTORNO GLOBAL. ALTERNATIVAS ECONÓMICAS Y GEOPOLÍTICAS PARA MÉXICO <i>Antonio Ortiz Mena L. N. y Ninfa Fuentes Sosa</i>	25
2. TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y MÉXICO <i>Paulo Humberto Leal y Alejandro Dabat</i>	53
3. RUTAS Y GEOGRAFÍAS EN LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL <i>Ana Esther Ceceña</i>	87
II. Comercio y migración	
4. OPCIONES DE POLÍTICA COMERCIAL PARA MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LAS TENSIONES COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA DESDE 2017 <i>Enrique Dussel Peters</i>	107
5. MÉXICO: CRUCE DE CAMINOS Y DESTINOS <i>Ana María Aragonés y Uberto Salgado</i>	145
III. Mercancías estratégicas e inversión	
6. MÉXICO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ ENERGÉTICA MUNDIAL <i>Oscar Ugarteche, Carlos de León y Joselin García Hernández</i>	177

7. CONSUMO DE GASOLINA Y RECAUDACIÓN FISCAL: EL CASO DEL AUTO ELÉCTRICO EN MÉXICO AL 2050 <i>David Bonilla</i>	195
8. ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA Y DESDE MÉXICO <i>Jorge Basave Kunhardt</i>	207
9. MÉXICO EN LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN GLOBALES. EL CASO DE LOS DISPOSITIVOS MÉDICOS <i>Jorge Carrillo y Saúl de los Santos</i>	237
10. INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN MÉXICO: CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS, DINÁMICA INTERNACIONAL Y EFECTOS EN LA SALUD <i>Felipe Torres y Agustín Rojas</i>	261
IV. Relaciones estratégicas con las potencias hegemónicas	
11. MÉXICO Y SU RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y CHINA <i>Eugenio Anguiano Roch</i>	309
12. POPULISMO Y DEMOCRACIA ANTE LA NUEVA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS CON EL MUNDO Y MÉXICO <i>José Luis Valdés Ugalde</i>	335
13. LA RELACIÓN ENTRE LOS CICLOS ECONÓMICOS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19 <i>Armando Sánchez</i>	361
SEMBLANZAS	383

INTRODUCCIÓN

México es una nación que mantiene relaciones diplomáticas con el mundo entero, ha suscrito 12 tratados de libre comercio con 46 países y otros de alcance limitado en América Latina, además de 32 acuerdos para la promoción y protección de inversiones. Esa es la posición formal de México en el mundo. ¿Cuál es el posicionamiento concreto, cuáles son sus resultados y su potencial?

Su nivel de desarrollo económico, su localización geográfica, su orientación y voluntad política, así como su historia, determinan con cuáles naciones y cómo nos vinculamos. Resulta imposible abordar en este texto todas las esferas de lo físico, lo material y lo humano involucradas en nuestras relaciones con el mundo, pero es importante saber que son muchas y muy complejas. Si bien las relaciones económicas son el objeto de estudio en esta obra, debido al carácter multidisciplinario de los textos, los temas económicos interactúan con lo político, lo cultural y el conjunto de problemáticas sociales.

Dos temáticas están presentes en la mayoría de los capítulos de este libro: nuestra estrecha vinculación económica con Estados Unidos y las transformaciones recientes en la economía mundial que perfila un mundo cambiante, multipolar, con todas las consecuencias y oportunidades que esto conlleva para las relaciones económicas de México.

La vinculación con Estados Unidos rebasa la estrecha visión de dependencia unilateral, ya que se trata de una dependencia mutua en lo económico, en seguridad y, en general, en

las relaciones sociales y culturales con más de 10 millones de habitantes en Estados Unidos de origen mexicano, más de tres mil kilómetros de frontera, un tránsito fronterizo diario de un millón de personas, y con el principal corredor migratorio internacional con más del doble que el siguiente en importancia, como se analiza en uno de los capítulos de este libro.

Sin que el factor geopolítico deje de ser considerado por México como relevante, resulta crucial para Estados Unidos en cuanto a sus preocupaciones prioritarias: la seguridad, el tráfico de drogas, el cruce de personas, la mediación territorial y política con Centroamérica, así como a una posible vía de traslado entre los dos océanos por el Istmo de Tehuantepec, como se debate en otro de los trabajos que conforman esta obra.

En lo económico, las relaciones más estrechas con el vecino del norte son: la comercial con cerca de 75 % de nuestras exportaciones, y con cerca de 50 % de la inversión extranjera directa acumulada en México proveniente de Estados Unidos. Varios textos abordan, en lo general y con detalle, esta ineludible y en ciertos sentidos agobiante vinculación económica.

El mundo parece estar dejando atrás, o lo hará en el mediano plazo, la presencia hegemónica de Estados Unidos, el todavía país más poderoso de la tierra en lo económico y militar, y debido a su propio crecimiento transita hacia hegemonías regionales en donde la Unión Europea y China llenan los espacios abiertos por la relativa declinación estadounidense. Esta nueva configuración se aborda en varios capítulos de la presente obra debido a la potencial ventaja que puede representar para México, así como por los riesgos que implica. Los vínculos económicos y sociales con Estados Unidos son ineludibles y están ahí para aprovecharse. En todo caso, los nuevos escenarios reclaman tomar posiciones diplomáticas específicas y emprender vínculos económicos con perspectivas a largo plazo.

De manera paralela, en el mundo cambiante de hoy, las naciones con visión de futuro hacen esfuerzos para asimilar e

integrarse de manera positiva en las nuevas tecnologías que dinamizan la economía mundial y a las energías limpias que detendrán el deterioro del medio ambiente. Todo con las debidas precauciones para no afectar el empleo sino potenciarlo, al aprovechar la inserción en las nuevas industrias que serán creadas en consecuencia. Desafortunadamente, como se advierte en algunos de los trabajos en este libro, las decisiones económicas del gobierno actual no apuntan en esa dirección.

Las relaciones de México con el mundo van más allá de la economía. En el mundo de hoy hay acontecimientos ante los cuales ningún país puede permanecer ajeno: el calentamiento global, el recrudecimiento de la violencia, el desbordamiento de los flujos migratorios y la propagación de enfermedades contagiosas. Cada país debe asumir su parte en la solución, en algunos terrenos la contención de las que se manifiestan como calamidades universales y, en otros, como decidida protección de los derechos humanos, también universales.

Es un mundo complejo y tremendamente desigual a la vez que intercomunicado como nunca antes en la historia de la humanidad, México ocupa un espacio geopolítico sensible por la cercanía e ineludible vinculación con el país más poderoso de la tierra, y por ser puente entre dos regiones del mismo continente muy desiguales entre sí, de maneras económica y cultural.

México pertenece a ambos mundos: con el norte por su vinculación económica y social; con el sur por su pertenencia cultural y, en cierta medida, sus afinidades políticas. Si bien en política no es indispensable la adhesión, son ineludibles los compromisos y las solidaridades en una región de constantes cambios, en donde los regímenes van de extremo a extremo, de las democracias a las dictaduras, pasando por los populismos de derecha y de izquierda.

En lo económico, tema central de este libro, México cuenta con una gran variedad de productos para potenciar sus exportaciones. Para hacerla efectiva es necesario estudiar a

profundidad y a niveles de análisis suficientemente desagregados, aquellas cadenas productivas internacionales en las que participan nuestras industrias. Esto no basta, también es indispensable ubicar a nuestros competidores en el mercado internacional. Investigaciones minuciosas al respecto, como la presentada en este libro sobre el tema, permite proponer nichos de exportación en un escenario de competencia con productos chinos para irrumpir en el mercado estadounidense.

De la misma forma, resulta de enorme valor identificar las cadenas de producción internacionales en las que México ya participa, así como en las que podría participar de manera exitosa, como se muestra en un capítulo de este libro. La política de sustitución de importaciones para agregar más valor nacional a la cadena, o bien, la política industrial para fortalecer la industria exitosa debe nutrirse de estudios como estos.

Desde su concepción original uno de los propósitos de esta obra fue la exposición de propuestas concretas para capitalizar las oportunidades que se presentan en el futuro inmediato en la relación de México con el mundo. Este objetivo cruza varios de sus capítulos, resultado de la vigésimo séptima edición del Seminario de Economía Mexicana del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, celebrado del 25 al 26 de agosto de 2021.

El propósito del seminario, como todo evento de esta naturaleza, fue la presentación de enfoques teóricos diversos y de temáticas relacionadas con el objetivo central del seminario, sobre los cuales los conferencistas elaboraron propuestas concretas para posicionar a México en el mundo. El resultado es un libro colectivo heterogéneo en cuanto a las metodologías de investigación aplicadas, así como la problemática económica y geopolítica abordada. A todos los capítulos les une la agudeza en la percepción acerca del entorno económico internacional del momento y el lugar que ocupa nuestro país. Predominan por su importancia, sin ser exclusivos, los análisis de las relaciones económicas con nuestro principal socio comercial:

Estados Unidos; y sobre las ventajas (y riesgos) de la relación con el hegemón asiático: China. La política comercial de México y las cadenas globales de producción en las que participa constituyen otros temas sobre los que se abunda en esta obra, igual que la problemática migratoria que parece desbordar cualquier intento para su regulación.

La estructura del libro consiste en cuatro partes. La primera, con los capítulos 1 al 3 sobre México en la geopolítica mundial; la segunda, con los capítulos 4 y 5 acerca de comercio y migración; la tercera, con los capítulos 6 a 10 sobre mercancías estratégicas e inversión; y una cuarta parte con los capítulos 11, 12 y 13 centrados en relaciones estratégicas con las potencias hegemónicas.

En el primer capítulo, Antonio Ortiz Mena López Negrete y Ninfa Fuentes inician su exposición esbozando el entorno económico y político internacional en el cual varias sociedades han perdido la confianza depositada en regímenes democráticos al no haber resuelto sus problemas de pobreza y marginación. En este entorno, las instituciones internacionales se debilitan y la globalización aparece representando los intereses de las grandes corporaciones y las finanzas internacionales. De ahí parten los autores para presentar un perfil de las perspectivas en el corto plazo del entorno del comercio y la inversión internacional, y así explorar las oportunidades que se presentan a México para contribuir a un crecimiento sostenido. Una cualidad del capítulo es que toma en consideración aspectos políticos sobre democracia, instituciones y geopolítica estrechamente vinculados con el desarrollo de diversos países con los que México se relaciona. Ortiz Mena y Fuentes destacan las posibilidades de una profundización de integración con América Latina en la forma que denominan como “integración pragmática”, promoviendo acuerdos con países de la región con producciones complementarias con la nuestra, o bien, que se pueden integrar en cadenas de producción con miras a exportaciones en el marco del T-MEC, y con América del Norte en lo

que denominan “vínculos ineludibles”, abordando las más recientes políticas hacia México de la administración Joe Biden. Plantean escenarios a futuro que incluyen la automatización, el paso a energías renovables y las nuevas tecnologías como algo en lo que podría y debería insertarse México, también advierten sobre sus capacidades disruptivas que pueden atentar contra las ventajas comparativas de países en desarrollo. Realizan una crítica a los caminos que siguen las medidas de política económica del actual gobierno, las cuales van en dirección opuesta a una senda de desarrollo sostenido.

Paulo Leal y Alejandro Dabat en el capítulo 2 enmarcan su trabajo en las profundas transformaciones por las que atraviesa la economía mundial y en una serie de sucesos geopolíticos que, en conjunto, conforman un escenario de alta inestabilidad en el cual conviven un bloque de países neoliberales en deterioro y otro bloque ascendente, aunque inmerso en conflictos internos y dudas del camino a seguir. Ahí ubican a la economía mexicana y plantean la oportunidad de un acercamiento en el terreno de las inversiones con China para ganar autonomía frente a la gran dependencia que presenta ante Estados Unidos. La economía mexicana, plantean los autores, se enmarca actualmente en el contexto de una competencia económica entre estas dos grandes potencias y la aparente falta de interés de China para invertir en México. Entra además en un momento de gran riesgo en el caso de una eventual recesión estadounidense, al no contar nuestro país con motores endógenos contrarrestantes y debido a que la política económica del gobierno actual, aun redistribuyendo el ingreso, no ha logrado mejorar la estructura económica ni alcanzado el crecimiento suficiente.

En el capítulo 3, Ana Esther Ceceña plantea el escenario geopolítico donde se disputa actualmente la hegemonía mundial. China es uno de los actores de peso indiscutible que no solo tiene sus intereses económicos puestos en Asia, sino, como muestra la autora, lleva décadas entrando en África y

América con inversiones, comercio y créditos a largo plazo. El Pacífico se ha convertido desde entonces en un escenario de disputa no solo económica, sino también militar. En esta lógica, afirma Ceceña, para el otro actor central, Estados Unidos, el territorio mexicano representa un centro neurálgico de gran relevancia estratégica. A este respecto, destaca en el texto la singular importancia comercial y geopolítica del proyecto mexicano del Corredor Transísmico (con impactos similares a los que representaron el Canal de Suez y el Canal de Panamá). Finalmente, la autora presta una gran atención y le da igual importancia al análisis de la subversión que el Corredor tendrá sobre las dinámicas locales por las que atraviesa, sobre los hábitos culturales de la población, así como el impacto ambiental negativo que representa.

Enrique Dussel Peters en el capítulo 4 realiza una propuesta metodológica para abordar el estudio de las opciones de política comercial de México en el contexto de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. Después de abordar los elementos globales y cuantitativos del tema analiza en detalle las importaciones estadounidenses desde México y desde China, con base en las partidas que componen el Sistema Armonizado de México y en la elaboración de una tipología propia. Esto, con el propósito de destacar cuál es el grupo de actividades en el comercio exportador nacional que deben fomentarse a corto, mediano y largo plazos. De este minucioso análisis destaca 198 actividades, más de 120 de alta composición tecnológica, lo que representa la mayor contribución de su estudio en la identificación de los retos, así como en la elaboración de propuestas para una vinculación comercial de México con la potencia estadounidense en el marco de su conflicto comercial con China, abriendo así un potencial comercial que puede y debe ser capitalizado.

Ana María Aragonés y Uberto Salgado abordan en el capítulo 5 un tema trascendente económica y socialmente para México, hartamente difícil, longevo y de innegable actualidad: la

migración. Abren su exposición recordando que nuestro país es el tercer expulsor del mundo, solo después de India y China, pero además se ha convertido en un puente migratorio entre Estados Unidos y América Latina. Afirman los autores que la actual crisis de desbordamiento de los flujos migratorios es nueva en la historia moderna, que se ha generado debido a las desigualdades económicas entre países involucrados y entre los habitantes de estos países. Después de exponer el marco teórico-conceptual de su investigación, discuten la problemática estructural del tema para concluir con reflexiones y propuestas sobre su gobernanza. Una de sus afirmaciones más contundentes destaca la necesidad de avanzar hacia una integración latinoamericana que ayude a superar las enormes asimetrías actuales, en donde la posición de México debe ser independiente y soberana dada la problemática relación al respecto con Estados Unidos.

Los capítulos 6 y 7, concebidos desde su formulación como un conjunto temático, se complementan para abordar la evolución de la postura de México ante los acuerdos internacionales para combatir el cambio climático mundial. De tal forma, en el capítulo 6, Oscar Ugarteche, Carlos de León y Joselin García plantean desde su presentación el dilema que encara el gobierno mexicano entre cumplir con los acuerdos internacionales firmados sobre reducción de emisiones contaminantes y el reto de hacer rentable a Pemex. Afirman que su política se centra en lo segundo a costa de diferir lo primero. Con esta premisa expuesta, desarrollan la problemática energética mundial y revisan los compromisos internacionales de México, qué inversiones se han realizado para cumplirlos y cuál es la postura del actual gobierno del presidente López Obrador. En este marco exponen los postulados de la reforma energética de 2013 y el cambio de prioridades del gobierno actual: la “contrarreforma energética”, que limita la inversión privada en energías limpias, prioriza a Pemex y la CFE como los ejecutores de cualquier transición que se lleve a cabo. Este panorama, afirman

los autores, no es el fin de la transición, pero sí le presenta serios obstáculos a lo avanzado. Las principales dificultades son financieras y fiscales que gravitan sobre los intentos de que sea el Estado mexicano, esencialmente la CFE, quien lleve a cabo la transición.

El capítulo 7 de David Bonilla complementa el capítulo anterior exponiendo el impacto fiscal que resultaría de una transición energética mexicana. Se presenta una proyección econométrica a 2050 del efecto que tendría un uso masivo de vehículos eléctricos (VE) en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a Gasolina aplicando un modelo de difusión de Fisher y Pry. La proyección se calculó con dos distintos escenarios y ambos resultan con pérdidas considerables que ilustran el desafío para la economía mexicana en el caso de decidir una política de reducción de emisiones de CO₂ por medio de una sustitución de autos consumidores de gasolina por autos eléctricos.

Jorge Basave en el capítulo 8 analiza cuál ha sido el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) de entrada y de salida de México en los últimos 20 años, deteniéndose con mayor detalle en la estructura de ambos flujos en 2020, y procediendo a explicar los determinantes económicos nacionales e internacionales que se encuentran detrás de los cambios bruscos de tendencia en ese periodo. Encuentra determinantes que son comunes al comportamiento de la IED a nivel mundial, así como otros que corresponden al caso exclusivo de México y que corresponden al impacto desalentador que tienen las actuales políticas públicas sobre la variable de inversión en general. Se analizan a un nivel de mayor desagregación los datos desde 2020 hasta el tercer trimestre de 2021, observando el riesgo de una tendencia en el corto plazo a la caída en ambas variables, de salida y de entrada de IED, abordando lo que a juicio del autor son sus causas principales.

En el capítulo 9, Saúl de los Santos y Jorge Carrillo presentan un estudio sobre la industria de fabricación de dispositivos

médicos en México. Nuestro país es el tercero, después de Estados Unidos y Alemania, con más exportaciones al mercado mundial y acumuló más de 2.3 000 millones de dólares de IED durante la última década, lo cual representa un vínculo de gran trascendencia económica entre México y el mundo. Los autores exponen una exhaustiva radiografía de la industria, después analizan comparativamente los dos modelos productivos emplazados, uno en la frontera norte y otro en la región centro-occidente, destacando sus respectivas ventajas. De los Santos y Carrillo nos exponen en su trabajo las cadenas de valor en la industria, su relación con la innovación y desarrollo (I+D) y sus capacidades productivas orientadas al mercado externo. Avanzan en el análisis particular del caso de su desarrollo en Baja California para evaluar su comportamiento debido a la pandemia de la covid-19 por tratarse de una industria que, por su naturaleza, no fue afectada con la suspensión de actividades. Finalizan con el planteamiento de las tendencias globales y locales que pueden incidir en su trayectoria futura.

El tema central que desarrollan Felipe Torres y Agustín Rojas en el capítulo 10 es la transformación del patrón de producción y de consumo alimenticio en México el cual, afirman, se debe a la transnacionalización de la industria de alimentos y bebidas en el país.

Esta sería una vinculación negativa con el capital extranjero invertido en una industria de vital importancia para la salud de los mexicanos que, según los autores, incidió en las comorbilidades que permitieron un impacto mayor de la covid-19. El capítulo abre con la exposición de la importancia de la presencia transnacional en el sector: una IED que en 2020 representó el 3.9 % del total, entre otros indicadores. Los autores ubican la rápida expansión de la oferta de alimentos altamente industrializados a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Consideran que se ha dado una transnacionalización de la industria de alimentos y bebidas en donde las empresas transnacionales desempeñan

un papel cada vez más significativo tanto en la producción como en el abasto y la distribución en la industria mexicana. En uno de sus apartados identifican a las empresas extranjeras como mayoría en el ramo con más de 90 % de presencia. Nos conducen en el trabajo a través de un análisis de las cadenas de producción, los procesos de transformación de los productos del campo, así como la innovación tecnológica de la industria para demostrar cómo los productos procesados y ultraprocesados que fabrican estas empresas inciden en el deterioro alimenticio de la población, lo cual contribuyó a su vulnerabilidad durante la pandemia.

Eugenio Anguiano en el capítulo 11 analiza la relación de México con una potencia hegemónica establecida: Estados Unidos; y otra en ascenso: China. Comienza con una historia de las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular China: sus antecedentes y los que el autor reconoce como ciclos confrontación-acercamiento táctico-rivalidad y competencia económica actual. Después se describen los hitos históricos de la relación de México con Estados Unidos, las características de una relación asimétrica y su importancia para ambos países. Otro tanto se hace con la relación de México con la República de China y, hoy día, con la República Popular China, que no es tan asimétrica como la de México con Estados Unidos. En la parte final hay una interpretación del autor acerca de cómo México puede aprovechar la oportunidad de intensificar su vinculación económica con China, a partir de una importante relación de tipo político, con el fin de diversificar mercados, pero sin desviar flujos de intercambio de nuestro país con su socio más importante.

El texto de José Luis Valdés en el capítulo 12 analiza los efectos de la política trumpista en México. El impacto y la influencia del expresidente estadounidense no ha terminado, afirma el autor, y contaminó la relación bilateral con México a tal grado que afecta de modo negativo la actual relación política con el presidente Joe Biden. El contexto internacional

donde se encuadra este capítulo es el del riesgo al que se ve sometida la democracia debido a las políticas populistas, tanto de derecha como de izquierda, riesgo del cual México no está exento. Autores citados por Valdés definen este contexto como “internacional populista”. Después de exponer las distintas crisis institucionales que se derivan de lo anterior y los desequilibrios geopolíticos globales a los que han dado lugar, se desglosan las implicaciones bilaterales para México, definidas como de una “cooperación asimétrica”. En esta influye la presión del trumpismo sobre las políticas actuales sociales y económicas en Estados Unidos, así como la carencia de una política clara por parte del gobierno mexicano que oscila entre la posición dura para intentar obtener beneficios políticos y la cesión de soberanía en el tema migratorio para buscar obtener beneficios económicos.

Armando Sánchez en el capítulo 13 plantea en primer lugar la necesidad de generar indicadores precisos sobre la relación económica con Estados Unidos; relación que conlleva beneficios, pero también una dependencia mediante nuestro mercado externo. El autor afirma que para evaluar si esta relación se puede convertir en un impulso para salir de la crisis causada por la pandemia de la covid-19 es indispensable medirla adecuadamente. El núcleo central de su trabajo se basa en la estimación de un índice adelantado de la economía estadounidense y su correlato mexicano pronosticando que la evolución del segundo es resultado de la señal que envía el primero. Esto lo lleva a analizar lo que califica como “dependencia estadística” de una con respecto de la otra. Los resultados de su investigación, mediante un modelo de rezagos distribuidos (ADL), comprueban la fuerte correlación positiva entre los ciclos de ambas economías estableciéndose un comportamiento de “seguidor/líder”. La profundización de esta dependencia lleva a Sánchez a plantear en sus conclusiones la urgente necesidad de reforzar el mercado interno mexicano para paliarla.

El apoyo del director del Instituto de Investigaciones Económicas, doctor Armando Sánchez, fue definitivo para la publicación de este libro, al igual que el recibido por el Departamento de Ediciones, encabezado por la maestra Graciela Reynoso. Agradezco también a la maestra Erika Martínez su participación como coordinadora técnica en la organización del Seminario del cual se desprende esta obra y por su apoyo en la preparación de los materiales para su entrega a edición.

Asimismo, las observaciones y comentarios de los dictaminadores fueron de gran valía para enriquecer los capítulos de la presente obra.

I. México en la geopolítica internacional

1. CRISIS Y TRANSFORMACIONES DEL ENTORNO GLOBAL. ALTERNATIVAS ECONÓMICAS Y GEOPOLÍTICAS PARA MÉXICO

*Antonio Ortiz Mena L. N.
Ninfa Fuentes Sosa*

La pandemia de covid-19 generó una gran crisis global de salud y económica, y exacerbó los desafíos previos que ya enfrentaba el sistema de comercio e inversión internacional. El debilitamiento de las instituciones financieras internacionales, las tensiones geopolíticas, así como las fracturas en los consensos de representación política y desarrollo económico surgieron desde años atrás y se agudizaron con la crisis financiera de 2008. En este contexto, México, como economía emergente, tiene desafíos y áreas de oportunidad para lograr que el comercio e inversión promuevan un mayor crecimiento económico y bienestar de la población.

Los objetivos de este capítulo son, primero, presentar el estado actual de los retos del sistema internacional de comercio e inversión. Segundo, examinar cómo en este contexto las relaciones de comercio e inversión de México contribuyen a su crecimiento económico sostenible en el tiempo, sustentable en cuanto a la protección al medio ambiente, y equitativo en la distribución de los beneficios en las distintas regiones del país. Asimismo, buscamos analizar cómo estas relaciones pueden apoyar la creación de empleos, atracción y desarrollo de nuevas tecnologías.

Para ello, el capítulo se divide en tres secciones: la primera esboza la perspectiva del entorno de comercio e inversión internacionales. La segunda explora los desafíos y oportunidades que el entorno presenta a México, también evaluamos cómo la profundización de la integración comercial y de

inversión con América Latina y América del Norte pueden apoyar a enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que el entorno global presenta. La tercera sección puntualiza posibles acciones y alternativas de política pública para el país.

CRISIS Y DISRUPCIONES EN EL ENTORNO GLOBAL

En la última década el sistema de gobernanza de comercio e inversión internacional se ha debilitado. La crisis de 2008, que inició en Estados Unidos y se propagó por el mundo, es considerado el mayor desafío para la gobernanza económica desde 1930. Este suceso representó un punto de inflexión para las instituciones financieras internacionales, afectó el balance de poder geopolítico, y generó fracturas en consensos políticos y económicos fundamentales. Más importante aún, la economía internacional se ha transformado a partir del avance de la cuarta revolución industrial. A continuación, se discute cómo cada uno de estos aspectos crea desafíos y oportunidades que transforman la manera en que los países participan en el sistema económico internacional.

Fracturas de consensos

La legitimidad de la democracia como el mejor sistema de representación política se ha erosionado por su incapacidad de llevar bienestar económico hacia amplios sectores de la población. Así, existe un retroceso democrático moderado desde inicios del siglo XXI. Las democracias se han vuelto menos liberales y las autocracias menos competitivas y más represivas [Mechkova *et al.*, 2017: 162]. De acuerdo con los indicadores del Proyecto Democrático (V-Dem), en 2011 hubo 100 países clasificados como democracias y 74 como regímenes

autoritarios. Para 2017, de 174 países 97 se clasificaron como democráticos (es decir, 56 % de la muestra).

El estudio muestra volatilidad y fluctuaciones, en particular desde 2012. En la última década las autocracias profundizaron sus niveles de autoritarismo, con más asesinatos por motivos políticos y mayor represión hacia la sociedad civil. Además, la calificación de las democracias liberales se redujo; por ejemplo, Estados Unidos pasó de 0.84 en 2006 a 0.78 en 2016, cuando Donald Trump fue electo presidente. El estudio explica estas caídas por mayores restricciones en la libertad de expresión y de asociación en países democráticos, sumadas al populismo de derecha en numerosos gobiernos, como en Hungría y Polonia, entre otros.

En este sentido, se incrementaron las críticas al modelo de desarrollo económico prevaleciente desde el fin de la Guerra Fría. El nacionalismo económico no es negativo en sí mismo. Sin embargo, la manera como se ha llevado a la práctica, sin balancear sus efectos en otras áreas, ha sido sumamente costoso en cuanto al mantenimiento y desarrollo de acuerdos de cooperación comerciales así como de inversión internacionales. Por ejemplo, De Bolle y Zettelmeyer [2019] identifican que el nacionalismo económico ha aumentado diferenciadamente entre países desarrollados y en desarrollo, además entre plataformas partidistas.

De Bolle y Zettelmeyer explican que, en economías avanzadas, como en Italia y Estados Unidos, los principales cambios son restricciones al comercio, migración y populismo macroeconómico. En países en desarrollo se llevan a cabo políticas económicas que favorecen a sectores particulares, populismo macroeconómico y concentración industrial. Por su parte, los partidos de derecha obstaculizan la migración y la inversión extranjera, y muestran actitudes negativas ante instancias multilaterales. Los partidos de izquierda defienden una política industrial vertical y el populismo macroeconómico. Ambas plataformas partidistas exhiben proteccionismo comercial.

Debilitamiento institucional

El fin del consenso político y económico entre los países desarrollados explica la erosión de los instrumentos de gobernanza del comercio e inversión global. Autores como Rodrik [2020] cuestionan que la globalización económica prevaleciente refleje, principalmente, el poder de corporaciones y bancos. En específico, también las instituciones financieras internacionales han sido sujetas a múltiples cuestionamientos. Primero, las economías en desarrollo están insatisfechas con los procesos de decisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), pues los países desarrollados las controlan al contar con un mayor número de votos.

El surgimiento de ONG como la Fundación Gates y de bancos de desarrollo liderados por China han minado la relevancia del Banco Mundial (BM) y del FMI como instancias de préstamos y asistencia al desarrollo. Finalmente, la efectividad de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha sido seriamente criticada por no concluir la Ronda de Doha. La OMC también se debilitó por los bloqueos de Estados Unidos ante el nombramiento de la directora general, la doctora Ngozi Okonjo-Iweala en el gobierno de Trump y por los obstáculos a los nombramientos de jueces del órgano de apelaciones, que aún se mantienen. Así, el orden económico diseñado en Bretton Woods se ha debilitado sustancialmente.

Tensiones geopolíticas

La fractura de los consensos económicos y políticos propició divisiones entre los actores del sistema de comercio e inversión internacional. La principal línea de tensión es la existente entre Estados Unidos y China. La guerra comercial entre ambos países es una de las facetas más visibles de una relación multidimensional en la que coexisten cooperación y conflicto. Esta

tensión genera confusión en el resto de los países en cuanto a la manera de relacionarse con las dos potencias y en cómo posicionarse en áreas claves de la economía política internacional, por ejemplo, los temas ambientales y energéticos, así como en la operación de las instituciones financieras internacionales. Recientemente, las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE) han aumentado debido a las intenciones de esta última de establecer impuestos a plataformas digitales. Finalmente, en cuanto a las tensiones entre la UE y China, los países europeos consideran que dependen demasiado de China en productos esenciales como suministros médicos. Además, como otras economías avanzadas, critican las políticas de subsidios y de transferencias de tecnología de China.

Cuarta revolución industrial

En relación con las crisis y transformaciones del entorno global, la cuarta revolución industrial tiene gran potencial de transformar el entorno global. La tecnología se transforma rápidamente y en muchas direcciones, impulsa crecimiento económico, ofrece instrumentos para incrementar la productividad y también puede ser disruptiva [Freund *et al.*, 2020]. La primera revolución industrial inició en 1760 con el paso de la producción manual a la mecanizada; la segunda inició en 1850, con la electricidad y producción en masa; y la tercera inició en 1970, con la electrónica, redes y telecomunicaciones. La cuarta revolución industrial consiste en tecnologías emergentes y sistemas ciberfísicos aún en desarrollo. Manjika *et al.* [2013] ha identificado doce tecnologías disruptivas que transformarán la vida cotidiana de las personas, la forma de hacer negocios y la economía global en general. De acuerdo con este estudio, las tecnologías que se mencionan a continuación pueden transformar la ventaja comparativa de los países.

La *automatización del conocimiento* y la *robótica avanzada* pueden sustituir a los humanos en algunas tareas y reducir la demanda de trabajo de bajo costo que ofrecen los países en desarrollo. Así, estas tecnologías potencialmente transformarán la ventaja comparativa de los países y su participación en las cadenas globales de valor. La automatización implica que *softwares* inteligentes ejecuten análisis complejos y resuelvan problemas. Manyika *et al.* [2013] explican que esta tecnología puede aumentar la productividad de empleados capacitados, automatizar trabajos administrativos y técnicos, y servicios como educación y salud. Estos empleos podrían reducirse hasta en 41 000 millones de dólares estadounidenses para 2025. En economías avanzadas, algunos trabajadores tienen oportunidades laborales al desarrollar, mantener o trabajar con robots. La complejidad de estas tecnologías requerirá que las compañías automaticen las tareas más costosas y redefinan las tareas de los trabajadores para aumentar su productividad.

Si los países desarrollados optan por la automatización, reducirán sus necesidades de servicios de *outsourcing*, afectando a países en desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo podrían facilitar que sus compañías sean más competitivas promoviendo su automatización. Hasta ahora, la robotización ha incrementado el comercio entre países desarrollados y en desarrollo, pues los primeros importan partes y componentes. Es incierto si esta tendencia continuará. Es posible que los costos laborales pierdan importancia en relación con las habilidades e infraestructura.

La *impresión 3D*, la técnica de manufactura que crea objetos basados en modelos digitales transformaría las cadenas globales de producción al disminuir las economías de escala en la producción de bienes. La principal inquietud es que las compañías preferirán producir estos bienes *in situ* en el momento que se requieran en lugar de importarlos, lo cual reduciría el comercio hasta en un 40 % [Freund, 2020]. Además,

esta tecnología no crearía empleos de manufactura porque los procesos de producción serían automáticos.

Las *energías renovables* reducen el impacto climático de procesos productivos y de consumo. Esta tecnología y la de *exploración de petróleo* se relacionan de manera negativa. Los avances en las tecnologías de exploración de petróleo reducen los costos de la energía no renovable, mientras que el uso de energía renovable disminuye los incentivos para la extracción de petróleo. Por su parte, los *materiales avanzados* también reducen el impacto sobre el medio ambiente a partir de la creación de, por ejemplo, baterías eficientes, filtros de agua y celdas solares. Manyika *et al.* [2013] señala que hay cinco regiones que pueden producir grandes cantidades de gas y petróleo para 2025: América del Norte, China, Australia y Europa; la primera con mayor impacto por la madurez de su industria.

ALTERNATIVAS DE REGIONALIZACIÓN PARA MÉXICO

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2020] señala que las crisis que actualmente enfrentan los países no llevarán al retroceso de la globalización, sino a mayor regionalización en tres bloques: América del Norte, Europa y Asia. En este sentido, existen oportunidades para México en una mayor integración con Europa, Asia y África. Sin embargo, al considerar que los principales determinantes de los flujos comerciales entre dos países son su cercanía geográfica y el tamaño de sus mercados, este capítulo se concentra en América del Norte y América Latina como alternativas no exclusivas ni excluyentes, y sin menoscabo de opciones en Europa, Asia y África.

Latinoamérica: integración pragmática

Pese a la afinidad histórica y cultural en América Latina, existen retos derivados de los procesos históricos para lograr mayor convergencia económica y política. Ante las crisis sanitarias y económicas derivadas de la pandemia, se agudizó la recesión que padeció la región a tal punto que organizaciones internacionales expresaron preocupación de que se presente otra década perdida como sucedió durante los años ochenta. La Cepal [2020] propone que una mayor regionalización es la clave para que el territorio salga de manera conjunta de la crisis y se posicione mejor en el comercio e inversión globales. La región tiene capacidades que no han sido aprovechadas lo suficiente en las áreas energética, turismo y biodiversidad, además de que existe un crecimiento reciente en sectores de alta productividad como información, tecnología de comunicación, logística y finanzas. En general, la integración latinoamericana ha avanzado de modo intermitente mediante procesos subregionales. En este contexto, la relación de México con América Latina ha oscilado entre el acercamiento y la distancia, y podría beneficiarse de una perspectiva pragmática de beneficio económico mutuo.

Las ventajas económicas y políticas de una mayor integración con América Latina derivarían de la explotación de economías de escala productivas regionales. Las economías de la región dependen de la exportación de bienes primarios, y su escasa diversificación las hace vulnerables a impactos externos. Amplias economías de escala productivas reducirían estas vulnerabilidades al limitar los efectos de los *shocks* en demanda u oferta. La Cepal señala que se favorecería el desarrollo industrial de los países y su dependencia de exportaciones de productos primarios porque el comercio intrarregional es intensivo en manufacturas. Mayor comercio intrarregional también generaría otras condiciones favorables. Por ejemplo, promovería sinergias en las redes de investigación

y mayor eficiencia en la producción de productos farmacéuticos. También facilitaría la internacionalización de pequeñas y medianas empresas. Así, América Latina avanzaría hacia una forma de producción más sofisticada en la cual desarrollaría estructuras productivas complementarias y utilizaría tecnologías más avanzadas.

Desde la perspectiva política, participar a escala regional aumentaría el poder de negociación de los países frente a otros actores internacionales. Por ejemplo, mediante el multilateralismo regional, con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la región ha establecido diálogos con China, la UE y Rusia para cooperar en el combate a los efectos de la pandemia [Ruano y Saltalamacchia, 2021: 105]. Asimismo, de acuerdo con la Cepal, de manera conjunta, los países podrían enfrentar los efectos negativos de las tensiones entre China y Estados Unidos.

La estructura de producción en los países de la región presenta un primer desafío. Hay un núcleo duro regional que concentra el valor agregado de las exportaciones. De acuerdo con la Cepal [2020], las naciones del núcleo tienen una estructura exportadora diversificada con otros países fuera de la región. Este núcleo se compone por México, Chile, Colombia, Perú, Brasil y Argentina. Las exportaciones de estos países se dirigen principalmente a Asia, el Pacífico, Estados Unidos y Europa. El resto de los países también tiene relaciones comerciales interdependientes con los países del núcleo, pues su producción se reexporta hacia el resto del mundo. Las cadenas de valor en las que participan estos países tienen diferencias sustantivas. Por ejemplo, las exportaciones de América del Sur a Asia-Pacífico se basan en productos primarios, mientras que México exporta manufacturas.

Las condiciones de infraestructura física y digital en la región dificultan profundizar su integración comercial y de inversión. Para revigorizar la integración y reducir sus costos de transacción, es necesario mejorar el transporte y la

infraestructura logística. Además, América Latina tiene una posición tecnológica desfavorable producto de una larga historia de dependencia en esta área. La Cepal [2020: 115] sugiere que los países generen un marco institucional para discutir políticas, normas y estándares de cooperación digital que les permitan fortalecer e integrar sus plataformas tecnológicas. Chenou [2021] explica que las economías avanzadas, particularmente Estados Unidos, dominan la creación de valor en los mercados digitales. Por ello, Chenou indica que los países de la región requieren una economía digital abierta que fomente el crecimiento de los mercados digitales, y de manera simultánea, del intervencionismo estatal para salir del patrón dependiente.

México se beneficiaría de una aproximación pragmática en la integración comercial y de inversión con los países de la región, pues los acuerdos subregionales existentes solo permiten un aprovechamiento limitado. El principal motivo es que tales acuerdos fueron creados con distintos propósitos, objetivos e intereses políticos de corto plazo. Estas divergencias dificultan el uso de estos acuerdos para lanzar un proyecto regional ambicioso en las dimensiones institucional, operativa, o en las áreas de política que cubren [Fuentes Sosa, 2021]. En la dimensión institucional, las divisiones políticas limitan la efectividad de los acuerdos existentes. Los gobiernos de la región se resisten a coordinar sus acciones mediante instituciones regionales o a delegarles poder. Por su parte, los mecanismos administrativos y de cooperación para la gestión de compromisos de los acuerdos tienen más capacidades en los acuerdos extrarregionales. En el mismo sentido, áreas de política pública como las compras gubernamentales tienen mayores concesiones en acuerdos con economías avanzadas, en vez de países de la región. Finalmente, la cobertura de áreas cruciales para el comercio internacional como la inversión o facilitación del comercio tienen importantes brechas. Lograr convergencia regional entre estos acuerdos requeriría eliminar diferencias entre regulaciones de

los países y los acuerdos ya existentes, además de rediseñar procesos de producción y logística en uso. La crisis generada por la pandemia evidenció los límites de estos acuerdos para enfrentar sus efectos mediante acciones coordinadas.

Así, México se beneficiaría más de la integración estratégica y pragmática con países específicos de la región como Brasil. Estas dos naciones comprenden el 55 % del producto interno bruto (PIB) de la región y 53 % de su población. Pese a su importancia, estas economías carecen de tratados comerciales o de inversión y su interdependencia es muy baja. Brasil ha reorientado sus exportaciones hacia China y otros mercados asiáticos. También ha incrementado sus importaciones desde China, la cual es su principal fuente de importaciones desde 2012. Esta reorientación explica que las exportaciones brasileñas a la región han disminuido de 29 % en 1988 a 16 % en 2019, y que sus importaciones desde la región pasaron de 22 % a 15 % [Cepal, 2020: 83]. Para México, el desacoplamiento de comercio e inversión con el resto de América Latina podría aumentar con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), pues sus reglas de origen son más altas en algunos rubros que las de su antecesor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y desincentivan el uso de insumos de otros países.

México también puede fortalecer su integración con los países con los cuales comparte un bajo nivel de similitud en el índice de similitud de estructura productiva. Así, podría aumentar su complementariedad económica con países como Paraguay, Bolivia y Perú. Cepal [2020: 88] señala que México es el país con mayores complementariedades intrarregionales. Finalmente, México puede también fortalecer sus redes de producción con otros países, como Costa Rica y República Dominicana, naciones que pueden mejorar su participación en las cadenas de producción de Estados Unidos.

América del Norte: vínculos ineludibles

México también se beneficiaría de profundizar de manera estratégica su integración con Estados Unidos y Canadá. México es importante en América del Norte, tanto de modo poblacional como económico. La proximidad geográfica entre México y Estados Unidos ha influido en su creciente interdependencia comercial y de inversión desde el porfiriato. Sin embargo, Canadá y México comparten un vecino “próspero, difícil y exigente que los separa” [Durazo, 2018]. Estados Unidos se mantiene en el centro de atención de Canadá y México, pese al acercamiento que tuvieron los dos vecinos tras la firma del TLCAN [Santa Cruz, 2012: 7-9]. Así, el peso económico estadounidense ha concentrado hacia sí mismo los esfuerzos de integración comercial y de inversión regional. En cuanto a Canadá, México no ha aprovechado cabalmente la posibilidad de diversificar su comercio e inversión de una manera relativamente sencilla, utilizando el marco del T-MEC, la experiencia de más de 25 años de sociedad comercial y de inversión, así como la cercanía geográfica entre ambas naciones.

Así, la profundidad de la relación comercial y de inversión con Canadá ha sido limitada en comparación con la estadounidense. La figura 1 muestra que, pese a que México ha intentado diversificar sus relaciones comerciales y de inversión, sus exportaciones siguen concentradas en Estados Unidos, independientemente del modelo de desarrollo económico prevaleciente [Ortiz Mena, 2020: 99-100]. En 2019, de acuerdo con el *Atlas of Economic Complexity* [2020], el destino de 74 % de las exportaciones de México fue hacia Estados Unidos y menos de 5 % hacia Canadá (figura 1). Las importaciones de México también se concentran en Estados Unidos (61 %) y China (11 %) (figura 2). Asimismo, México es importante para Estados Unidos en términos relativos, pese a que el comercio entre ambos países comprende solo 16 % del PIB estadounidense. Detrás de Canadá, México es el segundo mercado para las exportaciones

Figura 1. Destino de las exportaciones mexicanas



Fuente: *Atlas of Economic Complexity* [2020].

Figura 2. Origen de las importaciones mexicanas



Fuente: *Atlas of Economic Complexity* [2020].

estadounidenses. Además, México es relevante no solo como mercado sino como coproductor, ya que hay un volumen significativo de comercio intrafirma e intraindustrial entre ambas naciones [Ortiz Mena, 2020: 94].

Aunque los flujos comerciales y de inversión de México se han mantenido concentrados en Estados Unidos, la atención en los “temas prioritarios” de la relación ha cambiado. Por ejemplo, los temas prioritarios han sido distintos entre la administración de Trump y Biden. Para el gobierno de Trump, en lo económico, las prioridades fueron la protección de las industrias más emblemáticas (como el acero) y renegociar el TLCAN. En cuanto a la relación con México, las prioridades políticas fueron que este último se hiciera cargo del pago del muro y del control del flujo de migración indocumentada proveniente de América Central. En contraste, en el gobierno de Biden la temática es más amplia, pues se prioriza el cambio climático. El nacionalismo económico es un elemento de continuidad y, aunque con menor intensidad, no desaparecerá del todo. Por ejemplo, en 2021 se firmó la orden ejecutiva *Made in America* para impulsar la producción nacional. Asimismo, el nacionalismo económico mantendrá a China como la principal preocupación de Estados Unidos. En cuanto a lo económico, para México no cesarán las barreras a sus exportaciones agropecuarias. Por su parte, en lo político, la migración es un tema delicado, pero hay más convergencia entre los países.

En contraste con los acuerdos comerciales descritos en la sección sobre Latinoamérica, el T-MEC provee un marco institucional robusto para la integración comercial y de inversión en América del Norte. El acuerdo dota de confianza a la relación e instaura reglas claras y estables que promueven el comercio, así como la inversión y, con ello, el empleo, transferencias tecnológicas y el bienestar económico. Una de las principales fortalezas del T-MEC es proveer de certidumbre en áreas cruciales de la relación económica [Ortiz Mena, 2020: 101]. Primero, la cláusula *sunset* asegura que el acuerdo será efectivo como mínimo por 16 años (con un periodo de revisión al sexto año). Segundo, el mecanismo de resolución de conflictos incluye mecanismos de interpretación y aplicación del tratado en áreas decisivas como las prácticas comerciales desleales y

las cuestiones laborales. Tercero, el acuerdo incluye garantías para México frente a ciertas restricciones comerciales impuestas por Estados Unidos con justificaciones de seguridad nacional en la industria automotriz.

En cuanto a la inversión, el TLCAN fue un punto de inflexión de México hacia mayor apertura y certidumbre. La importancia de las inversiones radica en que estas promueven transferencia tecnológica, crecimiento económico y empleo. Aunque México cuenta con múltiples Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), al igual que con el comercio, las inversiones se concentran en Estados Unidos [Ortiz Mena, 2021]. El TLCAN creó mecanismos de solución de controversias para proteger los intereses de inversionistas estadounidenses y canadienses. Además, el T-MEC establece un marco regulatorio que incluye protección para temas laborales y ambientales, además contiene compromisos que incorporan la reforma energética de 2013. Sin embargo, como se menciona más adelante, se requieren acciones decisivas en estos temas, pues dada su relevancia para inversionistas, organizaciones internacionales y consumidores, son esenciales para atraer inversión.

El T-MEC no es el único instrumento del marco institucional, existen otros mecanismos como el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (el cual no incluye a Canadá). Pese al alto grado de interdependencia en América del Norte, estas instituciones son modestas. El expresidente Donald Trump las debilitó aún más con la toma de decisiones unilaterales. Durante su gobierno, las relaciones con México y Canadá se caracterizaron por su informalidad y por ser de carácter personal entre los actores políticos. También, había poca coordinación entre las dependencias estadounidenses que inciden en la política económica exterior. Como resultado, no se invirtió capital político y económico para mantener y consolidar bases institucionales sólidas. Así, mecanismos como el Diálogo Económico de Alto Nivel no operaron.

El marco institucional actual no es suficiente para guiar una integración comercial y de inversión tan diversa y compleja como la de América del Norte. Con la llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos, los procesos de toma de decisiones regresan a la normalidad y se espera que esto promueva la coordinación entre agencias e instituciones en la región. Sin embargo, por parte de México, la austeridad impulsada por Andrés Manuel López Obrador puede exacerbar la debilidad institucional regional. En el mismo sentido, el avance de la profundización de la integración comercial y de inversión en Norteamérica también puede entorpecerse por una inadecuada coordinación entre la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la insuficiencia de recursos humanos y materiales.

Además de un marco institucional más funcional y una mayor coordinación con los gobiernos e instancias de la región, México requiere atender precondiciones que lo hagan un destino atractivo para los flujos comerciales y de inversión regionales en las nuevas condiciones del entorno global. Tradicionalmente se ha considerado que las ventajas competitivas de México se encuentran principalmente en su cercanía geográfica a Estados Unidos, su amplia red de acuerdos comerciales y los costos laborales relativos que se han encarecido en China durante las dos últimas décadas. Sin embargo, la carencia de una adecuada infraestructura digital y física que conecte al país en su interior y con otras naciones incrementa los costos de transacción y puede hacer ineficaz la ventaja de la cercanía geográfica. En el mismo sentido, la corrupción, ineficiencia y opacidad en los trámites y permisos gubernamentales también aumentan los costos de transacción a los flujos comerciales y de inversión que tienen a México como destino. Por su parte, la Unidad de Inteligencia Económica [EIU, 2020: 3-5] menciona que la actitud hostil del presidente López Obrador hacia la inversión extranjera también es problemática. Finalmente, en años recientes México se enfocó en

producir energía suficiente y a precios internacionales competitivos, pero el proceso quedó truncado con la política energética de López Obrador. Ese gobierno parece perder de vista que, sin un suministro confiable de energías limpias a precios competitivos será difícil no solo atraer sino retener empresas que hacen uso intensivo de la energía en su proceso de producción. Ya sea por objetivos de reducción de la huella de carbono que tienen la mayoría de las grandes empresas, por presiones de accionistas, por posibles boicots de consumidores a bienes o servicios con alta huella de carbono, o por temor a barreras comerciales por la huella de carbono, las empresas están obligadas a usar energías limpias. Sin acceso a estas energías, las demás ventajas de México, incluidas su ubicación geográfica y amplia red de tratados comerciales, tendrán un efecto limitado.

Sumadas al reto energético, las ventajas comparativas de México enfrentan sus propios desafíos. Por ejemplo, en el entorno global actual se considera que existe una oportunidad para que México participe en la reconfiguración de las cadenas de producción de América del Norte. México puede buscar nuevos espacios en las cadenas productivas de Estados Unidos, pues este país busca limitar su dependencia de China. Así, México tiene una oportunidad para acrecentar las manufacturas que exporta a América del Norte. Sin embargo, como se mencionó, los costos laborales, la red de acuerdos, y la cercanía geográfica de México son ventajas muy limitadas para aprovechar esta oportunidad. Primero, en cuanto a los costos laborales, estos han reducido su relevancia frente a las condiciones que genera la cuarta revolución industrial. México ha sugerido que, ante el aumento de la robotización estadounidense, sus exportaciones pueden ser fácilmente sustituidas por esta tecnología. Así, Freund *et al.* [2020] muestra evidencia de que la robotización de las economías avanzadas puede también promover ganancias salariales y de bienestar en los países en desarrollo, así como cambios en su estructura

industrial y productiva. Esto requeriría acciones para adoptar de manera exitosa nuevas tecnologías y cambios en las condiciones que afectan el clima de inversión para atraerlas. En cuanto a su red de acuerdos, incluso el T-MEC se encuentra limitado como apoyo a las políticas y acciones del país al tener que actuar como contrapeso a medidas económicas en México que han generado desconfianza a las inversiones (como la cancelación del aeropuerto de Texcoco). Finalmente, la cercanía geográfica entre los países pierde relevancia sin las adecuadas conexiones, debido al estado de su infraestructura física y digital.

POSIBLES ACCIONES Y ALTERNATIVAS

Los cambios del sistema de comercio e inversión internacional son desafiantes, así como el surgimiento acelerado de las tecnologías disruptivas. Para que México aproveche sus instrumentos legales, relaciones comerciales, posición geográfica, y tecnología, debe realizar acciones en diferentes niveles con límites temporales diferenciados. En el corto plazo, antes de que finalice el sexenio de López Obrador en el año 2024, México puede reactivar sus marcos institucionales y mecanismos de cooperación y coordinación. Esta acción permitirá hacer un uso efectivo de las herramientas y mecanismos existentes, como el mecanismo de resolución de disputas del T-MEC, y facilitar los flujos de inversión y comercio. En este sentido, también se requiere mejorar el clima de inversión y realizar la asignación presupuestal apropiada para desarrollar infraestructura física, científica, tecnológica y digital, así como generar un clima de confianza para que florezcan las asociaciones público-privadas.

Distintas acciones requieren un plazo más extenso (al 2030), que además coincide con la temporalidad de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la meta de reducción de

emisiones de carbono de origen humano en 45 % con respecto de los niveles de 2010 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dentro de estas acciones, se encuentran la estimulación de la innovación y el progreso tecnológico, la generación de una estructura productiva y de exportación sólida, la consolidación de condiciones para la atracción de inversiones sustentables y aprovechamiento de las oportunidades generadas por el uso extensivo de tecnologías disruptivas. De este modo, México podrá lograr que el comercio y la inversión sean medios efectivos para incrementar tanto el crecimiento económico como el desarrollo del país, así como la generación de empleos y el bienestar de sus ciudadanos.

Reactivación del marco institucional y de coordinación

En el corto plazo, se pueden realizar acciones para revigorar los canales de gestión de la compleja relación comercial y de inversión en América del Norte. México debe promover una cooperación positiva con Estados Unidos, y una más cercana con Canadá. Si bien el T-MEC es el principal marco institucional regional, existen otros canales e instituciones que deben también aprovecharse. Como se mencionó, el restablecimiento del Diálogo Económico de Alto Nivel para fomentar la coordinación entre las dependencias de cada país y entre estas con sus contrapartes es un paso importante en la dirección correcta. Este mecanismo puede atender asuntos económicos de gran impacto que son competencia de varias dependencias al interior de cada nación [Ortiz Mena, 2021: 23].

México puede aprovechar los mecanismos existentes para fortalecer su relación con Canadá para explorar nuevas áreas de diversificación comercial y de inversión con Latinoamérica. Fortalecer los lazos comerciales y de inversión con Canadá permitiría diversificar el comercio de México, al aprovechar su cercanía geográfica, la experiencia de

sociedad comercial, y los canales institucionales que ya existen en Norteamérica. Por otra parte, México puede explorar la profundización de la integración estratégica con países de Latinoamérica. México y Brasil pueden negociar de manera pragmática obstáculos para beneficiarse de la ventaja que les da concentrar más de la mitad del territorio, población y PIB de la región. Asimismo, México también puede fortalecer su integración con los países con quienes tiene mayor complementariedad productiva, como Paraguay, Bolivia y Perú. Finalmente, México puede fortalecer sus redes de producción con países como Costa Rica y República Dominicana, que están relativamente bien posicionados para participar en las cadenas de valor de Estados Unidos. Estos cambios requerirán desarrollar mecanismos de concertación institucionalmente robustos, políticas públicas para favorecer la convergencia en comercio e inversión, fortalecimiento de la infraestructura física, tecnológica y digital, así como de voluntad política para profundizar la integración.

De igual manera, México puede explorar nuevas áreas de cooperación con Canadá, por ejemplo, incluirlo en la membresía del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADB, por sus siglas en inglés), podría incrementar el capital disponible para financiar los proyectos de infraestructura en la frontera. Así, también se puede aprovechar el posicionamiento de Canadá como fuente de inversión sustentable. Finalmente, ambos países comparten retos como vecinos de Estados Unidos. Por ello, Canadá y México pueden dejar de verse como prioridades secundarias e impulsar su cooperación. Estas acciones se verían reflejadas en un plazo más largo, donde el fortalecimiento de la relación les permitiera actuar como contrapeso a los intereses no cooperativos de Estados Unidos.

Existen otras instancias con atribuciones sobre las relaciones comerciales y de inversión de México y que, en el corto plazo, facilitarían el cumplimiento de los compromisos

adquiridos. Un primer paso sería propiciar mayor coordinación entre las secretarías de México que inciden en temas económicos. Además, las comisiones de Comercio Exterior, Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte, de Energía, de Medio Ambiente y la Comisión Especial de Seguimiento a la Implementación del T-MEC del Senado de México, pueden dar seguimiento puntual a las acciones del gobierno federal. Los senadores también pueden buscar una interacción sustantiva con sus contrapartes en Estados Unidos, Canadá y países estratégicos en América Latina para promover los intereses de México. La gestión de estas relaciones también sería más eficiente limitando los elevados costos de la alta rotación de puestos diplomáticos o la nominación de personal no calificado para ocupar estas posiciones [Ortiz Mena, 2020: 108-109].

A un mayor largo plazo pueden desarrollarse mecanismos para instar a los gobiernos a llevar a cabo reformas institucionales. En este sentido, Ortiz Mena [2020: 110] sugiere que la academia, la comunidad empresarial y las organizaciones de la sociedad civil podrían utilizar los medios de comunicación para explicar la urgencia de reformar los marcos institucionales de las relaciones comerciales y de inversión de México. La necesidad de este trabajo colaborativo entre los tres sectores es aún más relevante al considerar la gran incertidumbre que existe en torno de los efectos, consecuencias y fin de la pandemia de covid-19. Este clima de incertidumbre no terminará en el corto ni mediano plazos, por lo que se requieren todos los esfuerzos para enfrentarla efectivamente con soluciones creativas y novedosas.

Aprovechamiento cabal del T-MEC

El T-MEC es un instrumento comercial esencial con mecanismos disponibles para usarse en el corto plazo frente al

entorno de comercio e inversión actual. Como se mencionó en la primera sección de este capítulo, los actores económicos no pueden depender de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para asegurar la estabilidad del comercio y resolver sus disputas. Ortiz Mena [2021: 17-19] identifica las siguientes áreas en donde se puede aprovechar más el tratado y fortalecer la relación bilateral: comercio agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, competencia justa, reformas laborales, y facilitación del comercio. Primero, en el área de comercio agropecuario, frente al proteccionismo de Estados Unidos, México puede defender sus derechos sin recelo al utilizar los mecanismos de soluciones de controversia disponibles.

Segundo, México puede asegurarse de que sus exportaciones cumplan las medidas sanitarias y fitosanitarias. En numerosas ocasiones, las barreras de acceso a los productos agropecuarios mexicanos obedecen a temas sanitarios o fitosanitarios. El país no debe continuar con la reducción del presupuesto para el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), porque a la larga puede ser más costoso que los ahorros por los recortes. Tercero, en contratación pública se perdió una oportunidad debido a la iniciativa *Made in America*. No obstante, existe una oportunidad para las pymes, si se negocia acceso en el ámbito subnacional a cambio de acceso a licitaciones de los estados en México. Cuarto, como se describió en la subsección previa, puede fomentarse la competencia justa, pues las leyes para regular energía e hidrocarburos han aumentado la incertidumbre para los inversionistas.

Para las inversiones, el T-MEC cuenta con compromisos ambientales y laborales, sin embargo, la protección a la inversión extranjera es menor que la que otorgaba el TLCAN. Esto sucede debido a la ausencia de un mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado (a insistencia de Estados Unidos, pues no pretende incentivar mayor inversión en México

que en su propio territorio). En el largo plazo debería buscarse reintroducir este mecanismo, no obstante, en el corto plazo, pueden aplicarse otros instrumentos. México y Canadá pueden usar los mecanismos del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT). Entre México y Estados Unidos se mantienen mecanismos de solución de controversias para contratos con gobiernos en ciertos sectores.

Adicionalmente, las políticas públicas para favorecer la inversión en México deben incluir mayor seguridad, autonomía de órganos reguladores, menor corrupción y una perspectiva de sustentabilidad [Ortiz Mena, 2021]. Presionadas por el mercado y sus accionistas, las multinacionales asumen cada vez más compromisos ambientales y sociales, aunque legalmente no estén obligadas. Además, incentivar el flujo de inversiones de Norteamérica las que, a diferencia del pasado, cuentan con compromisos ambientales y laborales favorece un crecimiento incluyente y sostenible.

Existen otras medidas a realizarse en el corto plazo. Las reformas al *outsourcing* en México han generado inquietud, por lo que se deben aclarar los beneficios de esta medida para trabajadores y empresas. Finalmente, el acuerdo también contiene medidas para facilitar el comercio y robustecer las cadenas de valor. La mayor cooperación entre autoridades aduaneras resultará en más eficiencia en las cadenas productivas regionales.

A más largo plazo, la infraestructura fronteriza debe mejorar su conectividad física y marco regulatorio. Se requiere una perspectiva holística de la conectividad entre los países, de forma que los aeropuertos, puertos, telecomunicación e infraestructura integren una red regional. Esta percepción puede impulsarse desde el nivel subnacional, con Texas liderando el proceso [Ortiz Mena, 2020: 107]. El fortalecimiento y aprovechamiento de estas áreas, sumados a la vecindad con Estados Unidos, daría a México más posibilidades para lograr mayor crecimiento económico, mejores condiciones laborales y óptima gestión del cambio

climático; es decir, crecimiento significativamente más sostenible y socialmente inclusivo para el año 2030.

Oportunidades en la cuarta revolución industrial

La tecnología tiene el potencial de aumentar la productividad y dar beneficios a las economías, siempre y cuando se consideren sus riesgos y potenciales desafíos. Por ello, la multiplicidad de actores involucrados debe analizar y entender sus efectos para desarrollar políticas públicas coherentes en el mediano plazo. En la medida en que se amplíe el uso de las tecnologías disruptivas, los negocios deberán adaptarse para atraer nuevos clientes e implementar nuevas estrategias; los tomadores de decisiones políticas necesitarán evaluar inversiones en educación e infraestructura, así como la forma en que deben regularlas para proteger a los ciudadanos; también la sociedad deberá adecuarse y prepararse para la nueva cotidianeidad [Manyika *et al.*, 2013: 1-3]. Así, desde ahora se debe entender y tratar el cambio tecnológico de forma que participen el gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil.

En el mediano plazo, la cuarta revolución industrial transformará la forma de producción al afectar las relaciones comerciales y de inversión de México en los próximos 10 o 15 años. Esta transformación representa una oportunidad para el futuro de la integración económica, pero requiere adaptabilidad en sus marcos institucionales. Por ejemplo, para aprovechar las tecnologías disruptivas, el T-MEC debe ser flexible para que los países miembros no pierdan productividad y, con ello, la oportunidad de mejorar su bienestar económico [Ortiz Mena, 2020: 104]. Como ya se mencionó, algunas de las exportaciones de México pueden ser fácilmente sustituidas por la robotización. Sin embargo, la robotización también puede impulsar a las economías emergentes a producir bienes intermedios y a reducir los precios al consumidor. Además, con

la reconfiguración de las cadenas de valor de Estados Unidos México tiene una oportunidad para mejorar su participación en ellas. Para lograrlo, requiere invertir en mejorar su infraestructura y en nuevas tecnologías con una perspectiva sustentable [EIU, 2020: 3-5]. Es decir, sus políticas públicas deberán formularse en concordancia con el cambio tecnológico.

Además de prepararse para aprovechar las oportunidades provenientes de tecnologías disruptivas, debe tomar las medidas necesarias para compensar sus pérdidas mediante otras ganancias, como las derivadas de la energía renovable. El T-MEC tiene una oportunidad para atraer inversión y fomentar generación confiable de energía limpia a precios competitivos. Los beneficios a largo plazo serían mejorar la salud de los mexicanos y hacer al país más atractivo para los inversionistas en un contexto donde se privilegia lo sustentable sobre lo contaminante. Estas medidas irían también en línea con las demandas globales de una protección más comprensiva del medio ambiente. Sin embargo, México ha privilegiado la búsqueda de energía barata y confiable sin lograrlo. Por ejemplo, ha utilizado el T-MEC y su antecedente, el TLCAN, para reafirmar el reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano sobre hidrocarburos, e incorporar los compromisos de la reforma energética. Para firmar el TLCAN, México puso como condición una apertura limitada en el sector. Aunque el capítulo ocho del T-MEC mantiene este reconocimiento, los compromisos de varios capítulos conceden mayor apertura que en el TLCAN e incorporan la reforma energética de 2013.

No obstante, las medidas adoptadas y propuestas por el gobierno de López Obrador minan esta oportunidad. Para aprovechar cabalmente el T-MEC se debe corregir el rumbo en política energética lo más pronto posible, sumando al sector privado, la sociedad civil y el gobierno para impulsar las energías limpias y renovables en México [Ortiz Mena, 2021: 12-13]. La Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos

ya han generado inquietud entre los miembros del congreso en Estados Unidos, quienes han solicitado la intervención del presidente Joe Biden por considerarlas discriminatorias. La Ley de la Industria Eléctrica discrimina a otras empresas generadoras de energía en favor de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), mientras que la Ley de Hidrocarburos aumenta la discrecionalidad del gobierno de México para favorecer a Petróleos Mexicanos (Pemex). Otra preocupación señalada por los congresistas es que estas regulaciones restan competitividad a las cadenas de valor de América del Norte y reducen la certeza que el T-MEC brindaba a los inversionistas estadounidenses. A esto se añade la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente López Obrador a la Cámara de Diputados del 30 de septiembre de 2021, que implica de facto una reforma energética completa que afecta al petróleo, gas, electricidad y minería, y disuade tanto la inversión privada como la transición energética. Es posible que las violaciones al T-MEC lleven una serie de demandas inversionista-Estado.

En el mediano y largo plazos, la protección al medio ambiente en el T-MEC deberá incluirse de manera más comprensiva. En la actualidad, esta es modesta y más enfocada en proteger mamíferos marinos que en combatir el cambio climático. Además, tiene un menor impacto en este tema que el acuerdo, recientemente modernizado, con la Unión Europea. Sin embargo, en Estados Unidos el partido demócrata posiblemente buscará que sus principales socios comerciales cumplan con el acuerdo de París, aunque tal compromiso no se encuentre en el T-MEC. En el corto plazo deben tomarse medidas para evitar la extinción de especies. La extinción de la vaquita marina sería una tragedia ambiental y de reputación para México, y también contravendría los compromisos ambientales del T-MEC [Ortiz Mena, 2021: 21]. Finalmente, de no cumplir con sus compromisos ambientales multilaterales, los costos para México serán altos en términos de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, de manera

indistinta de si se vulnera o no el tratado, y de eventuales diferendos que podrían llevar mucho tiempo en resolverse. Así, robustecer a las instituciones que regulan las relaciones económicas y comerciales también debe aprovecharse para crear marcos normativos que permitan obtener las mayores ventajas de las tecnologías de generación energética limpia, renovable y del cuidado del medio ambiente.

REFERENCIAS

- Atlas of Economic Complexity* [2020], Mexico. Harvard, disponible en <<https://cutt.ly/XMPT3WO>>.
- Freund, C. L., A. Mattoo y P. Antràs (eds.) [2020], *World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains*, Banco Mundial.
- Cepal [2020], *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean. Regional integration is key to recovery after the crisis*, disponible en <<https://cutt.ly/nBQi08t>>.
- Chenou, J. M. [2021], “Varieties of digital capitalism and the role of the state in internet governance. A view from Latin America”, en B. Haggart, N. Tusikov y J. A. Scholte (eds.), *Power and Authority in Internet Governance: Return of the State?*, primera edición, Routledge, <doi.org/10.4324/9781003008309>.
- De Bolle, M. y J. Zettelmeyer [2019], *Measuring the Rise of Economic Nationalism*, Peterson Institute for International Economics.
- Durazo, H. [2018], “Tan lejos y tan cerca. Las relaciones México-Canadá en perspectiva histórica”, *Foro Internacional*, 58(2): 243-273.
- EIU [2020], *Will Latin America take advantage of supply chain shifts?*, EIU.
- Estevadeordal, A., K. Suominen, J. Harris y M. Shearer [2009], *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, BID.

- Fuentes Sosa, N. M. [2021], *Deep Integration in the Latin American Trade Agreements*, Routledge.
- Gómez Mera, L. [2015], “International regime complexity and regional governance: Evidence from the Americas”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21(1): 19-42.
- Macdonald, L. [2020], “Stronger together? Canada-Mexico relations and the NAFTA re-negotiations”, *Canadian Foreign Policy Journal*, 26(2): 152-166.
- Manyika, J., M. Chui, J. Bughin *et al.* [2013], *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute, vol. 180: 17-21, San Francisco, CA, disponible en <<https://cutt.ly/nBQoG7T>>.
- Mechkova, V., A. Lührmann y S. Lindberg [2017], “How much democratic backsliding?”, *Journal of Democracy*, 28(4): 162-169.
- Ortiz Mena L. N., A. [2021], “Confianza para la prosperidad: las relaciones económicas entre México y EU 2021-2024”, ITAM.
- _____ [2020], “Economic Relations between Mexico and the United States: The Future of an Inevitable Partnership”, en T. Payan, A. López de la Osa Escribano y J. Velasco, *The Future of US-Mexico Relations. Strategic Foresight. Baker Institute*, Arte Público Press.
- PwC [2017], *The World in 2050. The long view: How will the global economic order change by 2050?*, PwC Global.
- Rodrik, D. [2020], “Putting Global Governance in its Place”, *The World Bank Research Observer*, 35(1): 1-18.
- Ruano, L. y N. Saltalamacchia [2021], “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic”, *The International Spectator*, 56(2): 93-113.
- Santa Cruz, A. [2012], “Canada-Mexico relations: interdependence, shared values... and the limits of cooperation”, *American Review of Canadian Studies*, 42(3): 401-17.

2. TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y MÉXICO

Paulo Humberto Leal
Alejandro Dabat

INTRODUCCIÓN

La economía mundial está pasando por una etapa de profundos cambios como resultado de grandes transformaciones de carácter institucional (agotamiento del neoliberalismo), económico-productivo (lento crecimiento e internacionalización de la producción, *offshoring*), en lo financiero (incremento de la bolsa de valores más allá de la capacidad de asimilación por la producción real), en lo tecnológico (conjunto de innovaciones que podrían generar una nueva fase ascendente del capitalismo pero que aún no logra conformarse en un paradigma tecnoeconómico¹ como el de la revolución informática); y por una serie de sucesos en el aspecto geopolítico que en conjunto forman un escenario de alta inestabilidad mundial con dos bloques: el neoliberal, que se encuentra en un profundo deterioro, pero con una fortaleza que data de varios años, y un bloque ascendente que no se exenta de conflictos y dudas, pero que se ha fortalecido de manera ininterrumpida desde inicios del siglo XXI. A lo anterior se le suman las consecuencias económicas por la grave pandemia de la covid-19.

El objetivo de este capítulo consiste en ubicar a la economía mexicana en esta situación cambiante que enfrenta la

¹ Por paradigma tecnoeconómico entendemos el conjunto de sistemas tecnológicos nuevos que crecen y se difunden con formas específicas de interrelación en la esfera productiva [Freeman y Pérez, 1988].

economía y la geopolítica mundial. Para la economía mexicana el sector externo es en gran proporción Estados Unidos, sin embargo, este último se encuentra en un profundo proceso de declinación, mientras que China se proyecta para ser el próximo líder económico, aunque con poca inversión en nuestro país. Por ello, planteamos que México se encuentra ante la posibilidad de transformar su estructura económica direccionando de mejor forma la inversión extranjera directa y de ganar ciertos espacios de autonomía ante Estados Unidos gracias a una posible participación creciente de China.

Dividimos el capítulo en tres apartados. El primero (muy breve), presenta una serie de transformaciones en la economía mundial que conforman un estado de necesidad para la adecuación de la economía en su conjunto hacia una modalidad que perfeccione el proceso de acumulación capitalista;² el segundo apartado ubica a Estados Unidos en medio del proceso de descomposición del bloque neoliberal y la profunda necesidad que tiene de insertar a México con sus empresas transnacionales para elevar su competitividad mundial. En el tercer apartado (el más amplio), estudiamos la particularidad de la economía mexicana y las opciones de cambio que se abren en medio de dichas transformaciones.

TRANSFORMACIONES MUNDIALES

Las transformaciones de la economía mundial son producto de dos situaciones: los aspectos estructurales de largo plazo y de la coyuntura específica de corto plazo.

² Por acumulación de capital se entiende el proceso mediante el cual los capitalistas reinvierten parte de la plusvalía que amasan de modo progresivo mediante un proceso continuo de inversión-producción-ventas-crecimiento de la rentabilidad-crecimiento de la inversión-crecimiento de la producción-crecimiento de las ventas-nuevo incremento de la rentabilidad, etcétera [véase Marx, 1991].

En términos estructurales podemos señalar que las transformaciones de la economía mundial son parte de un proceso histórico que ha implicado el agotamiento de las condiciones tecnológicas, productivas, salariales e institucionales que permitieron el periodo de auge desde fines de la década de los años ochenta y hasta la crisis punto com. Desde entonces, la economía ha pasado por episodios de frágil recuperación y recesiones cada vez más profundas en los años 2001, 2009 y 2020. Si bien las causas coyunturales de dichas recesiones son variadas, la estructura de la economía mundial es más frágil en su proceso de acumulación y continúa el deterioro de la trama institucional neoliberal.

El conjunto de países que han actuado como aliados de Estados Unidos desde la segunda posguerra han presentado una serie de cambios producto del agotamiento de la etapa informática global y que se representa en los aspectos más negativos en la crisis del neoliberalismo, pero en el fondo no es solo la trama institucional la que está en proceso de descomposición, también el paradigma tecnoeconómico se encuentra en desarrollo de transformación. En el plano coyuntural observamos la situación inestable; la característica actual de la economía mundial es la incertidumbre.

Previamente a la emergencia por covid-19, la recuperación de Estados Unidos, Europa y Japón ya era incierta, lo cual arrastró a la economía mundial hacia recesiones regionales como la de 2015, o bien, a menores tasas de crecimiento. Por otro lado, China ha desempeñado el papel de relevo como motor principal de la economía mundial, pero a partir del cambio en la política económica en esa nación en el año 2012 se ha “rebalanceado” la economía con el fin de adaptar el crecimiento a lo que consideran una “nueva normalidad” en la economía mundial que consiste en menores tasas de crecimiento generalizado. Esta política ha llevado a hacer de China una economía menos dependiente de sus exportaciones y con mayor fortaleza de su mercado interno [Anguiano, 2016], lo que ha

provocado una disminución en la demanda de las importaciones chinas de *commodities*, lo que a su vez produce una caída en los precios y, por lo tanto, un deterioro de las economías dependientes de la exportación de estos bienes, dado que Estados Unidos y Europa dejaron de ser los principales motores de la economía mundial desde la crisis de 2009.

A este incierto escenario se suma el mayor grado de profundización de internacionalizar la producción a nivel mundial. Los principales países manufactureros: China, Estados Unidos, Alemania y Japón han avanzado en su proceso de internacionalización de la producción con el fin de reducir costos, así se han fortalecido las cadenas globales de valor a partir de diversos mecanismos como el *nearshoring*, el cual consiste en consignar algunos procesos productivos a países cercanos de los centros manufactureros, por ejemplo, México, Polonia, República Checa, Vietnam, Indonesia; incluso, que el mismo bien cruce varias veces la misma frontera en busca de menores costos *reshoring*.

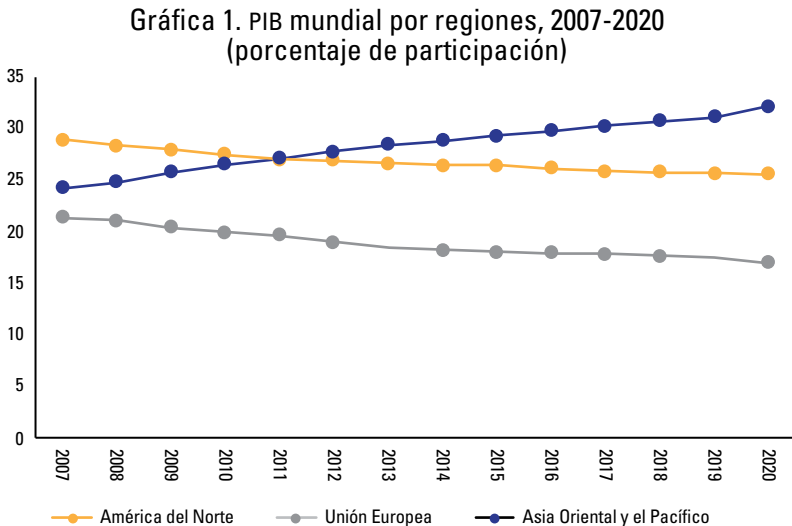
La incertidumbre proviene de la necesidad de altos niveles de organización y de acuerdo entre los países participantes, situación casi imposible de lograr cuando precisamente el diferencial salarial es el principal atractivo de producir más allá de las fronteras de los países considerados centros manufactureros. Por tanto, fenómenos como la migración “ilegal”, la pérdida de empleo y el deterioro del mercado interno en los centros manufactureros son una constante en la economía de nuestros tiempos.

Al mismo tiempo ocurre una masiva emigración de población de los países receptores de inversión (maquiladores) y un deterioro de las ramas productivas tradicionales por los enclaves económicos que generan dichas maquiladoras. El extremo de esta conflictividad lo representan tres fenómenos actuales muy característicos, los cuales cuestionan las bondades del libre comercio: 1) la iniciativa de parte del gobierno de Estados Unidos de renegociar el TLCAN (ahora T-MEC), por considerarlo

injusto para los intereses de ese país, lo que implica en los hechos el reconocimiento de que el libre mercado ha generado desindustrialización y debilitamiento en el mercado interno estadounidense; 2) el Brexit, que implica la renuncia al tratado de libre comercio del Reino Unido con Europa continental porque sus ciudadanos lo consideraron lesivo para sus intereses; 3) la guerra comercial iniciada por Estados Unidos en 2017 en contra de China, a la que acusa de prácticas desleales como tipo de cambio subvaluado, altos subsidios, bajos salarios y de no respetar las leyes de propiedad intelectual. El resultado de esas quejas ha sido una política neoproteccionista estadounidense ante la clara derrota en su propio mercado por parte de las empresas chinas. El conjunto de los acontecimientos anteriores nos indica que el orden mundial establecido en los tratados de Bretton Woods es caduco, y el nuevo orden mundial aún no se ha concretado en una nueva institucionalidad global que represente el nuevo equilibrio de poder entre las potencias líderes.

Aunado a lo anterior, a finales de 2019 se originó una crisis sanitaria muy grave por la covid-19. Esta emergencia sanitaria ha generado más de cinco millones de decesos a nivel mundial (cifras a noviembre de 2021), siendo los países más afectados Estados Unidos, Brasil, India, México y Rusia. El coronavirus ha dejado además de las lamentables pérdidas humanas, la peor caída en la actividad económica desde la crisis de 1929, pero sin duda la crisis de 2020 ha sido la más globalizada en la historia de la humanidad. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) el producto interno bruto (PIB) mundial presentó cifras de -3.1 % y de -4.5 % para las economías avanzadas. Es decir, que a la situación incierta precoronavirus de las economías avanzadas y al cambio de políticas en China, se les suma una profunda crisis mundial en 2020, en la que se pronostica que para llegar a los niveles prepandemia tendremos que esperar al menos hasta 2022 y dicha recuperación se logrará de manera diferenciada entre países.

No sabemos aún las consecuencias que traerá la pandemia, lo que sí se ha observado es que, mientras la economía mundial se contrajo 3.1 % en 2020 y la estadounidense en 3.5 %, en China hubo un pequeño crecimiento de 2 %, lo que ha acelerado el ritmo de cierre en la brecha entre Estados Unidos y China en participación en el PIB mundial; de hecho, la región de América del Norte dejó de ser la líder a nivel mundial cediéndole ese lugar al Sudeste de Asia desde 2012, como se observa en la gráfica 1.



Fuente: Banco Mundial [2021a].

Ante este entorno económico, es muy alta la velocidad con la que se ha transformado la economía mundial y prevemos que así seguirá; los países se encuentran en constante movimiento ante los acontecimientos señalados, mismos que se concretan en un nuevo orden mundial dentro del cual Estados Unidos continuará como un actor muy importante, pero la

clara derrota en Afganistán y la pérdida de liderazgo de la región de América del Norte en el PIB mundial nos muestra la caída del hegemon absoluto, así como el inicio de un periodo incierto con China que desempeña un papel muy importante y Estados Unidos en una situación complicada de pérdida de dinamismo, como veremos en el siguiente apartado.

TRANSFORMACIONES EN ESTADOS UNIDOS

La declinación estadounidense es parte de un proceso histórico de largo plazo que hemos tratado a profundidad en otros textos [Dabat y Leal, 2013; 2019 y 2022a en prensa] en los cuales se plantea que primero la ruptura de la convertibilidad oro-dólar en 1971 le dio un nuevo aliento a la alicaída economía estadounidense convirtiéndola en líder monetario y financiero mundial. Posteriormente, la maduración de la revolución informática le dio un gran impulso a la productividad y colocó a Estados Unidos, en la década de los noventa, como líder hegemónico mundial indiscutido. Sin embargo, su proceso de declinación tomó rumbo en 2001 y, hasta la fecha, no hay visos del restablecimiento de la hegemonía estadounidense.

El deterioro de Estados Unidos lo sintetizamos en un proceso de declinación de su rama manufacturera y el crecimiento desmedido de su sector financiero que han generado un desacoplamiento entre la producción real y los aspectos monetario-financieros. Si bien el contar con el dólar y con el mercado financiero más grande del mundo le ha ayudado a aliviar sus emergencias económicas (la crisis punto com, la crisis de 2009 y la crisis del coronavirus 2020), la flexibilización monetaria (*quantitative easing*), la sobredesregulación financiera y ahora regalar dinero a la población no han resuelto los problemas de fondo. La economía y la sociedad estadounidenses se mantienen con una serie de problemas que sintetizamos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Estados Unidos. Problemáticas económicas y sociales, 2019

Económicas	Deuda pública (porcentaje del PIB)	107 %
	Déficit fiscal (lugar mundial de 141 países)	38
	Deuda extranjera (miles de millones de dólares)	6 882
	Deuda privada total (miles de millones de dólares)	20 053
	Deuda promedio por créditos estudiantiles (dólares por estudiante)	38 984
	Costo de la seguridad social (incremento porcentual desde 2000)	208 %
	Precio promedio de una casa nueva (incremento porcentual desde 2000)	188 %
	Desempleados en 2019 (número de trabajadores)	10 575 762
	Empleos manufactureros (% de los empleos totales)	8 %
	Pérdida de empleos manufactureros desde 2000 (número de trabajadores)	4 248 047
Sociales	Edad promedio de la población (años)	38
	Salud y educación primaria (lugar mundial de 141 países)	47
	Usuarios de internet (lugar mundial de 141 países)	40
	Tasa anual de crecimiento de la población (nacimiento por 1 000 hab.)	0.8
	Costo empresarial del terrorismo (lugar mundial de 141 países)	128
	Costo del crecimiento del crimen organizado (lugar mundial de 141 países)	53
	Muertes por sobredosis de narcóticos en 2019	66 979
	Habitantes en situación de pobreza en 2019	37 072 609
	Habitantes sin seguridad social en 2019	27 318 152
	Habitantes con activos superiores al millón de dólares (% de la población)	5.4 %

Fuente: US Census Bureau [2021] y "Real time statistics", en U.S. National Debt Clock, <<https://cutt.ly/nXNRhr6>>.

Este proceso de descomposición se ha mantenido. Durante el inicio de la década de 2020 se observó la caída de Donald Trump del poder de Estados Unidos, y con ello una serie de transformaciones en la economía, en la política interior y exterior del país.

La existencia del fenómeno Trump fue el resultado del voto de castigo de los ciudadanos ante un profundo proceso de descomposición de Estados Unidos, que en lo económico es el resultado de: a) la desindustrialización; b) el incremento del salario y del consumo de la población más allá del incremento de su productividad laboral; c) el desacoplamiento entre los medios de compra (dólares y crédito al consumo) y la producción real de su economía; y d) el déficit crónico en su cuenta corriente.

En el terreno político, la descomposición de Estados Unidos ha implicado: i) la imposición de los intereses de la facción financiera en el bloque histórico; ii) la pérdida de posiciones políticas de la facción manufacturera; iii) la derrota de los sindicatos en la conformación del bloque hegemónico [Mizrushi y Hyman, 2014]; y iv) una clara falta de interés en integrar a la dinámica de reproducción social a la población hispana, afroamericana y demás etnias distintas a la población blanca, americana, sajona y protestante: *wasp* (white, anglo-saxon and protestant).

En el terreno internacional, se observa una pérdida en las posiciones geoestratégicas en Oriente Medio, en el Sudeste de Asia e incluso en Sudamérica. Además, un complejo proceso de cambio en la relación con sus principales aliados en el cual se mantiene una alianza en el terreno político, pero una clara distancia en el aspecto económico, nos referimos a Japón, Australia, Corea del Sur y Alemania; en todos esos países ha cobrado mucha importancia la participación de China en detrimento de la economía estadounidense.

Como resultado de lo anterior, Estados Unidos ha enfrentado hasta ahora la peor crisis de hegemonía de su historia, observa el ascenso económico de China, Rusia, Corea,

Alemania, India, los países nórdicos y el estancamiento crónico de su economía que ha generado un fuerte cambio en su política comercial, así como en su posicionamiento geopolítico en donde destaca la reciente derrota en Afganistán.

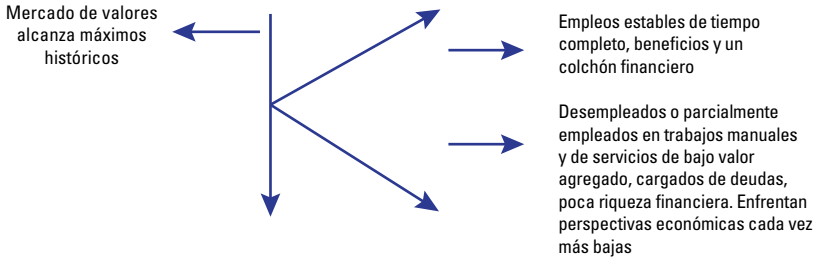
En medio de esta compleja situación económica, política y social, la pandemia trajo consigo una caída del PIB de 3.5 %, la peor caída desde 1946 (incluso con respecto a la crisis de 2009). Ante este panorama, el gobierno de Trump y de Biden han bajado la tasa de interés a casi 0 %, han regalado dinero, han bajado impuestos y, en fechas recientes, Joe Biden anunció un agresivo plan de infraestructura de 2.3 000 millones de dólares que incluye rubros diversos, como carreteras, puentes, vehículos eléctricos, red de internet, transporte ferroviario, entre otros. Historiadores, economistas e ingenieros celebraron los esfuerzos de Biden, pero señalaron que mil millones de dólares no alcanzaban ni de lejos para compensar décadas de dejadez del gobierno para mantener y actualizar las infraestructuras del país [*Los Ángeles Times*, 2021].

Los resultados de la política económica de ayuda han sido mixtos. Por un lado, sectores como el financiero presentan máximos históricos en la bolsa de valores, las clases medias muestran una recuperación importante pero, por otro lado, la población desempleada y las clases más empobrecidas incluso están peor que antes de iniciadas estas políticas económicas, como lo vemos en el diagrama 1.

En síntesis, la situación económica de Estados Unidos es muy compleja, la fragilidad de la recuperación es mucha, el sistema financiero se encuentra aún más desacoplado de la economía real que en 2009, por lo que las posibilidades de otra crisis económica son muy altas.

A lo largo de las tres crisis anteriores hemos observado que en un primer momento una recesión económica estadounidense produce una disminución drástica de su demanda por las exportaciones mexicanas, lo que ha generado una caída en las reservas en México, un déficit de cuenta corriente, una

Diagrama 1. Recuperación económica en Estados Unidos en forma de K



Fuente: China Global Investment Tracker [2020].

devaluación y una caída del PIB aún mayor que en Estados Unidos. Sin embargo, la recuperación de la economía estadounidense se ha logrado con una mudanza mayor de sus procesos productivos a México, lo cual les genera una reducción en costos y, del lado mexicano, una rápida recuperación vía exportaciones. En 2020 la caída del PIB en México fue de 8 %, pero para el primer semestre de 2021 México ya es el principal socio comercial de Estados Unidos rebasando a Canadá y a China, de lo cual podemos concluir que existe una relación de simbiosis entre las economías de México y Estados Unidos. En dicha relación, México ha sido el país más dependiente, pero Estados Unidos requiere imperiosamente de la mano de obra barata mexicana para elevar su competitividad.

A este sombrío escenario económico para Estados Unidos le sumamos la pérdida de posiciones en la geopolítica mundial que consiste en el reconocimiento de China como gran potencia competidora, la derrota estadounidense en Medio Oriente, la pérdida de posiciones en el Sudeste de Asia ante la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP); de modo reciente, la posición del gobierno mexicano que ha mostrado independencia al presentar su liderazgo ante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) que

podría ser un primer paso en la política exterior mexicana de reducir la enorme influencia de Estados Unidos. En general, en el propio continente americano la influencia de Estados Unidos ha sido cuestionada.³ En ese sentido, los escenarios que se abren para México ante la declinación estadounidense y la irrupción de un nuevo orden mundial son diversos, como lo veremos en el siguiente apartado.

EL PAPEL DE MÉXICO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Estructura productiva

La economía mexicana ha transitado de ser una economía cerrada, con un pequeño grado de industrialización, hacia una economía exportadora de manufacturas de alta tecnología, sobre todo de productos maquilados con poco valor agregado y, a pesar de ello, México no ha despegado en su proceso de industrialización.

Antes del proceso de apertura comercial, en México sobresalían industrias ligeras como la textil, la del calzado, juguetes y alimentos, con un grado menor de desarrollo de algunas ramas más complejas como la acerera, la metalmecánica y la química. El conjunto de estas ramas se desarrolló con un gran apoyo del aparato estatal que incluyó una sobreprotección al comercio internacional, un tipo de cambio fijo y sobrevaluado, exención de impuestos y subsidios [Leal, 2013].

³ Con el cambio de siglo, el mapa latinoamericano se ha distanciado de Estados Unidos. Primero fue Hugo Chávez, quien ganó la presidencia en Venezuela en 1999. Le siguieron Néstor Kirchner en Argentina y Lula da Silva en Brasil en 2003, Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008), José Mujica en Uruguay (2010). Esta ola progresista, con algunos mandatarios más radicales que otros, cambió el equilibrio de fuerzas en la región y, por supuesto, en la Organización de Estados Americanos (OEA) [Petrich, 2021]. Recientemente, Nicaragua y Cuba se han sumado a las voces en contra de Estados Unidos.

Con todas sus limitaciones, la industrialización mexicana logró crear un núcleo endógeno de acumulación en donde se generaron de forma limitada cadenas productivas, empleos, la infraestructura y las instituciones necesarias para coadyuvar en el progreso del país.

Este avance social no estuvo exento de enormes desigualdades, incluso regionales, con un centro, norte y bajío seminudustrializados, así como un sur y sureste eminentemente agrícolas y pauperizados.

El principal producto de exportación mexicano fue por mucho tiempo el petróleo, seguido por minerales y productos agrícolas: en este contexto, la economía mexicana se volvió muy vulnerable a los vaivenes de los precios internacionales del petróleo y de las devaluaciones.

Con la llegada del neoliberalismo, México profundizó sus desigualdades, la disminución del gasto público incrementó el número de población en pobreza extrema, el norte del país se insertó de manera más profunda con las actividades económicas de Estados Unidos, mientras el sur y el sureste han quedado más marginados del desarrollo.

Así, observamos que la estructura económica del país se ha tornado más desigual. Hoy somos una potencia exportadora sobre todo de bienes de alta tecnología, contamos con las reservas internacionales más altas de la historia, estamos en el lugar 18 en la recepción de inversión extranjera directa (IED), tenemos una de las economías más abiertas del mundo. A pesar de lo anterior, 56 % de la población económicamente activa (PEA) se encuentra en el sector informal, más de 50 % de la población vive en pobreza y contamos con un reciente problema (desde la década de los ochenta) que lacera a la sociedad en su conjunto, la delincuencia organizada en la que sobresalen el narcotráfico y el lavado de dinero.

En síntesis, en la actualidad la estructura manufacturera del país se compone de algunos resabios de la industria ligera de la industrialización por sustitución de importaciones

(ISI), la industria química se ha mantenido, la acerera sigue trabajando en territorio nacional, aunque en su mayoría ha sido vendida a extranjeros, y la metalmecánica ha perdido relevancia.

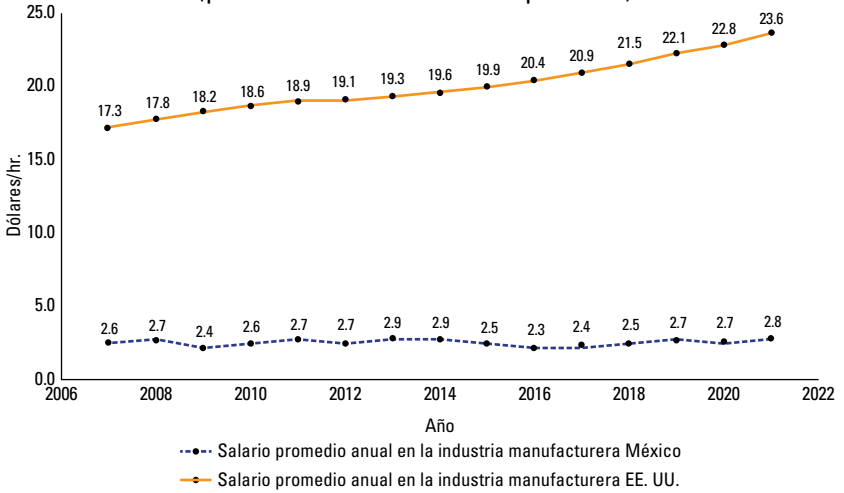
En cambio, ha crecido la importancia de las ramas de alimentos y bebidas, sobre todo la manufactura de bienes de alta tecnología: automóviles y sus partes, industria electrónica y bienes de cómputo. Estas ramas industriales son tan prósperas que mantienen un nivel de liderazgo internacional colocándose en el año 2020 en el cuarto lugar en exportaciones de automóviles, en el undécimo en electrónica y en el segundo en computadoras [Trade Map, 2021].

Sin embargo, en la exportación de estos bienes de alta tecnología México no genera montos importantes de valor agregado. En este país solo se ensambla o se realizan tareas simples intensivas en mano de obra que generan poco valor agregado, es decir, fundamentalmente se maquila.

México se ha convertido en una muy importante plataforma de exportación hacia Estados Unidos porque reúne una serie de características únicas: más de 3 000 km de frontera con Estados Unidos, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que le permite comercializar libre de aranceles, pero sobre todo, el establecimiento de empresas extranjeras (la mayoría estadounidenses) en territorio mexicano que maquilan y exportan desde México aprovechando diferenciales salariales de hasta 10 a 1, como se observa en la gráfica 2.

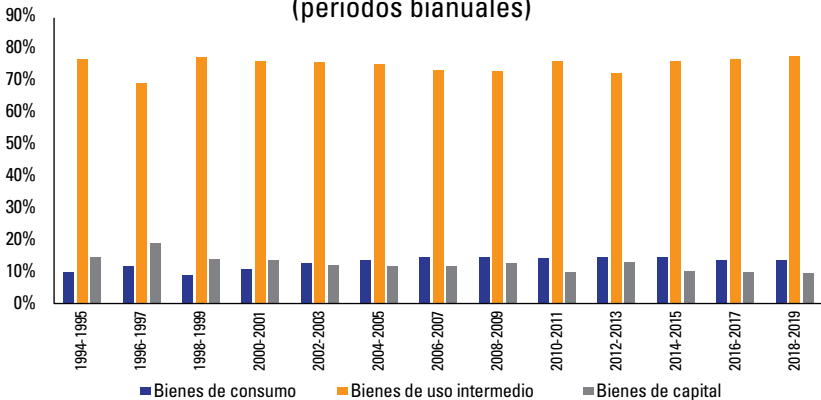
Como se observa en la gráfica 2, el supuesto milagro exportador mexicano en realidad se basa en bajos salarios; lo que realmente estamos exportando no son bienes de alta tecnología, sino mano de obra pagada con sueldos de miseria [Delgado Wise y Mañán, 2003]. El monto de importaciones es muy similar al de nuestras exportaciones, y en la mayoría de los años hemos presentado déficit de cuenta corriente, sobre todo por la enorme importación de bienes intermedios, que es lo que requieren las maquiladoras (ver gráfica 3).

Gráfica 2. Salarios para México y Estados Unidos (promedio anual en dólares por hora)



Nota: el promedio anual de 2021 contiene datos hasta el mes de agosto.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Gráfica 3. Porcentaje de las importaciones de México por tipo de bien, 1994-2019 (periodos bianuales)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

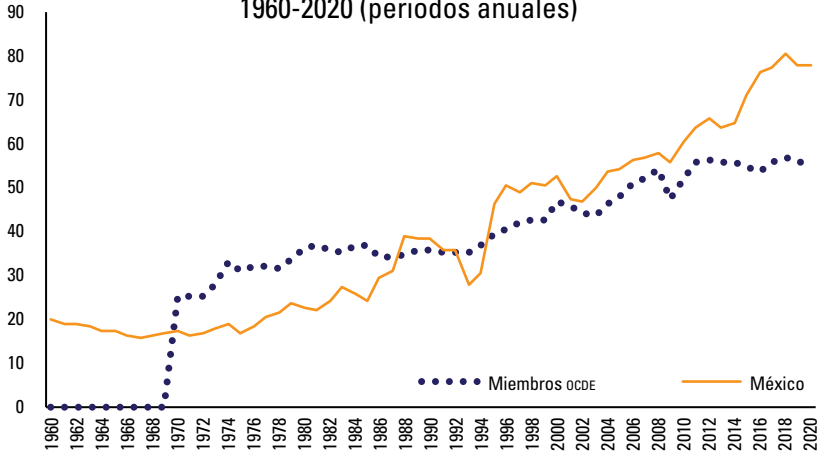
Por tanto, la estructura productiva de los años 2000 a la fecha se conforma por una economía adicta a los dólares, dado que se requieren para importar bienes muy necesarios como los intermedios para las maquiladoras, gasolineras, bienes de alta tecnología y alimentos. Por tanto, para sostener el ritmo de las importaciones y del tipo de cambio se requiere de una entrada continua y creciente de divisas cuyas fuentes principales son las exportaciones manufactureras, la venta de petróleo, las remesas, el turismo, las inversiones de cartera, la IED y la delincuencia organizada.

La economía de Estados Unidos es el principal origen de divisas en el mundo y la economía mexicana ha exagerado en su dependencia hacia aquella nación. El 75 % del PIB es comercio internacional (ver gráfica 4), dentro de ese 75 % de comercio, 80 % de nuestras exportaciones van hacia Estados Unidos y de nuestras importaciones más de 60 % provienen de Estados Unidos. Vivimos una relación de simbiosis con aquella economía, en la cual las dos se encuentran fuertemente ligadas por lo productivo, aunque el grado de dependencia es mayor mucho de parte de México hacia Estados Unidos, tal que de cada peso mexicano de PIB que se genera en México cerca de 80 centavos son generados por el comercio internacional, y por tanto el peso de nuestro mercado interno en el PIB es de alrededor de 20 por ciento.

En la gráfica 4 se observan claramente los momentos de la economía mexicana: un primer momento de economía cerrada en donde los países de la OCDE son más abiertos; un segundo momento se observa a partir de 1994, cuando México abre su economía e iguala el grado de apertura de los países de la OCDE; y un tercer momento vivido después de la crisis de 2009, cuando nuestro país exagera su apertura comercial y ya es por mucho una de las economías más abiertas del mundo.

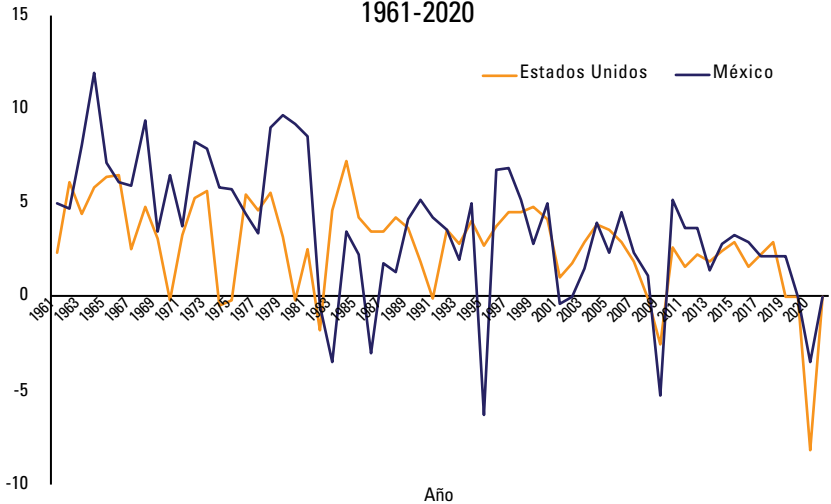
Por tanto, la economía mexicana cuenta con motores externos de los cuales no tiene control. La industria manufacturera de Estados Unidos se ha vuelto vital para la economía

Gráfica 4. Comercio internacional como porcentaje del PIB de México y miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1960-2020 (periodos anuales)



Fuente: Banco Mundial [2021c].

Gráfica 5. Crecimiento del PIB de Estados Unidos y México, 1961-2020



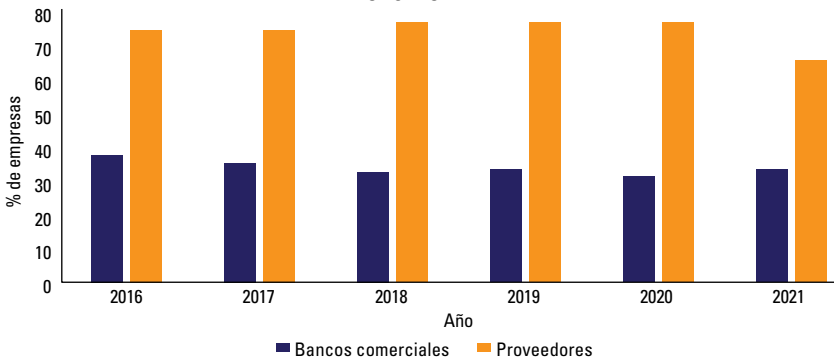
Fuente: Banco Mundial [2021b].

mexicana y existe una sincronía casi total entre ambas economías, como se observa en la gráfica 5.

México carece de suficientes motores internos. Los grandes grupos empresariales invierten de manera creciente fuera del país, buscan pagar salarios aún menores, o mejores condiciones de rentabilidad [Basave, 2016]. Las ramas industriales que se generaron en la ISI han quedado desarticuladas y apenas sobreviven, la mayor parte del empleo es informal y es generado por las micro y pequeña empresas que carecen de acceso a créditos y mucho menos a tecnificar su proceso productivo, por lo que en su mayoría operan a nivel de subsistencia. El 77 % del crédito que reciben es de sus proveedores [Banxico, 2021a] lo que implica que son créditos de corto plazo (no más de 90 días) lo que les impide modernizar su maquinaria, evita elevar su productividad y, por tanto, no amplían la escala de la producción, es decir, no generan las condiciones para que el PIB crezca (ver gráfica 6).

En el caso del campo existen al menos tres realidades: 1) la de la agroindustria, próspera exportando pero basada en el

Gráfica 6. Fuentes de financiamiento de las empresas productivas, 2016-2021*



* Con datos hasta el segundo trimestre de 2021.

Fuente: Banxico [2021a].

pago de bajos salarios y la explotación de tierras muy fértiles; 2) el caso de los grandes productores de maíz que cuentan con altos subsidios gubernamentales (seguros, almacenamiento, mercados de futuros, transporte, subsidios a la exportación, granos forrajeros para ganaderos y agricultura contractual), como el caso de Maseca o Cargill [*Proceso*, 2010], y 3) el sector más amplio es el del pequeño productor, quien al trabajar sobre todo para el autoconsumo carece de créditos, no cuenta con subsidios suficientes, no tiene acceso al mercado internacional [De Ita, 2021], es víctima de los *coyotes* que compran sus mercancías a precios de miseria y los revenden a precios muy altos en las ciudades, por lo que su condición económica es demasiado precaria y tiende a abandonar sus tierras en busca de mejores condiciones de vida. Por tanto, se ha generado un éxodo de campesinos hacia el norte del país o hacia Estados Unidos, lo cual refuerza la disparidad económica ya planteada entre el norte, el sur y sureste de México. Debido a este éxodo, las remesas se han convertido en una fuente muy importante de divisas que por un lado sostienen el tipo de cambio y, por otro, constituyen un sostén fundamental de ingresos para los familiares de los migrantes.

El análisis expuesto sobre la economía formal del país nos indica que México no presenta condiciones para crecer debido a falta de inversión, falta de empleos formales, estancamiento de la productividad, deterioro de las ramas manufactureras que han sido sustituidas por maquiladoras, falta de una política integral de apoyo al sector campesino, falta de créditos bancarios a las empresas productivas, disparidades regionales y una profunda desigualdad que tiene en la pobreza a más del 50 % de la población.

Por desgracia, ante esta falta de oportunidades la delincuencia organizada ha constituido un camino para la subsistencia económica para una parte creciente de la población. Se estima que en 2020 el costo de la violencia en México ascendió a 22.5 % del PIB (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Impacto económico de la violencia en 2020
(miles de millones de pesos constantes actuales)

Efecto indicador	Directo	Indirecto	Efecto multiplicador	Impacto económico de la violencia
Homicidio	193.9	1 846.1	193.9	2 233.9
Delitos con violencia	364.9	836.0	364.9	1 565.8
Delincuencia organizada		15.3		15.3
Miedo		45.7		45.7
Seguridad privada y armas	132.8		132.8	265.6
Gasto militar	140.4		140.4	280.9
Gasto en seguridad pública	42.2		42.2	84.4
Gasto en el sistema judicial y encarcelamiento	109.7	3.6	109.7	223.0
Total	984.0	2 746.7	984.0	4 714.7
Impacto total de la violencia como porcentaje del PIB				22.5

Nota: las pérdidas económicas totales sumaron 4.7 billones de pesos en 2020. Los totales pueden no ser exactos debido al redondeo de los números.

Fuente: Instituto para la Economía y la Paz [IEP, 2021: 46].

La explicación del crecimiento de la violencia y del crimen organizado en México es multifactorial, pero en el conjunto de las explicaciones de este fenómeno económico-social se encuentran la falta de empleo, la pobreza, la marginación, la falta de espacios educativos, así como la relación con Estados Unidos. México es sobre todo una plataforma de exportación de drogas hacia el principal mercado: Estados Unidos, nación que al mismo tiempo es el origen de millones de dólares que buscan ser “blanqueados” en la economía mexicana y también es el origen de miles de armas ingresadas de manera ilegal por los cárteles en México. Lo anterior ha generado entre México y Estados Unidos una dinámica de simbiosis en lo manufacturero, lo comercial, lo laboral; incluso en las actividades

delincuenciales México se encuentra estrechamente atado a Estados Unidos y ambas naciones se necesitan para mantener su dinámica. En este contexto, ocurrió un cambio democrático en el año 2018 que generó muchas expectativas y ha tenido resultados mixtos con algunos avances, pero también con francos estancamientos, como veremos a continuación.

Política económica AMLO

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió la presidencia de México tras cinco sexenios de alternancia en el poder de los gobiernos panistas y priistas con un perfil estadounidense y corrompidos por el narco. Dentro de las propuestas que presenta el reciente gobierno las más importantes son luchar contra la corrupción, redistribuir ingresos, elevar la recaudación fiscal y fortalecer el mercado interno, en una coyuntura extremadamente difícil que se ha complicado aún más con la emergencia sanitaria y económica por la covid-19. En una coyuntura de relación simbiótica con Estados Unidos, la cual con los actuales acuerdos comerciales es imposible de romper⁴ dadas las desastrosas consecuencias económicas que traería para México en producción, inversión, tipo de cambio,

⁴ La relación económica de México con Estados Unidos es producto de sus estructuras productivas complementarias, es decir, en México hay abundante mano de obra barata y escasa inversión. En Estados Unidos tienen el dólar, por tanto, el capital para invertir, sin embargo, sus niveles salariales son muy altos, por ello se desarrolla una relación muy estrecha sobre todo en lo productivo. Pensar en diversificar nuestro comercio internacional de manera intempestiva mirando hacia nuestros hermanos latinoamericanos es una idea romántica que, si bien así lo quisiéramos, no es posible lograr en el mediano plazo ya que ofrecemos mano de obra barata y bienes primarios para exportar, carecemos de bienes propios de alta tecnología que es lo que toda América Latina (incluyendo México) requiere importar; no obstante, se mantienen las posiciones de diversas fuentes que plantean la ruptura con Estados Unidos y la integración latinoamericana como si fuera un hecho que se lograra solo con buenas intenciones.

empleo, exportaciones, salida de capitales y eventuales represalias económicas y políticas, lo que provocaría una crisis de enormes dimensiones y que, por el momento, gracias a la renegociación del T-MEC se han creado obstáculos legales para admitir relaciones comerciales con China, o extracontinentales en gran escala [Dabat y Leal, 2019].

En tres años de gobierno de López Obrador se presentan cifras pobres de crecimiento económico, una caída de 0.1 % en 2019 y la peor caída en la historia moderna del país de 8 % en 2020, aunque cabe resaltar que las condiciones económicas mundiales de 2020 han sido las peores de la historia, más graves que la crisis de 2009 y quizá solo comparables con la crisis de 1929, aunque en contextos de integración económica internacional muy diferentes.

Para 2021 se espera un crecimiento de alrededor de 6 %, lo que implica un importante avance que sentaría las bases de un crecimiento económico sostenido en la segunda mitad del sexenio.

El gobierno de AMLO cuenta con ciertos logros internacionales, como cierto distanciamiento en la subordinación hacia Estados Unidos; esto lo muestra la readopción de la Doctrina Estrada (que se opone a la intervención externa en otros países), el planteamiento ante la Celac de mayor cooperación, o el discurso ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para crear un impuesto mundial de 4 % a los más ricos en apoyo a las personas menos favorecidas. A estas políticas se le suman las acciones redistribucionistas y ciertos logros fiscales⁵ [Dabat y Leal, 2022b].

Sin embargo, una mejora económica sustancial aún no se ha vivido en México. Su plan económico implica fuertes inversiones en infraestructura que quizá por las complicaciones de

⁵ Eliminación de exenciones y condonaciones fiscales, que elevó en unos 2 o 3 puntos el PIB, una recaudación de 16 % del PIB, aunque aún lejos de otros países como Ecuador, Bolivia, Uruguay, Brasil o Argentina.

la covid-19 fructifiquen después de 2024. Las principales inversiones en infraestructura las enumeramos a continuación:

- El Tren Maya.
- Refinería de Dos Bocas.
- El corredor del Istmo de Tehuantepec.
- Programa zona libre de la frontera norte.
- Aeropuerto internacional Felipe Ángeles y Santa Lucía.
- Programa de Construcción de Caminos Rurales, en Oaxaca y Guerrero.
- Pacto Oaxaca, intercambio de prácticas de desarrollo industrial, económico, de infraestructura, social, rural y urbano.
- Instalación de internet inalámbrico en todo el país y ofrecerlo a toda la población con conexión en carreteras, plazas públicas, centros de salud, hospitales, escuelas y espacios comunitarios.
- Disminución del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto sobre la renta (ISR) en 76 municipios oaxaqueños y veracruzanos, y combustible a precios reducidos. Además de construcción de infraestructura urbana y de servicios educativos, formación de capital humano, vivienda, movilidad e infraestructura para la investigación y el desarrollo tecnológico [Arellano, 2021].

El conjunto de las políticas económicas implementadas por el gobierno de AMLO presenta características de incremento de inversión en infraestructura o redistribucionistas, creemos que el rumbo es bueno en general, aunque las voces de descontento de la población nos indican falta de comunicación en relación con la construcción del Tren Maya. Además, los resultados en infraestructura se verán en el mediano plazo y la emergencia por la covid-19 ha retrasado aún más estos procesos. Si sumamos el incremento en la inflación que ha registrado cifras de 6 % se prevé que las cuentas que presente AMLO en materia económica al final de su sexenio no sean

muy alentadoras, por lo que creemos que el gobierno podría presentar un plan integral de reactivación económica.

Consideramos, por lo menos, cuatro tipos de grandes orientaciones estratégicas: a) una amplia alianza con las nacientes organizaciones de trabajadores promovidas por las recientes reformas a las leyes laborales, con sectores populares progresistas y sectores empresariales innovadores e independientes vinculados con una política industrial y de aprendizaje tecnológico de largo aliento, centrada en sectores claves mediante una nueva banca nacional de desarrollo; b) un apoyo decidido a la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que eleve la proporción del gasto a niveles cercanos al brasileño en cinco años (1% del PIB), construir un sistema institucional de conocimiento, de interacción entre ciencias y tecnologías duras y ciencias sociales, junto con los actores, organizaciones e instituciones que influyan en la producción y la toma de decisiones en el nivel social amplio;⁶ c) en el ámbito internacional, un cierto equilibrio entre los tratados internacionales ya pactados (con Estados Unidos, la Unión Europea, etc.) con la ampliación de las relaciones con China, Rusia, India, Brasil y otros países, comenzando por las relaciones con China (sin romper directamente la cláusula “anti-China” del T-MEC), convenios tecnológicos en petróleo pesado y gas natural con Rusia, servicios electrónicos o medicinas genéricas con India, tecnología petrolera y logística en aguas profundas con Brasil,⁷ con pagos sin intermediación del dólar; d) rehacer una banca pública que articule y reoriente canales sobrevivientes

⁶ Este es uno de los aspectos más débiles de la propuesta del nuevo gobierno que ha amagado con reducir de manera presupuestal y operativa a las universidades públicas y al sector científico.

⁷ Para recuperar soberanía energética se debieran rediseñar Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en sentido parecido a Petrobras (capital mixto, gobernanza del Estado, productividad por grandes áreas), con reorientación hacia tecnologías limpias, en condiciones de gran endeudamiento interno y externo que afectan tal pasaje.

(Nafinsa, Bancomext, Banobras, Financiera Rural), cuyo germen podría ser el Banco del Bienestar, con fondeo de entidades públicas internacionales como el Banco de los BRICS o los de la Ruta de la Seda [Dabat y Leal, 2022b].

Dado el contexto internacional de profundos lazos con Estados Unidos en el que se encuentra México, el deterioro de la economía estadounidense y, por otro lado, de insuficiencia de motores internos, observamos que en el futuro próximo el papel de China en la economía mexicana puede ser importante para disminuir la dependencia con Estados Unidos y alentar el crecimiento de nuestros motores internos mediante un nuevo actor en la inversión productiva.

Perspectivas de la relación México-China

Esta relación ha sido ambigua, pasó por un primer momento de ser competidores a inicios del siglo XXI, a un espacio para inversiones chinas que les fue negado (Dragon Mart y el tren México-Querétaro) y, finalmente, en un posible espacio de cooperación entre estas economías para profundizar su presencia en Estados Unidos.

En septiembre de 2001 México fue el último país en aceptar la reincorporación de China a la OMC [González, 2002]. Esto debido al temor de que México perdiera cuota de mercado en Estados Unidos, sobre todo en manufacturas simples, lo cual ocurrió no obstante que México gravó alrededor de 900 fracciones arancelarias procedentes de China acusándola de comercio desleal. Por lo que la relación ha tenido sus tropiezos, aunque en general ha tenido acercamientos.

Entre los años 2018 y 2021 las inversiones chinas en México ascienden a 360 000 millones de dólares [*China Global Investment Tracker*, 2020], en donde destaca la inversión de 260 000 millones de dólares para una planta de electrodomésticos chinos en Nuevo León con la idea de abastecer no solo a

México, sino aprovechar el Tratado para exportar sin aranceles hacia Estados Unidos y Canadá (ver cuadro 3). Este conjunto de inversiones podría significar el inicio de una nueva relación de inversión entre los países y dejar atrás el mal sabor de boca generado por la cancelación de las dos grandes inversiones durante el sexenio de Peña Nieto, interpretadas por el gobierno chino como el alineamiento incondicional de México hacia Estados Unidos.

Cuadro 3. Inversión de China en México, 2007-2021
(miles de millones de USD)

Año	Empresa	Monto en miles de millones de dólares	Tipo
2021	Hisense Group	260	Inversión
2019	Jiangxi Ganfeng	100	Inversión
2017	JAC Motors	110	Inversión
2016	China National Off-shore Oil (CNOOC)	1 110	Inversión
2016	Envision Energy	100	Inversión
2016	China National Chemical (ChemChina)	200	Inversión
2015	Holley Group, Futong Group	300	Inversión
2015	Jiangnan Mould and Plastic	100	Inversión
2014	Risen Energy	230	Inversión
2013	China Petroleum and Chemical (Sinopec)	280	Inversión
2008	Jinchuan Group	210	Inversión
2007	Golden Dragon	100	Inversión
2007-2021	Total	3 100	Inversión total

Fuente: *China Global Investment Tracker* [2020].

Esta nueva etapa de la relación México-China se enmarca en el contexto de la llamada “competencia entre grandes

potencias” (*big power competition*), que implica el reconocimiento por parte del gobierno estadounidense de encontrarse en una batalla de largo plazo por el liderazgo económico mundial contra China, que había sido tratada como una nación emergente muy distante de Estados Unidos.⁸ La guerra comercial iniciada en 2017 puede leerse como un grito de auxilio, no solo por parte del gobierno, sino también por el sector privado estadounidense, que se ha visto rebasado por la mayor productividad y competitividad de las empresas chinas ganándoles el mercado en Estados Unidos y en China, por lo que han recurrido de forma urgente al elevamiento de aranceles. Desde 2018 se ha pactado una tregua consistente para no incrementar aranceles de parte de los dos países; esta tregua concluye en los primeros meses de 2022, cuando se espera que, si bien no incrementen los aranceles, se ve una escasa probabilidad de llegar a un desescalonamiento, por lo cual los aranceles impuestos difícilmente se reducirán. Este entorno abre la posibilidad de que más empresas chinas inviertan en plantas en México para aprovechar sus ventajas de bajos salarios, proximidad y cero aranceles hacia Estados Unidos.

Además, como resultado de la guerra comercial y de los graves efectos económicos por la covid-19, la participación de China en el mercado estadounidense ha caído, lo cual dejó a

⁸ El lugar de Estados Unidos en la economía mundial es muy importante, seguramente seguirá así por muchos años, sobre todo al contar con la moneda de reserva a nivel mundial, sin embargo, hemos demostrado su proceso de declinación a lo largo de más de dos décadas. Existen diversas opiniones que piensan que Estados Unidos mantiene la hegemonía absoluta y que el centro del comercio mundial podría ser México, si se abre un canal en el Istmo de Tehuantepec. El centro de la economía mundial ha pasado a ser el sudeste de Asia (como se observa en la gráfica 1) por lo que Estados Unidos tiene más interés en resolver diversos problemas internos o de política exterior con Rusia o China, que en abrir un canal en Oaxaca. Diversos acontecimientos económicos y políticos (como la derrota estadounidense en Afganistán) nos muestran una economía y una geopolítica mundial cambiante, con Estados Unidos desempeñando un papel importante, aunque ya no el de hegemón único. Las opiniones que creen a Estados Unidos omnipotente, ignoran los planteamientos de Gordon [2017], Brenner [2003], Stiglitz [2010], entre otros.

México como el principal socio comercial de ese país durante el primer semestre de 2021. México participa con 14.7 % del total del comercio estadounidense por encima de 14.6 % de Canadá, 13.8 % de China, 4.8 % de Japón y 4.5 % de Alemania [US Census Bureau, 2021], lo que podría representar para México grandes posibilidades de reposicionarse en Estados Unidos en algunas fracciones arancelarias muy específicas en las que ha caído China. Esta oportunidad ocurre al analizar no solo las ventajas arancelarias de México, también los menores costos de transporte hacia Estados Unidos [Dussel, 2021].

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se desprenden de esta investigación las podemos sintetizar en los siguientes puntos:

1. La economía mundial se ha transformado de forma profunda como resultado de la pérdida de competitividad de los países occidentales que han internacionalizado sus actividades económicas.
2. El exceso de desregulación financiera y las políticas monetarias extraordinariamente laxas han servido para atenuar las crisis económicas de 2001, 2009 y 2020, pero a costa de generar nuevas burbujas financieras, creando un contexto económico mundial de gran incertidumbre.
3. En Estados Unidos el fenómeno Trump es parte del proceso de declinación histórica en la cual la clase media ha visto cómo diversos puestos de trabajo manufacturero se han cerrado porque las empresas buscan mejorar su estructura de costos produciendo desde México, por ello, hemos llegado a un escenario dual en donde las empresas estadounidenses ganan produciendo desde México, pero la macroeconomía de aquella nación se ha visto perjudicada por la menor generación de empleos, deterioro del mercado

- interno, menor recaudación impositiva y menor inversión en infraestructura.
4. Ante las crisis económicas las empresas estadounidenses han respondido primero, disminuyendo su relación con la maquila mexicana, y después, profundizándola aún más que en el periodo previo a las crisis.
 5. México vive un momento de transición porque ha capitalizado en términos macroeconómicos la internacionalización o el *offshoring* de empresas estadounidenses, japonesas, coreanas y alemanas (entre otras), pero existe un estado de descoyuntamiento de la economía mexicana. Se incrementa la pobreza y la desigualdad, la economía delincencial gana cada vez más terreno al Estado mexicano, no se genera la cantidad suficiente de empleos fijos bien remunerados, la inversión bruta de capital fijo no crece lo suficiente, existen fuertes desequilibrios regionales, el valor agregado mexicano en nuestras exportaciones es muy bajo y la estabilidad del tipo de cambio esconde estos problemas.
 6. México depende en gran medida de Estados Unidos y una eventual recesión podría afectar mucho a México ante la carencia de motores endógenos, y la política económica del actual gobierno parece no tener claro cómo lograr una economía con un grado mayor de independencia del ciclo estadounidense, solo ha redistribuido el ingreso, pero no ha realizado acciones importantes para mejorar la estructura económica.
 7. El crecimiento de China aun en medio de la pandemia apunta a cerrar la brecha con Estados Unidos. China se ha convertido en el principal motor de la economía, pero ha presentado poco interés de invertir en México, por lo que diversificar nuestro sector externo es una tarea a mediano o largo plazos; por ello México se encuentra entrampado entre la declinación de Estados Unidos y la falta de interés de China.
 8. En el vínculo México-Estados Unidos existe una curiosa relación neocolonial en la que Estados Unidos necesita

cada vez más a México para elevar su competitividad. Las empresas estadounidenses que invierten en México lo ven como la salida de las empresas para competir, pero al mismo tiempo eso es grave para la economía nacional estadounidense, por la pérdida de empleos en ese país y la profundización del déficit de cuenta corriente. Por lo que Estados Unidos no puede subordinar plenamente a México, lo que es una oportunidad de avance en nuestra autonomía (económica y de política exterior).

REFERENCIAS

- Anguiano R., E. [2016], “La relación México-China desempeño y propuestas para el periodo 2016-2018”, en E. Dusel (coord.), *La relación México-China*, Ciudad de México, Unión Universidades de América Latina y el Caribe: 14-18.
- Arellano, A. [2021], “Los proyectos territoriales en la 4T: el caso del Tren Maya”, en Mónica Sosa (coord.), *Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o transformación?*, Ciudad de México, Itaca: 239-254.
- Banco Mundial [2021a], “PIB a precios constantes 2010”, Banco Mundial, consultado en <<https://cutt.ly/LCqFEKb>>.
- _____ [2021b], “Crecimiento del PIB (% anual) - Mexico y Estados Unidos”, consultado en <<https://cutt.ly/DBQffV4>>.
- _____ [2021c], “Comercio % del PIB”, consultado en <<https://cutt.ly/4X7UcAW>>.
- Banxico [2021a], “Evolución del financiamiento a las empresas durante el trimestre, julio-septiembre de 2020”, Ciudad de México, Banco de México.
- _____ [2021b], Banco de México, obtenido de comercio porcentaje del PIB, consultado en <<https://cutt.ly/yX7UY2D>>.

- _____ [2021c], Banco de México, obtenido de crecimiento porcentual anual del PIB de EE. UU. y México, consultado en <<https://www.banxico.org.mx/>>.
- _____ [2021d], Banco de México, obtenido de fuente de financiamiento de las empresas productivas, consultado en <<https://www.banxico.org.mx/>>.
- Basave, J. [2016], *Multinacionales mexicanas, surgimiento y evolución*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- BBC Mundo* [2021], “Crisis por el coronavirus: qué es la recuperación económica en forma de K (y por qué es una mala noticia para muchos)”, obtenido de *BBC Mundo*, consultado en <<https://cutt.ly/eX7U2uo>>.
- Boak, J. [2021], “EE. UU.: plan de infraestructura histórico, no transformador”, *Los Angeles Times*.
- Brenner, R. [2003], “La expansión económica y la burbuja bursátil”, vol. 19, Ediciones Akal.
- Bureau, U. C. [2021], U. S. National Debt Clock, recuperado el 10 de octubre de 2021, obtenido de *Real time statistics*, <<https://cutt.ly/zX7IwPG>>.
- China Global Investment Tracker* [2020], recuperado el 9 de octubre de 2021, consultado en <<https://cutt.ly/zX7Iyrj>>.
- Dabat, A. [2022], *Del agotamiento del neoliberalismo hacia un mundo multipolar*, México-España-Argentina, México, Editorial IIEc-Akal.
- Dabat, A. y P. Leal [2013], “Declinación de EU: contexto histórico mundial”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 44(174).
- _____ [2019], “Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50(199): 87-114.
- _____ [2022a], “Asia Oriental, Meridional del Asia-Pacífico”, en A. Dabat, *Del agotamiento del neoliberalismo hacia un mundo multipolar*, capítulo ocho, México-España-Argentina, México, Editorial IIEc-Akal.

- _____ [2022b], “La encrucijada actual de América Latina en el contexto internacional”, en A. Dabat, *Del agotamiento del neoliberalismo hacia un mundo multipolar*, México-España-Argentina, México, Editorial IIEc-Akal.
- _____ [2022c], “Las respuestas a la crisis del neoliberalismo en su conjunto”, capítulo 9, en A. Dabat, *Del agotamiento del neoliberalismo hacia un mundo multipolar*, México-España-Argentina, México, Editorial IIEc-Akal.
- De Ita, A. [2021], “Garantía de maíz en tiempos de coronavirus”, *La Jornada*.
- Delgado W. R. y O. Mañán [2003], *Radiografía de un “milagro” exportador*, Observatorio de Economía Latinoamericana, Grupo Eumed, Universidad de Málaga.
- Dussel, E. [2021], *Oportunidades comerciales para México en el contexto de las tensiones entre Estados Unidos y China a partir de 2017*, Tenaris Tamsa.
- Freeman, C. y C. Perez [1988], “Structural crises of adjustment, business cycles an investment behaviour”, *Technology Organizations and innovation: theories, concepts and paradigms*: 38-66.
- González, J. [2002], “El ingreso de China a la OMC: un desafío en puerta”, *Comercio Exterior*, 52(5): 454-462.
- Gordon, R. [2017], *The rise and fall of American growth*, Princeton University Press.
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) [2021], “Índice de Paz México: identificación y medición de los factores que impulsan la paz”, Instituto para la Economía y la Paz, Sidney, Australia, consultado en <<https://cutt.ly/fCqAYgJ>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2021], Importaciones de México por tipo de bien 1994-2019 (periodo bianual), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado en <<https://www.inegi.org.mx/>>.
- _____ [2021], Salarios para México y Estados Unidos: promedio anual en dólares por hora, Instituto Nacional de

- Estadística y Geografía, consultado en <<https://www.inegi.org.mx/>>.
- Leal, P. [2013], “La política industrial en México a través de los proyectos de nación”, *Revista de estudios económicos*, VIII (39): 75-96, consultado en <<https://cutt.ly/SCqSzxh>>.
- Los Ángeles Times* [2021], EEUU: plan de infraestructura es histórico, no transformador, consultado en <<https://cutt.ly/KBQmEDL>>.
- Marx, K. [1991], *El Capital*, tomos 1-3, vols. 1-8, México, Siglo XXI.
- Mizrushi, M. y M. Hyman [2014], “Elite fragmentation and the decline of the United States”, en R. Lachman (ed.), *The United States in Decline (Political Power and Social Theory)*, vol. 26: 147-194, consultado en <<https://cutt.ly/RBQm1DF>>.
- Petrich, B. [2021], “Con ataques a Cuba, la OEA busca resurgir”, *La Jornada*, consultado el 15 de noviembre de 2021, <<https://cutt.ly/OCqGfVq>>.
- Proceso* [2010], “CIOAC: el gobierno pactó con Maseca, Bimbo y Cargill subsidios multimillonarios”, consultado el 17 de noviembre de 2021, <<https://cutt.ly/UCqGL8C>>.
- Stiglitz, J. [2010], *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus.
- Trade Map [2021], Lista de los países exportadores para el producto seleccionado en 2020, International Trade Center, consultado el 19 de noviembre de 2021, <<https://cutt.ly/9CqHynX>>.
- U.S. Census Bureau [2021], “Comercio estadounidense con el resto del mundo”, consultado en <<https://www.census.gov/>>.

3. RUTAS Y GEOGRAFÍAS EN LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL*

Ana Esther Ceceña

CONFRONTACIÓN DE GIGANTES

Las claves geopolíticas del mundo se movieron desde que China dejó de ser el destino de inversiones buscando bajos salarios para emerger como un contendiente de gran potencia y amplios horizontes en la escena económica.

Con una visión estratégica y una política de Estado paciente y de largo alcance, China ha colocado sus piezas con precisión apuntando a la cabeza del poder mundial. Recuperando historias y rutas de intercambio milenarias, la China del siglo XXI, después de un largo encierro, vuelve a entretejer relaciones y caminos de un mercado planetario que precede a la irrupción de Occidente, y cuyos profundos surcos no pudieron ser borrados: *One belt, one route* o la *Iniciativa de la franja y la ruta* es la denominación contemporánea de la presencia de China en el mundo. Pero la nueva ruta de la seda no es nostálgica sino impetuosa. Incorpora nuevos proyectos a viejas tradiciones y asume con vigor la ampliación del entramado de conexiones y su desborde económico hacia el resto del territorio mundial.

* Una primera versión de este texto fue publicada en Ceceña, Ana Esther *et al.* [2021], *El Istmo de Tehuantepec en riesgo*, México, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. En esta parte, agradezco especialmente los aportes de Fernanda Tejada.

La economía mundial empezó a alejarse del Atlántico y plantó su eje principal en la Cuenca del Pacífico desde hace algunas décadas. La emergencia de los *tigres asiáticos* en los años setenta-ochenta inició el proceso propiciando simultáneamente competencia e imbricación productiva entre Estados Unidos y estas deslumbrantes economías (Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong) que lograron colocarse en algunos de los más altos escalones de la innovación tecnológica. El desplazamiento definitivo de la geopolítica hacia el Pacífico aconteció, no obstante, cuando a este cuadro se agrega la República Popular China, un jugador de peso completo.

Sin caer en conspiracionismos infundados, la manera como China se ha movido trasluce una disposición planificada. Se ha incorporado de a poco, de manera relativamente silenciosa, a la generación/innovación de tecnologías no solo competitivas sino alternativas a las que enarbola Occidente, en su versión americana; ha construido pausadamente la infraestructura de la nueva ruta de la seda a la vez que relaciones arraigadas con países de todo el orbe; ha ocupado puntos neurálgicos del comercio mundial como algunos puertos importantes; ha penetrado con sus créditos amigables y sus proyectos de inversión de utilidad pública (ferrocarriles, carreteras, presas) en África y América Latina, que es parte estratégica del territorio insular de influencia estadounidense; y, para despejar cualquier duda sobre su vocación contenciosa, ha fortalecido las capacidades y dimensiones de sus fuerzas armadas.

Aun así, la potencia de China, por el momento, es sin duda económica. La propuesta trumpiana de *make America great again* revela una evaluación de vulnerabilidades del sistema productivo estadounidense, tan importante por su despliegue planetario, pero cuya disponibilidad del resto del mundo lo llevó a descuidar condiciones básicas de fortaleza interna. Poder disponer de fuerza de trabajo en cualquier parte del planeta, de riquezas naturales como petróleo, gas y minerales valiosos

o incluso estratégicos, controlar las comunicaciones y las redes de distribución globales con grandes ventajas y sin tropiezos de consideración a lo largo de medio siglo condujo a una situación riesgosa derivada de su excesiva autoconfianza en el mantenimiento de su supremacía. Mientras tanto Rusia, recompuesta y con un estratega como Vladimir Putin a la cabeza, sacudió al Departamento de Defensa estadounidense con aviones invisibles y otras tecnologías que se colocaron a la vanguardia de la innovación para las operaciones más sofisticadas de guerra e incursión.

El terreno de juego en esta disputa es principalmente económico pero entreverado con el aseguramiento de capacidades militares que refuerzan y protegen el despliegue económico que se lanzan al control espacial e incursionan en tecnologías de alta sofisticación y eficacia que garantizan supremacía estratégica relacionada con la ciberguerra y sus diversas aplicaciones ligadas al espionaje, con las claves generales de disciplinamiento, así como con posicionamientos y ocupaciones territoriales, que incluyen los de mares, estrechos y nudos básicos de comunicación y comercio mundial.

EL COMERCIO Y LOS MARES

En un mundo interconectado, con procesos de producción articulados de manera planetaria aunque dispersos geográficamente, el comercio es un eslabón imprescindible. En el año 2019, previo a la pandemia, el monto del comercio mundial alcanzó 19 051 miles de millones de dólares en el sector de mercancías y 5 898 miles de millones en servicios comerciales [Organización Mundial del Comercio (OMC), 2020].

Logísticamente, la posición en el comercio mundial está relacionada con la posibilidad de intervención y control de los mares y océanos. El 80 % del comercio mundial se mueve por vía marítima. Lo mismo ocurre con el desplazamiento de

pertrechos, naves de guerra y con todo el sistema de control territorial estratégico: submarinos de guerra emplazados en las costas enemigas o desafiantes, conectados con posiciones de tierra (bases) ubicadas en muchas ocasiones en islas circundantes (como las Islas Marshall), o en otras que se localizan en el centro de los océanos como puntos de irradiación de espectro completo (Hawái, Santa Helena y otras similares). La ocupación de los océanos y de las conexiones marítimas reviste una importancia que no siempre es bien valorada en los estudios sobre comercio y economía mundial, no obstante, es una de las claves para entender los movimientos y disputas reales en el terreno de la hegemonía.

En un estudio reciente, Michael Klare (2019) refiere la preocupación del Departamento de Defensa de Estados Unidos sobre el impacto del calentamiento global con respecto a la red de posiciones militares sobre las que, hasta ahora, se asienta la supremacía de ese país, pues el hundimiento de algunas islas o el acortamiento de costas afectará su diseño y efectividad. Una preocupación similar muestra China por las posiciones y acercamientos militares de Estados Unidos en la costa de Asia Pacífico, principalmente en la región del mar de China. Todo el entramado militar de redes y posiciones fijas y móviles acompaña indudablemente el de las rutas comerciales y condiciona las posibilidades de intercambio económico. Baste para ejemplificar mencionar los cercos y sanciones militares impuestas en casos como el de Cuba, Venezuela e Irán, donde se decretan prohibiciones unilaterales de comercio que son garantizadas por cercos militares.

Como nodos estratégicos de las rutas marítimas están los estrechos que permiten atravesar continentes con facilidad y rapidez. Uno de estos nodos, el de mayor afluencia, es el canal de Suez, por donde transita 12 % del comercio mundial y donde la relevancia económica del tránsito quedó en evidencia con la interrupción provocada por el encallamiento del *Ever given* en marzo de 2021, que duró una semana, dejó 369

embarcaciones esperando pasar¹ y pérdidas aproximadas de ocho mil millones de euros diarias.²

AMÉRICA: UN CONTINENTE DEL MERCADO MUNDIAL

América tiene una muy particular geografía. Es un continente-isla protegido por agua alrededor. Esto le da la posibilidad de aislarse y defenderse con mayor facilidad que otras regiones y de concebirse como unidad frente al exterior. Eso fue lo que Monroe vislumbró al emitir en 1823 la frase: “América para los americanos”.

En 1914 América, ese largo continente que se extiende hacia los dos polos del planeta, inaugura una ruta marítima que se dibuja como cintura y se convierte en un nuevo nodo estratégico del mercado mundial desde entonces controlado, con altas y bajas, por Estados Unidos. El canal de Panamá, que facilita el 6 % de las transacciones mundiales, es el nodo que permite la interconexión de las dos cuencas económicas más importantes del mundo ya en el siglo xx: la del Atlántico, durante la primera mitad del siglo y la del Pacífico, que emerge con fuerza en la segunda mitad. Para calcular la importancia que tiene Panamá en los flujos comerciales del planeta basta saber que por este canal cruzan 144 rutas marítimas distintas, que conectan 1 700 puntos de 160 países [Administración del Canal de Panamá (ACP), 2020].

Recientemente, en la medida en que la cuenca del Pacífico se convirtió en epicentro del comercio mundial, Panamá es ruta obligada para el intercambio entre la costa este de Estados Unidos, que genera 38 % de los 21 428 miles de millones de dólares (mmd) de su producto interno bruto (PIB), y las potentes economías de Asia Pacífico con un PIB de 24 631 mmd.

¹ <<https://cutt.ly/FCzupzl>>.

² <<https://cutt.ly/eCzullIs>>.

Estas dos áreas concentran 52.49 % del PIB mundial, según datos de 2019 [Banco Mundial, 2020], cuestión por la cual el centro económico mundial se ubica y se disputa en la cuenca del Pacífico.

Suez conecta los suministros de petróleo entre los mayores productores y consumidores. Su localización geoestratégica en este sentido es indudable. Panamá, en cambio, tiene la virtud de la cercanía con el consumidor más importante del planeta, hasta ahora líder de la economía mundial. La mayor cantidad de carga que pasa por Panamá tiene como origen o destino principalmente a Estados Unidos (66 %), China (13 %) y Japón (13 %). Esto indica la importancia de la conexión de la costa este de Estados Unidos con las principales economías de Asia Pacífico, y también la de las economías de sus dos costas, es más conveniente comunicarse por mar que atravesar por tierra las montañas Rocallosas y todo el territorio estadounidense.³

En este contexto, el eslabón panameño representa un nodo crucial, una pieza geopolítica clave como soporte, o punto de quiebre, de la hegemonía estadounidense, y también sugiere que un trayecto más corto y expedito como el que ofrece el Istmo de Tehuantepec, en el sur de México, sea altamente valorado. El cruce por Panamá tarda entre 8 y 10 horas por tratarse de un sistema de esclusas que permite resolver la diferencia de altura de los océanos, entre otras cosas, pero debe transitarse de manera pausada.⁴ Además de ello, hay que calcular la espera de entre 10 y 15 días por las condiciones de saturación de Panamá. En el Istmo de Tehuantepec el tránsito

³ En la actualidad es necesario hacer una reconsideración ya que, dadas las condiciones del tránsito en Panamá y las del transporte terrestre, parecería invertirse esta relación. El cruce por Panamá toma alrededor de 14 días mientras que, el cruce por tierra, se realiza en cinco días.

⁴ El océano Pacífico en la zona panameña es 20 centímetros más alto que en el lado del océano Atlántico, además, las variaciones son mayores (seis metros). En un principio Ferdinand de Lesseps quiso construir un canal al nivel del mar, sin embargo, las condiciones climáticas y de suelo no lo permitieron, por lo que se construyeron esclusas para conectarlas con el río Chagres.

sería en tren por lo pronto, de manera que cabe esperar que en caso de que se lleve a término la obra, serán caravanas de contenedores circulando por esas bellas tierras. Tres horas es el tiempo calculado para un paso sin interrupciones, sin embargo, de acuerdo con lo previsto, esto podría combinarse con estancias en los parques industriales (polos de desarrollo) para aprovechar doblemente el trayecto.

Con base en datos del *Bureau of Transportation Statistics*, el transporte marítimo es el principal medio que Estados Unidos usa para mover sus mercancías. El 53 % de las importaciones se realizan por mar, 25 % por tierra y 22 % por aire, mientras que 38 % de las exportaciones se realizan por mar, 33 % por tierra y 29 % por aire [Chambers y Liu, 2017: 1].

Es importante mencionar que Estados Unidos principalmente usa el canal de Panamá para su conexión con China y Japón, ya que para el contacto con otros países del sudeste asiático se toman otras rutas por la efectividad que representan en el traslado. Ejemplo de esto es la ruta de Singapur a Nueva York que usa el canal de Suez y no el de Panamá, pero que podría resultar conveniente moverse por medio de Tehuantepec.

Mapa 1. Rutas alternativas Singapur-Nueva York



Fuente: recuperado de *The Suez Canal Authority* [s. f.], "Routes & Time Saving", <<https://cutt.ly/jCzoMRI>>.

De acuerdo con información de la Unión de las Comunidades de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni) considerando la poca transparencia de la comunicación oficial al respecto, el gobierno mexicano firmó el plan maestro del Corredor del Istmo con una empresa de Singapur [Ucizoni, 2020: 19]. Singapur es uno de los centros de transporte y comunicaciones más importante del sudeste asiático, así como un centro de actividad comercial y financiera mundial. Asimismo, el Servicio Comercial de Estados Unidos en Singapur es una red que proporciona inteligencia de mercado y conexión de negocios para facilitar la entrada de empresas estadounidenses en otros mercados (U.S. Department of Commerce). Por esa razón, en análisis previos sobre el Corredor del Istmo se han hecho comparaciones de los tiempos y precios de traslado entre el comercio estadounidense y Singapur desde diferentes corredores mexicanos.

En estos cálculos falta la ruta Istmo-Mobile, conveniente para la cobertura de la costa este en la que ya funciona un ferrobuzo que, seguramente, podría ser escalado. Esta ruta tiene la ventaja del acortamiento del trayecto, también la de conexión con los ríos navegables dentro del territorio estadounidense.

El tipo de productos que transitan por Panamá es variado, sin embargo, el petróleo y la carga contenerizada, presumiblemente manufacturas, ocupan los rubros de mayor importancia. Es interesante observar la preeminencia que tienen uno y otra en cada una de las rutas, pues el petróleo fluye hacia el Pacífico mientras las manufacturas lo hacen en sentido contrario. El 50 % de los buques que cruzan Panamá van cargados de contenedores; 32 % lleva petróleo y gas licuado.

Hay otro tipo de tránsito que es relevante considerar en Panamá. Como se sabe, es el nodo en el cual se marca una ruta en forma de ocho que no solo comunica el norte y el sur del continente sino también el oriente y occidente del mismo, además de las rutas transoceánicas. En el informe de tránsito de abanderamiento por buques, se muestra que Estados

Cuadro 1. Singapur y Estados Unidos. Comparación de distancias y tarifas entre cinco corredores intermodales transpacíficos (km y USD)

De Singapur a	Vía Los Ángeles/Long Beach		Vía Ensenada		Vía Manzanillo		Vía Lázaro Cárdenas		Vía Istmo-Houston	
	Distancia	Tarifa	Distancia	Tarifa	Distancia	Tarifa	Distancia	Tarifa	Distancia	Tarifa
San Antonio	16 520	4 477	16 533	4 414	18 190	4 436	18 330	4 416	19 258	5 490
Houston	16 911	4 617	16 923	4 555	18 278	4 468	18 418	4 448	18 920	5 268
Dallas	16 637	4 519	17 165	4 641	18 506	4 550	18 645	4 530	19 340	5 519
Memphis	17 408	4 796	17 697	4 833	19 356	4 856	19 496	4 836	19 821	5 692
Kansas City	16 938	4 627	17 438	4 740	19 437	4 885	19 576	4 865	20 164	5 816
Saint Louis	17 485	4 824	17 953	4 925	19 718	4 986	19 858	4 966	20 224	5 837
Chicago	17 677	4 893	18 198	18 198	20 120	5 131	20 260	5 111	20 613	5 977

Fuente: Martner [2012: 127].

Mapa 2. Ruta del ferrobuzo Coatzacoalcos-Mobile



Fuente: Ana Esther Ceceña, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, IIEc, UNAM.

Unidos este año fiscal usó el canal para atravesar 57 buques de guerra, con un total de 203 743 toneladas de desplazas; Corea del Sur cruzó dos buques del mismo tipo con 14 548 toneladas; y España uno con 6 344 toneladas.⁵

⁵ <<https://cutt.ly/GCzaqOe>>.

El ejercicio naval militar de mayor tamaño que realiza Estados Unidos cada año junto con la mayor parte de los países del continente, e incluso con invitados como Gran Bretaña, España y otros similares, se lleva a cabo en torno a Panamá y lo toma como eje o punto central. Se trata de un ejercicio denominado Panamax y sus propósitos varían cada año para adecuarse a las necesidades del momento. Ahí se capacita a las fuerzas armadas de la región, se construyen las homologaciones y complicidades necesarias para un trabajo conjunto que pudiera, eventualmente, ser requerido.

CORREDOR TRANSÍSTMICO EN LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL

Uno de los desafíos de este momento concierne a la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, en la que también participan potencias de jerarquías cercanas como Rusia. En este contexto, el control del espacio, de los mares, los territorios, las rutas y los elementos de definición de las posiciones de ventaja o vulnerabilidad, las condiciones de establecer alianzas, coaliciones o complicidades son de vital importancia. Esos estratégicos territorios de paso como Suez, Panamá y como podría ser el Istmo de Tehuantepec, son cruciales para afianzar los equilibrios o asimetrías del poder mundial y se convierten en territorios rigurosamente codiciados a la vez que vigilados, incluso por vía militar.

En el año 2017, Xi Jinping y Juan Carlos Varela firmaron un convenio en el cual Panamá se adhirió a la iniciativa china de la Ruta de la Seda, incluyendo la iniciativa marítima de la Ruta de la Seda del siglo XXI [González S., 2019: 122]. Esto evidentemente encendió señales de alerta para Estados Unidos obligándolo a mover un poco sus piezas, sin embargo, es de preverse que situaciones similares se presenten en adelante, y de seguir la construcción del corredor transístmico se manifiesten en el caso de Tehuantepec. Es decir, México, aún más

que ahora, se incorporaría a los escenarios de definición de la hegemonía y podría ser directamente uno de sus terrenos de batalla.

A partir de las dinámicas comerciales de la actualidad y de todo lo ya expuesto, se puede afirmar que el Corredor transístmico no competirá con el canal de Panamá. Más bien, parece que complementará los flujos y necesidades comerciales, principalmente del hemisferio norte de América. En términos generales, los intercambios comerciales se han incrementado durante los últimos años a nivel mundial, como ya lo señalamos. De acuerdo con el portavoz de la Autoridad del Canal de Suez en la segunda década del siglo XXI, el comercio mundial duplica su monto aproximadamente cada 10 años, por lo que la búsqueda de nuevas rutas es indispensable para cumplir con las necesidades económicas del sistema capitalista.

A esto hay que agregar los problemas que enfrenta Panamá a raíz del cambio climático. A comienzos de 2019 en esa zona se registró la temporada más seca de su historia y se prevé que el cruce tendrá que enfrentarse en adelante a tormentas más extremas y a periodos secos mucho más largos, lo que restringirá el paso de mercancías en la zona [Fountain, 2019]. En ese contexto, oportunamente se relanza el proyecto de convertir al istmo mexicano en un ágil sustituto o complemento de Panamá, capaz de hacer frente a eventualidades de diversos tipos. Ahora bien, si el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec pretende posicionarse como un proyecto competitivo para el comercio mundial y responder a las lógicas del mercado mundial y del sistema capitalista neoliberal,

[...] debe aspirar a ser más que un simple cruce de transporte y carga. En efecto, si pretende consolidarse como un nodo estratégico de circulación de mercancías no le bastará con ofrecer menores tiempos de viajes para ciertas rutas. Por el contrario, tendrá

que estructurarse como una plataforma logística de producción y distribución con múltiples servicios de valor agregado para las mercancías que circulen sobre este eje [Martner, 2012: 129].

RIESGOS Y DAÑOS IRREVERSIBLES DEL CORREDOR TRANSÍSTMICO

El Corredor del Istmo de Tehuantepec no solo enlaza los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, sino también, en una especie de cadena, el de Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Puerto Chiapas y Puerto Progreso. Estos dos últimos serán fundamentales para la conexión con el Tren Maya, mientras que la relación con los primeros apunta claramente al dinamismo de la actividad comercial de la cuenca del Pacífico. Esto lleva a reflexionar sobre los mayores beneficiarios de la apertura de la vía transístmica y sobre la influencia estadounidense sobre el Corredor transístmico.

El puerto de Lázaro Cárdenas está controlado por la empresa ferroviaria Kansas City Southern de México, mientras que el de Manzanillo lo está por Ferromex y Kansas City Southern. Asimismo, estos se encuentran enlazados con los puentes terrestres que conectan a Estados Unidos de este a oeste [Martner, 2012: 128].

No obstante, no es solo el control de las infraestructuras sino el de la producción y comercio de bienes que circulan por esas vías y la manera como se conectan con los territorios de densidad económica estratégica del planeta.

El Corredor transístmico finalmente es el punto crítico donde confluye un conjunto de problemáticas geopolíticas, sociales, culturales y ambientales. Atravesar el istmo subvirtiéndolo las dinámicas locales; los modos de vida comunitarios; los hábitos culturales de los pueblos ahí asentados desde antes de que el *desarrollo* se erigiera como justificación de las violencias socioambientales, supone modificar la geografía, que no es sino la marca de las vidas sobre la tierra [Gonçalves,

2019], incluyendo los eventos climáticos que se transforman con las alteraciones geográficas. Pero este proyecto supone, sobre todo, poner el territorio ístmico, entendido en un sentido complejo: con su gente, sus historias, sus tejidos socioambientales y sus territorialidades o modos de vida, al servicio de un hipotético comercio internacional que lo inundará de contenedores, saqueadores, petróleo y poblaciones desplazadas, precarizadas y sin sentido territorial, como serían los trabajadores maquileros de los parques industriales. Supone también someter a la cintura de México a la lógica geopolítica de los altos poderes que se disputan el planeta, con todas las derivaciones que esa definición implica, sin descartar los controles militarizados de la zona. Compromete la soberanía de la nación al convertir el istmo en una *zona de encierro* de las políticas antinmigrantes estadounidenses, mientras ellos sanean las que aplican en su propio territorio. Contribuye también, y en muy amplia medida, a profundizar la catástrofe ecológica planetaria, afectando notablemente ese nodo estratégico del istmo ubicado en el trayecto y cruce de especies migratorias, y con una de las escasas manchas selváticas tropicales que aún quedan en el norte del continente, la Selva de Los Chimalapas, que guarda una riqueza, diversidad biológica y ecológica invaluable e irrepetibles. Beneficios económicos directos traerá, para algunos. Para las finanzas públicas que calculan recibir impuestos o ganancias de sus propias empresas, como Pemex; para empresas constructoras nacionales; para los negociados locales y algunos otros de nivel nacional relacionados con estas actividades. De modo individual quizá sea interesante, sea “un buen negocio”, como se suele decir. Para el capital extranjero que se involucre en las obras y las actividades del *hub transístmico* seguramente habrá ganancias de diferentes tipos: por el acortamiento de trayectos, por el abaratamiento de costos laborales y de servicios, por el valor agregado a sus mercancías, por el manejo de las empresas de traslado y contenedores, así como varias otras coaligadas.

El balance entre daños y beneficios económicos sería suficiente para desestimar estas obras, no obstante, la evaluación del daño socioambiental y cultural, tanto como las consideraciones sobre la soberanía territorial de los mexicanos son de tal envergadura que definitivamente urgen la cancelación del proyecto que avanza a pesar del rechazo argumentado de amplios sectores de la sociedad mexicana.

En julio de 2019 México se consolidó como un tercer país seguro con el Protocolo de Protección al Migrante (MPP, por sus siglas en inglés). Ahora México será el principal responsable de restringir el paso de miles de migrantes que transitan por nuestro territorio con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Esto afianza la extrapolación de los límites estadounidenses hacia la frontera sur del país.

En la actualidad, el istmo es la segunda región de Oaxaca con más violencia. Además, el narcotráfico ha aprovechado los flujos migratorios de la zona para incrementar su negocio. Así, este megaproyecto podría beneficiar no solo el transporte de estupefacientes a diferentes zonas del país y del mundo en su conexión con el Tren Maya y los principales puertos del Pacífico y del Golfo, también podría significar un nuevo mercado que se instale de manera paralela a la industrialización de la región, ya que la modificación de las rutas del comercio ilícito también se ha acompañado del establecimiento de mercados en las zonas por donde transitan dichos productos.

En su momento, Panamá se convirtió en territorio de paso y generó lo que investigadores como Marco A. Gandásegui Jr. llamó una economía transitista. En este momento, cuando las batallas por la hegemonía mundial no dejan de generar tensiones graves, Tehuantepec, por su importancia estratégica, podría convertirse en terreno de definición de la supremacía comercial, de las jerarquías y relaciones entre las grandes potencias en pugna.

Todo esto además de poner en riesgo multiplicado la preservación ecológica del planeta con la cancelación de uno de los espacios de mayor densidad y variedad genética del mundo.

REFERENCIAS

- Administración del Canal de Panamá [2020], “Tráfico por abanderamiento de buque”, consultado en <<https://cutt.ly/9Czffe6>>.
- Banco Mundial [2020], <<https://cutt.ly/nCzhEKP>>.
- Ceceña, A. E. *et al.* [2021], *El Istmo de Tehuantepec en riesgo*, México, UNAM, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- Chambers, M. y M. Liu [2017], “Maritime Trade and Transportation by the Numbers”, Bureau of Transportation Statistics. United States Department of Transportation, consultado en <<https://cutt.ly/aCzghZw>>.
- Fountain, H. [2019], “La peor sequía en Panamá amenaza el futuro del canal”, *The New York Times*, consultado en <<https://cutt.ly/iCzfgmC>>.
- Gonçalves Porto, C. W. [2001], *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México, Ed. Siglo XXI.
- González S., R. [2019], “Toward Latin-american and the Caribbean. Economic-Financial implications”, *Journal of Evolutionary Studies in Business*, 4 (2): 108-131, consultado en <<https://cutt.ly/WCzhlk2>>.
- Klare, M. [2019], *All hell breaking loose. The Pentagon's Perspective on Climate Change*.
- Martner, C. [2012], “El sur también existe: el corredor multimodal del istmo de Tehuantepec en la era de la globalización”, *Región y Sociedad*, 24(54): 97-134.
- Organización Mundial del Comercio [2020], *Informe sobre el comercio mundial*.

Unión de las Comunidades de la Zona Norte del Istmo [2020],
El Istmo es nuestro, México, Ucizoni, consultado en
<<https://cutt.ly/CB24TkV>>.

II. Comercio y migración

4. OPCIONES DE POLÍTICA COMERCIAL PARA MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LAS TENSIONES COMERCIALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA DESDE 2017

Enrique Dussel Peters

Este capítulo consta de tres apartados y tiene como objetivo formar parte de la discusión en torno a las tensiones entre Estados Unidos y China, así como las opciones comerciales para terceros países. El primer apartado aborda de manera breve un grupo de elementos globales y cualitativos relevantes para comprender los potenciales retos que enfrenta el comercio de México con Estados Unidos: cambios socioeconómicos y productivos globales, así como las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. El segundo, con mayor detalle contribuye al análisis desde una perspectiva de la demanda comercial estadounidense (o las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos) con dos perspectivas distintas. Por un lado, se destaca la dinámica de las importaciones estadounidenses provenientes de México durante 2010-2019. Por otro lado, se distinguen las importaciones estadounidenses provenientes de China que se han visto afectadas desde 2018, por lo cual México ha incrementado su participación en el comercio con su vecino del norte. Ambas perspectivas permitirán resaltar un grupo de actividades para su fomento en México en el corto, mediano y largo plazos. Por último, el tercer apartado retomará las principales conclusiones del análisis en respuesta a los retos de política económica en México con base en la contribución del examen realizado.

ANTECEDENTES: RETOS GLOBALES PARA LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL
Y EL COMERCIO EN LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

En lo que sigue se examinan un grupo de acontecimientos con importantes efectos para México e internacionales: a) factores cruciales que han afectado y continuarán influenciando las cadenas globales de valor (CGV) y, b) las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China.

Factores cualitativos

No existe una receta o análisis único para comprender la dinámica de cadenas globales de valor (CGV) altamente heterogéneas y mucho menos para comprender la diversidad de sus segmentos, procesos y productos [Dussel, 2018]. Gereffi [2020], Gereffi y Wu [2020] presentan una amplia variedad de características y tendencias (en calzado, electrónica y equipo de protección personal) resultantes de la pandemia de la covid-19, así como de las tensiones entre Estados Unidos y China. No obstante, los mismos autores y otros [BBVA, 2020; KPMG, 2018; Instituto McKinsey, 2016; PwC, 2018] destacan un grupo de factores relevantes que afectan e impactan el desempeño de las CGV; en la mayoría de los casos estas tendencias han estado presentes desde, al menos, un lustro.

- Tensiones entre *off-shoring* y *re-shoring* (o *near-shoring*). Al menos desde la segunda mitad del siglo XX se percibe una creciente tendencia hacia el traslado territorial internacional de segmentos de CVG: la creciente liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) e incentivos a nivel mesoeconómico y microeconómico (reducción de costos, eficiencia e incrementos en la productividad, así como nichos territoriales con fuerza de trabajo capacitada y redes de proveedores) permitieron un masivo proceso de *out-sourcing* (u *off-shoring*) [Piore y Sabel, 1984]

del que se benefició un grupo importante de países, incluyendo China y México. Por otro lado, al menos en la última década, diversos eventos naturales (por ejemplo, el *tsunami* en Japón en 2011), pero sobre todo las tensiones entre Estados Unidos y China desde 2017 (véase la siguiente sección) han generado esfuerzos por parte de las empresas líderes de CGV para diversificar su proveeduría y considerar su cercanía a clientes y proveedores, también ante nuevos aspectos de seguridad nacional y arancelarios, entre otros (*re-shoring*).

- La automatización y robotización de procesos. En particular, CGV como autopartes, automotriz y electrónica, pero también en otras intensivas en fuerza de trabajo como hilo-textil-confección y del calzado, así como en la distribución de bienes y servicios; se profundizará considerablemente en importantes impactos previsibles en la productividad y, como contraparte, laborales. Estudios preliminares reflejan que en los países emergentes la robotización ya pudiera haber generado un desplazamiento de hasta el 14 % del empleo durante 2005-2014 [Carbónero, Ernst y Weber, 2018] y solo de 0.54 % en países desarrollados; estas tendencias con certeza se han profundizado desde entonces y lo harán más en el futuro. En países como México la automatización puede poner en riesgo 63 % del empleo total y 64.5 % del manufacturero [Minian y Martínez, 2018].
- La economía digital y en línea.¹ En general, pero específicamente mediante el *e-commerce*, de nuevos puntos de venta, distribución y formas de ventas [Cepal / OIT, 2020:

¹ Estas tecnologías e innovaciones “disruptivas” [KPMG, 2018] encabezadas por empresas como Amazon, Alibaba, Airbnb, Netflix y Uber, entre otras, también generan impactos significativos en los modelos de empresa y organización de las respectivas CGV; estas y las empresas que históricamente se concentraban en el propio proceso productivo en la actualidad y en el futuro, requerirán integrar cada vez más información (el internet de las cosas e IA) de sus respectivos mercados y consumidores.

28; Dussel y Pérez, 2020] han cambiado de manera cualitativa los formatos de compra y venta global, en México sucede en el corto plazo en 2020 y en el futuro.

- Las telecomunicaciones en general, pero específicamente su calidad, acceso, velocidad y costo. Desempeñarán un creciente papel socioeconómico y productivo: no solo en el acceso de la población, sino en el aspecto arriba señalado de la economía digital, de diversas formas de pago y en el sector productivo (automatización, robotización, etc.) y también generando nuevas CGV como los vehículos autónomos y la inteligencia artificial (AI), ambas con profundos efectos en el transporte y formas de consumo, entre otros [KPMG, 2018; PWC, 2018].

Tensiones comerciales entre Estados Unidos y China desde 2017

Estas tensiones van mucho más allá de la “guerra comercial” desde 2018. En Estados Unidos se ha presentado un cambio estructural socioeconómico con respecto a China: históricamente el sector público, pero sobre todo en el legislativo, habían sido más críticos de China, mientras el sector privado y los organismos empresariales habían sido más “constructivos” en aras de beneficiarse del comercio y opciones de inversión, considerando también la creciente relevancia del mercado interno chino. Desde 2018 la creciente competencia de China en sectores como inteligencia artificial, electrónica, telecomunicaciones y en proyectos de infraestructura [AmCham China, 2019] ha generado una crítica áspera por parte de los organismos empresariales estadounidenses hacia China.²

² El argumento se presentó en forma especialmente clara por Susan Shirk en el *China Development Forum* de 2019 organizado por el *Development Research Center* del Consejo de Estado en Pekín (marzo de 2019), con importantes coincidencias por parte de Larry Summers y Robert Rubin, anteriores secretarios del Tesoro de Estados Unidos. El organismo representante de las empresas estadounidenses en

El presidente Donald Trump presentó en diciembre de 2017 su Estrategia de Seguridad Nacional [NSS, 2017], señalando de manera explícita que “China y Rusia retan el poder, influencia e intereses estadounidenses, buscando erosionar su seguridad y prosperidad” [NSS, 2017: 2]; aquí se reconoce también por primera vez el concepto de “competencia entre grandes potencias” (*big power competition*) [NSS, 2017: 27]; posteriormente se concretaron iniciativas y medidas severas en contra de China [Pence, 2018] y de creciente “exclusividad” con respecto a terceros países. La “ruptura” (*decoupling*) hasta finales de 2020 es significativa [Dussel, 2020].

En el ámbito comercial (y considerando los objetivos del documento) tres aspectos son relevantes [Oropeza, 2020].

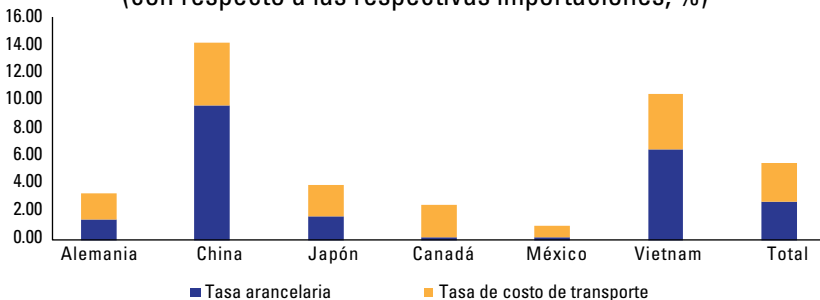
Primero. Después de múltiples rondas de complejas negociaciones comerciales, Estados Unidos y China (y sus respectivos principales socios comerciales hasta 2018) acordaron una “tregua comercial” en enero de 2020, la cual concluyó que ninguna parte impondría nuevos aranceles a sus importaciones, pero mantendría los existentes y los impuestos durante 2018-2019.³ Asimismo, China se comprometió a incrementar sus importaciones desde Estados Unidos hasta en un 400 % en un grupo de rubros agrícolas en los siguientes dos años; ante la crisis de la covid-19 y el desplome del comercio internacional, en particular entre Estados Unidos y China, los acuerdos son casi imposibles de alcanzar en los dos años previstos [Bown, 2020: cuadro 1].

China, AmCham China [2019: II] argumenta en forma tajante que “desgraciadamente, los diálogos bilaterales y otros mecanismos no han generado los resultados necesarios para sostener relaciones económicas saludables, equilibradas y mutuamente beneficiosas entre nuestras dos economías”.

³ Hasta finales de 2019, Estados Unidos impuso aranceles de 25 % a 250 000 millones de dólares (prácticamente la mitad de las importaciones provenientes de China) y un 15 % a otros 120 000 millones de dólares, solo estos últimos se redujeron de 15 % a 7.5 % como resultado de la “tregua comercial”. Para un cronograma del escalamiento de la “guerra comercial” desde inicios de 2018, véase: <<https://cutt.ly/3CvbJZK>>.

Segundo. El cuadro 1 es significativo para comprender las repercusiones específicas de las tensiones comerciales en el comercio entre Estados Unidos y China, así como en el marco de los objetivos de este documento; lo que sigue se afirma siempre con base en la información comercial de Estados Unidos. Destaca el impacto real que tuvieron las medidas arancelarias estadounidenses desde 2018 en contra de diversos países, China en específico: a diferencia de décadas de disminución de la tasa arancelaria hasta 2017 (de 1.41 % y 2.67 % para el total y China), esta aumentó por primera vez en 2018 y 2019 (para llegar a un 2.80 % y 9.81 % en 2019). En consecuencia, este salto arancelario y la incertidumbre existente afectaron en forma sustantiva el comercio de Estados Unidos: desde 2017 (con la máxima participación china en el comercio de Estados Unidos) y hasta 2019 la participación china en el comercio, importaciones y exportaciones de Estados Unidos se desplomó en 2.86 %, 3.51 % y 1.92 % (el tema será relevante en el apartado siguiente). Como contraparte, México se benefició en especial, al convertirse desde 2019 en el primer socio comercial de Estados Unidos: la participación de México en las importaciones estadounidenses aumentó de 13.36 % en 2017 a 14.33 % en 2019, es decir, un incremento de 0.97 por ciento.

Gráfica 1. Estados Unidos. Tasa arancelaria y tasa de costo de transporte para países seleccionados en 2019 (con respecto a las respectivas importaciones, %)



Fuente: elaboración propia con datos de Cechimex [2020].

Cuadro 1. Estados Unidos. Comercio con países seleccionados, 1990-2019 (orden alfabético)

	1990	1993	2000	2010	2017	2018	2019	2017-2019	Tasa de crecimiento promedio anual 2017-2019
Importaciones (total = 100)									
Alemania	5.74	4.92	4.80	4.31	5.02	4.96	5.11	0.08	4.2
China	3.10	5.43	8.21	19.07	21.59	21.25	18.08	-3.51	-5.4
Japón	18.25	18.47	12.03	6.30	5.83	5.61	5.75	-0.08	2.6
TLCAN	24.74	26.03	30.11	26.52	26.15	26.12	27.12	0.98	5.2
Canadá	18.60	19.15	18.95	14.51	12.78	12.55	12.79	0.01	3.3
México	6.14	6.87	11.16	12.02	13.36	13.57	14.33	0.97	7.0
Vietnam	0.00	0.00	0.07	0.78	1.99	1.94	2.67	0.68	19.7
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	3.3
Exportaciones (total = 100)									
Alemania	4.77	8.14	7.53	7.53	6.98	6.94	7.32	0.34	5.5
China	1.22	1.88	2.07	7.19	8.40	7.22	6.48	-1.92	-9.5
Japón	12.36	10.30	8.30	4.73	4.37	4.51	4.53	0.16	4.9
TLCAN	28.33	30.54	37.13	32.30	34.02	33.96	33.42	-0.60	2.1
Canadá	21.11	21.60	22.88	19.50	18.28	17.99	17.81	-0.47	1.7
México	7.22	8.94	14.24	12.80	15.75	15.97	15.61	-0.13	2.6
Vietnam	0.00	0.00	0.09	0.58	1.05	1.16	1.32	0.27	15.5
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	3.1
Comercio (total = 100)									
Alemania	5.31	6.35	5.87	5.60	5.80	5.74	5.98	0.18	4.8
China	2.27	3.85	5.81	14.31	16.34	15.69	13.48	-2.86	-6.3
Japón	15.63	14.84	10.57	5.67	5.25	5.17	5.26	0.01	3.4
TLCAN	26.34	28.03	32.85	28.84	29.28	29.23	29.62	0.34	3.8
Canadá	19.71	20.24	20.49	16.50	14.97	14.71	14.78	-0.19	2.6
México	6.62	7.79	12.36	12.33	14.31	14.52	14.84	0.53	5.1
Vietnam	0.00	0.00	0.08	0.70	1.61	1.63	2.13	0.52	18.7
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	3.2
Tasa arancelaria (porcentaje sobre las importaciones)									
Alemania	3.51	3.59	1.77	1.52	1.47	1.58	1.53	0.07	--
China	8.21	7.75	3.79	3.28	2.67	4.18	9.81	7.13	--
Japón	3.23	3.33	1.62	1.68	1.74	1.83	1.73	-0.01	--
TLCAN	1.27	0.80	0.11	0.06	0.09	0.31	0.22	0.13	--
Canadá	0.72	0.36	0.04	0.04	0.07	0.39	0.25	0.18	--
México	2.94	2.00	0.23	0.09	0.11	0.23	0.20	0.09	--
Vietnam	--	--	8.64	8.95	7.15	7.90	6.56	-0.58	--
Total	3.32	3.16	1.62	1.35	1.41	1.86	2.80	1.39	--
Tasa de costo de transporte de las importaciones (porcentaje sobre las importaciones)									
Alemania	3.15	3.00	2.44	2.05	2.07	1.99	1.89	-0.18	--
China	7.04	6.85	7.56	4.94	4.08	4.33	4.47	0.40	--
Japón	3.81	2.94	2.77	2.66	2.43	2.44	2.32	-0.11	--
TLCAN	1.05	0.81	0.44	1.22	1.65	1.58	1.56	-0.09	--
Canadá	2.64	2.42	1.51	1.41	2.39	2.32	2.31	-0.08	--
México	2.07	2.04	1.13	0.99	0.94	0.90	0.89	-0.05	--
Vietnam	--	--	7.74	6.86	4.18	4.28	4.06	-0.13	--
Total	4.41	3.95	3.39	2.90	2.84	2.82	2.80	-0.04	--

Fuente: elaboración propia con base en Cechimex [2020].

Tercero. Es imprescindible hacer referencia a un grupo de análisis existentes en torno a beneficios estrictamente del ámbito del comercio para terceros países, resultado de las tensiones antes examinadas entre Estados Unidos y China. En general, existe coincidencia de que América Latina y el Caribe (ALC) (en específico México) y Vietnam pudieran ser los principales beneficiarios. Al menos tres tipos de argumentos sobresalen en esta reciente discusión. Por un lado, los análisis que señalan el “potencial” para terceros países, sin hacer mayor profundización [Harris, 2020; Jung, 2020; *The Economist*, 2020].⁴ Por otro lado, descripciones casuísticas de empresas con experiencias positivas y negativas, sobre las cuales no es posible generalizar sectorialmente y/o para los respectivos países [Krause, 2020; Magnier, 2020; Whelan y Pérez, 2020]. Por último, un grupo de análisis busca profundizar sobre las complejidades en el corto plazo para la toma de decisión de las empresas, considerando inversiones de mediano y largo plazos, mayor productividad experimentada por empresas trasnacionales en China y su relevancia como núcleo de su respectiva cadena [Hanemann y Rosen, 2020; Mukherjee, 2020; Wang, 2020b], además de que tanto China como Estados Unidos son mercados internos de la mayor relevancia [Wang 2020a].⁵

⁴ En 2021 también surgió un grupo de análisis políticamente sesgados en contra de la actual administración en México, por ejemplo, el de Schott y Goodman [2021] y desde una perspectiva macroeconómica que destaca aspectos de IED, corrupción y falta de seguridad, con excepción del análisis de Lovely y Xu [2021], que logra un examen más desagregado del comercio entre Estados Unidos y México.

⁵ El análisis de Abiad *et al.* [2018] es quizás uno de los más sofisticados en torno a terceros países potencialmente beneficiados por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. Resulta de particular interés el limitado impacto de la “guerra comercial”, siendo China el principal afectado, con estimaciones que varían entre un -0.65 % y -1.25 % de su PIB (escenarios 1 y 3), y Vietnam y México como los principales beneficiados, con un 2.4 % y 0.65 % de su PIB; en el caso de México el efecto neto positivo se concentraría en servicios, electrónicos, maquinaria y textiles, prendas de vestir y cuero.

DINÁMICA IMPORTADORA DE ESTADOS UNIDOS PROCEDENTE DE MÉXICO
(2010-2019) Y POTENCIAL ANTE LAS TENSIONES COMERCIALES
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA (2017-2019)

Este apartado se concentra (considerando los objetivos del capítulo) en tres temas. El primero realizará un breve examen sobre las condiciones y retos del comercio exterior en México. El segundo tema, con mayor detalle, puntualizará las características de las principales actividades importadoras de Estados Unidos originadas en México durante 2010-2019, en aras de definir un grupo de actividades a ser fomentadas en el futuro. El tercer acápite presentará una tipología de las importaciones estadounidenses desde China y México con el objetivo de definir las actividades importadoras de Estados Unidos que han adquirido un potencial particular ante las tensiones con China durante los años 2017 y 2019.

Condiciones y retos del comercio de México

Al menos desde la década de los ochenta del siglo xx, México fue reconocido internacionalmente como uno de los casos más exitosos de la orientación hacia las exportaciones (*export-led growth*). Dejando de lado las discusiones sobre esta estrategia de desarrollo y sus profundos efectos e impactos,⁶ en lo que sigue se presenta un grupo de estructuras del comercio de México en consideración con los objetivos del capítulo.

Como resultado de la estrategia iniciada en 1988 es indudable que la economía ha sido exitosa en su orientación exportadora: México en 2020 cuenta con 12 tratados de libre comercio con 46 países, además de múltiples acuerdos de promoción y protección recíproca en el ámbito de la inversión

⁶ Para una discusión véase la propuesta de Aspe [1993] y Salinas [2000], y discusiones desde diversas perspectivas por parte de Dussel [2000] y Moreno y Ros [2009].

extranjera directa (IED); por mucho, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) / Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y el Acuerdo Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), desde 2018 son los más significativos. En este proceso de liberalización (o neoliberalismo para algunos) las exportaciones mexicanas se incrementaron de manera espectacular: durante 1993-2019 aumentaron 789 % y se convirtieron en el principal motor de la socioeconomía mexicana y transformaron a México en el treceavo exportador mundial con 1.98 % de las exportaciones globales, partiendo de niveles inferiores a 1.1 % a inicios de los años noventa [Banxico, 2020].

Más allá de los anteriores éxitos exportadores, es importante señalar un grupo de discusiones y debates, así como estructuras surgidas de esta orientación exportadora mexicana desde hace varias décadas.

Desde una perspectiva macroeconómica, la dinámica exportadora no se ha asociado con el crecimiento económico, es decir, la incidencia de las exportaciones en el PIB es reducido, incluso ha profundizado la desigualdad, heterogeneidad y polarización entre empresas, hogares y territorios en México.⁷

Así pues, buena parte del análisis y discusión sobre la orientación exportadora mexicana se concentra en su falta de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, con diferencias en cadenas globales de valor específicas. Existen análisis múltiples sobre la organización industrial [Dussel, 2003] y estudios de caso [Contreras *et al.*, 2020] que destacan incentivos para importar insumos y su reexportación (mediante programas como la maquila, el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación –Pitex–, el Programa

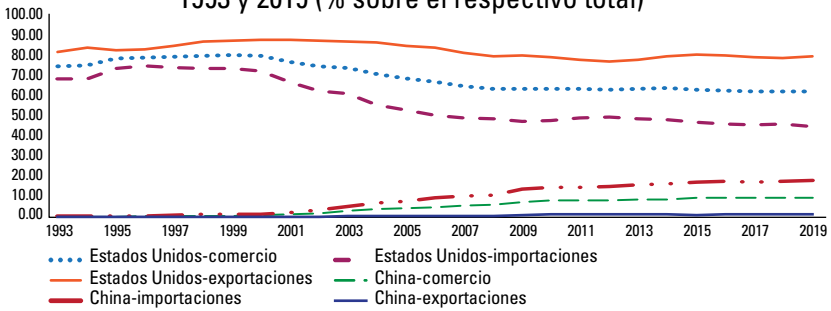
⁷ El tema ha sido analizado ampliamente desde una perspectiva macroeconómica en las últimas décadas, véanse, por ejemplo, Blecker y Esquivel [2019]; Cordera y Provencio [2019]; varias contribuciones de Carrillo y García, y Blecker y Moreno en la compilación de Contreras, Vega y Ruiz [2020] son valiosas para comprender resultados y diversas propuestas recientes.

de Empresas Altamente Exportadoras –Altex– y el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación –Immex–, entre otros), lo cual también se refleja en el análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) [2018] con base en las matrices de producto-insumo: según el último estudio comparativo de los países de la OCDE, México es el país con el mayor nivel de valor agregado extranjero en sus exportaciones y que, además, aumentó de 32.3 % a 36.4 % durante los años 2011 y 2016; sectorialmente, las exportaciones electrónicas, automotrices y de autopartes sobresalen por sus mayores niveles; en cambio, minería, alimentos y la agricultura por sus menores índices. Esta organización industrial refleja la complejidad y los retos de la industrialización orientados hacia las exportaciones y su falta de endogeneidad territorial, con importantes impactos en la falta de generación de valor agregado, ciencia y tecnología, proveeduría, así como empleos de calidad.

Por último, bajo este rubro es importante señalar un grupo de estructuras del comercio exterior de México con miras a generar antecedentes del desarrollo de los apartados de este capítulo.

En primer lugar, comprender la alta concentración de Estados Unidos en el comercio exterior mexicano. Como se observa en la gráfica 2, Estados Unidos en 2019 es, por mucho, el principal socio comercial de México, al participar con 62.94 %, 45.19 % y 80.47 % del comercio, importaciones y exportaciones de México, respectivamente. Es al menos tan importante reconocer la notable tendencia a la baja en las tres variables, sobre todo en las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos, las cuales caen de niveles superiores a 75 % en la década de los noventa a su mínimo histórico en 2019. Su contraparte se encuentra en Asia, en particular China, cuyas importaciones de México aumentaron de niveles inferiores a 1 % en los años noventa a 18.24 % en 2019, convirtiéndose en el segundo socio comercial de México desde 2003.

Gráfica 2. México. Comercio con Estados Unidos y China, 1993 y 2019 (% sobre el respectivo total)



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico [2020].

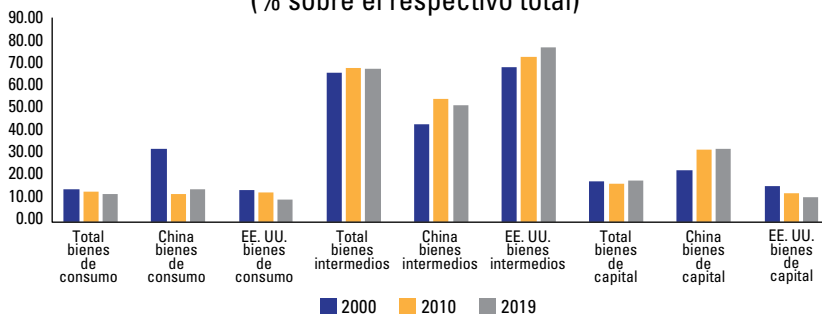
En lo que sigue se presenta un grupo de estructuras básicas del comercio exterior de México y antecedentes para el análisis en el siguiente apartado.

La estructura de las importaciones de México por tipo de bien es de la mayor relevancia en cuanto a que refleja cambios en el contenido de las respectivas importaciones. La gráfica 3 refleja, por un lado, una estructura relativamente estable durante los años 2000 y 2019: en 2019, por ejemplo, el 12.65 %, 68.68 % y 18.67 % de las importaciones mexicanas fueron bienes de consumo, intermedios y de capital, respectivamente. Empero, sí se aprecian tendencias diferentes para las importaciones de sus dos principales socios comerciales: para el caso de Estados Unidos es particularmente llamativo el incremento de los bienes intermedios (de 69.41 % en 2000 al 78.45 % en 2019), sobre todo la disminución en la participación de los bienes de capital para representar el 11.33 % en 2019. Para el mismo periodo las importaciones de bienes de consumo provenientes de China cayeron de 32.98 % del total importado desde aquel país en 2000 a 14.72 % y, como contraparte, se observa un incremento drástico en los bienes de capital, 23.33 % en 2000 a 32.80 % en 2019. Estas variaciones profundas reflejan cambios en el proceso de integración intrarregional de América del Norte y al ya analizado escalamiento general y comercial de China.

El cuadro 2 examina la composición tecnológica de las importaciones estadounidenses⁸ y refleja, por un lado, el (tal vez sorprendente) resultado del alto nivel tecnológico de las importaciones: las manufacturas de nivel medio y alto representaron el 50.94 % de las importaciones totales en 1990 y aumentó al 56.99 % en 2019. Más relevante aún son los drásticos cambios en las importaciones provenientes de México y China. En menos de 30 años las importaciones de Estados Unidos provenientes de México de composición media y alta aumentó del 52.90 % en 1990 al 73.72 % en 2019, y para China de 20.42 % a 58.30 %. Estos cambios profundos también explican, en parte, las tensiones arriba descritas entre Estados Unidos y China, como resultado del creciente escalamiento de la relación comercial de China (y de México).

Por último, es importante vincular estas dinámicas con el cuadro 1 antes analizado: existen incentivos muy significativos del comercio en América del Norte, en específico entre Estados Unidos y México en el marco del TLCAN y T-MEC desde julio

Gráfica 3. México. Importaciones por tipo de bien, 2000-2019
(% sobre el respectivo total)



Fuente: elaboración propia con datos de UN-Comtrade [2020].

⁸ La clasificación de intensidad tecnológica a seis dígitos del Sistema Armonizado (SA) se obtuvo directamente de la Unidad de Integración Regional de la Cepal, con la contribución propia de asignar a 202 subpartidas su nivel tecnológico. La información del comercio de Estados Unidos se obtuvo del Departamento de Comercio de Estados Unidos (*United States International Trade Commission*) [Cechimex, 2020].

Cuadro 2. Estados Unidos. Importaciones totales por nivel de intensidad tecnológica.
Países seleccionados, 1990-2019 (% sobre el respectivo total)

	1990	1993	2000	2010	2017	2018	2019
Importaciones totales							
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Bienes Primarios	14.10	11.53	11.43	17.96	9.87	10.18	9.17
Manufacturas basadas en Recursos Naturales	15.39	13.23	13.51	14.53	13.14	13.71	13.42
Manufactura de Baja Tecnología	17.96	19.08	17.00	15.86	17.15	16.92	16.94
Manufacturas de Tecnologías Media	34.46	34.54	32.56	26.96	33.57	33.39	34.45
Manufactura de Alta Tecnología	16.48	19.91	23.47	22.77	24.60	24.27	24.44
Otras Transacciones	1.62	1.70	2.02	1.92	1.67	1.53	1.59
Importaciones desde México							
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Bienes Primarios	25.63	17.43	11.81	16.79	8.48	9.18	8.77
Manufacturas basadas en Recursos Naturales	8.63	7.30	4.91	7.63	6.92	6.76	6.77
Manufactura de Baja Tecnología	11.64	13.42	14.95	8.83	9.48	9.17	9.04
Manufacturas de Tecnologías Media	36.01	41.31	41.38	38.77	51.14	51.22	52.57
Manufactura de Alta Tecnología	16.89	19.38	25.58	25.26	21.99	21.82	21.15
Otras Transacciones	1.20	1.16	1.37	2.71	1.99	1.85	1.71
Importaciones desde China							
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Bienes Primarios	8.62	2.77	1.64	1.08	0.88	0.88	0.82
Manufacturas basadas en Recursos Naturales	2.88	2.55	4.02	4.83	5.02	5.30	4.41
Manufactura de Baja Tecnología	67.71	69.77	51.13	38.34	33.52	33.53	35.58
Manufacturas de Tecnologías Media	13.77	13.93	19.63	16.70	19.52	20.62	20.83
Manufactura de Alta Tecnología	6.65	10.71	23.11	38.45	40.48	39.05	37.47
Otras Transacciones	0.37	0.27	0.46	0.60	0.58	0.62	0.89

Fuente: elaboración propia con datos de Cepal [2020].

de 2020, desde la “guerra comercial” entre Estados Unidos y China; estos incentivos y beneficios para México se plasman al comparar las enormes diferencias en el costo de transporte y los aranceles impuestos por Estados Unidos, en particular con respecto de Asia, pero más bien con Vietnam y China.

Definición de importaciones estadounidenses provenientes de México con efectivo potencial de ser fomentadas

Este apartado distinguirá con detalle y con base en los diversos antecedentes anteriores un grupo de actividades (o subpartidas a seis dígitos del Sistema Armonizado) importadas por Estados Unidos desde México, según su participación en el mercado estadounidense y otras resultantes de la “guerra comercial”. Ambas tipologías partirán de las importaciones de Estados Unidos (por mucho las más significativas, como ya se examinó en detalle, y para permitir comparaciones con China) y nos permitirán proponer actividades específicas para su fomento en México.⁹

Actividades mexicanas según su participación en las importaciones estadounidenses (2010-2019)

El primer criterio de selección de actividades es la diferencia de la participación de los capítulos (dos dígitos del sistema armonizado –SA–) en las importaciones estadounidenses

⁹ Metodológicamente se parte del comercio de Estados Unidos según sus principales socios comerciales y con atención en las importaciones provenientes desde México. En el futuro (y destacando el enfoque metodológico de las cadenas globales de valor, CGV) sería idóneo situar estos capítulos, partidas y subpartidas en las respectivas CGV y sus segmentos. Existe entonces una clara “tensión” en cuanto a la selección de CGV y sus criterios, que bien pudieran resultar en un grupo de actividades o subpartidas, o en seleccionar un grupo de actividades o subpartidas que, en el futuro, pudieran ser integradas a CGV y sus segmentos.

provenientes de México durante 2010-2019. Partiendo del criterio de selección a dos dígitos, se continúa con el proceso de selección a seis dígitos del SA (subpartidas); asimismo, destacamos como segundo criterio de selección las subpartidas de alta tecnología. Con ello seleccionaríamos los capítulos más dinámicos de las importaciones estadounidenses provenientes de México para el periodo, que es el núcleo de la orientación exportadora reciente, de alto nivel tecnológico. Del ejercicio de selección se desprenden cinco capítulos principales: 1. Automotriz (SA 87), 2. Autopartes (SA 84), 3. Frutos comestibles (SA 08), 4. Instrumentos de óptica (SA 90) y 5. Bebidas y líquidos alcohólicos (SA 22).

Con base en la selección de los cinco capítulos arriba descritos, profundizaremos en el proceso de selección a nivel de subcapítulos (a seis dígitos del SA) incluyendo, adicionalmente, el criterio de alta tecnología según la definición de la Cepal, antes citado. Estos criterios adicionales permitirán el fomento de actividades con la expectativa de generar procesos de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como procesos de aprendizaje tecnológico en México. Como resultado de los criterios antes descritos, del total de las 6 527 actividades o subpartidas se obtuvieron 568 de los cinco capítulos inicialmente seleccionados y 206 actividades de alto nivel tecnológico. El análisis de las 206 actividades revela un grupo de características. De las 206 actividades definidas, solo 121 presentan cierta participación en las importaciones de Estados Unidos durante 2010-2019; el resto de las actividades fueron descartadas, pues solo presentan valores en uno o dos años en el periodo o carecen de actividad en el último lustro o aún más (véase el anexo 1).

Al considerar estas 121 subpartidas altamente exportadoras y de alta tecnología en el mercado estadounidense se vislumbran, al menos, tres tipos de características.

El primer grupo de actividades de las 121 subpartidas seleccionadas ha respondido a la caída en la participación

china durante 2017-2019 (también resultado de altas tasas arancelarias) y las exportaciones mexicanas han incrementado rápidamente su cuota de mercado en Estados Unidos. Tal es el caso de máquinas de clasificar, contar o encartuchar monedas, sacapuntas, perforadoras y engrapadoras (SA 847 290), con un mercado en las importaciones estadounidenses de 968 millones de dólares en 2019. La abrupta imposición de aranceles por parte de Estados Unidos a China (de 0 % en 2017 y 15.71 % en 2019, siendo de 0 % para México y el resto de los competidores), así como una tasa de costo de transporte de 0.13 % y 5.04 % para México y China respectivamente, en 2019 le permitieron a México un posicionamiento rápido, cuya cuota de mercado aumentó de los niveles inferiores a 1 % que hubo hasta 2017 al 16.51 % en 2019, por lo cual junto con Taiwán se convirtió en un competidor inmediato de China.¹⁰

Del grupo de 121 actividades seleccionadas se desprende un segundo grupo de subpartidas mexicanas que por diversas razones (más allá del comercio, aranceles y costos de transporte, entre otros) no se han visto afectadas en forma significativa por la guerra comercial como, por ejemplo, partes y accesorios de máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos (SA 847330); probablemente se trata de una de las actividades exportadoras mexicanas de mayor relevancia para Estados Unidos, con un mercado de importación de 18 552 millones de dólares en 2019. En esta actividad Estados Unidos impuso una tasa arancelaria a China del 7.69 % en 2019 y de 0 % para el resto de los competidores, y la cuota de mercado de China se desplomó 38.42 % durante 2017-2019, pero la cuota mexicana apenas aumentó del 1.43 % al 3.83 % para el

¹⁰ Un caso semejante se presenta con la subpartida 847050 (cajas registradoras), con un espectacular crecimiento en la cuota de mercado de México, del 0.10 al 28.79 % en 2017 y 2019, respectivamente, mientras que cae para los principales competidores como China, Malasia y Taiwán. Sin embargo, en este caso Estados Unidos en 2019 impuso una tasa arancelaria de 4.88 % a China.

mismo periodo. Taiwán y Vietnam, por el contrario, incrementaron en forma mucho más dinámica su cuota de mercado.

La actividad de *rayos X* (radiografías) y aparatos que utilicen radiaciones alfa, beta o gamma para uso médico, quirúrgico o veterinario (SA 902214) presenta un tercer grupo de subpartidas (de las 121 seleccionadas) de organización de un mercado específico en donde ni México ni China son los principales competidores. Si bien, como en otros casos Estados Unidos impuso una tasa arancelaria de 16.87 % a China en 2019 (y de 0 % para el resto de sus importadores), China durante 2017-2019 incluso aumentó ligeramente su cuota de mercado para alcanzar 4.18 % en 2019 y la de México fue de 8.81 %. No obstante, Taiwán es, por mucho, el líder en esta actividad, y su cuota de mercado se mantuvo prácticamente inalterada durante 2017-2019, en 2019 fue de 42.47 %. Es decir, bajo este escenario, aunque no en todas las actividades definidas, México o China son los principales competidores en el mercado estadounidense y solo algunas de las importaciones chinas se han visto afectadas negativamente, incluso ante la imposición de altas y únicas tasas arancelarias.

*Tensiones comerciales entre Estados Unidos-China (2017-2019)
y potencial para México*

En este apartado el objetivo es seleccionar un grupo de actividades (subpartidas a seis dígitos del SA) de las importaciones estadounidenses bajo dos criterios: a) el impacto de la llamada “guerra comercial” entre Estados Unidos y China desde 2018 y, b) mismas actividades en las cuales México también hubiera incrementado su presencia en Estados Unidos.

Con estos objetivos se establece una tipología con base en las importaciones de Estados Unidos (véase el cuadro 4). En primera instancia se ordenan los 99 capítulos (2 dígitos del SA) en dos grupos: a) aquellos en los que la participación de los

capítulos respectivos de las importaciones estadounidenses provenientes de China cayó por encima del total durante 2017-2019 (de -3.51 %), como resultado de la guerra comercial entre Estados Unidos y China; en estos capítulos México y terceros países tuvieron un particular potencial de integración en las importaciones estadounidenses y, b) estos dos grupos con base en el inciso anterior se subdividieron en los capítulos cuya participación en las importaciones estadounidenses provenientes de México aumentó por encima del total durante 2017-2019 (de 0.97 %), resultando en los subgrupos I.A. y II.A. y por debajo de 0.97 %, resultando en los subgrupos I.B. y II.B. Los 10 capítulos del subgrupo I.A. (“estrellas ascendentes” en el cuadro 4) son de particular interés para los fines de este estudio. Adicionalmente (y con miras a definir un grupo de actividades a seis dígitos del SA) se aplicaron los mismos criterios de ambos incisos a) y b), a los capítulos de los grupos y subgrupos establecidos; las 77 actividades resultantes de este proceso de selección a nivel de subpartidas para el subgrupo I.A. serán de particular relevancia para su fomento.

El anexo 2 presenta los resultados de la tipología propuesta. A diferencia de los resultados del capítulo 2.2.1 con base en la dinámica de las importaciones estadounidenses provenientes de México y su nivel tecnológico, en este caso los resultados son mucho más heterogéneos y no incluyen alguno de los capítulos definidos según los criterios anteriores, con la excepción de autopartes (capítulo 84 del SA). Los 10 capítulos seleccionados se vinculan con la cadena hilo-textil-confeción, diversas manufacturas ligeras como sombrerería, cestería, pedrería y yeso y vidrio, así como autopartes y manufacturas para vehículos y vías férreas.

Partiendo de los 10 capítulos definidos en el subgrupo I.A., es decir, de los capítulos con mayor potencial en México ante la guerra comercial y ante el drástico incremento en la tasa arancelaria impuesta por Estados Unidos a China, se procedió a la selección de las actividades (a seis dígitos del SA) de

estos mismos capítulos bajo los mismo criterios arriba señalados: las actividades en las que la participación de las importaciones de Estados Unidos de China hubieran caído (3.51 %) por encima de su promedio durante 2017-2019 y en donde las provenientes de México hubieran aumentado por encima del promedio (0.97) para el mismo periodo.

Los resultados son de la mayor relevancia para los objetivos del análisis. Los 10 capítulos del subgrupo I.A. constan de 866 subpartidas y, al aplicar los criterios antes señalados, se definen 77 actividades o subpartidas (véase el anexo 2). Este es el universo de actividades con mayor potencial para México ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China desde 2018, con una efectiva capacidad exportadora y de reacción, como lo ha demostrado durante el mismo periodo; estas 77 actividades vislumbran, al menos, tres grupos de subpartidas a ser fomentadas.

Por un lado, un grupo de actividades en las cuales el aumento abrupto de la tasa arancelaria en las importaciones de Estados Unidos originadas en China durante 2018-2019 ha generado efectos inmediatos en el incremento de las importaciones provenientes de México. Por ejemplo, de la actividad vidrio de seguridad constituido por vidrio templado o contrachapado para empleo en automóviles, aeronaves, barcos u otros (700721), cuya cuota de mercado cayó durante 2017-2019 de 67.53 % al 45.83 % para China y aumentó de 12.37 % a 34.41 % para México; mientras que para México la tasa arancelaria aumentó de 0.18 % a 0.47 % en 2017 y 2019, respectivamente, y para China lo hizo de 4.90 % a 20.81 %.¹¹ Las significativas diferencias en los costos de transporte (de 0.47 % para México y

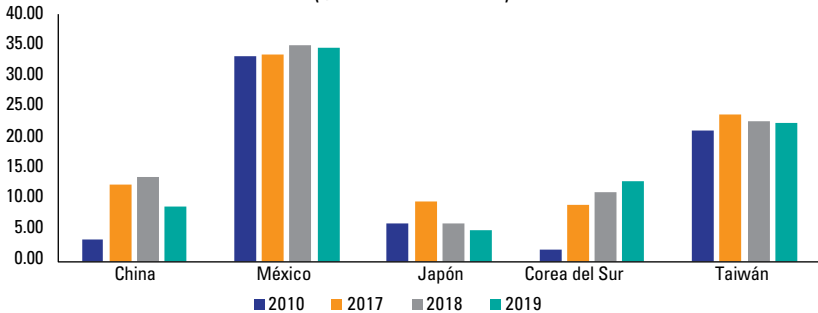
¹¹ En otras actividades como la subpartida 460199 (manufacturas de espartería o cestería, trenzas y artículos similares) el incremento de México en su cuota es incluso mayor, de 0.30 % al 62.63 % en 2017, con una caída de 72.11 % al 18.62 % para China. Se trata de importaciones para Estados Unidos por un total de 8 millones de dólares en 2019 y que pudieran ser significativas para empresas y regiones en México.

20.81 % para China, en 2019) son de la mayor relevancia en un mercado de 423 millones de dólares en las importaciones estadounidenses en 2019, en donde China y México son los importadores preponderantes de Estados Unidos en un mercado de 423 millones de dólares de importaciones estadounidenses.

Otro grupo de actividades que se manifiestan en el caso es el de la subpartida 847150 (máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades), por mucho la actividad más significativa por su monto importado de las 77 actividades definidas (con importaciones totales de Estados Unidos por 31 296 millones de dólares en 2019). En este caso México ya representaba el principal importador de Estados Unidos en 2017 (con el 74.75 %) y aumentó a 80.62 % en 2019; para el caso de China, el segundo importador, su cuota cayó de 18.76 % a 4.14 %. El incremento de la tasa arancelaria para China (de 0 % en 2017 a 16.64 % en 2019) desempeñó un papel importante, ya que es el único país que paga arancel, aunque la tasa de costo de transporte de México con respecto de China y otros competidores también ha sido relevante.

Un tercer grupo de actividades (de las 77 seleccionadas) cuenta con características diferentes en las cuales terceros competidores (más allá de México y China) desempeñan un papel crucial, a diferencia de los anteriores casos. La subpartida 700910 (espejos de vidrio, enmarcados o no, retrovisores para vehículos) es un ejemplo al respecto. Tratándose de un mercado de 313 millones de dólares en 2019, el caso se diferencia del grupo de actividades anteriores porque, si bien México y China son competidores importantes (con una cuota de mercado de 34.96 % y 9.04 % en 2019, cada uno), Taiwán, Corea del Sur y Japón participan con el 22.70 %, 13.14 % y 5.15 %, respectivamente. El caso también es significativo en cuanto a que, si bien la tasa arancelaria aumentó del 3.86 % al 21.24 % para China de 2017 al 2019, en 2019 las tasas arancelarias de Corea del Sur y México fueron de 0.21 % y 0.35 % (gráfica 4). Es decir, si bien la competencia entre China y México es

Gráfica 4. Estados Unidos. Importaciones de espejos de vidrio, retrovisores para vehículos (SA 700910) para países seleccionados, 2010-2019 (% sobre el total)



Fuente: elaboración propia con datos del anexo 1.

significativa en el mercado estadounidense, sería iluso no considerar a terceros competidores que, en muchos casos, incluso pueden ser preponderantes en las respectivas actividades importadoras de Estados Unidos. Es imprescindible considerar el tópicó en términos del fomento de actividades específicas.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Nos concentramos en los resultados del capítulo 2.2. del primer análisis (capítulo 2.2.1) que considera la dinámica de las importaciones estadounidenses provenientes de México durante 2010-2019, así como de su especialización en alta tecnología, se desprenden 121 actividades a seis dígitos del SA que representan (véase el anexo 2). El análisis presenta de manera preliminar tres grupos de actividades relevantes, siendo todas dinámicas en sus exportaciones y de alta tecnología. Por un lado, actividades cuyas importaciones estadounidenses desde México han sido afectadas rápidamente por el desplome del comercio con China; incrementos arancelarios abruptos

permitieron aumentos rápidos en la cuota de mercado de México. Por otro lado, un grupo de actividades mexicanas en el que, no obstante el desplome de la cuota de mercado de China, México no incrementó su cuota en Estados Unidos. Por último, un tercer grupo de actividades (de las 121 seleccionadas en este rubro) en las que ni México ni China se ven afectados por la “guerra comercial” y el sustantivo incremento arancelario a las subpartidas chinas.

El capítulo 2.2.2 contribuye a la comprensión de otro argumento: el desplome de las importaciones estadounidenses provenientes de China y la capacidad de respuesta de las importaciones mexicanas para Estados Unidos durante el mismo periodo 2017-2019. Del análisis, resultan 77 actividades y subpartidas del SA. Más allá de las características de cada una de las actividades (altamente influenciadas por la presencia de autopartes tanto en su participación en el subgrupo I.A. como en el nivel tecnológico y alto grado de integración en su comercio con Estados Unidos), sobresalen al menos tres tipos de actividades. Un grupo mucho más heterogéneo de capítulos y subpartidas que bajo los criterios del capítulo 2.2.1 (actividades altamente exportadoras y de alta tecnología) incluye vidrio, vehículos y material ferroviario, tejidos impregnados y sombrerería, entre otros; solo autopartes (capítulo 84 del SA) reincide. De las 77 actividades seleccionadas se definieron tres grupos de subpartidas semejantes a las del capítulo 2.2.1.

Considerando las 198 actividades con potencial en México (121 actividades altamente exportadoras y de alta tecnología durante 2010-2019 –capítulo 2.2.1– y 77 con una drástica caída en la cuota de mercado china y un aumento de las subpartidas mexicanas), se desprenden las siguientes propuestas que buscan mediar entre las carencias macroeconómicas y el potencial coyuntural a nivel de cadenas globales de valor, actividades y empresas.

Primero. El fomento de 198 actividades con potencial exportador hacia Estados Unidos. Las instituciones públicas (en

específico la Secretaría de Economía –SE–, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP– y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –Conacyt–) y privadas en México cuentan con la posibilidad de realizar actividades concretas y ejecutar mecanismos e instrumentos para el fomento de estas 198 actividades con base en las importaciones estadounidenses provenientes de México.

Segundo. Las instituciones públicas (como la SE, SHCP y las embajadas de México en Estados Unidos y en China) tienen la puntual responsabilidad de diseñar un “Programa de Fomento al Comercio Exterior de México 2020-2030” con base en el análisis propuesto de 198 actividades específicas. El programa, desde esta perspectiva, permite actividades específicas y conjuntas con el sector privado (seminarios especializados, *road shows*), así como una campaña de promoción de México en actividades específicas.

Tercero. Para las actividades de promoción del comercio de y con México es necesario no caer en generalizaciones casuísticas o macroeconómicas, sino invitar a contrapartes (empresas y organismos empresariales de Estados Unidos, China, la Unión Europea y países como Japón y Corea del Sur y Taiwán) a presentar información y un diagnóstico puntual y concreto sobre cada una de las 198 actividades de potencial en las importaciones en su comercio con Estados Unidos: actividades y subpartidas específicas, sus características comerciales en México y beneficios arancelarios, así como en los costos de transporte.

Cuarto. A fin de implementar, darle seguimiento y permitir un proceso de evaluación del propuesto “Programa de Fomento al Comercio Exterior de México 2020-2030” se sugiere la creación de un grupo de trabajo de alto nivel con la participación del sector público y las agencias del ejecutivo mexicano señalado, con organismos empresariales y acompañado por académicos con experiencia sobre los respectivos asuntos y actividades.

Quinto. Las propuestas descritas no requieren un presupuesto masivo, ya que parten del conocimiento público, privado y académico existente, así como de la capacidad del grupo de alto nivel arriba señalado para proponer de forma ágil y ejecutiva un diagnóstico para cada una de las 198 actividades (en términos de cadenas globales de valor, segmentos, procesos y productos, así como de empresas en México, Estados Unidos y China, entre otros países según la actividad específica).

ANEXO 1

ESTADOS UNIDOS. 121 SUBPARTIDAS PROVENIENTES DE MÉXICO
Y SELECCIONADAS SEGÚN LOS CRITERIOS DE IMPORTACIONES DE DINÁMICA
Y NIVEL TECNOLÓGICO, 2010-2019 (VÉASE CAPÍTULO 2.2.1)

	Subpartida	Descripción
1	900850	Image And Photo Projectors, Enlargers And Reducers
2	902990	Pts For Revolution Counters, Odometer, Etc
3	847050	Cash Registers
4	901380	Optical Devices, Appliances And Instruments, Nesoi
5	902890	Pt Acces Gas Lqd Elec Supply Mtr Inc Clbrating Mtr
6	841231	Pneumatic Power Engines And Motors, Linear Acting
7	902730	Spctmtr Spctrphtmtr Etc Using Optical Radiations
8	847290	Ofc Mach For Automatic Banknote Dispensers, Etc
9	847150	Digital Processing Units, N.E.S.O.I.
10	903033	Inst & App For Meas/chk Volt Etc W/o Recrdng Nesoi
11	901510	Rangefinders
12	902710	Gas Or Smoke Analysis Apparatus
13	902620	Inst & Apprts, Measuring/checking Pressure
14	902519	Thermometers/pyro Nt Combind W Oth Instrum, Nesoi
15	902214	Appts Base On X-ray, Medical,surgical,vetryry,nesoi
16	901530	Levels (surveying)
17	903039	Inst Meas Volt Crrnt Etc W-out Rcrdng Dvce, Mltmtr
18	841290	Engine And Motor Parts, Nesoi
19	903180	Meas & Checkng Instrument, Appliances & Mach Nesoi
20	847170	Automatic Data Processing Storage Units, N.E.S.O.I.
21	903089	Inst,measuring/checking Electrical Quantitie,nesoi
22	903032	Multimeters With A Recording Device
23	903084	Inst. And Apparatus With A Recording Device, Nesoi
24	902610	Inst & Apprts, Measure/checking Flow/level Of Liq
25	903120	Test Benches
26	901420	Instruments & Appl F Aerntcl/spc Navig Ex Compass

	Subpartida	Descripción
27	901812	Ultrasonic Scanning Apparatus
28	901819	Electro-diagnostic Apparatus Nesoi, And Parts Etc.
29	902690	Pts, Inst & Apprts Measure/check Variables Liq/gas
30	844331	Mach Which Perform 2-plus Of Print, Copy, Fax Etc
31	847329	Parts For Mach,nesoi, Incorp Calculating Device
32	901811	Electrocardiographs, And Parts And Accessories
33	900590	Parts Etc Of Binoculars, Optical Telescopes Etc
34	902219	Apparatus Base On X-ray For Oth Use,ex Medical,etc
35	847330	Parts & Accessories For Adp Machines & Units
36	902720	Chromatographs And Electrophoresis Instruments
37	902580	Hydrometers & Sim Fl Inst, Hygrometers, Etc, Nesoi
38	902790	Pts Of Inst, Phys/chem Analysis Etc, Nesoi
39	903190	Pts, Of Mach Nesoi In This Chap,& Profile Projectr
40	901590	Parts And Accessories For Surveying Etc Nesoi
41	901520	Theodolites And Tachymeters
42	903290	Pts, Autom Regulating/controlling Inst & Apprts
43	900699	Pts, Photographic Flashlight Exc Nesoi
44	847141	Digital Adp Mach,with Cp Unit,input,output, Nesoi
45	901490	Pts, For Direct Find Compasses, Navigational Inst
46	847350	Pts Suitble Fr Use W Mac Of 2/more Head 8469-8472
47	902290	X-ray/hi Tnsn Genr Cntr Pnl & Dsk Exm/trtmnt Tb Pt
48	902480	Machine&appliance,test Hardness,strength,etc,nesoi
49	900890	Pts, Of Image Projector,enlarger&reducer Exc Cinem
50	902300	Inst, Appts&models,for Demonstrational Use& Parts
51	847160	Adp Input Or Output Units, Storage Or Not, Nesoi
52	902780	Phy Chem Ins/appr;meas Vscsty & Heat Nesoi
53	901060	Projection Screens
54	902221	Appts Base On Alpha,beta,etc Radiation,medical,etc
55	847321	Parts Of Electronic Calculating Machines
56	902490	Pts, Machine & Appln, Test Hardness/strength, Etc
57	903020	Cathode-ray Oscilloscopes&cathode-ray Oscillograph
58	901720	Drawng Markng-out Math Calcultng Ins Ex Drft Tble
59	844399	Pts & Acc Of Printers, Copiers And Fax Mach, Nesoi
60	901710	Drafting Table & Machines Whether Or Not Automatic
61	844339	Printers/copiers/fax Machines, Not Combined, Nesoi

	Subpartida	Descripción
62	903010	Inst For Measuring/detecting Ionizing Radiations
63	901730	Micrometers, Calipers And Gauges
64	902212	Computed Tomography Apparatus
65	902750	Instruments Etc Using Optical Radiations Nesoi
66	902511	Thermomtrs/pyro N Cmbnd W Ot Inst Liq-fild Drct Rd
67	901813	Magnetic Resonance Imaging Apparatus
68	900791	Parts And Accessories For Cinema Cameras
69	901190	Pts & Accessories For Compound Optical Microscopes
70	900691	Parts And Accessories For Still Photo Cameras
71	903082	Inst To Check Semiconduct Wafers & such That Record
72	847090	Postage-franking & Similar Mach With Calcltng Dvce
73	901540	Photogrammetrical Surveying Instruments & Applnces
74	901600	Balances, Sensitivity >=5 Cg, W Or W/o Wgt, & Pts
75	847340	Parts And Accessories Of Office Machines, Nesoi
76	902229	Appr Use Of Alpha Beta Gamma Rdt N F Med Surg Etc
77	901050	Equipment For Photo Labs, N.E.S.O.I.; Negatoscopes
78	901180	Compound Optical Microscopes, Nesoi
79	841229	Hydraulic Power Engines & Motors Ex Linear Acting
80	902213	Appts Base On X-ray For Dental, Uses, Nesoi
81	901580	Surveying Instruments And Appliances, Nesoi Etc.
82	841090	Parts, Inc Regulators, For Hydraulic Turb & Wtr Wh
83	903040	Oth Inst, Specially Designed For Telecommunication
84	902410	Machines And Appliances For Testing Metals
85	901090	Pts & Access Of Apprt & Equip For Photo/cinema Lab
86	847310	Typewriter & Word Process Mach Parts & Accessories
87	900659	Photographic Cameras (still) Nesoi
88	903110	Machines For Balancing Mechanical Parts
89	903281	Hydraulic/pneumatic Auto Regulating/contr Ins/appr
90	844332	Printers/ Copiers/fax Mach, Nt Comb, Connct To Adp
91	903090	Pts Of Inst F Meas Elect Quat Alpha Beta Inzng Rdt
92	901320	Lasers, Other Than Laser Diodes
93	901780	Instruments For Measuring Length, Nesoi
94	901820	Ultraviolet Or Infrared Ray Apparatus, & Pts & Acc
95	901390	Pts Of Liq Crystal Device, Laser&oth Optical,nesoi
96	847190	Adp Mac&unts Thereof;mag/opt Rder,trnscrib,proc Dat

	Subpartida	Descripción
97	847130	Port Digtl Automatic Data Process Mach Not > 10 Kg
98	900580	Monoculars Telescopes Astronomical Ins And Mounng
99	903149	Measuring Or Checking Instruments & Machines,nesoi
100	841221	Hydraulic Power Engines And Motors, Linear Acting
101	840690	Parts For Steam And Other Vapor Turbines
102	841239	Pneumatic Power Engines & Motors Ex Linear Acting
103	900652	Photo Cameras For Roll Film Of A Width Less 35 mm
104	903300	Pts, Nesoi For Machines,appln,inst/appts Of Chap90
105	847180	Automatic Data Processing Units, N.E.S.O.I.
106	901410	Direction Finding Compass
107	903210	Thermostats
108	847230	Mail Sorting, Opening, Postage Affixing,etc, Mach
109	900630	Cameras For Underwater, Aerial Survey, Medical Etc
110	846729	Tools For Wk In Hand,w/ Self-cont Elec Motor,neso
111	901480	Navigational Instruments And Appliances, Nesoi
112	846722	Saws W/ Self-cont. Electric Motors, For Wk In Hnd
113	841280	Engines And Motors, Nesoi
114	902680	Inst Measure/checking Variable Of Liq/gases, Nesoi
115	902230	X-ray Tubes
116	903289	Auto Regulating Ins & Appr Ex Throstat,mnstat, Etc
117	902590	Pts, Hydrometers, Therometers, Pyrometers, Etc
118	903220	Manostats
119	846721	Drills, W/ Self-cont. Electric Motor, Wk In Hand
120	847149	Digital Adp Mac & Units,entered As Systems, Nesoi
121	900653	Photo Cameras For Roll Film Of A Width Of 35 mm

Fuente: elaboración propia con base en Cechimex [2020].

ANEXO 2

ESTADOS UNIDOS. SELECCIÓN DE 77 SUBPARTIDAS DE MÉXICO SEGÚN LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN DE IMPORTACIONES PROVENIENTES DE CHINA Y MÉXICO DURANTE 2017-2019 (VÉASE CAPÍTULO 2.2.2)

	Subpartida	Descripción
1	860310	Hooks & Oth Coupling Devices Buffers & Pts Thereof
2	860791	Self-propelled Railway Or Tramway Coaches, Electr
3	860729	Railwy, Tramwy Pass Etc Coaches Not Self-propelld
4	860900	Truck Axles And Wheels & Pts, Etc For Rail Vehicles
5	650500	Hats & Headgear, Knit Etc, Lace, Felt Etc In Pc
6	650400	Hat Shapes,plaited Or Assembl'd Strips Any Material
7	650699	Othr Headgr Othr Matrls Nesoi Whether/not Line/trm
8	500400	Silk Yarn, Not Spun From Waste, Not Retail Packed
9	700312	Nonwr'd Shts Cast/rld Glass, Colrd,opac,flshd,layrd
10	700721	Laminated Safety Glass For Vehicles, Aircraft Etc.
11	700991	Glass Mirrors Unframed Not Vehicle Rearview Mirror
12	701931	Mats, Nonwoven, Of Glass Fibers
13	701912	Glass Fiber Rovings
14	701990	Glass Fibers & Articles Thereof Nesoi
15	701959	Other Woven Fabrics Of Glass Fibers, Nesoi
16	701090	Glass Articl. For Conveyance/packing Of Goods,neso
17	701110	Gls Envlp's Opn A Gls Pts W/o Ftngs F Elctrc Lghtg
18	700910	Rear-view Mirrors For Vehicles
19	701020	Stoppers, Lids And Other Closures, Of Glass
20	847050	Cash Registers
21	840490	Parts For Aux Plt For Blrs,cond For Stm,vpr Pr Unt
22	845620	Ultrasonic Machine Tools For Removing Matl
23	847290	Ofc Mach For Automatic Banknote Dispensers, Etc
24	840590	Pts,prod Gas,wtr Gas,acetylene Gas,wtr Pro Gas Gen
25	841950	Heat Exchange Units, Industrial Type
26	841520	Automotive Air Conditioners

Subpartida		Descripción
27	841780	Ind Or Lab Furnaces & Ovens, Inc Incin,n/ele,nesoi
28	848110	Pressure-reducing Valves
29	840220	Super-heated Water Boilers
30	841319	Pumps Fitted With Measuring Device, Nesoi
31	847960	Evaporative Air Coolers
32	847150	Digital Processing Units, N.E.S.O.I.
33	841581	Air Conditioning Mach Etc Incl Refrig Unit Etc
34	843490	Parts Of Milking Machines And Dairy Machinery
35	848790	Machinery Parts, Non-electric, Nesoi
36	843780	Mach F Milling Or Working Cereals & Veg, Exc Farm
37	841290	Engine And Motor Parts, Nesoi
38	840290	Super-heated Water Boilers & Steam Genrtn Boil Pts
39	841231	Pneumatic Power Engines And Motors, Linear Acting
40	847149	Digital Adp Mac & Units,entered As Systems, Nesoi
41	847920	Mach F Extract Or Prep Of Animal Or Veg Fat Or Oil
42	843229	Harrows Ex Disc, Scarifiers Cultivators Hoes Etc
43	847330	Parts & Accessories For Adp Machines & Units
44	841821	Refrigerators, Household, Compression Type
45	841891	Furniture For Refrigeration Or Freezing Equipment
46	842489	Mechanical Appliance For Projecting Liquids Nesoi
47	841869	Refrigerating/freezing Equipment, Nesoi
48	842490	Pts For Mechanical Appliance Project Liquid Etc
49	847190	Adp Mac&unts Thereof;mag/opt Rder,trnscrbr,proc Dat
50	841480	Air/gas Pumps, Compressors And Fans Etc, Nesoi
51	842199	Filter/purify Machine & Apparatus Parts
52	848010	Molding Boxes For Metal Foundry
53	844590	Mac,prod Tex Yrn & Prep,use On Mac,head 8446,8447
54	845819	Horizontal Lathes For Removng Met N Numrcal Contrl
55	841989	Machine Etc For Mat'l Treatment By Temp Cont Nesoi
56	841391	Parts Of Pumps For Liquids
57	844331	Mach Which Perform 2-plus Of Print, Copy, Fax Etc
58	845140	Washing, Bleaching Or Dyeing Machines
59	843390	Parts For Harvester, Grass Mowers, Sorting Egg Etc
60	841430	Compressors Used In Refrigerating Equipment
61	844314	Letterpress Print Mach, Reel Fed, Exc Flexographic
62	460199	Plait Mat'l Ex Veg, Parallel Strands/woven Sheets

	Subpartida	Descripción
63	460211	Basketwork, Wickerwork & Other Articles, Of Bamboo
64	460121	Mats, Matting And Screens, Of Bamboo
65	460194	Plaiting Mat, Plaits & Sim Prod, Of Veg Mat, Nesoi
66	680229	Stone, Nesoi Mon Or Bldg Smply Cut Or Swm
67	681381	Brake Linings A Pads, Nt Asbestos, Oth Minrls, Cel
68	681099	Othr Arts Nesoi Of Cmnt Etc
69	680292	Other Calcareous Stone, Nesoi
70	680919	Plster Boards Panels Etc Not Ornamented Nesoi
71	511111	Wv Fb Crd Wl/fah >=85% Wl/fah Weight <=300g/m2
72	510510	Wool, Carded
73	511119	Wov Fab Crd Wl/fah >=85% Wl/fah Nesoi
74	590220	Tire Cord Fabric Of High Tenacity Yarn, Polyesters
75	570490	Textile Carpets, Felt, Not Tufted Etc. Nesoi
76	570320	Carpets,etc,nylon/othr Polyamides,tuftd,w/n Mde-up
77	570330	Textile Carpets, Tufted, mmf Except Nylon Etc

Fuente: elaboración propia con base en Cechimex [2020].

REFERENCIAS

- Abiad, A. *et al.* [2018], “The impact of trade conflict on developing Asia”, *Asian Development Bank Economics Working Paper Series* (566): 1-44.
- AmCham China (The American Chamber of Commerce in the People’s Republic of China) [2019], *AmCham China White Paper. 2019 American Business in China*, AmCham China, Pekín.
- Aspe Armella, P. [1993], *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banxico (Banco de México) [2020], *Estadísticas*, consultado en <<https://www.banxico.org.mx/>>.
- Blecker, R. A. y G. Esquivel [2019], “NAFTA, Trade, and Development”, *Economic Alternatives* 10-01: 1-44.
- BBVA [2020], *Hacia una economía sin contacto*, México, BBVA.
- Bown, C. P. [2020], *US-China phase one tracker: China’s purchases of US goods*, Washington, D. C., PIIE.
- Carbonero, F., E. Ekkehard y E. Weber [2018], “Robots worldwide: The impact of automation on employment and trade”, *Working Paper* (ILO/Research Department) 36: 1-21.
- Cechimex (Centro de Estudios China-México) [2020], *Estadísticas*, consultado en <<https://cutt.ly/KCm7ux3>>.
- Cepal / OIT [2020], *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*, Santiago de Chile, Cepal / OIT.
- Contreras, Ó. F., G. Vega Cánovas y C. Ruiz Durán (coord.), [2020], *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*, México, Colmex y Colef.
- Cordera, R. y E. Provencio (coord.) [2019], *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, México, UNAM.

- Dussel Peters, E. [2020], “Entre la ‘competencia entre grandes potencias’ y la ‘globalización con características chinas’ en el siglo XXI. Opciones para México”, en Arturo Oropeza García (edit.), *China-Estados Unidos, ¿la guerra sigilosa?*, México, UNAM, IJ e IDIC: 48-69.
- _____ [2018], *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*, UNAM, México.
- _____ [2003], “Ser o no ser maquila, ¿es esa la pregunta?”, *Comercio Exterior* 53(4): 328-336.
- _____ [2000], *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne & Rienner, Boulder, Londres.
- Dussel Peters, E. y L. Pérez Santillán [2020], *Retos para la cadena del calzado en México en 2020: consumo interno y retos internacionales ante la pandemia del COVID-19*, León, CICEG y UNAM / Cechimex.
- Gereffi, G. [2020], “What does the COVID 19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies”, *Journal of International Business Policy* 3: 287-301.
- Gereffi, G. y X. Wu [2020], “Global Value Chains, Industrial hubs, and Economic Development in the Twenty First Century”, en A. Oqubay y Justin Yifu Lin (eds.), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Cambridge, Oxford, capítulo 53.
- Hanemann, T. y D. H. Rosen [2020], “Who’s buying whom? COVID-19 and China cross-border M&A”, *Rhodium Group*, 18 de junio.
- Harris, D. [2020], “Would the last company manufacturing in China please turn off the lights, part 4”, *China Law Blog*, 25 de febrero.
- Jung, E. [2020], “Vietnam and Mexico could become major players in global supply chains”, *Trade and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, 3 de agosto.

- KPMG [2018], *The changing landscape of disruptive technologies. Tech disruptors outpace the competition*, Estados Unidos, KPMG.
- Krause, L. [2020], “Reasons why it’s more attractive to invest in Mexico than in China”, *Prince Manufacturing*, 9 de octubre.
- Lovely, M. E. y D. Xu [2021], “The US-China tariff war diverted trade to Mexico, but not by much”, en J. Schott y M. Goodman (edit.), *Bringing Supply Chains Back to Mexico. Opportunities and Obstacles*, PIIIE, Washington, D. C.: 15-19.
- Instituto McKinsey [2016], *Advanced Industries. Automotive revolution -perspective towards 2030*, Nueva York, Instituto McKinsey.
- Magnier, M. [2020], “US companies looking to return home from China face significant problems”, *South China Morning Post*, 28 de julio.
- Minian, I. y Á. Martínez Monroy [2018], “El impacto de las nuevas tecnologías en el empleo en México”, *Problemas del Desarrollo* 49(195): 27-53.
- Moreno-Brid, J. C. y J. Ros [2009], *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford University Press.
- Mukherjee, S. [2020], “Trade Diversion Since the U.S.-China Trade War”, *Moody’s Analytics*, enero.
- NSS (National Security Strategy) [2017], *National Security Strategy of the United States*, The President of the United States, Washington, D. C.
- OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development) [2018], *Trade in Value Added: Mexico*, París, OCDE.
- Oropeza García, A. (coord.) [2020], *China-Estados Unidos, ¿la guerra sigilosa?*, México, UNAM, IJJ.
- Pence, M. [2018], *Remarks delivered by Mike Pence on the Administration’s Policy Towards China*, Washington, D. C., Hudson Institute.

- Piore, M. J. y C. F. Sabel [1984], *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- PWC (Price Water House) [2018], *Five Trends Transforming the Automotive Industry*.
- Salinas de Gortari, C. [2000], *Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés.
- Schott, J. y M. Goodman (eds.) [2021], *Bringing Supply Chains Back to Mexico. Opportunities and Obstacles*, PIIIE, Washington, D. C.
- The Economist* [2020], *Will Latin America take advantage of supply chain shifts?*, Londres.
- UN-Comtrade [2020], *UN Comtrade Database*, consultado en <<https://comtrade.un.org/>>.
- Wang, D. [2020a], “The Race to Decouple”, *GavekalDragonomics*, 11 de noviembre.
- _____ [2020b], “The World’s Best Manufacturer”, *GavekalDragonomics*, 20 de octubre.
- Whelan, R. y S. Pérez [2020], “U.S.-China Trade Disarray Sounds Like an Opportunity for Mexico – But It Isn’t Working Out That Way”, *Wall Street Journal*, 15 de marzo.

5. MÉXICO: CRUCE DE CAMINOS Y DESTINOS

Ana María Aragonés
Uberto Salgado

INTRODUCCIÓN

México, único país subdesarrollado que tiene una frontera de 3 000 kilómetros con una potencia hegemónica. Es considerado el tercer país expulsor del mundo, solo después de la India y China, y forma parte del corredor migratorio internacional más importante: México-Estados Unidos [BBVA-Conapo, 2021]. Son algunas de las consideraciones por las que el país enfrenta enormes desafíos, dada su inescapable posición geográfica, además de las enormes asimetrías económicas con respecto de los países al norte de su frontera. El país se ha convertido en un puente migratorio al conectarse al sur con los países latinoamericanos, en concreto tienen un peso especial los países centroamericanos y, a últimas fechas, han arribado personas de otros continentes que intentan llegar a Estados Unidos a través de México. Por eso, además de origen y tránsito, se le han añadido otras participaciones, destino y retorno de migrantes cuyo manejo aún es un reto de grandes dimensiones en la medida en que se vive un verdadero desbordamiento de flujos migratorios que pretenden pasar a Estados Unidos, aun cuando prácticamente ha cerrado su frontera. A pesar de que el presidente Joe Biden ha intentado revertir algunas de las más crueles decisiones tomadas por su antecesor, Donald Trump, en materia migratoria, la realidad es que no ha tenido el éxito esperado, en parte por la oposición de diferentes grupos que obstaculizan los posibles cambios en

favor de flexibilizar la política migratoria y de abrir los procesos para otorgar asilo y refugio. Todo ello ha provocado que las personas se aglomeren tanto en la frontera sur como norte de México, con graves consecuencias para la seguridad y las condiciones de vida de esas miles de personas ante las dificultades para alojarlas, darles lo necesario y poder cumplir con las leyes internacionales en relación con el asilo y refugio.

Sin embargo, lo que sucede en nuestro continente no está alejado de lo que acontece en otras partes del planeta. Es posible comprobar que los flujos migratorios han alcanzado niveles nunca vistos, cuyas tragedias se conceptualizan como “crisis migratoria”, “crisis humanitarias”. Entre los años 2000 y 2015 el número de migrantes en el mundo creció un 41 %, alcanzando números extraordinarios: 272 millones de personas a nivel mundial (51 millones más desde 2010) [ONU, 2021], consideradas como migrantes mixtos ya que no son solo migrantes económicos sino humanitarios, es decir, producto de guerras y conflictos, de focos rojos que como nunca antes han afectado las relaciones internacionales, además debido a catástrofes climáticas, todo lo cual ha dado lugar a una verdadera crisis migratoria.

Si bien el desplazamiento de personas ha sido consustancial a la historia humana en su búsqueda por encontrar mejores horizontes de vida, lo que sucede en la actualidad difícilmente se ha observado en otros periodos; por un lado, la expansión de los flujos migratorios se ha enfrentado a enormes obstáculos en su intento por ingresar a países que podrían y deberían ofrecer protección: cierres de fronteras, despliegues de fuerzas militares, construcción de muros, o peor, se abandona a los migrantes a la deriva en sus frágiles balsas en el mar. El migrante es considerado un peligro, generador de crisis, abusador de los programas sociales, se le acusa de ocupar los empleos que deben ser para los nacionales, en una palabra, se le criminaliza. La figura del migrante ha sustituido a aquellos “fantasmas” anteriores, comunismo, terrorismo; una

estrategia que permite a los países y gobiernos desviar la atención de los verdaderos culpables de las crisis actuales, entre ellos, los modelos económicos fallidos y los sistemas que han mostrado su agotamiento. Toda esta enorme conflictividad mundial en la que se ven envueltos los migrantes se acompaña de una peligrosa tendencia ultraconservadora cuyos discursos xenófobos, racistas y supremacistas agrupan cada vez más seguidores, ganando espacios electorales que les permite aumentar su participación en los diversos parlamentos, cuando hace pocos años estos grupos eran totalmente marginales. La figura del migrante, “del otro”, propicia violentar sus derechos humanos.

En el presente trabajo sostenemos que esta situación de crisis migratoria con el desbordamiento de los flujos es nueva en la historia moderna migratoria. En este sentido, nuestra hipótesis considera que la migración en el marco del modelo neoliberal se ha generado a partir de las desigualdades por encima de las condiciones conocidas en modelos anteriores. De acuerdo con Oxfam [2018], el 1 % más rico posee 82 % de la riqueza mundial, que se manifiesta en una desigualdad extrema alcanzando cotas insoportables. El poder y los privilegios se utilizan para manipular el sistema económico y así ampliar la brecha, dejando “sin esperanza a cientos de millones de personas pobres”; para colmo, el entramado mundial de los paraísos fiscales permite que una minoría privilegiada oculte en ellos billones de dólares, montos extraordinarios que deberían utilizarse para hacer frente a la pobreza y la crisis de desigualdad, pero son sustraídos de los presupuestos gubernamentales haciendo más profunda las carencias para la mayoría de la población. Zucman [2014] señala que los llamados paraísos fiscales ocultan 7.6 billones de dólares, cifra equivalente a 8 % de la riqueza financiera mundial. El modelo neoliberal ha profundizado la desigualdad y la exclusión relegando a poblaciones mayoritarias del desarrollo y el bienestar. Estas condiciones hacen imparables los flujos migratorios y explican

por qué están dispuestos a enfrentar los enormes peligros de su movilización. Tal conflictividad migratoria se refuerza por la puesta en marcha de políticas internacionales que se sostienen en las visiones de soberanía y seguridad nacional por encima de los derechos humanos, lo que agrava la situación de fragilidad de los migrantes actuales.

El presente trabajo se divide en tres secciones: en la primera se presenta un marco teórico-conceptual para explicar el desbordamiento de los flujos actuales nunca antes vistos, donde los migrantes en busca de refugio y los migrantes climáticos son catalogados, mayormente por los países desarrollados, como migrantes económicos, para eludir su responsabilidad de proteger a los seres humanos que lo requieren. En la segunda sección se discute cuál es el problema estructural de la migración y por qué la política migratoria mexicana ha estado subordinada y diseñada por Estados Unidos. Al final, presentamos un conjunto de reflexiones y propuestas sobre la gobernanza en el tema migratorio.

CONCEPTOS

Fordismo y neoliberalismo

La relación desarrollo/subdesarrollo que se expresa en “desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, estancamiento, retraso económico respecto de otros países, potencialidades productivas desaprovechadas y dependencia económica, cultural, política y tecnológica” [Sunkel y Paz, 1981: 15], se encuentra en la base de los flujos migratorios. Estos se activan como producto de las graves desigualdades que genera el sistema, cuyos desplazamientos se contraen o expanden de acuerdo con las necesidades de los mercados laborales internacionales. La migración es funcional a los países receptores porque al provenir de entornos subdesarrollados con enormes

asimetrías salariales les permite mantener costos unitarios laborales menores en relación con los nativos; por otro lado, gracias a esos contingentes los desajustes demográficos se superan y los mercados laborales pueden satisfacer las necesidades de los procesos productivos [Aragonés, 2000]. La teoría neoclásica señala que, al final, ese intercambio entre capital y trabajo, oferta y demanda entre países ricos en capital y países pobres con exceso de trabajadores tiende a equilibrarse. No estamos de acuerdo, porque el sistema capitalista se sostiene justamente en los desequilibrios y asimetrías económicas entre los países, cuya finalidad es imponer sus condiciones para alcanzar niveles de ganancia esperada. Asimismo, los patrones migratorios se van configurando en función de los distintos regímenes de acumulación y las necesidades que imponen los nuevos procesos productivos [Aragonés y Salgado, 2013]. En este sentido, las estrategias para superar la gran crisis de 1929 dieron un importante giro en la relación trabajo/capital al promover el fordismo bajo el estado de bienestar, cuya repercusión sobre los flujos migratorios fue sustancial, como se describe a continuación.

Fordismo y el fenómeno migratorio

A partir de la segunda posguerra los países se comprometieron a buscar un orden mundial que permitiera alcanzar los objetivos de la paz y el desarrollo, la independencia política y económica. Al observar enormes desniveles con los países industrializados, se implementó un conjunto de políticas que lograron elevar los niveles de vida de la población, mayores oportunidades sociales, económicas y políticas, la sindicalización, etc. Si bien no se obtuvo el efecto esperado en cuanto a reducir la dependencia externa de las economías subdesarrolladas ni se logró obtener por medio de este cambio estructural una capacidad de crecimiento autosostenido [Sunkel y Paz, 1981], este modelo propició que

las migraciones forzadas fueran limitadas, debido a que bajo la política económica del estado de bienestar y la sustitución de importaciones de los países subdesarrollados se auspició un crecimiento espectacular por un periodo de casi 25 años (1950-1975). La política económica estuvo sustentada en la producción en masa, acompañada por el consumo de masas. Se aplicó un presupuesto creciente a los gastos sociales por parte del Estado y se amplió la contratación colectiva que permitió establecer el salario mínimo [Offe, 1988]. Como consecuencia de este importante giro en la política económica de los países subdesarrollados fue posible que los trabajadores gozaran de un conjunto de bienes y productos que en otras épocas hubiera sido impensable. De esta forma parecían superarse las condiciones que, de acuerdo con algunos autores, dieron lugar a la crisis de 1929, quienes señalaban que la subsistencia del sistema capitalista se había puesto en entredicho al agotarse el modelo taylorista apoyado en una productividad creciente, pero con un consumo rezagado [Lipietz, 1997].

Es importante destacar que los países industrializados empezaban a registrar un envejecimiento demográfico y las pirámides de población mostraban un aumento relativo de los grupos superiores de edad, así como una disminución de los grupos menores. Por lo tanto, había razones poderosas para la incorporación del trabajo migrante, y ante la discusión acerca de mantener un crecimiento positivo de la población, o por el contrario frenarla, tomó auge el primer planteamiento al afirmarse que “el crecimiento de la población estimula la inversión y el progreso técnico, y se fomenta la producción en gran escala, todo lo cual supera la principal desventaja, los mayores recursos necesarios para mantener el nivel de vida dado” [Baldwin y Meier, 1968]. La incorporación de trabajadores migrantes en las economías industrializadas del momento favoreció el equilibrio demográfico ante la imposibilidad de elevar las tasas de fertilidad de la población nativa, una vez que estas entran en la transición demográfica [Cabrera, 1963].

Por lo tanto, no es extraño que en el marco descrito los gobiernos consensaron y firmaron diversos acuerdos laborales con los de los países origen de los migrantes: programas de trabajadores visitantes, Programa Bracero, programas de trabajadores invitados, etc., que se generalizaron entre gobiernos de los distintos países europeos, estadounidense, canadiense y algunos asiáticos [Aragón, 2000]. Los conflictos y violaciones de cláusulas y acuerdos debían resolverse entre gobiernos, no entre empresas y trabajadores, lo que otorgaba mejores condiciones para la resolución de los compromisos pactados. Es importante señalar que por primera vez se acordaron con los países emisores condiciones para sus trabajadores y formas de resolución. Algunos de los beneficios más destacados fueron la reunificación familiar, los trabajadores podían alcanzar la residencia permanente y pasados los años adquirir la naturalización, así como la ciudadanía. Si bien se iniciaron bajo esquemas de estancia temporal, poco a poco se integraron en las economías receptoras, pues la familia formó parte de la estancia del trabajador migrante. Con los trabajadores extranjeros se dispuso de una mano de obra que permitió regular el mercado de trabajo y la evidencia muestra que aumentaron la duración de su estancia pudiendo encontrarse hasta la segunda generación de trabajadores extranjeros. La estancia prolongada de los migrantes hasta alcanzar la residencia permanente tuvo efectos muy positivos porque permitió detener los bajos índices de natalidad y con ello remontar los conflictos demográficos ante el envejecimiento de las poblaciones. Durante 25 años se mantuvo un drenaje continuo de fuerza de trabajo hacia los polos dinámicos de desarrollo, los factores de atracción fueron determinantes hasta que los movimientos se interrumpieron cuando empezó a vislumbrarse la crisis de los años setenta y la primera decisión fue suspender la reunificación familiar.

Nuestra tesis es que los gobiernos de los países desarrollados se vieron obligados a firmar programas de trabajadores

migrantes y otorgarles condiciones como las señaladas porque los tradicionalmente expulsos también se encontraban en proceso de crecimiento, incorporados a la sustitución de importaciones que favorecía cambios sociales y laborales tales como organizaciones sindicales, instituciones garantes de la protección de la fuerza de trabajo, educación pública, salud social, ciertos equilibrios ecológicos, reformas agrícolas, todo lo cual desincentivaba los flujos migratorios [Aragonés y Salgado, 2013]. Por lo tanto, podemos afirmar que, si los gobiernos ofrecen el derecho a no migrar, es decir, condiciones para una vida digna, la migración forzada disminuye en forma sustancial y se convierte en una opción no en una necesidad que se ejerce en el marco de la libertad de los derechos y limita los estragos de la vulnerabilidad.

Modelo neoliberal y la migración

La crisis de los años setenta dio lugar a la llamada globalización y la puesta en marcha del modelo económico neoliberal. Un modelo que prácticamente barrió con todas las conquistas laborales alcanzadas hasta esos momentos. Generó profundas desigualdades económico-sociales para las mayorías al incrementarse las privatizaciones en sectores que eran responsabilidad del Estado: salud, educación, vivienda, transportes, y con una clara ofensiva contra el trabajo y los sindicatos. Todo lo cual se enmarcó en desprotección laboral, empleos precarios, incremento del trabajo informal y, por supuesto, inseguridad y pobreza. Las nuevas condiciones del trabajo en el modelo neoliberal se asientan sobre la flexibilidad laboral, para lo cual el desmantelamiento de los marcos de regulación por parte de los diferentes gobiernos ha sido una exigencia, el incremento de los trabajos a tiempo parcial y temporales que responde a la necesidad de minimizar los costos, así como la subcontratación. En este sentido, las condiciones asimétricas de los

países en desarrollo fueron el caldo de cultivo de los enormes flujos migratorios que han caracterizado a esta etapa del capitalismo. La globalización mantiene la forma nacional estatal, pero bajo condiciones de exclusión social que se acompañan de toda índole de racismos, chauvinismos, nacionalismos que se expanden cuanto más se expande el sistema nacional estatal [Rivadeo, 2006]. La lógica de la globalización se sostiene en conceptos tales como: libertad de movimiento de capitales y mercancías, pero también el freno a los movimientos de personas. Las crisis de 2001, 2008 y la pandemia pusieron en evidencia que se trató de un modelo que benefició solo a unos cuantos privilegiados, sin embargo, para la mayoría fue profundamente desigual.

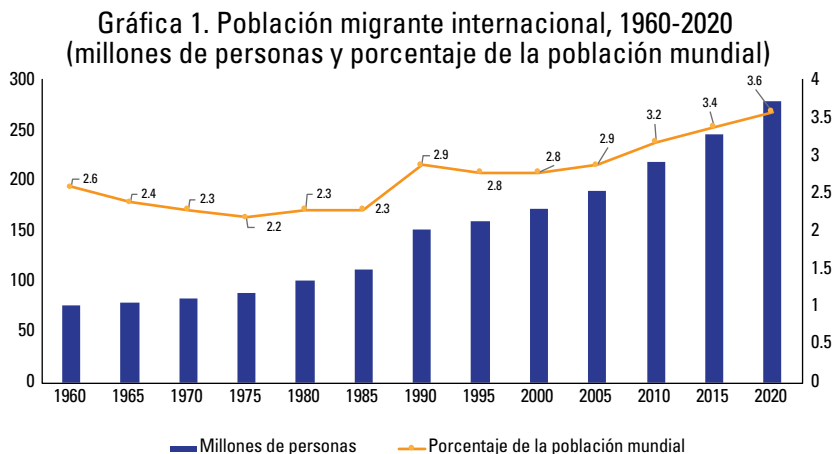
Los flujos migratorios fueron funcionales para los países de destino al complementar los requerimientos de los mercados laborales, pero ante la lógica de frenar los movimientos, las figuras de “ilegales, clandestinos, irregulares, sin papeles, indocumentados” se expandieron, permitiendo a los países receptores deportarlos sin indemnización cuando las condiciones de las crisis así lo exigieran, con la justificación de “falta de documentos”. A pesar de que la mayoría llevaba muchos años laborando y bajo la mirada de las autoridades respectivas que le permitieron trabajar, pero nada hicieron para otorgarles los mismos derechos que a los demás trabajadores.

Flujos migratorios internacionales: datos y destinos

Entre los años 2000 y 20015 el número de migrantes en el mundo creció un 41 % y en la actualidad se alcanzaron números extraordinarios: 272 millones de personas a nivel global (51 millones más desde 2010) consideradas como migrantes mixtos en la medida en que se caracterizan como económicos y humanitarios. Los contingentes de personas refugiadas, aquellas que han tenido que huir de su país por causa de conflictos,

la guerra o la persecución alcanzaron los 25.9 millones de personas, medio millón más que en el año anterior de 2018 [OIM, 2019: 1-4]. Los solicitantes de asilo son personas que se encuentran fuera de su país de origen y reciben protección internacional, pero están a la espera de respuesta a su solicitud para la condición de refugiados. Pese a que el número de migrantes internacionales en todo el mundo representa una proporción bastante pequeña con respecto a la población total, esta ha aumentado de 2.6 % en 1960 a 3.6 % en 2020, lo que significa que en los últimos años el número de migrantes internacionales ha crecido más rápidamente que la población mundial (véase la gráfica 1).

La devastación ambiental debido a las formas de deprecación del sistema capitalista por su producción altamente contaminante, genera también flujos migratorios, conceptualizados como ambientales, climáticos o ecológicos. En este marco, los impactos del cambio climático son tan diversos que en algunas regiones se observan periodos prolongados de sequía, mientras que en otras se presentan inundaciones; ambos



Fuente: elaboración propia con base en datos de BBVA-Conapo [2021].

fenómenos afectan las cosechas y esta situación limita el principal medio de vida con el que cuentan los hogares rurales más pobres, provocando así un desplazamiento de población en busca del sustento diario [Deheza y Mora, 2013]. Adicionalmente, debe considerarse que el incremento en el nivel del mar ha ganado terreno habitable a los pequeños Estado isla, la situación se ha agravado a tal grado que la población que habita en dichas regiones se ve en la necesidad de buscar asilo como refugiados ambientales en los países vecinos [Munoz, 2021].

Ante situaciones tan convulsas y caóticas del mundo actual, los seres humanos se ven forzados a migrar perdiendo familias, cultura, pertenencias, enfrentados a las restricciones que imponen los Estados nación, lo que da lugar no solo a las migraciones irregulares y forzadas, sino a las tragedias vistas ante los cierres fronterizos.

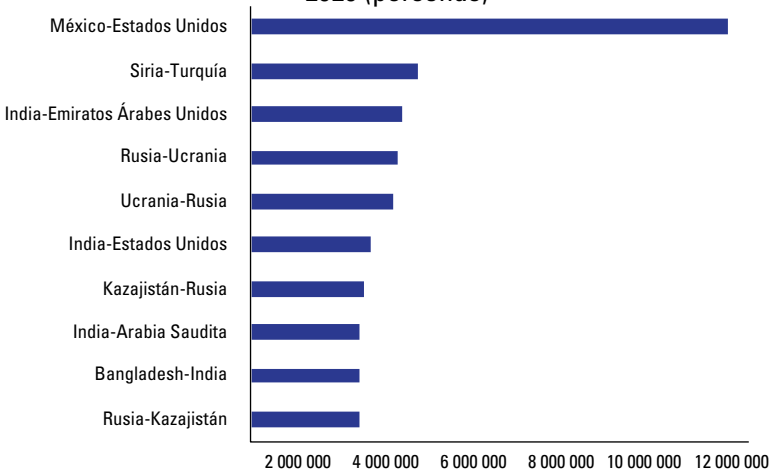
MÉXICO Y LA POLÍTICA MIGRATORIA

La implantación de las políticas neoliberales a partir de la década de los ochenta en México, vincularon estructuralmente al país con Estados Unidos y Canadá en un marco de dependencia que se concretó a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en 1994 (TLCAN). Este Tratado fue promovido como un mecanismo que permitiría alcanzar la convergencia económica en la región brindando mayor crecimiento y prosperidad a México [Easterly *et al.*, 2003]; sin embargo, el conflicto de este tratado es subordinar los intereses de la nación al polo dominante y, con ello, mantener las asimetrías económicas y la falta de desarrollo. Consecuencias muy lesivas para el país, como ha sido la práctica desaparición de una industria nacional, la subordinación del campo mexicano a las necesidades de Estados Unidos con la consecuente pérdida de seguridad alimentaria, la expansión de la

industria maquiladora que mantiene al país en el último pelotón de las cadenas de valor y con enormes dificultades para remontar tecnológicamente y generar innovaciones nacionales [Aragonés y Salgado, 2014]. En este marco, México se ha convertido en uno de los principales expulsores de fuerza de trabajo en el mundo, con una frontera considerada como el corredor migratorio más transitado del mundo (véase la gráfica 2) y la pérdida de soberanía en relación con sus políticas migratorias al ser impuestas y diseñadas en gran medida por Estados Unidos. Sin embargo, esto no siempre fue así.

En el siglo pasado México era reconocido como un país de acogida de migrantes, sobre todo en materia de recepción de solicitudes de protección humanitaria, dando entrada a contingentes de extranjeros que huían de situaciones de persecución, conflictos armados, violencia política y social en sus países. En este sentido hay que destacar la entrada de poco más de 20 000 españoles durante el periodo 1939-1942 que

Gráfica 2. Principales corredores migratorios internacionales, 2020 (personas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de BBVA-Conapo [2021].

escapaban de la dictadura franquista; en la década de los setenta dio acogida a migrantes provenientes del Cono Sur del continente americano que huían de la inestabilidad política y de la imposición de diversas dictaduras en la región [Cobo y Fuerte, 2012]; sin olvidar el asilo que se otorgó a la población guatemalteca en los años ochenta cuando vivía un conflicto armado conocido por las graves violaciones a los derechos humanos. No puede dejarse de lado el importante papel de México al promover un esfuerzo internacional con el propósito de lograr una concertación que acabara con el conflicto bélico y se abriera un camino para la paz en El Salvador, en un marco en el que toda la región centroamericana se encontraba en un escenario de guerra y de confrontación en el que las grandes potencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, estaban involucradas. Si bien no lograron que se firmara el Acta de Contadora, se considera uno de los más importantes esfuerzos de negociación de conflictos más importante y exitoso [Páez, 2013].

Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que durante ese periodo se reportó el ingreso masivo a México de 46 000 centroamericanos que oficialmente fueron reconocidos como refugiados, a pesar de que en la legislación mexicana no existía esa figura en términos formales, dado que la Ley General de Población de 1974 establecía la modalidad de ingreso solo como asilado político. México desplegó una política solidaria en respuesta al escenario de urgencia y puso en primer plano los derechos humanos de las personas, en lugar de una visión centrada en la seguridad [Cobo y Fuerte, 2012]. En los años noventa, en México se creó jurídicamente la calidad migratoria de refugiado por medio de una reforma legislativa a la Ley General de Población de 1974, figura que se consolidaría en el año 2000, cuando el gobierno mexicano se sumó a la ratificación de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados suscrita en el marco de las Naciones Unidas [Somohano y Yankelevich, 2011].

Por lo señalado, hay que reconocer que México ejercía plena soberanía en relación con la política migratoria, a diferencia de lo que sucede en los momentos actuales. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se impulsó una política económica heterodoxa que buscó fortalecer el mercado interno, se realizó una profunda reforma agraria, apoyó la educación creando centros universitarios, favoreció proyectos industriales. Situación muy distinta bajo el contexto de la globalización, con el impulso de políticas neoliberales que orientaron a la economía hacia el sector externo y consolidaron a Estados Unidos como el socio comercial principal, con lo cual se apuntaló un alto grado de dependencia con el vecino del norte; sobre todo a partir de la firma de los tratados de libre comercio TLCAN (1994) y T-MEC (2020) respectivamente con Estados Unidos y Canadá, ya que estas naciones han favorecido una integración asimétrica que afecta muchos aspectos de la política mexicana. México, a partir de entonces, consolida su papel como país maquilador, fija su modelo trabajo-exportador que satisface la demanda de mano de obra de diferentes niveles laborales para las necesidades de la economía de Estados Unidos, pierde autosuficiencia alimentaria y exporta productos agrícolas que demanda el país vecino, y en las cadenas de valor su posición es subordinada con graves obstáculos para desarrollar innovaciones nacionales ante la falta de una política industrial y científica nacional.

Política migratoria y las acciones de Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) puesto en marcha en el año 1994, tuvo una carencia central y fue la negativa rotunda de Estados Unidos para incorporar un acuerdo paralelo sobre los trabajadores migrantes, rechazo que dejó el campo libre para que Estados Unidos determinara sus políticas al respecto sin tener que tomar en cuenta a uno de los supuestos socios,

México. Esto explica que al mismo tiempo que se firmaba el TLCAN, Estados Unidos incidía en las decisiones mexicanas sobre política interna en relación con los migrantes (internos y externos), promulgando leyes restrictivas y antinmigrantes. No es de extrañar que en 1996, es decir, a dos años del inicio del Tratado, Estados Unidos promulgaba una ley muy lesiva que se denominó *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996* (IIRIRA), bajo la cual se reforzaron los controles fronterizos, se eliminaron las audiencias contra las deportaciones, se autorizó la construcción del muro, se eliminó la cartilla de alimentación para los migrantes indocumentados y se incrementaron los requisitos para que los migrantes regulares accedieran a servicios médicos [Schiavon, 2009]. En la administración de Vicente Fox (2000-2006) se elevan las condiciones para ejercer mayor control fronterizo, para lo cual se pone en marcha el programa Fronteras Inteligentes [Gabriel *et al.*, 2006].

Si bien la legislación en materia migratoria de México empezaba a mostrar una cierta evolución hacia una perspectiva que garantizaba los derechos humanos de los migrantes, los atentados del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York marcarían de forma mucho más decidida la injerencia del país vecino en la política migratoria mexicana. Iniciaría un proceso de reforzamiento de sus políticas orientadas hacia la seguridad nacional y demandaron al resto del mundo mayores medidas de seguridad, ejerciendo una enorme presión a sus vecinos, México y Canadá, ya que se especuló que los terroristas habían ingresado por alguna de las fronteras de los Estados Unidos. Dicha afirmación fue totalmente falsa, sin embargo, sirvió como excusa para firmar rápidamente y sin cuestionarse los acuerdos gubernamentales de reforzamiento de las fronteras con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002 [Benítez, 2009].

A partir de ese momento, las autoridades mexicanas permitieron que Estados Unidos impusiera una política migratoria

mexicana orientada hacia la securitización¹¹ (reforzar la seguridad) de las fronteras y se desarrolló un esquema de seguridad trinacional por medio de la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005, acuerdo que se convertiría en el marco de referencia para la cooperación en materia de seguridad de los tres países [Benítez y Rodríguez, 2012].

En 2006, con el cambio de gobierno en México se iniciaría la negociación para profundizar aún más las políticas de seguridad en la región a partir de la Iniciativa Mérida. Orientada al combate del tráfico de drogas y de armas, así como a la circulación de personas y de recursos financieros vinculados con tales actividades, Estados Unidos entregaría equipo técnico, asesoría y paquetes de asistencia monetaria que, en el caso de México, para 2008 alcanzaron una cifra cercana a los 500 mdd [Benítez, 2009].

En el año 2011, y atendiendo a los profundos cambios que subrayan las relaciones internacionales basadas en los derechos humanos, México se incorpora a esa tendencia mundial y aplica un conjunto de cláusulas de enorme interés en la Constitución y reconoce los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos. Construye un puente entre el derecho internacional y el derecho interno con el fin de proteger a las personas [Segob, 2017]. Hay un intento de aplicar una gobernanza basada en los derechos humanos trascendiendo la perspectiva estatal concentrada en la soberanía y la seguridad nacional. Se promulga la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para las personas

¹¹ El concepto de la *securitización* se orienta hacia los procesos por los cuales ciertos actores, como la prensa o el poder ejecutivo, presentan ante el público la existencia de supuestas “amenazas” (ya sean militares o de otro tipo) como un pretexto para imponer políticas de emergencia, tales como el despliegue de un mayor número de policías, mayores recursos a la seguridad o más armamento para hacer frente a las supuestas contingencias que pueden poner en riesgo la seguridad nacional [Rangel, 2016].

no consideradas como refugiados, pero cuya vida ha sido amenazada o podría estar en riesgo de tortura, malos tratos o tratos crueles e inhumanos, violencia de género y discriminación, promueve el “derecho de cualquier persona a solicitar asilo y la condición de refugiado” [Ley sobre Refugiados..., 2014]. Es en este marco que en los años 2011 y 2012 se promulga la Ley de Migración que establece los derechos humanos y la no criminalización como política migratoria.

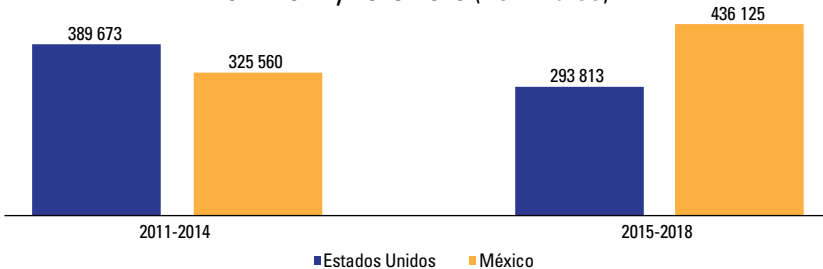
Pero nuevamente, la propuesta de los derechos humanos y la no criminalización de los migrantes generó disposiciones por parte de Estados Unidos que obligó a la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a poner en marcha el Programa Frontera Sur, con el supuesto objetivo de “ordenar los flujos migratorios y garantizar la integridad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes”, pero en realidad se incrementó la persecución, agresión e intimidación a los migrantes y a sus defensores [Segob, 2015]. Es decir, se endureció la política migratoria al punto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos intervino solicitando salvaguardar el derecho a la vida y la integridad, así como la prohibición de detener infantes reiterando la excepcionalidad de la detención migratoria [Morales, 2017].

El Programa Frontera Sur tenía como objetivo oficial “hacer de la frontera sur una zona más segura, inclusiva y competitiva”, aunque en la realidad las acciones tomadas consistieron en un incremento de la presencia policial y militar en la zona con la excusa de aumentar las detenciones personales, la detección y clausura de establecimientos mercantiles en cuyo interior se realizaban actividades ilegales [Morales y Sanromán, 2016]; como resultado del “combate a las actividades ilícitas”, se intensificaron las redadas que provocaron una mayor represión y persecución sobre los migrantes centroamericanos, ya que el número de deportaciones de este grupo de migrantes se incrementaría considerablemente, al grado que México se convertiría en el principal expulsor de

centroamericanos por encima de los Estados Unidos (véase la gráfica 3).

La gráfica 3 confirma el papel que México desempeñó en el Programa Frontera Sur, el cual consiste en fortalecer las acciones de intercepción de los migrantes indocumentados desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur de México [Cabrera Correa, 2014]. Dicha política consideró la migración como un problema de seguridad nacional, convirtiendo a México en un primer filtro para los migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica que buscan llegar a Estados Unidos [Meyer, 2010]. Esta situación muestra que la pretensión primordial del vecino del norte ha sido que México refuerce su frontera sur para evitar el paso de migrantes. Es decir, que México haga “el trabajo sucio”, deportando a todos aquellos cuya pretensión sea llegar a Estados Unidos.

Gráfica 3. Número de deportados guatemaltecos, hondureños y salvadoreños desde México y Estados Unidos, 2011-2014 y 2015-2018 (nominales)



Fuente: Meléndez [2018].

Sin embargo, el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) buscó desde el principio dar un giro a la política migratoria mexicana. Las primeras medidas fueron otorgar a los migrantes centroamericanos que huyen de la pobreza y la violencia la tarjeta de visitante regional que permite a los ciudadanos nacidos o naturalizados de Guatemala,

Belice, El Salvador y Honduras visitar o quedarse hasta por una semana en México por cada ingreso que registren en los estados fronterizos de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco [Instituto Nacional de Migración, 2019a]; adicionalmente se creó la tarjeta de visitante de trabajador fronterizo para permitir que los guatemaltecos y beliceños puedan trabajar de manera regular en las entidades federativas que se ubican en la frontera sur de México [Instituto Nacional de Migración, 2019b]; asimismo, las solicitudes de refugio se incrementaron considerablemente al pasar de 29 635 en 2018 a 71 320 en el 2019 [Instituto Nacional de Migración, 2019b], convirtiendo a México no solo en un país de tránsito sino también en uno de recepción de migrantes.

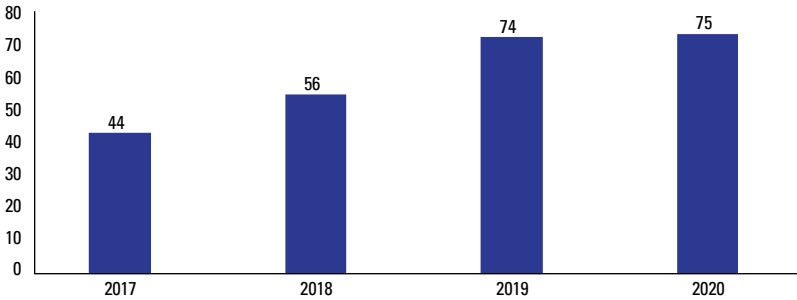
Esta nueva administración considera que las causas del fenómeno de la migración centroamericana de tránsito por México se explican por la falta de oportunidades y la pobreza que impera en la región centroamericana. Por tal motivo, se buscó un acuerdo con el gobierno estadounidense para realizar inversiones en la región del sur-sureste de México y Centroamérica con la finalidad de generar mayores oportunidades de empleo en la región. Se calcula hacer una inversión cercana a los 30 000 millones de dólares durante un periodo de cinco años dentro del marco del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica propuesto por la Cepal [*El Sol de México*, 2018], lo cual es muestra de una política migratoria totalmente distinta a la aplicada por administraciones pasadas. En palabras del presidente López Obrador “al fenómeno migratorio lo enfrentamos con desarrollo, con empleo para que la migración sea optativa, no obligatoria” [*El Economista*, 2018].

Este nuevo escenario para México es un verdadero desafío en la medida en que el deseo de muchos migrantes tiene como destino final Estados Unidos, cuyas políticas migratorias “securitistas” se basan en la seguridad nacional con fronteras definidas y vigiladas que limitan la libre circulación de las personas [Meissner *et al.*, 2006].

Sin embargo, a pesar del cambio de propuesta del actual gobierno mexicano se han endurecido las medidas de control migratorio en los Estados Unidos, reforzando los controles fronterizos bajo una agresiva política antiinmigratoria de Donald Trump. Ante la orientación humanista que adquirió la política migratoria mexicana bajo la nueva administración, el expresidente Trump utilizó la ratificación del T-MEC como un mecanismo de chantaje para frenar los flujos de migración indocumentada en la frontera sur, además de amenazar con aplicar impuestos a los productos mexicanos iniciando con el 5% para incrementarlo progresivamente. Este amedrentamiento provocó que el gobierno mexicano se comprometiera a registrar y controlar las entradas en la frontera, así como el despliegue de elementos de la Guardia Nacional por todo el territorio y, en especial, en la frontera sur [García Z., Gaspar y García M., 2020].

Si bien se esperaba un cambio de políticas migratorias tras la derrota de Trump en las elecciones de 2020, el endurecimiento de las medidas se ha mantenido aun bajo la administración de Joe Biden, pues si bien en junio de 2019 la patrulla fronteriza reportaba la aprehensión de cerca de 490 000 personas, para junio de 2021 la cifra fue de 455 000 personas [Sacchetti, 2021]; sin embargo, es importante señalar que aun a pesar de este contexto, la administración de Andrés Manuel López Obrador ha mostrado una mayor voluntad por brindar refugio a nuestros hermanos centroamericanos que huyen de la violencia y la pobreza que viven en sus países, pues de acuerdo con cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), en el 2017 se recibían 6 353 solicitudes de refugio, de las cuales se aprobaban alrededor de un 44 %, mientras que para el 2020 se recibieron 10 992 solicitudes de refugio y se aprobó alrededor del 75 % de estas; y tal como se puede observar en la gráfica 4, la tasa de positividad se incrementó considerablemente en los últimos años y se ha mantenido en niveles elevados.

Gráfica 4. Tasa de positividad en las solicitudes de refugio en México, 2017 a 2020 (tasas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comar.

Debido al endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, la migración de tránsito se ve forzada a permanecer en México, situación que posiciona a nuestro país ya no solo como un país expulsor y de tránsito, sino también lo convierte en un importante receptor de migrantes.

REFLEXIONES FINALES. MIGRACIÓN, UNA CONTRADICCIÓN ESTRUCTURAL

La migración se enfrenta a las relaciones internacionales de los países desarrollados que adoptan una política migratoria enmarcada en la soberanía y la seguridad nacional, y en general son hostiles con aquellos países que intentan aplicar una política migratoria basada en los derechos humanos, como México, sobre todo en su participación como país de tránsito. Se trata, por lo tanto, de una contradicción de difícil solución en tanto que la parte dominante tiene el poder de imponer sus intereses ante la enorme desigualdad y asimetría con los países subdesarrollados; es decir, tienen la capacidad para que otros actúen de determinada manera mediante, ya sea de la coacción, el trueque, la persuasión o la compra para hacer valer su

interés nacional y maximizarlo al margen de todo compromiso moral o colectivo [Tomassini, 1988].

El desbordamiento de los flujos, como hemos mencionado a lo largo del texto, no ha pasado desapercibido para los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros, y han formulado un conjunto de proyectos con la idea de buscar formas adecuadas de gestionar los flujos migratorios. Algunos son de enorme valor al considerar los derechos humanos como eje de las relaciones, tales como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, C97 Convenio sobre los Trabajadores Migrantes o La Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, entre otros. Sin embargo, el Pacto para una Migración Regular, Segura y Ordenada ha dado lugar a un conjunto de críticas en el sentido de que “responde a una gobernanza neoliberal que busca modular la conducta de los sujetos migrantes, de contener, desincentivar la migración del sur global” [Estupiñán, 2014]. En este mismo sentido se encuentra el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de la Unión Europea propuesto el 23 de septiembre de 2020 y que es denunciado por las organizaciones sociales como una propuesta que refuerza la idea de securitización (reforzar la seguridad) de las fronteras, la criminalización de la migración, obvia los tratados internacionales ratificados por los Estados y sus obligaciones para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos [Romero, 2021].

Nuestras críticas se centran en dos problemas. En primer lugar, aludir a flujos “seguros, ordenados y regulares” es asignar la culpa de lo contrario, es decir, “inseguridad, caos e irregularidad” a los migrantes mismos. Esto se debe a un segundo problema que tiene que ver con eludir el necesario diagnóstico que explique por qué se han desbordado los flujos migratorios y por qué han adquirido estas características. Queda intacto el conflicto estructural que se encuentra en la base de los

movimientos migratorios y que podemos resumir en la enorme desigualdad y asimetrías económicas del sistema capitalista, en especial, durante su época neoliberal, así como de los focos rojos en los que se ven envueltos, directa o indirectamente, diversas potencias, mismas que al retrasar las necesarias soluciones obligan a las poblaciones civiles a huir. Los graves problemas climáticos, cuyos más grandes responsables son los países altamente industrializados por ser quienes más contaminan, también causan migraciones. Es difícil aceptar que simples decretos alcancen los objetivos propuestos si se establece selectividad y control sin resolver, y ni siquiera considerar, las contradicciones estructurales señaladas.

Se pueden argumentar las enormes dificultades a las que se enfrenta la búsqueda de soluciones que exigen cambiar un sistema en donde el poder está distribuido desigualmente en el marco del capitalismo, como señala Wallerstein [2001], sobre todo al intentar alterar la interdependencia asimétrica entre países desarrollados y subdesarrollados. Es en este mismo sentido que se explica el conflicto del fenómeno migratorio al enfrentar políticas unilaterales nacionales cuando los conflictos que generan estos movimientos tienen alcances y causas internacionales. Una verdadera gestión de la migración demanda debatir y proponer cambios de fondo para superar la interdependencia asimétrica que favorece y es fuente de poder de unos países sobre otros. Salta a la vista que el fenómeno migratorio ha dejado de ser susceptible de gobernarse exclusivamente desde una posición estatal y unilateral porque eso crea los desbordamientos humanos. Por el contrario, no requiere pactos que controlen, sino políticas de consenso internacional en el marco de la cooperación y solidaridad internacional que acepte la responsabilidad de proteger.

Estados Unidos ha impuesto sus condiciones porque puede ejercer el poder que está tan desigualmente distribuido, por eso se requiere reorientar la correlación de fuerzas a partir de una novedosa integración de los países latinoamericanos y

del Caribe. México debe aprovechar los organismos regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), la propuesta del Proyecto para el Desarrollo Integral de la región norte de Centroamérica y el sureste mexicano. Buscar las coincidencias para la cooperación y el consenso, así como la solución negociada de las controversias para alcanzar el tan ansiado desarrollo, la igualdad y la libertad de movimientos. Reforzar el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) que plantea coordinar y promover la manera solidaria de una respuesta regional ante los desafíos que plantean los movimientos de personas en búsqueda de protección internacional en los países de la región, declarar la voluntad de atender las causas que originan las necesidades de protección internacional, así como incrementar los esfuerzos por atender esas necesidades en un espíritu de responsabilidad compartida con el apoyo de la comunidad internacional, sería el instrumento para gestionar de forma eficiente y enmarcada en los derechos humanos los movimientos migratorios.

La estrategia de integración latinoamericana es el camino porque incorpora como objetivo central el desarrollo de la región, hacer realidad la autosuficiencia alimentaria, industrial y científica que favorezca el comercio intrarregional tomando en cuenta las características particulares de desarrollo de los países. Asegurando la distribución equitativa de los beneficios de la integración sin discriminar, con especial atención en la necesidad de desarrollar un mercado laboral latinoamericano.

La historia en relación con las políticas de integración latinoamericana es que si bien han representado importantes propuestas, no han consolidado algunos de sus más importantes objetivos como la conformación de un mercado común regional ni el desarrollo del espacio geográfico latinoamericano; situación por la cual vale la pena estudiar las razones de dichas dificultades para proponer su superación para consolidar una posible forma de integración de México hacia la región

latinoamericana, con la finalidad de consolidar un mercado común que garantice el libre tránsito de mercancías, capitales, servicios y personas en la región.

Esta estrategia evitará que Estados Unidos opte por imponer acuerdos por separado con cada uno de los países en la región para convertirlos o en un “tercer país seguro” o fijando montos selectivos, pues la migración será opcional y por decisión propia, no por necesidad y sobrevivencia, o transitando formando caravanas por la desesperación de la enorme inseguridad, tal como ha ocurrido recientemente y que, por cierto, han sido frenadas por las decisiones unilaterales de Estados Unidos.

En esta posguerra fría se vive un mundo convulsionado y desordenado que hace necesario, hoy más que nunca, acceder a una gobernanza eficiente que minimice los conflictos y maximice la cooperación entre los Estados de la región y con el resto del mundo para que la migración deje de ser una necesidad y sea una opción en libertad de sus derechos.

La situación de México es complicada por ser vecino directo de Estados Unidos y, además, altamente dependiente de este país. En consecuencia, como han señalado algunos autores, “el dilema siempre presente de la política exterior de México es estar entre dos posibles posibilidades: mantener su línea antiintervencionista, y por otro lado no enfrentar demasiado a Estados Unidos” [Ojeda, 1984]. Por ello es necesario dar pasos hacia la integración latinoamericana en la búsqueda de superar las enormes asimetrías vividas hasta ahora. Es la mejor estrategia para negociar con los poderosos desde una posición independiente y soberana.

REFERENCIAS

- Aragónés, A. M. [2000], *Migración internacional de trabajadores: una perspectiva histórica*, México, UNAM, Plaza y Valdés: 230 pp.

- Aragonés, A. M. y U. Salgado [2013], “La crisis y la economía del conocimiento en Estados Unidos. Su impacto en la política migratoria”, *Norteamérica*, 8(2): 34.
- _____ [2014], “¿Competencia internacional por la migración altamente calificada?”, *Comercio Exterior*, 64(2): 18-26.
- Baldwin, R. y G. Meier [1968], *Desarrollo económico*, Madrid, Aguilar: 624 pp.
- BBVA-Conapo [2021], *Anuario de Migración y Remesas México 2021*, BBVA-Conapo: 198 pp.
- Benítez, R. [2009], “México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad”, *Nueva Sociedad*, 220: 179-192.
- Benítez, R. y C. Rodríguez [2012], “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, 18 (35): 78-96.
- Cabrera, G. [1963], *Análisis demográfico del Distrito Federal*, tesis, Facultad de Ciencias, UNAM: 111 pp.
- Cabrera-Correa, G. [2014], “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, *Migración y Desarrollo*, 12 (22): 147-171.
- Cobo, S. y P. Fuerte [2012], *Refugiados en México: perfiles sociodemográficos e integración social*, México, CEM-UPM: 56 pp.
- Deheza, E. y J. Mora [2013], *Cambio climático, migración y seguridad. Políticas de buenas prácticas y opciones operacionales para México*, Reino Unido, Royal United Services Institute, Whitehall Report: 1-13.
- Easterly, W., N. Fiess, D. Lederman, N. V. Loayza y P. Meller [2003], “NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time”, *Economía*, 4(1): 1-53.
- El Economista* [2018], “AMLO promete visa y trabajo para migrantes centroamericanos”, disponible en <<https://cutt.ly/eCLDDpR>>.

- El Sol de México* [2018], “Ebrard anuncia inversión de 30 mil mdd para plan migratorio”, disponible en <<https://cutt.ly/4CLFeLO>>.
- Estupiñán, M. L. [2014], “Migration management: a propósito del gobierno de las migraciones a escala global”, *Sociológica*, México, 29(81): 263-281.
- Gabriel, C., J. Jiménez y L. MacDonald [2006], “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿Convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, *Foro Internacional*: 549-579.
- García Zamora, R., S. Gaspar Olvera y P. García Macías [2020], “Las políticas migratorias en México ante el cambio de gobierno (2018-2024)”, *Si Somos Americanos*, vol. 20, núm. 2, Chile, disponible en <<https://cutt.ly/6CLeso4>>.
- Instituto Nacional de Migración [2019a] Tarjeta de visitante regional, Segob, <https://cutt.ly/zCLF7Ch>.
- _____ [2019b], Tema Migratorio 020120, Segob, <<https://cutt.ly/xCLGitj>>.
- Ley sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político [2014], *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Lipietz, A. [1997], *Elegir la audacia: una alternativa para el siglo XXI*, España, Trotta: 151.
- Meléndez, J. [2018], “México rebasa a EU en expulsión de migrantes”, *El Universal*, publicado el 23 de octubre de 2020, disponible en <<https://cutt.ly/QCLGXMI>>.
- Meissner, D., D. W. Meyers, D. G. Papademetriou y M. Fix [2006], *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Estados Unidos, Migration Policy Institute: 177 pp.
- Meyer, M. [2010], “Un trayecto peligroso por México: violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito”, WOLA, reporte diciembre:12 pp.
- Morales, F. G. [2017], “El informe de la CIDH sobre estándares interamericanos de derechos de los migrantes, refugiados y otras personas en situación de movilidad”, *Anuario de Derecho Público*, (1): 191-206.

- Morales, L. y R. Sanromán [2016], “Derechos humanos y seguridad nacional en México. Programa frontera Sur a cuatro años de la Ley de Migración”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVI: 345-372.
- Munoz, S. M. [2021], “Environmental Mobility in a Polarized World: Questioning the Pertinence of the ‘Climate Refugee’ Label for Pacific Islanders”, *Journal of International Migration and Integration*: 1-14.
- OIM [2019], Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, Suiza, OIM: 528 pp.
- ONU [2021], “Desafíos Globales Migración”, ONU Noticias, disponible em <<https://cutt.ly/uCLXyRh>>.
- Offe, C. [1988], *Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras sobre la crisis*, Madrid, Sistema: 53 pp.
- Ojeda, M. [1984], “La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 2(1): 6-10.
- Oxfam [2018], “El 1 % más rico de la población mundial acaparó el 82 % de la riqueza generada el año pasado, mientras que la mitad más pobre no se benefició en absoluto”, Oxfam, disponible en <<https://cutt.ly/CCLC19F>>.
- Páez, R. [2013], El proceso de negociación de Grupo de Contadora, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. especial: 63-74.
- Rangel, J. T. [2016], “¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica”, *Foro Internacional*, Ciudad de México, 56(2): 253-291.
- Rivadeo, A. [2006], “Democracia y globalización neoliberal”, *Revista Electrónica de la FES-Acatlán* (2): 13-32.
- Romero, J. [2021], “La sociedad civil denuncia las consecuencias negativas sobre la vida de las personas del Pacto Europeo de Migración y Asilo”, Oxfam, disponible en <<https://cutt.ly/pCLBpBg>>.

- Sacchetti, M. [2021], “Trump Administration Removes all Migrant Teens from Giant Tornillo Tent Camp”, *The Washington Post*, disponible en <<https://cutt.ly/pCLBTRj>>.
- Schiavon, J. A. [2009], “Migración México-Estados Unidos: intereses, simulaciones y realidades”, Documentos de trabajo del CIDE, núm. 181, México: 32.
- Secretaría de Gobernación (Segob) [2015], “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, México, Segob, disponible en <<https://cutt.ly/BCLN2hy>>.
- _____ [2017], *¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad?*, México, Segob, disponible en <<https://cutt.ly/nCLMyYs>>.
- Sunkel, O. y P. Paz [1981], *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI: 283 pp.
- Somohano, K. y P. Yankelevich [2011], *El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, México, Comar, Segob: 101 pp.
- Tomassini, L. [1988], “Prólogo”, en Galtung *et al.* (coords), *Problemas económicos del tercer mundo*, Editorial Belgrano, Buenos Aires: 1-6.
- Unesco [2019], “Informe Mundial de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: no dejar a nadie atrás”, Francia, Unesco: 213 pp.
- Zucman, G. [2014], *La riqueza oculta de las naciones: Investigación sobre los paraísos fiscales*, España, Editorial Pasado y Presente S. L.: 139 pp.
- Wallerstein, I. M. [2001], *El capitalismo histórico*, Siglo XXI, México: 160 pp.

III. Mercancías estratégicas e inversión

6. MÉXICO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ ENERGÉTICA MUNDIAL

*Oscar Ugarteche
Carlos de León
Joselin García Hernández*

INTRODUCCIÓN

El calentamiento global empujó desde la década de los noventa a los gobiernos para tomar acuerdos de trabajo conjuntos desde la Conferencia de Río de 1992 y el Protocolo de Kioto 1997 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP). De su lado, las empresas más contaminantes, las petroleras y las automotrices, tomaron medidas para atender estos temas. Quizás el gobierno más agresivo en enfrentar el cambio climático es el de China, quien desde inicios del siglo XXI incorporó en sus Planes Quinquenales de Desarrollo políticas para la implementación de tecnologías limpias, cuidado del medio ambiente y reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂). Esto resultó en que China es el primer país productor masivo de transporte eléctrico de pasajeros a gran escala y el consumidor más grande en números absolutos de vehículos de transporte privado eléctricos. Proporcionalmente Noruega tiene el 46 % de su parque vehicular eléctrico, pero el número en China es diez veces mayor en términos absolutos. Dicho país igualmente es el mayor consumidor de carbón del mundo y uno de los que más CO₂ expulsa al aire.

Estos datos interesan porque se cruzan con las posiciones de China en la inversión directa en América Latina y en los préstamos centrados en energías limpias desde el año 2013. A raíz de esto, el país asiático ha colocado autobuses eléctricos en las principales capitales de América Latina y ha

construido fábricas en Buenos Aires, Sao Paulo y Bogotá para la fabricación de autobuses eléctricos así como su venta en este hemisferio.

Con los acuerdos internacionales y el interés estratégico de China en invertir en energías renovables, América Latina entró en un proceso de cambio de matriz energética. México no es la excepción, aunque moderada si se compara con Uruguay que tiene la matriz eléctrica más limpia de la región. Lo que se constata en México es que hay una transición energética ralentizada, pero que avanzó entre el 2013 y el 2018. En cuanto a generación eléctrica, hubo proyectos privados de energía solar hasta el año 2020, y el nuevo del 2021 en Sonora junto con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que generará 1 000 MW (megavatio), convirtiéndolo en uno de las más grandes del mundo. En cuanto a demanda energética renovable, es creciente el transporte masivo eléctrico en Ciudad de México, Puebla, Guadalajara y las principales ciudades del país. Desde trolebuses hasta autobuses, pasando por trenes subterráneos renovados y otros medios de transporte eléctricos como el cablebús.

Los dilemas presentados sobre si cumplir con los acuerdos internacionales o hacer rentable a la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex), se centran en el segundo y dejan el primero como algo que se debe de hacer, pero no en este momento: es una política de diferimiento de los compromisos.

La posición de China como proveedor de tecnología energética y suministro de vehículos es central para América Latina en general, sin embargo, en la Cuenca del Caribe, incluyendo a México, es menos acentuado. Son empresas chinas las que diseñan los parques solares, otras proveen los paneles y otros los mecanismos de distribución energética. Sin duda esta presencia oriental genera asperezas con el vecino del norte que ha perdido la iniciativa energética y con ello sus mercados históricos de vehículos de transporte masivo de pasajeros a diésel y quizá pierda el de vehículos de pasajeros privados si no los transforma en eléctricos.

No parece haber una política federal mexicana para electrificar las carreteras y tener puestos de recarga por todo el país para facilitar este cambio, con lo que el país puede quedar a medio camino entre la necesidad de energías limpias acordadas internacionalmente y la fabricación de vehículos de energía fósil que responde a la refinación creciente de ese tipo de energía.

En este capítulo se revisarán los compromisos de México para este cambio y las inversiones que se efectuaron para llevar esto a buen puerto hasta el 2021, abriendo la posibilidad de nuevas inversiones a futuro y la clarificación de las políticas.

ACUERDOS INTERNACIONALES

México es tradicionalmente destacado en el ámbito internacional por la labor diplomática que desempeña para hacer frente al problema del cambio climático. En octubre de 1997 el país presentó la primera comunicación nacional sobre gases de efecto invernadero (GEI), y fue la primera nación en presentar una segunda comunicación en el año 2001 [Nava, 2006].

La COP 16, cuya sede fue Quintana Roo, fue de las más exitosas en la historia de las COP. México se encuentra siempre entre los primeros que ratifican los acuerdos internacionales contra el cambio climático. Fue el primer país latinoamericano que firmó un tratado comercial con Estados Unidos (el TLC, ahora T-MEC) que incluye una cláusula ambiental. No obstante, al largo trayecto mexicano en materia de mitigación climática y el amplio aparato legislativo, en la práctica encuentra la contradicción. En este apartado, se hará un recuento de los compromisos internacionales a los que México está suscrito y analizará cómo el panorama nacional no parece ajustarse completamente a los estándares internacionales pactados.

Protocolo de Kioto

El protocolo suscrito en 1997 y ratificado por México en el año 2000, surgió gracias a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) que no tiene una función vinculante, por lo que fue necesario comprometer a los países a reducir sus emisiones de GEI en función de una responsabilidad común pero diferenciada. En ella, todos los países deben tomar acciones para combatir el cambio climático en la medida de sus capacidades, pero los países industrializados y desarrollados como Estados Unidos, estarían vinculados con poner en práctica políticas y medidas de mitigación que permitieran la reducción de un 5 % de sus niveles de GEI con respecto a 1990 en el periodo de 2008-2012 (primer periodo de compromiso) [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), 2021].

En su segundo periodo de acción, que correspondía a 2013-2020, se estableció un objetivo que comprendía reducir 18 % de las emisiones de GEI. Igualmente, las emisiones acumuladas de GEI en 2018 fueron 25.3 % menores a las de 1990. Sin embargo, Naciones Unidas advierte que estos datos son para los países parte. En 2018 se observó que las emisiones mundiales aumentaron [ONU, 2020].

En función de lo anterior se pusieron en marcha tres mecanismos de mercado, sobre los cuales México se ha beneficiado ampliamente [Santos *et al.*, 2018] y permiten a los países industrializados alcanzar sus metas establecidas con mayor facilidad, así como obtener financiamiento extra para el cambio climático a los países en desarrollo. Los mecanismos son:

- Implementación conjunta. Un país tiene la posibilidad de establecer proyectos de reducción o captura en el territorio de otro, adjudicándose el monto de unidades que haya logrado reducir.
- Comercio de emisiones. Permite el comercio entre países de una parte de sus permisos de emisión.

- Mecanismo de desarrollo limpio. Este permite que países industrializados financien proyectos de mitigación en países en vías de desarrollo y a cambio obtengan certificados de reducción de emisiones.

El Acuerdo de París y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) de México

El acuerdo de París (2015) contra el cambio climático tiene como principal objetivo limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2 °C y mantener los esfuerzos para limitarlo 1.5 °C. El acuerdo implementa la figura de contribuciones nacionalmente determinadas (CND).

Las CND establecen metas y compromisos de mitigación que las partes¹ están dispuestas a adoptar de acuerdo con su realidad nacional en aras de reducir las emisiones de GEI. Cada cinco años a partir de 2020, los países parte deben mostrar informes de su contribución a la reducción de emisiones y realizar una revisión de sus CND.

México divide en dos las ramas de acción de sus CND: una de adaptación y la otra de mitigación. Esta última contempla medidas a) no condicionales, lo que significa que el país puede alcanzar sus objetivos con recursos propios; y b) condicionales, que requerirían de la obtención de recursos internacionales, transferencias de tecnología y recursos financieros de bajo costo.

Según los Compromisos de Mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático para el periodo 2020-2030, el país se comprometió de forma no vinculante a reducir para el 2030, 22 %

¹ “Partes” se refiere a los países miembros que participan en las Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

de sus emisiones de GEI (unas 210 MT de GEI) y 51 % de sus emisiones de carbono negro en comparación con la línea base que se establece a partir del año 2013 [Gobierno de la República, 2014]. Dichas metas son insuficientes para mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 1.5 °C, pues para alcanzarlo, México debería reducir sus emisiones de GEI al menos un 45 %. No obstante, con lo antes planteado por el gobierno se espera llegar a un máximo de emisiones en el año 2026 y, entonces, comenzar el descenso.

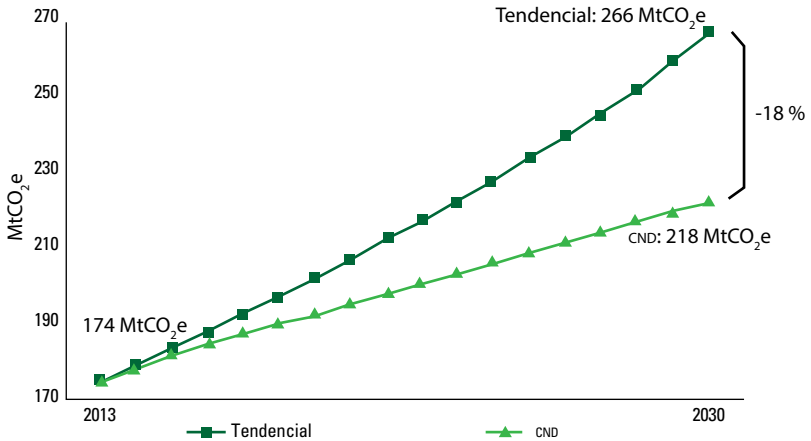
México ha desarrollado herramientas y políticas que le permiten cumplir dichos objetivos. En 2005 se creó la Comisión Intersectorial de Cambio Climático encargada de la formulación de políticas de acción climática. El Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de GEI fue establecido en 2012 con el propósito de dar seguimiento a las metas de mitigación y adaptación del programa especial del cambio climático que fuera luego reformado en 2018. En 2012 se promulgó la Ley General de Cambio Climático, que se reformó en 2018 para incluir a las CND. Esta dio pie a la implementación del Registro Nacional de Emisiones cuya función es obligar a los diversos sectores productivos a reportar sus emisiones de gases cuando excedan las 25 000 toneladas [Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2018].

Un elemento clave para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones es el relativo a la eficiencia energética. De la producción energética, el 87 % proviene de fuentes fósiles, principalmente petróleo y gas natural, lo que está por encima del promedio de los países del G20 [Reporte de Transparencia Climática, 2020]. El transporte a gasolina, cuya matriz está compuesta casi 100 % por petróleo, y la generación de energía eléctrica con combustóleo, que representa el 75 % de la generación, son los sectores que más contaminan y sería deseable adoptar las siguientes medidas de mitigación [INECC, 2018]:

Sector de transporte

- Actualizar las normas de emisiones y eficiencia energética para los vehículos ligeros nuevos.
- Ejecutar programas de densificación de ciudades y acciones para adoptar sistemas de transporte integrado.
- Realizar el cambio modal de transporte de carga.
- Publicar una norma de emisiones y eficiencia energética para vehículos pesados nuevos.
- Restringir la importación de vehículos usados.
- Construir trenes interurbanos de pasajeros.
- Acelerar el uso de energías limpias y eficientes en autotransporte.
- Aplicar programas de inducción de vehículos de transporte público a gas.

Gráfica 1. Escenario tendencial y mitigación no condicional del sector transporte

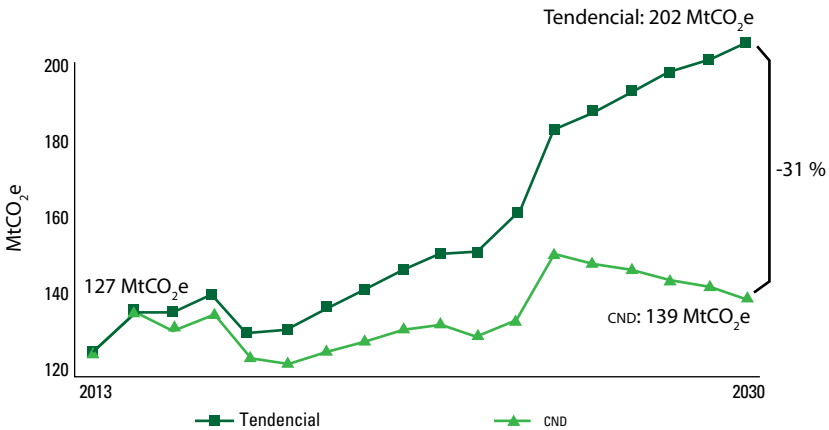


Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC, 2018].

Sector eléctrico

- Que 35 % de la energía que se utilice para 2024 provenga de fuentes de energía limpia ascendiendo esta cantidad a 43 % en 2030 y a 50 % en 2050.
- Sustituir en la industria nacional los combustibles pesados por gas natural, energías limpias y biomasa.
- Modernizar las plantas de generación.
- Reducir las pérdidas técnicas en la red eléctrica.

Gráfica 2. Escenario tendencial y mitigación no condicional del sector eléctrico



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC, 2018].

Actualmente solo 8 % de la energía total que se consume en el país proviene de fuentes renovables. En 2013 (línea base) el país tenía el puesto número 12 a nivel mundial en emisiones de CO₂ (490 MtCO₂), y para 2019 el país ocupó el puesto número 14 de emisiones (439 MtCO₂) [Ritchie y Roser, 2020].

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por las Naciones Unidas, se compone de 17 objetivos que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y buscar modos de producción sostenibles. Si bien se construyó en el ámbito internacional, tiene un mayor impacto en el ámbito local, porque al igual que las CND, los países los adaptan a sus necesidades y posibilidades. Para efectos del presente trabajo se profundizará en la labor gubernamental para el cumplimiento del objetivo 7 “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna” de la agenda.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna

La ley mexicana para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética (2015) manifiesta que se deberá invertir en las obras de infraestructura eléctrica necesarias para que las energías renovables (las cuales deberán ser lo más diversas posible) se puedan interconectar con el sistema eléctrico nacional. Sin embargo, en mayo de 2020, el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace) suspendió pruebas para 17 proyectos solares y 11 proyectos eólicos que estaban en etapas finales y que representan una inversión de 216 millones de dólares [Villamil, 2020], culpando de ello a la crisis por la covid-19. Muchas empresas se encontraron atascadas en un proceso jurídico para que se les permita seguir con sus proyectos. Algunas ya han obtenido permiso para continuar con sus plantas de energía renovables.

A principios de 2021, el presidente López Obrador expresó su nulo apoyo a la inversión en energías limpias y se reiteró que para 2025 se espera que comience a operar la refinería de Dos Bocas, cuyo costo rondará los 201 000 millones de pesos (10 000 millones de dólares). En noviembre de 2021, la CFE anunció la construcción de un parque solar en Puerto Peñasco, Sonora, por 1 645 millones de dólares, del cual el estado de

Sonora será propietario del 46 % de la planta y la CFE tendrá el 54 % restante [Hernández, 2021]. Se prevé que sea el octavo parque solar más grande del mundo. Asimismo, se da mantenimiento a 14 plantas hidroeléctricas con ayuda internacional.

Es claro que existe una tendencia mundial en la apuesta por el uso de energías limpias, el panorama nacional es que la actual administración de López Obrador prioriza el subsidio a los combustibles fósiles y a las empresas estatales por encima de las energías limpias, y en detrimento de la iniciativa privada que la reforma energética de 2013 había permitido ingresar en el mercado energético mexicano. Aparentemente, el gobierno mexicano está interesado en seguir el camino de las energías renovables siempre y cuando las plantas generadoras pertenezcan al Estado.

AVANCES EN ENERGÍAS RENOVABLES EN MÉXICO

Los acuerdos internacionales a los que está suscrito México obligan a que la inversión en energía renovable sea una realidad. Los avances en el cambio de la matriz energética en México, aunque los hay, son insuficientes. La reforma energética de 2013 dio algunos pasos en la regulación y la generación eléctrica de las renovables. Sin embargo, la contrarreforma eléctrica de 2021 busca replantear la estrategia de la transición energética. En este apartado revisaremos los avances de las energías renovables en cuestión de regulación y de generación eléctrica.

Reforma energética 2013

Con la aprobación de la Ley de Transición Energética (LTE) de 2015, el gobierno federal empezó a “regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en

materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos” [Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2015].

La LTE contempla el Plan Nacional de Desarrollo; la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios; y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Pronase). El 2 de diciembre de 2016 publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la primera Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles Fósiles. Allí se estipula que se promoverán las energías limpias, la eficiencia energética y la disminución del uso de combustibles fósiles, con planeaciones en dos periodos, mediano (15 años) y largo (30 años) plazos [Secretaría de Energía (Sener), 2016]. La Estrategia se actualizó y se propusieron metas medibles para la eficiencia energética y el porcentaje de las energías limpias como parte de la generación eléctrica.

Cuadro 1. Metas de la estrategia

Meta de generación de energías limpias		
2024	2033	2050
35 % de la generación eléctrica total	39.9 de la generación eléctrica total	50 % de la generación eléctrica total
Metas de eficiencia energética		
2020-2035	2035-2050	
Tasa anual promedio de 2.2 % de reducción de la intensidad de consumo final de energía	Tasa anual promedio de 2.5 % de reducción de la intensidad de consumo final de energía	

Fuente: Secretaría de Energía [Sener, 2016].

Las metas actualizadas son una proyección hasta 2050 y se busca que el 50 % de la generación eléctrica provenga de energías limpias. Con respecto a la eficiencia energética, se

persigue una reducción anual del consumo energético en 2.5 % en el periodo 2030 a 2050.

Para cumplir estas metas existe el Programa Especial de Transición Energética (PETE) que se implementa anualmente. El primero fue de 2017-2018 [Sener, 2017] y buscaba:

- Aumentar la capacidad instalada y la generación de energías limpias.
- Expandir y modernizar la infraestructura e incrementar la generación distribuida y almacenamiento.
- Impulsar el desarrollo tecnológico, de talento y cadenas de valor de energías limpias.
- Democratizar el acceso a las energías limpias.

Resalta que para cumplir los objetivos se propuso una cooperación internacional exclusivamente con América del Norte. Esto limitaba la acción política por el costo alto de las energías renovables estadounidenses en comparación con las chinas.

El PETE de 2019, con la administración de Andrés Manuel López Obrador, cambia las prioridades y las estrategias. Prioriza a Pemex y a la CFE como ejecutores de la transición. Se busca sustituir los combustibles fósiles importados por producción nacional, un cambio planificado de las energías limpias y una producción nacional de celdas fotovoltaicas, electromovilidad, medios de almacenamiento e inteligencia artificial para la eficiencia energética. La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) buscó una transición energética regulada por el Estado y liderada por el sector privado con tecnología estadounidense.

Contrarreforma eléctrica

En septiembre de 2021 la administración de Andrés Manuel López Obrador presentó la contrarreforma eléctrica para derogar la reforma del apartado anterior. Se planteó reformar

los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La política energética de la administración del partido político Morena ha sido clara en que la reforma energética de 2013 está en el marco de “la política neoliberal o neoporfirista” [Sauri, 2021]. En la primera iniciativa para la contrarreforma en febrero de 2021 se planteó que la principal fuente de generación para el país serían las hidroeléctricas, seguidas de todas las otras plantas de la CFE (de hidrocarburos y renovables) y, por último, las centrales eólicas, solares y de ciclo combinado privadas. Destaca la prioridad de que el Estado federal sea el eje generador de la electricidad dentro del territorio nacional. La administración de López Obrador busca una transición energética dirigida por el Estado, a diferencia de la de Peña Nieto, dirigida por el mercado.

La propuesta con más forma en septiembre 2021 también tiene presente que el Estado debe llevar la transición energética. Algunos de los puntos de la contrarreforma eléctrica son [Garrigues, 2021]:

- Limitar la generación privada a 46 % de la generación total del país.
- Desaparecer la Comisión Reguladora de Energía y dejarle las actividades de regulación directamente a la Sener.
- La CFE dejará de ser “empresa productiva estatal” y pasará a ser un organismo estatal.
- Se cancelarán los contratos de venta de electricidad a la CFE hasta la fecha
- La CFE determinará los nuevos precios y tarifas.

El panorama de la contrarreforma no es el fin de la transición energética mexicana, pero presenta obstáculos a lo poco avanzado. Cancelar los contratos y limitar la generación de acuerdos privados entorpece las inversiones en las plantas de energía renovables que ya estaban en funcionamiento en el país. La evidencia muestra que la CFE no genera mucha

energía renovable y tiene la intención de hacerlo a partir de una megainversión en Puerto Peñasco por 1 645 millones de dólares en sociedad con el estado de Sonora.

Si se busca llevar la transición energética a manos del Estado se necesitará financiamiento externo y asistencia técnica. En el conflicto geopolítico entre China y Estados Unidos, México está más cerca de Occidente para cumplir con los acuerdos y llevar el cambio de la matriz energética. Esto limita al país porque la tecnología estadounidense no es ni la más actualizada ni la más barata.

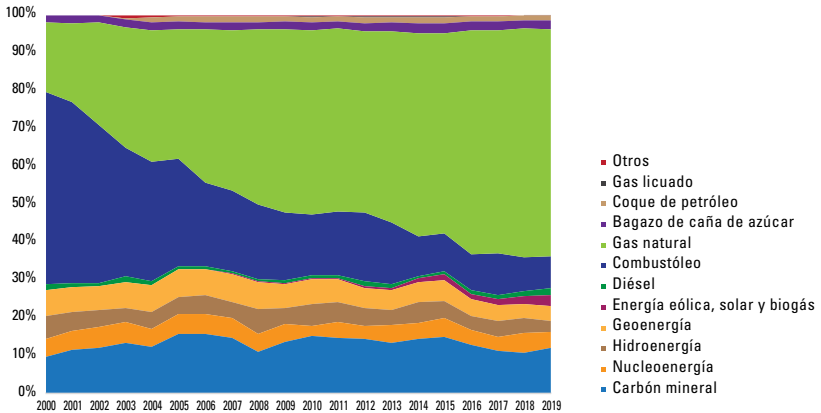
Se reportó que Électricité de France financiará a la CFE con 200 millones de euros a 25 años para rehabilitación de 14 hidroeléctricas. El problema yace en que no es inversión para nuevas plantas, sino para modernización y mantenimiento de las existentes [Cruz, 2021] y no se ven planes de expandir la capacidad hidroeléctrica instalada.

Generación eléctrica

El avance de las energías limpias comenzó en 2013 con los objetivos claros por las regulaciones implementadas en la reforma energética. Según la Sener, el uso de energía eólica, solar y biogás tuvo un crecimiento promedio anual de 29 % entre 2013 y 2019. En contraste, la hidroenergía decreció 2 %, la nuclear creció 7 %, el gas natural 6 % y 7 % el carbón mineral. Si bien la generación de las energías limpias observó un mayor crecimiento anual, no bastó para colocarlas como las principales fuentes de energía del país. En cambio, el gas natural cobró más presencia.

Destaca que el combustóleo tuvo una tendencia negativa desde que inició el siglo. La CFE dejó de utilizar combustóleo y carbón para la generación de electricidad, sin embargo, se ha sustituido por gas natural. La participación del carbón fue de 3 % y del combustóleo de 9 % del total de la matriz eléctrica en

Gráfica 3. Generación eléctrica por tipo de energía, 2000-2019



Fuente: elaboración propia con datos de la Sener.

el 2019. En comparación, el gas natural representó 60 % de la energía utilizada para la generación eléctrica.

Las tasas de crecimiento del uso de combustóleo son negativas desde el año 2000. El promedio anual de 2000 a 2019 es de -6 %. Por su parte, el gas natural ha crecido anualmente 9 % en promedio para el mismo periodo.

Las centrales de autogeneración privadas son las que apuestan a la transición de energías renovables. Del total de las centrales de autogeneración, aproximadamente 14 % son energías renovables. En cambio, las centrales públicas de la CFE solo generan 2 % del total de energía a partir de las renovables. En términos totales, CFE genera más energía renovable que la industria privada con su poca participación en cuanto a lo que genera.

No se puede argumentar que la CFE está en un cambio de matriz energética por el menor uso de combustóleo y carbón, porque aún se utilizan hidrocarburos como principal fuente. Tampoco se observa una tendencia tan marcada en el uso de energías renovables por parte de las centrales públicas. El uso

de energía solar y eólica por la CFE tuvo un decrecimiento promedio anual de 6 % y 19 %, respectivamente, desde el año 2016.

CONCLUSIONES

Se ha visto que el calentamiento global desde la década de 1990 empujó a los gobiernos a tomar acuerdos de trabajo conjuntos y que las empresas más contaminantes, las petroleras y las automotrices, tomaron medidas para atender estos temas. El gobierno más agresivo en enfrentar el cambio climático es China, mediante sus Planes Quinquenales de Desarrollo, sus políticas para el desarrollo de tecnologías limpias, el cuidado del medio ambiente y la reducción de emisiones de CO₂. México se encuentra enfrascado en medio de acuerdos internacionales de cumplimiento obligatorio, contratos con empresas privadas de generación de energías renovables que venden a la CFE electricidad sobrante a precios altos, y con las ganas de transformar el liderazgo del cambio energético basado en el mercado a dirigido por el Estado. En el camino, las grandes apuestas por energías fósiles parecen contradecir las intenciones de cumplir con los acuerdos internacionales. De hecho, ya se anunció que el país incumplirá con la meta del 35 % de la energía generada en territorio nacional que en 2024 sería producida con tecnologías limpias. Estiman que para ese año solo se generará el 31 % de la electricidad con tecnología limpia.

La gran inversión de la CFE con el estado de Sonora para construir el octavo parque solar más grande del mundo y tenerlo en operación en el año 2025 es un intento de regresar al camino de los pactos internacionales, pero las presiones fiscales son muy grandes. El tema fiscal viene por delante del tema de los acuerdos internacionales y hacer rentable a Pemex y la CFE parece ser la guía de las políticas energéticas. Finalmente, el gran freno a las transiciones energéticas son las restricciones fiscales.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [2015], *Ley de Transición Energética, Diario Oficial de la Federación*, consultado en <<https://cutt.ly/1CBHdAF>>.
- Cruz Serrano, N. [2021], “Eléctrica francesa, de vuelta a México con CFE”, *El Universal*, 16 de octubre de 2021, consultado en <<https://cutt.ly/BCB1dVv>>.
- El Ágora* [2020], “México, el país latinoamericano más contaminante, sin medidas climáticas”, 04 de febrero de 2020, consultado en <<https://cutt.ly/8CB1LwT>>.
- Garrigues* [2021], “México: así es la propuesta de contrarreforma eléctrica”, consultado en <<https://cutt.ly/RcNosEi>>.
- Gobierno de la República (México) [2014], *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*, Nueva York, consultado en <<https://cutt.ly/aBQDpj7>>.
- Hernández, E. [2021], “Gobierno de AMLO invierte 9,641 mdp en la construcción de parque solar en Puerto Peñasco”, 19 de noviembre de 2021, *Forbes México*, consultado en <<https://cutt.ly/ECNo9nK>>.
- INECC [2018], *Costos de las contribuciones nacionalmente determinadas de México. Medidas sectoriales no condicionadas. Informe final*, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, consultado en <<https://cutt.ly/1CNpdCB>>.
- Ministerio del Ambiente del Perú* [2015], ¿Qué son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas?, Ministerio del Ambiente del Perú, consultado en <<https://cutt.ly/rCNpRfK>>.
- Miteco [2021], *Gobierno de España*, 28 de julio de 2021, Ministerio para la Transición Ecológica, consultado en <<https://cutt.ly/7CNhbd2>>.
- Nava, D. P. [2006], “La participación mexicana en las negociaciones sobre cambio climático, 1988-2006”, *Revista Mexicana de Política Exterior*: 144-167.

- ONU [2020], “Todavía es posible alcanzar la segunda fase de reducción de emisiones de Kyoto pero es necesaria más ambición”, Climate Change ONU, 17 de junio de 2020, consultado en <<https://cutt.ly/wCNhN62>>.
- Reporte de Transparencia Climática [2020], <<https://cutt.ly/eBQDXII>>.
- Ritchie, H. y M. Roser [2020], “Mexico: CO₂ country profile. Our World in Data”, consultado en <<https://cutt.ly/2CNjNQq>>.
- Santos V., J. M., A. Arcega P. y F. Preciado Á. [2018], “Competitividad ambiental: acciones de México en el protocolo de Kioto”, Red Internacional de Investigadores en Competitividad, 1 de junio de 2018, consultado en <<https://cutt.ly/RCNjphA>>.
- Sauri Riancho, D. M. [2021], “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, para trámite preferente”, Cámara de Diputados.
- Secretaría de Energía [2017], Programa Especial de la Transición Energética.
- _____ [2016], “Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios”, *Diario Oficial de la Federación*.
- UNFCCC [2021], “¿Qué es la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático?”, 05 de abril de 2021, *United Nations Climate Change*, consultado en <<https://cutt.ly/iCNbtyq>>.
- Villamil, J. [2020], “Why Mexico is pushing to slow down clean energy?”, 15 de julio de 2020, *Bloomberg Green*, consultado en <<https://cutt.ly/JCNbWjD>>.

7. CONSUMO DE GASOLINA Y RECAUDACIÓN FISCAL: EL CASO DEL AUTO ELÉCTRICO EN MÉXICO AL 2050¹

David Bonilla

INTRODUCCIÓN

En México, de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero 2015, el sector transporte es el primer emisor de GEI, 25.1 % de las emisiones totales de México [Semarnat, 2018]. El sector transporte es totalmente dependiente por el uso de energías fósiles, lo que implica adoptar medidas de mitigación que permitan a) la transición hacia un sector de transporte limpio, y b) cumplir la meta sectorial no condicionada de -18 % de gases de efecto invernadero (GEI) al año 2030 con respecto de la línea base [Semarnat, 2018]. La adopción masiva de vehículos eléctricos (VE) puede ayudar a reducir GEI (el principal gas de este es dióxido de carbono, CO₂), sin embargo, esto traerá consecuencias fiscales.

El primer intento de crear un vehículo eléctrico (VE) data de 1832, cuando el inventor escocés Robert Anderson [Vepachedu, 2017] crea el primer prototipo con baterías no recargables. Más adelante, en 1859 el inventor francés Gastón Planté inventó la batería de plomo-ácido recargable la cual fue mejorada y adaptada para ser utilizada en automóviles por Camille Faure [Vepachedu, 2017]. Para finales de 1890 y principios

¹ Este trabajo representa parte del proyecto PAPIIT IN303421 “El cambio de la matriz energética en México: un enfoque interdisciplinario desde la economía global y la economía de la energía 2021-2023”.

de 1900, 28 % de los automóviles en Estados Unidos eran eléctricos [Idaho National Laboratory, 2010] y solo se otorgaban mediante un esquema de arrendamiento por la empresa Electric Vehicle Company, la cual era un grupo de empresas previamente adquiridas por el empresario Isaac Rice [Vepachedu, 2017]. Fue hasta 1908 cuando Henry Ford, mediante la incorporación de la producción en masa de sus unidades, logra que el vehículo de combustión interna sea más asequible para la población, hasta 50 % más económico, y con esto saca del mapa a los VE.

Durante todo el siglo xx hubo intentos de revivir el potencial del VE, pero ninguno tuvo la fuerza suficiente. En 1996 la empresa General Motors, motivada por las regulaciones ambientales en los estados de California [California Air Resources Board, 2021] y Arizona, busca generar demanda por un vehículo eléctrico moderno: el “EV1”; del cual se produjeron 1 117 unidades, las cuales fueron arrendadas a los usuarios, las que en el año 2003 serían retiradas de circulación. A la par, las empresas japonesas Toyota y Honda empezaban a comercializar sus modelos eléctricos: Toyota Prius y Honda EV Plus, respectivamente.

El próximo cambio histórico relevante para la reaparición de los VE se da en el año 2000 con la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto abre la oportunidad para que China desarrolle una enorme industria de autos eléctricos. Al mismo tiempo, en 2006, Tesla Motors anuncia la fabricación de un auto deportivo 100 % eléctrico, el cual sería entregado en el año 2008 por un precio de 98 950 USD. Hoy día, Tesla es la empresa referente de los vehículos eléctricos.

De acuerdo con el “Global EV Outlook” y el pronóstico de la Agencia Internacional de Energía [AIE, 2019a], en 2018 la flota de vehículos eléctricos (VE) en el mundo excedió los 5.1 millones de unidades, duplicando la cifra registrada en 2017. En este contexto China fue el mercado más grande al generar ventas de 1.1 millones de unidades en 2018, para llegar a un total de 2.3 millones de unidades registradas, aproximadamente el 45 % de

la cifra global. En términos relativos, Noruega es la punta de lanza a nivel mundial debido que los VE representan el 46 % de las ventas de unidades en ese país para el año 2018. Estos niveles superan a los mercados de VE en China y Estados Unidos.

ANÁLISIS DE TENDENCIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA VE

Tendencias del mercado

El cuadro 1 resume la forma como los registros y las ventas se distribuyen de manera internacional. Cabe destacar que la teoría de Fisher y Pry [1971], apoyada en muchos estudios de mercado, sostiene que, una vez alcanzando un grado de influencia de más de 2 %, las ventas aumentan y capturan el mercado. Naciones como Noruega y China han superado ese porcentaje, lo que asegura mayor éxito de presencia de VE en los siguientes años. En México, las ventas de autos eléctricos son muy bajas y no pasan de 1 % entre híbridos y eléctricos [Semarnat, 2018].

Cuadro 1. Parque vehicular de VE para 2018

Parque de VE	2017 (miles)	2018 (miles)	2018 (%) ventas interno
Mundo	3 100	5 100	n.a.
China	1 200	2 300	3.9
Unión Europea (UE)	n/d	1 200	8
EE.UU.	750	1 117	6.39
Noruega	176	290	46
Reino Unido	135	198	17
Suecia	43	66	8
Francia	121	165	2.2
España	16	28	0.9
México			0.02

Fuente: AIE, EV World Outlook 2019, <<https://cutt.ly/cCNSvIL>>; AIE, Hybrid & Electric Vehicle, Technology Collaboration Programme, 2019 [Semarnat, 2018].

Políticas públicas en México y otros países

En el cuadro 2 se muestran las principales políticas que incentivan el uso de VE, el efecto económico que generan, así como las limitantes que tienen estos incentivos. Una medida económica para incentivar el uso de estos vehículos es el pago de la tenencia, sin embargo, en estos tiempos se considera que la tenencia está en un nivel muy bajo como para realmente incidir en el cambio al uso de vehículos con una tecnología más limpia, lo cual se refleja como menores emisiones de CO₂ por kilómetro recorrido. Si el vehículo es de cero emisiones, queda exento de pagar tenencia. Sin embargo, en algunos países de Europa la tenencia es mucho más alta que en México. Otra medida para reducir los gases criterio y de CO₂ es el programa de verificación, aunque no es estricto con los autos, sobre todo con los vehículos de carga y los autobuses. Aunque ese programa ha incentivado comprar autos más nuevos, aún no logra que se compren vehículos eléctricos. Se considera también que el impuesto sobre automóviles nuevos es muy bajo y debería diferenciarse de acuerdo con los niveles de CO₂/km del auto nuevo, lo cual es de práctica común en la Unión Europea.

En el cuadro 3 se observa que en Noruega hay incentivos más fuertes para desarrollar un mercado de VE. Estas medidas son muy amplias. Por ejemplo, el impuesto vehicular es notablemente reducido para vehículos eléctricos.

Al ampliar nuestro análisis sobre los VE y generar un criterio con base en lo descrito en el cuadro 4, podemos representar mediante un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) algunos de los temas que los vehículos eléctricos enfrentarán, mismos que empresas, sociedad y autoridades tendrán que atender a medida que la sustitución ocurre.

Cuadro 2. Políticas públicas para incentivar el mercado de VE

Incentivo/política	Descripción	Beneficio	Limitante
Tenencia	Si el vehículo cuesta más de 250 000 MXN debe pagar un impuesto anual equivalente al 3 por ciento.	Si el vehículo es de cero o bajas emisiones, queda exento.	No en todos los estados se paga tenencia, así muchas personas no ven el beneficio.
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Impuesto federal que depende del precio del vehículo, si el costo es menor a 229 360 MXN. Si el precio es mayor a 690 460 MXN, la tarifa se congela en 7 por ciento.	Si el vehículo es de cero o bajas emisiones, queda exento.	La mayoría de los vehículos eléctricos rebasan los 500 000 MXN en precio de venta, por lo que solo un sector de la población accede a este beneficio.
Verificación vehicular	Es una revisión de los gases tóxicos que desprende la combustión del motor de combustión interna. Por cada millón de partículas que se emiten en forma gaseosa, el máximo contenido de hidrocarburos debe ser de 100 (HC ppm), y que la suma de monóxido y dióxido (CO + CO ₂) no supere el 16.5 % en esa misma proporción de mezcla.	Si el vehículo es de cero o bajas emisiones, queda exento.	Solo en 16 estados la verificación es obligatoria. No existe este incentivo en todos.
Meta 2030 de la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica	El 5 % de las ventas de vehículos ligeros y pesados serán híbridos y eléctricos.	Sin beneficio al consumidor.	Costos de los VE y la falta de instrumentación en leyes para alinear a los productores.
Meta 2050 de la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica	El 100 % de las ventas de vehículos ligeros y pesados serán eléctricos.	Sin beneficio al consumidor.	Costos de los VE y la falta de instrumentación en leyes para alinear a los productores.

Fuente: Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica, Visión 2030, Gobierno de la República, México, 2018.

Cuadro 3. Noruega. Incentivos para VE

Tipo de política	Descripción
Incentivos (vehículos)	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de los impuestos de compra o de importación (desde 1990) para VE. • Desde 2001 el 25 % del IVA de la compra de un VE es deducible. • En el periodo 1997 a 2017 se suprimió el impuesto por uso de carreteras para este tipo de vehículos. • Desde 2018 hay un descuento de 50 % al impuesto por uso de carreteras para VE. • Cuotas de parquímetros a 50 % de la tarifa estándar. • Impuesto vehicular (tenencia) reducido a 40 por ciento. • Compensación fiscal para “chatarrazar” los vehículos de combustión interna. • Flexibilización para la obtención de licencias de manejo para VE.
Meta (vehículos)	Para el 2025 se espera que el total de las ventas comprenda vehículos eléctricos con batería.
Incentivos (cargadores)	Disponibilidad en el mercado de cargadores para casa. Cobertura de cargadores públicos en todo el territorio.
Meta (cargadores)	Cambio tecnológico para contar con cargadores rápidos.

Fuente: AIE [2019].

Cuadro 4. Análisis de FODA

Fortalezas <ul style="list-style-type: none"> • Costo de combustible más económico. • Motor más eficiente. • Menor ruido. • Menor costo de mantenimiento (menos partes mecánicas). 	Oportunidades <ul style="list-style-type: none"> • Cargadores domésticos. • Beneficios fiscales. • Estaciones de servicio simplificadas (menos regulación que una gasolinera).
Debilidades <ul style="list-style-type: none"> • Pocas estaciones de servicio (electrolíneas). • Poca gente especializada (mecánicos y técnicos para mantenimiento de baterías y motores eléctricos de avanzada). • Alto costo inicial. • Menor autonomía. 	Amenazas <ul style="list-style-type: none"> • No solo el vehículo es más caro, la mayoría de la población tiene escasos recursos. • Poca preparación industrial para la fabricación de baterías y su reciclaje.

Metodología

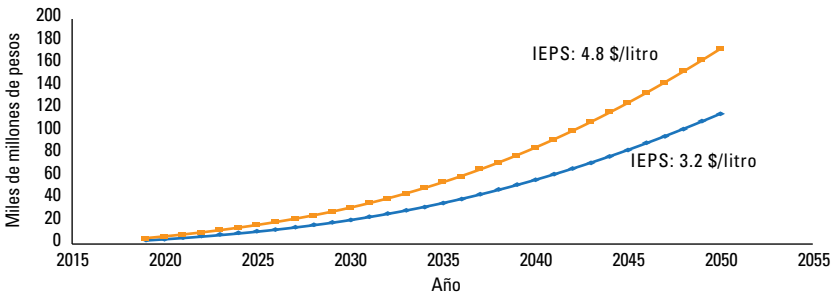
Implementamos un modelo de difusión [Fisher y Pry, 1971] para calcular los efectos de pérdidas fiscales de la Secretaría de Hacienda para el 2019-2050. Para el modelo usamos datos de 1) ventas de automóviles particulares, 2) parque vehicular de gasolina, 3) de vehículos eléctricos, 4) de registros de autos y 5) de distancia recorrida en auto VE. Este modelo produce niveles de parque vehicular en la calle, tanto de VE y de gasolina. Al usar esos datos podemos calcular las pérdidas de recaudación fiscal al contraerse el mercado de vehículos de combustión interna año con año hasta el 2050. También usamos datos de la Estrategia Nacional de Movilidad para este trabajo.

RESULTADOS DEL IMPACTO DE VE A 2050

En este tenor, nuestros cálculos indican lo siguiente. Para el año 2050 la proporción del parque vehicular estaría compuesto por 33.59 % de VE y 64 % de vehículos de gasolina. La sustitución no es completa, sin embargo, es un alto nivel de adopción de VE para ese año. Esto indica que el país necesitará contar con suficiente abasto de gasolina para 2050 y tendrá que refinar su propia gasolina para evitar importarla, así reforzar su soberanía energética y favorecer otras industrias eslabonadas con la refinación.

La gráfica 1 muestra la caída en recaudación si se compara con un cambio tecnológico gradual con adopción de VE (en el cual, eventualmente, todo el parque vehicular se compone de VE) y un consumo de gasolina que gradualmente se contrae. Las proyecciones reflejan la escalonada adopción del VE y por ello las pérdidas aumentan poco a poco. Este último incluye solo un parque vehicular con gasolina. La gráfica 1 incluye dos niveles del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Las pérdidas para la Secretaría de Hacienda y Crédito

Gráfica 1. Caída en recaudación después de adopción de VE



Fuente: elaboración propia.

Público (SHCP) serían muy grandes si se comparan con los niveles de recaudación del IEPS de este año.

Estos cambios en los niveles de recaudación del IEPS ligado con la gasolina se basan en un modelo de difusión de Marchetti [1977] y en Fisher y Pry [1971]. Estos modelos se han adaptado al caso del mercado de autos de México y sus niveles de consumo de gasolina. Nuestros cálculos muestran que para el año 2050 este consumo caerá después de la adopción de los VE en México.

En el cuadro 5 se muestra con más detalle la misma información de la gráfica 1. Se observa que los niveles de recaudación podrían contraerse entre 2019-2050 después de la adopción de los VE en México y tomando supuestos con respecto de los niveles de IEPS de recaudación. Estas pérdidas afectarían a la SHCP y a Pemex por la caída en ventas de gasolina. En el cuadro 5 una columna indica las pérdidas de recaudación anuales y la otra columna es de carácter acumulativo para ilustrar que las pérdidas cuando se acumulan pueden ser muy grandes.

Nuestro análisis también establece dos casos de IEPS para el cálculo de su recaudación cuyos resultados estiman que la SHCP podría dejar de recaudar entre 3 247 millones de pesos, como fue en el año 2019, a 21 000 millones de pesos en 2030. Los escenarios indican pérdidas anuales entre 115 000 millones y 173 000 millones de pesos solo para 2050. En 2022 las pérdidas podrían llegar 6 647 millones (con un incremento en IEPS de

3.2 pesos por litro a 9 971 millones (con un IEPS de 4.8 pesos por litro), asumiendo que los VE se empiezan adoptar gradualmente. Estos escenarios de VE ilustran el desafío de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) para la economía nacional.

**Cuadro 5. Pérdidas potenciales de recaudación (2019-2050)
después de adoptar VE. IEPS de 3.2 pesos por litro
(millones de pesos)**

Año	Escenario 3.2 \$/litro		Escenario 4.8 \$/litro	
	Por año	Acumulado	Por año	Acumulado
2019	3 247.23	3 247.23	4 870.85	4 870.85
2020	4 278.17	7 525.41	6 417.26	11 288.11
2021	5 409.44	12 934.84	8 114.15	19 402.27
2022	6 647.70	19 582.55	9 971.55	29 373.82
2023	7 999.82	27 582.37	11 999.73	41 373.55
2024	9 472.76	37 055.13	14 209.14	55 582.69
2025	11 073.58	48 128.70	16 610.37	72 193.06
2026	12 809.37	60 938.07	19 214.05	91 407.11
2027	14 687.21	75 625.28	22 030.81	113 437.91
2028	16 714.10	92 339.37	25 071.14	138 509.06
2029	18 896.88	111 236.26	28 345.33	166 854.38
2030	21 318.44	132 554.70	31 977.67	198 832.05
2031	23 929.81	156 484.51	35 894.72	234 726.77
2032	26 736.92	183 221.43	40 105.37	274 832.14
2033	29 747.39	212 968.82	44 621.08	319 453.23
2034	32 968.40	245 937.21	49 452.60	368 905.82
2035	36 406.60	282 343.81	54 609.89	423 515.72
2036	40 067.99	322 411.80	60 101.98	483 617.70
2037	43 957.86	366 369.66	65 936.78	549 554.48
2038	48 080.54	414 450.20	72 120.82	621 675.30
2039	52 439.48	466 889.68	78 659.22	700 334.52
2040	57 036.97	523 926.65	85 555.46	785 889.98
2041	61 874.22	585 800.87	92 811.33	878 701.31
2042	66 951.19	652 752.06	100 426.78	979 128.09
2043	72 266.56	725 018.63	108 399.85	1 087 527.94
2044	77 817.76	802 836.39	116 726.64	1 204 254.58
2045	83 600.91	886 437.30	125 401.37	1 329 655.95
2046	89 610.69	976 048.00	134 416.04	1 464 071.99
2047	95 840.39	1 071 888.38	143 760.58	1 607 832.58
2048	102 281.83	1 174 170.22	153 422.75	1 761 255.32
2049	108 925.40	1 283 095.61	163 388.10	1 924 643.42
2050	115 760.00	1 398 855.61	173 640.00	2 098 283.42

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIÓN

En este trabajo se presentan los efectos de pérdidas fiscales para la SHCP y Pemex para el periodo 2019-2050 al usar un modelo de difusión. Para el modelo usamos datos de: 1) ventas de automóviles particulares, 2) parque vehicular de gasolina y 3) parque vehicular de VE, 4) de registros de autos, y 5) de distancia recorrida de auto VE. El modelo reproduce niveles de parque vehicular en la calle tanto de VE y de gasolina. Con esos datos podemos calcular las pérdidas de recaudación fiscal cuando el mercado de gasolina de autos de combustión interna se contrae año con año hasta 2050. También se usaron datos de la Estrategia Nacional de Movilidad.

Se espera que las pérdidas de SHCP debido a la caída en recaudación de consumo de gasolina alcancen altos niveles, y eso depende del grado de IEPS por litro de gasolina consumida. Sin embargo, puede ser que las ventas de VE no sean tan rápidas y eso reduzca las posibles pérdidas para SHCP. El efecto de adopción de los VE sería negativo para SHCP, por ello necesitan nuevos impuestos o una reforma fiscal para compensar las pérdidas. La economía mexicana necesita empezar a mitigar los efectos de contaminación y de gases de CO₂ para combatir el cambio climático basándose en la adopción masiva de autos eléctricos. Sin embargo, esto implica profundos cambios en: a) el parque vehicular del país y en el ritmo de ventas de VE, y b) en su infraestructura (capacidad de generación) eléctrica. El país necesita reducir el impuesto de compra de VE y otros incentivos, como aumentar el costo de tenencia de autos de gasolina para desalentar el uso del mismo, así como instalar más infraestructura en sus grandes ciudades.

Dado que la adopción de los VE aún no es completa en el parque vehicular total, estas proyecciones indican que el país necesitará tener suficiente abastecimiento de gasolina, así como de generación eléctrica para 2050, tendría que refinar su propia gasolina para evitar importarla y así reforzar su

soberanía energética al favorecer otras industrias eslabonadas con la refinación.

REFERENCIAS

- Agencia Internacional de Energía (AIE) [2019a], “Global EV Outlook 2019. Scaling up the transition to electric mobility”, París, consultado en <<https://cutt.ly/vC06I5e>>.
- _____ [2019b], “Hybrid & Electric Vehicle, Technology Collaboration Programme”, reporte 2019.
- California Air Resource Board [2021], Zero Emission Vehicle Programme, consultado en <<https://cutt.ly/JC05zER>>.
- Fisher, J. C. y R. H. Pry [1971], “A simple substitution model of technological change”, *Technol. Forecast. Soc. Chang.* 3 (1): 75-88.
- Idaho National Laboratory [2010], “History of electric cars”, consultado en <<https://cutt.ly/FC06wPx>>.
- Marchetti, C. [1977], “Primary energy substitution models: on the interaction between energy and society”, *Technol. Forecast. Soc. Chang.* 10: 345-356.
- Semarnat [2018], “Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica: Visión 2030”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, consultado en <<https://cutt.ly/uMKdEeH>>.
- Vepachedu, S. [2017], “The history of the electric car”, *Andhra Journal of Industrial News*: 14-27, consultado en <<https://cutt.ly/BC2qVhN>>.

8. ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA Y DESDE MÉXICO*

Jorge Basave Kunhardt

INTRODUCCIÓN

La inversión extranjera directa (IED) es aquella que una persona física o una entidad jurídica realiza en un país extranjero con un fin económico empresarial a largo plazo, es decir, con la intención de crear un vínculo duradero (a diferencia de las inversiones de portafolio). Para su registro, se considera IED a partir de la adquisición de un 10 % del control de una empresa filial en el extranjero. Los estudios teóricos y empíricos sobre el tema han aumentado desde la expansión de las empresas multinacionales en el periodo de posguerra; entre los primeros encontramos a Hymer [1960], Vernon [1966], Johanson y Vahlne [1977], Bain [1963], Caves [1982], Dunning [1988].

La globalización, y en especial la apertura del conjunto de economías cerradas en el continente americano y en Europa del Este a finales del siglo XX y principios del XXI, disparó los flujos de IED en el mundo. Durante 1999 y 2000 esta creció más que cualquier otro agregado económico relevante: el producto interno bruto (PIB) mundial, la inversión doméstica o el comercio internacional [Informe sobre las inversiones en el mundo (WIR, por sus siglas en inglés), 2001: 9]. En la región latinoamericana, durante la segunda mitad de los años noventa se triplicó la recepción de IED y en la siguiente década se hicieron

* Agradezco a Erika Martínez e Iris Velazco la elaboración de los cuadros, las gráficas y el mapa que aparecen en este trabajo.

presentes las “multilatinas”, empresas multinacionales, especialmente brasileñas y mexicanas, que entraron a competir en los mercados internacionales por la vía directa.

Después de un breve recuento histórico, este escenario sirve de marco al periodo del posicionamiento de la inversión directa extranjera en México y el del capital mexicano en el exterior expuesto en este texto. La intensidad y la naturaleza de ambas actividades se relacionan de diversas formas con la estructura y el nivel de desarrollo económico de un país, es dependiente de ellos y, a la vez, los influye [Narula, 1996: 11].

Para efectos de este trabajo distinguiremos entre inversión extranjera directa de entrada (IEDE), e inversión extranjera directa de salida (IEDS).

Las tres formas en que fluye la IED son: 1) nueva inversión, 2) reinversión de utilidades, y 3) movimiento de capital entre empresas del mismo grupo (generalmente créditos de la matriz a las filiales). Según su destino, la IED va a la creación, partiendo de cero, de una nueva empresa, planta industrial, de servicios o de comercio, o bien a añadirle instalaciones o equipo, conocidas estas como inversiones *greenfield*. De manera alternativa, se destina a la adquisición de una empresa ya establecida y/o a la fusión/asociación con una empresa ya instaurada, y se le clasifica en la categoría de fusiones y adquisiciones (FA).

¿Cómo se relaciona la IEDE con la economía de un país? Esta inversión tiene un impacto directo sobre un conjunto de variables, expuestas aquí de forma resumida, determinantes para el crecimiento económico de un país:

- a) La creación de infraestructura productiva, comercial o financiera cuando se trata de nueva inversión o de nuevo capital de trabajo en sus múltiples formas para mantener operando el capital previamente invertido.
- b) La generación de empleo para su operación, en todos los casos cuando se trata de una nueva empresa. En una FA no

necesariamente se traduce en nuevo empleo, pudiendo incluso ser el caso de una disminución cuando se procede a una reestructuración en la operación de la empresa.

- c) La entrada de divisas extranjeras al país.
- d) La potencial generación de recursos fiscales.
- e) La creación o ampliación de cadenas productivas internas con efectos multiplicadores en la inversión y el empleo.
- f) Potenciales derramas tecnológicas hacia otros sectores económicos nacionales de forma horizontal y/o vertical.

En d) y f) advierto de su potencialidad porque dependerá, en el primer caso, de la generación de utilidades y, en el segundo, de la disposición y capacidad de la empresa multinacional inversora para transferir tecnología. Este segundo punto está sujeto a múltiples debates teóricos y prácticos, pero no son objeto de este estudio. El único comentario al respecto es que un factor indispensable para inducirlo, de acuerdo con experiencias históricas en varios países, es una política industrial eficaz en la economía receptora.

En el caso de México, una apreciación de la importancia de la IEDE se encuentra en su relación con el PIB que en 2020 fue de 2.67 %, lo que representa un porcentaje similar al de toda la inversión pública en el mismo año (2.8 por ciento).¹

Vale advertir que, aunque se trata de un porcentaje importante es menor que la de la otra gran economía en América Latina: Brasil, en donde la relación es de 3.28 %. También superan a México en esta relación otras economías de la región: Uruguay (3.80 %), Chile (5.00 %) y Costa Rica (5.20 %) [Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021: 124].

Igualmente, la IEDS impacta un conjunto de variables económicas, a saber:

¹ El periodo con la proporción más alta ha sido 2001-2008, con un promedio anual del 3.0 %. A partir del año siguiente descendió (Lichtensztein [2012: 40-41], con datos de la Secretaría de Economía y del Fondo Monetario Internacional).

- a) Influye positivamente sobre lo que se conoce como “la marca país”, es decir, promueve la adquisición de bienes y servicios producidos por el país inversor cuando genera una imagen positiva en el mercado internacional.
- b) Potencialmente desencadena exportaciones desde el país inversor. Este punto también es polémico y sujeto a varios requisitos. Puede en varios casos y circunstancias ocasionar lo opuesto. En Basave [2019] se encuentra un análisis para diferentes resultados de varias empresas multinacionales (EMN) mexicanas.
- c) Potencialmente, un aprendizaje tecnológico, desde la filial hacia el conjunto empresarial inversor, e incluso hacia la economía sede, lo que se denomina transferencia tecnológica en reversa. En este caso, uno de los factores determinantes es la capacidad (y la política) de absorción tecnológica de la empresa inversora [Liu y Buck, 2007; Zitien *et al.*, 2012] y de nuevo, la política industrial del país sede de la EMN.

Por lo expuesto, es posible afirmar que la IED en ambos sentidos, en particular el de entrada, representa un vínculo con el mundo de gran importancia económica para nuestro país.

La IED privada, es decir, la inversión empresarial, de capitales privados, es motivada por razones económicas buscando créditos financieros para el consorcio que lo realiza, a corto o a largo plazos. Por su parte, las inversiones de los Estados nación como pueden ser los fondos soberanos de inversión (SWF, por sus siglas en inglés) pueden tener objetivos estratégicos de otra índole. Pero en ambos casos, su dinamismo tiene una relación directa con dos conceptos que pueden parecer apreciaciones subjetivas: la confianza y la imagen, pero que en el universo del desplazamiento internacional de recursos resultan ser condicionantes indispensables en las decisiones de inversión, para dar inicio y para mantener continuidad en su movimiento.

Por esta razón siempre están presentes sustentando el destino y el monto de la inversión, y en cualquier análisis sobre la IED debemos tomarlos en consideración, lo cual se hace en el último apartado de este trabajo en el que se realiza un análisis de coyuntura.

Este capítulo se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado se lleva a cabo un breve recuento histórico de la IED hacia y desde México partiendo de finales de los años ochenta, cuando inicia un crecimiento exponencial de ambas variables; en los siguientes dos apartados se analizan, por separado, el comportamiento y la estructura actual de la IEDE y la IEDS. El cuarto apartado se dedica a la coyuntura en 2021, desglosando la IED en sus tres componentes para intentar dibujar posibles escenarios en el futuro inmediato, dando paso a las conclusiones.

Finalmente, presentamos una advertencia al lector sobre las fuentes de datos de IED en México. Se recurre a los datos de flujos del Banco de México (salvo indicación en contrario) que es la más exacta porque registra exclusivamente IED efectiva y no le suma notificaciones de inversión previstas o inversiones programadas, como proceden algunas otras fuentes nacionales e internacionales. Es importante también considerar que en cada trimestre el Banco de México revisa y actualiza los datos del trimestre inmediato anterior, por lo que nunca habrá coincidencia entre sus reportes consecutivos (trimestrales y anuales), y el último publicado (preliminar) está sujeto a un posterior ajuste. Las fuentes internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Unctad, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, etc.) que basan su información en el Banco de México, por razones evidentes no lo hacen, es decir, no pueden proceder a modificar anualmente sus publicaciones, por lo que siempre encontraremos datos diferentes a los de su fuente original una vez que ha sido actualizada.

BREVE RECUENTO HISTÓRICO

La brecha en México entre la IEDE y la IEDS acumuladas (*stock*) es muy amplia, más de 400 000 millones de dólares a finales de 2021. Siempre ha sido así, incluso cuando despegó con gran ímpetu la IEDS mexicana en los años noventa debido a que, en el marco de la apertura económica del país y la eliminación de restricciones a la inversión extranjera, esta fluyó cuantiosamente desde mediados de la década anterior (gráfica 1). Previamente, por casi un siglo, la presencia de la IEDE fue constante mientras la inversión mexicana en el extranjero tuvo una actividad poco considerable.²

La evolución de la relación entre ambas formas de IED en economías en desarrollo similares a la mexicana sigue una pauta muy parecida. Inicialmente se observan largos periodos de IEDE desde economías desarrolladas con varios propósitos: asegurar abastos de materias primas para su propio crecimiento industrial (minería), financiar el incipiente crecimiento de la economía huésped (banca), y consecutivamente para participar en sus primeras etapas de industrialización (manufacturas, ferrocarriles, etc). Esta aumenta a medida que en la economía huésped crece y se amplía la demanda, mientras que la IEDS es todavía precaria o inexistente.

En México, los dos primeros propósitos corresponderían a la etapa del porfiriato, y el tercero, a un largo periodo desde el fin de la etapa revolucionaria en adelante en que arribó extensa inversión, principalmente de Estados Unidos a las industrias automotriz, química, farmacéutica, del tabaco, etcétera.

En este amplio escenario de la historia de México la IEDE ha sido documentada extensamente y para el propósito de este

² Durante los años setenta algunas grandes empresas mexicanas invirtieron en América Latina y Estados Unidos, pero con la crisis estructural de la economía que estalló en 1981 se desprendieron de sus inversiones en el exterior [Basave, 2016: 48-50].

apartado solo cabe mencionar algunos ejemplos: Cosío Villegas [1965], Rosenzweig [1974], Ceceña [1976], Hansen [1971], Sepúlveda y Chumacero [1973], Fajnzylber y Martínez Tarra-gó [1976], Hamilton [1983] y Cordero [1983].

En el cuerpo teórico del paradigma ecléctico sobre la IED [Dunning, 1988; Dunning y Narula, 1996] la relación de ambas formas a la que nos referimos corresponde a la segunda etapa en la cual la IEDE acude para aprovechar el crecimiento del poder adquisitivo de los mercados internos, generalmente en la forma de sustitución de importaciones, mientras que la IEDS se mantiene a niveles muy bajos, buscando nuevos mercados y/o siguiendo el crecimiento del comercio con territorios colindantes [Narula, 1996: 27-28]. Según este cuerpo teórico, con el crecimiento económico en estas naciones sus mayores empresas tienden a la internacionalización y a la IEDS.

Las condiciones para un renovado impulso a la IED en el mundo entero se concretaron con la evolución de la globalización y de la segmentación de la producción internacional. De ahí en adelante, la IED creció exponencialmente.

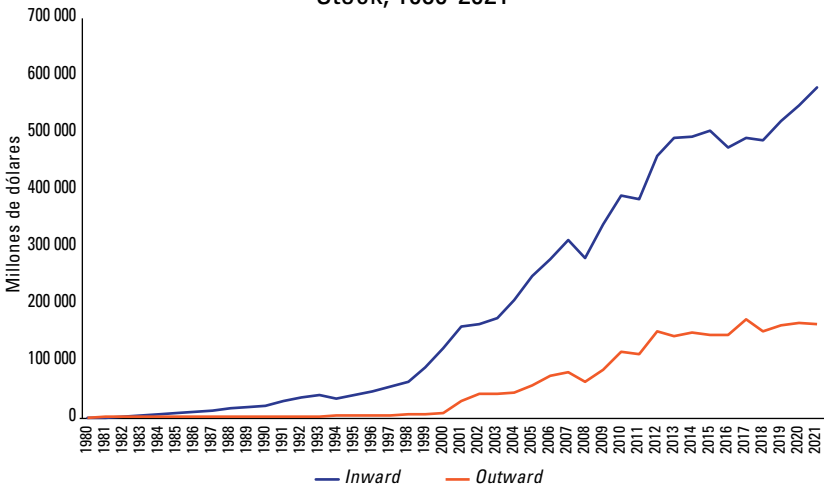
En el caso mexicano, el dinamismo de la inversión en ambos sentidos apareció a finales de los años ochenta y continuó de manera acelerada durante los siguientes veinte años. Esto se debió al cambio de modelo de acumulación de capital en México, dejó atrás el modelo protegido, sustitutivo de importaciones, para abrir abruptamente la economía [Aspe, 1992 y 1993; Mattar *et al.*, 2002: 5-7]. Las reservas (*stock*) de IEDE pasó de 13 735 millones de dólares (md) en 1987 a 55 810 md en 1997 y a 311 647 md en 2007 (un crecimiento de más de 2 000 % en 20 años), mientras que para el mismo periodo la IEDS pasó de 2 294 md a 5 327 md y a 81 329 md (un crecimiento cercano a 3 500 % (véase la gráfica 1).

La crisis financiera global que estalló en 2008 trajo consigo cambios importantes en las tendencias de ambas variables que serán analizadas a nivel de flujos anuales en los siguientes apartados.

El giro de la política económica de México hacia la apertura, al eliminar barreras a la IEDE encontró una respuesta inmediata del capital internacional. A su vez, un conjunto de las mayores empresas mexicanas inició su participación directa en los mercados internacionales, buscando nuevos al norte y también al sur aprovechando la apertura económica generalizada. La conversión de las mayores empresas mexicanas en multinacionales tuvo una relación directa con la apertura. Se trató de una estrategia defensiva para lograr mayores niveles de competitividad y fortaleza grupal evitando así ser engullidas por la entrada del capital trasnacional al país [Basave, 2016: 54-58].

Debido a la atracción del mercado mexicano para el capital extranjero, comparado con el reducido número de multinacionales mexicanas, la brecha entre IEDS e IEDE tendió a ampliarse de modo considerable a lo largo de todo el periodo que analizamos (gráfica 1).

Gráfica 1. IED de entrada y salida de México.
Stock, 1980-2021



Fuente: United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), FDI Stat On-line database. Ginebra, Unctad <<https://cutt.ly/cMKgwmU>>.

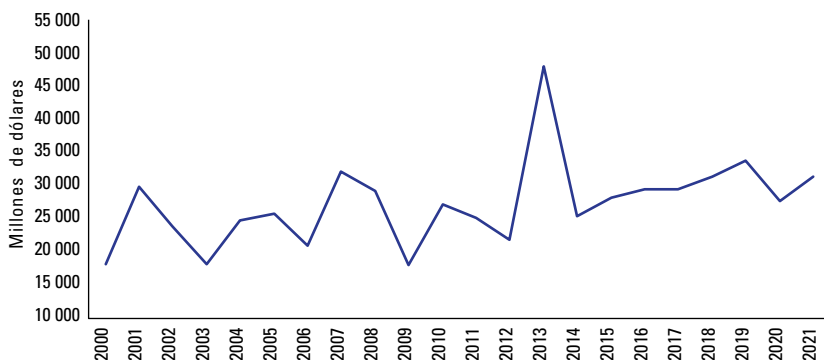
LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA MÉXICO (IEDE)

El flujo de IED hacia América Latina tuvo un pico en 1997 en el marco de los procesos de apertura económica y privatizaciones en la región, y experimentó otro periodo de auge entre 2011 y 2013 durante el *boom* de los precios de materias primas que contrarrestó, en cierta medida, las repercusiones de la crisis financiera internacional de 2008 que afectó de manera negativa el total de los flujos de IED a nivel internacional [BID, 2020: 7-8].

En el caso de México, como se observa en el apartado anterior, durante los años noventa y los primeros años del presente siglo se experimentó un flujo constante y creciente de IED. Al sobrevenir la crisis global en 2008 el flujo disminuyó 3 000 md en relación con el año previo, y en 2009 disminuyó otros 11 000 md, una caída adicional del 38 % (gráfica 2).

Sin embargo, debido a que el impacto de la crisis fue mayor en el conjunto de economías desarrolladas que en las regiones asiática y latinoamericana, mientras en el primer conjunto los

Gráfica 2. Flujos de IED anual entrada, 2000-2021



Fuente: United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *FDI Stat On-line database*. Ginebra, Unctad, <<https://cutt.ly/tMKglfl>>. De 2013 en adelante: Banco de México, *Balanza de pagos*, <<https://cutt.ly/IMKgmp>>.

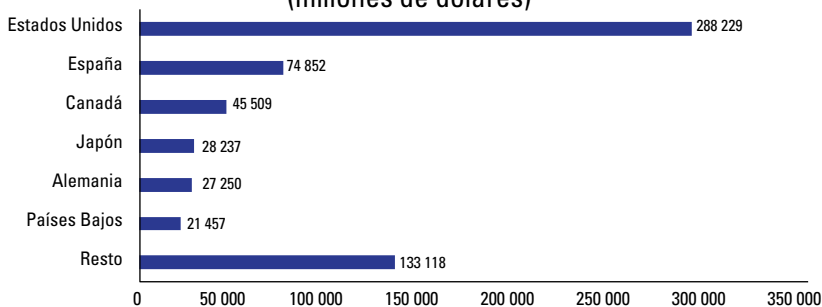
flujos siguieron a la baja; en México entre 2010 y 2019 el promedio anual de flujos de IEDE (13.3 %) superó el de los 10 años previos.

Respecto al comportamiento de este indicador, con una estructura sumamente concentrada, deben destacarse tres acontecimientos: a) la permanencia ligeramente declinante de un inversor de mucho mayor poder económico; b) la lenta participación de otros actores (por consiguiente alterando la estructura) que llevan muchas décadas presentes en sectores manufactureros y, de modo reciente, en el sector financiero; c) la aparición relativamente nueva de un inversionista de gran potencial, lo que reclama el diseño de una política de atracción, selectiva en cuanto a sectores de oportunidad.

El principal inversor externo por mucho, desde inicios del siglo xx ha sido Estados Unidos. La IED acumulada (*stock*) de ese país en México entre 1999 y el primer trimestre de 2021 fue de 47 % con 288 229 md (gráficas 3 y 4).

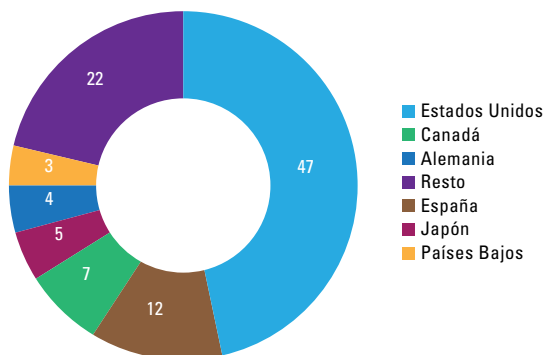
Esta concentración con el vecino del norte dura más de un siglo, y aunada al peso de ese país como destino de nuestras exportaciones: más del 75 % del total, nos muestra su relevancia en las relaciones económicas bilaterales. Sin embargo,

Gráfica 3. IEDE acumulada por país de origen, 1999-2021 1T
(millones de dólares)



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

Gráfica 4. IEDE acumulada por país de origen (%), 1999-2021 1T



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

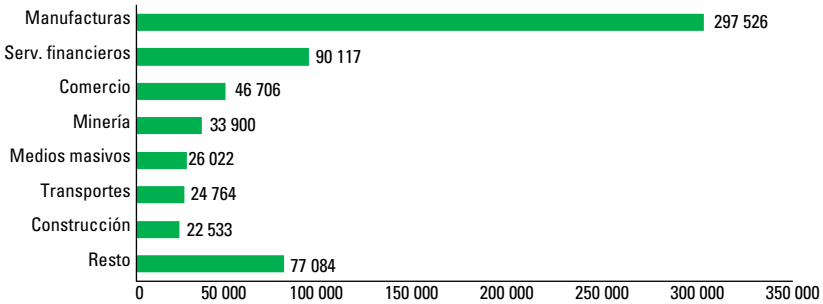
aparece una tendencia hacia la diversificación de los inversionistas, aunque muy lenta en el tiempo al comparar la estructura de la gráfica 3 con la de hace 50 años, cuando la IEDE acumulada entre 1961-1970 mostraba a Estados Unidos con 81.95 %, Alemania: 1.98 %, Canadá: 1.74 %, Holanda: 1.35 % y Japón 0.66 por ciento.³ Destacan, además de la disminución de Estados Unidos, la aparición de España y la evolución de Canadá y Japón.

El sector prioritario de inversión es el manufacturero, con el 48.1 % del *stock* acumulado durante el mismo periodo, entre 1999 y el primer trimestre de 2001, seguido por los servicios financieros, (14.6 %), el comercio (12.5 %) y la minería (7.5 %) (gráficas 5 y 6).

La participación extranjera en el sector de servicios financieros se amplió de modo considerable pocos años después del proceso de reprivatización de la banca que tuvo lugar entre 1984 y 1991 [Basave, 1996: 181-192], cuando los compradores, en su mayoría accionistas de casas de bolsa, vendieron

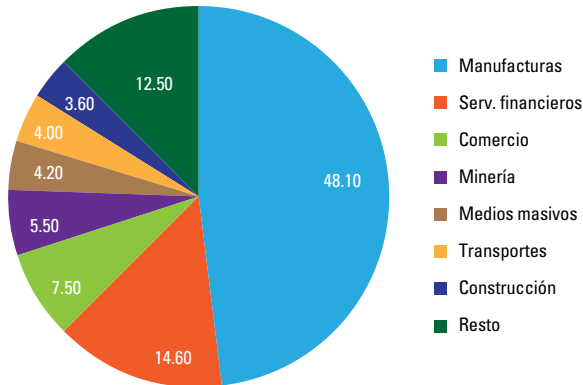
³ Elaboración propia con datos de Sepúlveda y Chumacero [1973: 124].

**Gráfica 5. IEDE acumulada por sector de destino, 1999-2021 1T
(millones de dólares)**



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

Gráfica 6. IEDE acumulada por sector de destino (%), 1999-2021 1T



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

prácticamente el total de la banca comercial nacional a la banca extranjera.

La extranjerización comenzó con la ampliación de los límites de la participación extranjera en la banca estipulado en

el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1995 [Hernández y López, 2001: 377-388], de tal forma que en 2001 la IED de Estados Unidos tenía el 66.1 % de la banca mexicana y la de España el 15.6 % [Girón y Levy, 2005: 87]. De ahí en adelante entró también la inversión de Canadá y de Hong Kong, así la IED se dirigió a otras entidades del sistema financiero mexicano: seguros, fondos de pensión, Sofores, etc. Para 2011 los cuatro mayores bancos extranjeros en México junto con Banorte (único mexicano de gran tamaño) controlaban el 74 % de los activos de la banca en el país [Levy y Domínguez, 2014: 109].

Grandes cadenas estadounidenses como Walmart han invertido en el sector comercial en México convirtiéndose en gigante oligopólico y, por su parte, la IED canadiense mantiene una proporción importante en la minería mexicana [Gutiérrez, 2021].

Entre las nuevas presencias inversionistas se encuentra China, aunque en cantidades limitadas, pero que representa un potencial interesante por su capacidad inversora y su interés, hecho realidad, por participar en algunos países de América Latina, como ya lo hace en Brasil, Perú, Venezuela, Panamá y Argentina [Yue, 2013: 210]. México debería implementar una estrategia puntual de atracción de la IED china si realmente quiere consolidar esta opción, como recomiendan desde hace tiempo especialistas en el tema [Dussel, 2014: 328-335].

La IED china en México es insignificante en la estructura total de IEDE: para 2012 representaba el 0.1 % del valor y 0.9 % del número de empresas que tuvieron flujos de IED hacia el país [Dussel, 2014: 286-287].⁴ El total invertido se concentra

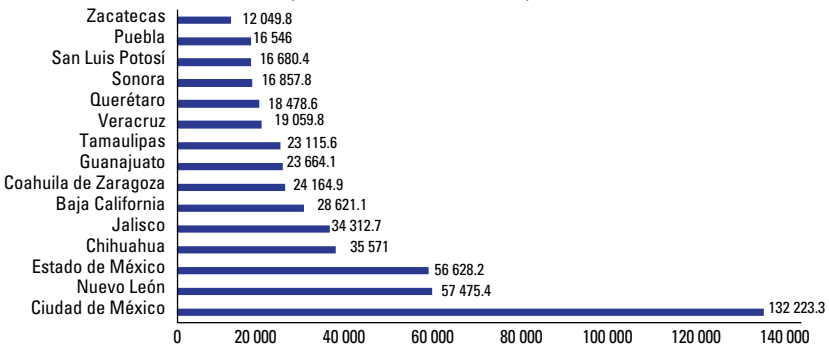
⁴ El autor, en todos sus textos sobre la IED china, advierte tener reservas en las cifras debido a la gran disparidad entre los datos oficiales en México (Secretaría de Economía) y de China (Ministerio de Comercio de la República Popular China, Mofcom), así como otras fuentes (Cepal, etc.).

en pocas empresas, alrededor de siete, que representaron más del 80 % de la IED china en México entre 1999 y 2012, destacan los sectores de minería, comercio y manufacturas.

Los sectores en los que se han colocado recientemente inversiones chinas de cierta cuantía son en perforación de petróleo y gas, así como en tramos de la vía férrea del Tren Maya.⁵

Finalmente, en este apartado destacamos que el tema más urgente por resolver en cuanto a la recepción de IED es su distribución en el territorio nacional. Más del 83 % de las reservas (*stock*) para el mismo periodo se encuentra en las zonas centro y norte del país (gráficas 7 y 8), siendo el estado de Veracruz el único fuera de estas zonas que se encuentra entre los 10 primeros receptores. Se trata del mayor reto para la política económica del país que solo podrá resolverse con una política industrial concertada con el sector privado nacional y extranjero.

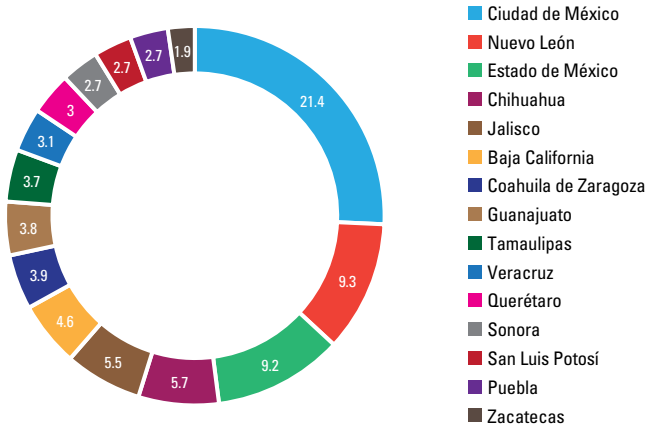
Gráfica 7. IEDE destino por entidad estatal en México, acumulada 1999-2021 1T (millones de dólares)



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

⁵ El interés por invertir en México se demostró hace tiempo en dos intentos frustrados ambos por razones políticas: el tren México-Querétaro y el centro comercial en la Riviera Maya.

Gráfica 8. IEDE destino por entidad estatal en México (%), acumulada 1999-2021 1T



Fuente: Comisión de Inversión Extranjera del Congreso de la Unión, Gobierno Federal, México, enero-marzo de 2021. Consultada el 16 de agosto de 2021.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DESDE MÉXICO

La IEDES mexicana experimentó una tendencia al alza durante los primeros siete años del siglo xx, prolongando la iniciada en la década previa; sin embargo, al estallar la crisis en 2008 se derrumbó en algo más de 9 000 md (gráfica 9). La incertidumbre sobre la magnitud de los estragos en todos los países huéspedes de sus inversiones y en el propio determinaron la cautela inversora de las empresas multinacionales (EMN)⁶ mexicanas.

La crisis de bonos chatarra en el mercado inmobiliario estadounidense que se esparció a la mayoría de las economías desarrolladas mediante los vasos comunicantes de sus

⁶ En este apartado haré referencia a un conjunto de las mayores 20 EMN mexicanas (clasificadas por el monto de sus activos en el exterior) que son plenamente representativas de la IEDES del país.

sistemas financieros [Stiglitz, 2010; Marichal, 2012] afectó a un amplio conjunto de grandes empresas de estas economías. Sin embargo, como ya apuntamos, el efecto fue considerablemente menor en las economías asiáticas y latinoamericanas donde la vinculación financiera es más reducida. De tal forma, las EMN mexicanas después del primer impacto se encontraron en un escenario económico interno favorable en términos relativos y ante un panorama mundial propicio a la inversión.

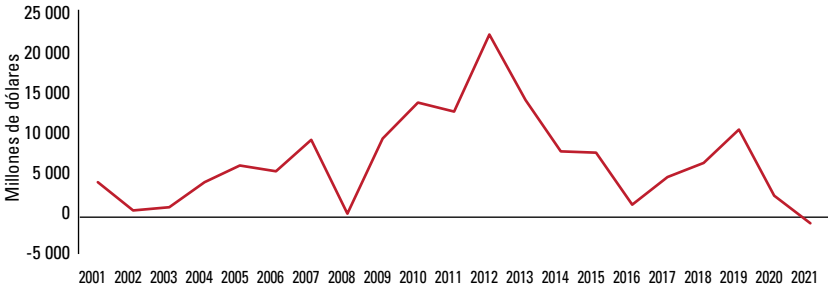
Varias empresas de dimensión multinacional en el primer conjunto de países, al tener que afrontar la crisis debieron desprenderse de activos para concentrar fuerzas en sus mayores fortalezas para la recuperación. Esto abrió opciones de compra para las EMN más dinámicas de economías en desarrollo, en especial las chinas, también en América Latina las brasileñas y las mexicanas.

En primer lugar, por primera vez, durante 2010 y 2011 fluyó más IED hacia el conjunto de economías en desarrollo que hacia economías desarrolladas [WIR, 2012; Basave y Gutiérrez, 2013: 39-41], pero de manera simultánea el promedio anual de FA del conjunto de economías en desarrollo casi se triplicó entre 2007 y 2013 en comparación con 1993-1999, pasando de 622 a 1 845 [WIR, 2014].

El resultado para México fue un crecimiento muy importante de su IEDS entre 2009 y 2013, y de nuevo entre 2016 y 2019 (gráfica 9). En estos años una buena parte de la IED de las mayores EMN mexicanas asumió un carácter cualitativo superior, al avocarse estratégicamente a la adquisición (FA) de empresas competidoras o que eran parte de su cadena internacional de producción establecidas en países desarrollados, apropiándose de forma muy rápida de nuevas capacidades tecnológicas⁷ [Basave, 2016: 40-50 y 123-153].

⁷ Esto fue un fenómeno propio de las mayores EMN de economías en desarrollo, identificado como *catch up* tecnológico, en especial de las de Asia, sobre todo de China [Child y Rodríguez, 2005; von Zedtwitz, 2002 y 2005; Bonaglia *et al.*, 2007].

Gráfica 9. Flujos IED anual solo salida, 2001-2021



Fuente: Unctad, FDI Stat On line database, Ginebra, <<https://cutt.ly/SMKj0rr>>. De 2013 en adelante Banco de México, Balanza de pagos, <<https://cutt.ly/NMKjABY>>.

La localización de la IED mexicana en el mundo, estimada por número de subsidiarias en 2020 tiene su mayor presencia en América Latina (mapa 1). Esto ha sido así desde el inicio de su expansión. Se trata de una región natural de inversión por su cercanía y similitud de mercados. La región del mundo que le sigue en importancia es Estados Unidos, seguida muy de cerca por el conjunto de naciones de Europa. La presencia de la IED mexicana en la región asiática es más reciente y menor.

Mapa 1. Subsidiarias de grandes empresas mexicanas en el mundo, 2020



Fuente: elaboración propia con base en informes anuales de las empresas y reportes a la Bolsa Mexicana de Valores, 2020.

Su ubicación en Estados Unidos responde a diversos determinantes según el sector económico en donde opera la EMN. Tenemos los ejemplos de la IEDS en alimentos, finanzas al consumidor y comercio que responden a una estrategia de ubicación cercana al consumidor directo, en este caso la población latina, en su mayoría mexicana, que vive en Estados Unidos. A su vez, la industria de autopartes se ha guiado por la ubicación de las plantas armadoras automotrices en el noreste de Estados Unidos, y la de construcción ha establecido plantas en estados fronterizos para mantener la cercanía de sus casas matrices.

La estructura espacial de la IED mexicana se ha modificado dentro del continente americano con tendencia hacia el norte, igualmente estimada por el número de subsidiarias: en 2008 había 95 en América Latina y 18 en Estados Unidos, una relación del 0.19 [Basave y Gutiérrez, 2009: 15] contra una de 0.66 en 2019.

La recuperación de la economía estadounidense en el corto plazo puede acelerar esa tendencia, sin embargo, los mercados de América Latina en el mediano plazo seguirán atractivos para las EMN mexicanas, que tampoco parece probable que aumenten en número.

La industria mexicana con mayor presencia directa en el extranjero es la de alimentos y bebidas. Lo mismo en número de grandes empresas (siete) que en activos (47 567 md) conforme datos a diciembre de 2020 (cuadro 1). Las multinacionales de alimentos son Bimbo, Gruma y Alsea; las de bebidas son Fomento Económico Mexicano (Femsa), Arca Continental, Grupo Lala y Bece (antes casa José Cuervo).⁸ La industria

⁸ Además de Alfa (autopartes, alimentos, petroquímica y telecomunicaciones) y Xignux (cables, transformadores, alimentos), algunas de estas EMN presentan algún grado de diversificación, aunque aquí están clasificadas según su actividad dominante. Tales son los siguientes casos que abarcan otras actividades: Femsa (bebidas, comercio, farmacéutica), Grupo México (minería, transporte ferroviario), Orbia (química y petroquímica, agricultura, telecomunicaciones, construcción), Elektra (comercio, finanzas) y Elementia (construcción, energía).

con mayor cantidad de activos (60 819 md), equivalentes a 35.2 % del total de la muestra (gráfica 10) es la de telecomunicaciones, representada por una sola empresa: América Móvil, la mayor EMN mexicana.

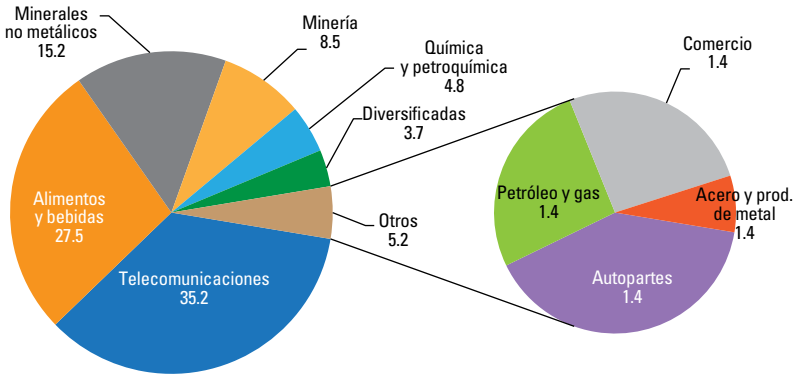
Sumando la industria de la construcción a las dos anteriores, tenemos más de 80 % de la presencia de la industria mexicana en el mundo.

Cuadro 1. Activos en el extranjero de grandes empresas mexicanas por sector económico, 2020
(millones de dólares)

Industria	Activos externos (USD)	Número	Nombre de la empresa
Telecomunicaciones	60 819	1	América Móvil
Alimentos y bebidas	47 567	7	Femsa, Bimbo, Arca, Lala, Gruma, Becele, Alsea
Minerales no metálicos	26 293	3	Cemex, Cementos Chihuahua y Vitro
Minería	14 623	1	Grupo México
Química y petroquímica	8 271	1	Orbia
Diversificadas	6 357	2	Alfa y Xignux
Autopartes	3 640	1	Controladora Nemaq
Petróleo y gas	2 372	1	Pemex
Comercio	2 364	2	Elektra, Grupo Comercial Chedraui
Acero y productos de metal	685	1	Industria Ch
Total	172 991	20	

Fuente: elaboración propia con datos de informes anuales de las empresas y reportes a la Bolsa Mexicana de Valores, 2020.

Gráfica 10. Activos en el extranjero de grandes empresas mexicanas por sector económico (%) 2020 (estructura)



Fuente: elaboración propia con datos de informes anuales de las empresas y reportes a la Bolsa Mexicana de Valores, 2020.

En un acercamiento cualitativo sobre el tipo de industria mexicana que opera directamente en el extranjero encontramos que, en una proporción ligeramente mayor se trata de sectores tradicionales: alimentos y bebidas, minería, minerales no metálicos, petróleo y gas, acero y construcción. Sin implicar que estas actividades no dependan de nuevas tecnologías y afirmando que el desarrollo tecnológico está presente en todas ellas, sus cadenas de valor no destacan por el número de vinculaciones con otras industrias hacia atrás y hacia adelante [Bouchain, 2020; Ordóñez *et al.*, 2020]. Una consecuencia de esto es que no arrastran muchas importaciones desde México y en una primera aproximación al caso de los sectores de alimentos, cemento y acero, el establecimiento de plantas de producción en el exterior ha repercutido en una disminución en sus exportaciones desde México [Basave, 2019: 139-146].

Un caso distinto es el de las EMN de autopartes por insertarse en cadenas de producción con un gran flujo de componentes de ida y vuelta, en especial las que se encuentran

localizadas en Estados Unidos. Por esto, podemos afirmar que la IEDS de estas últimas tiende a acrecentar la presencia de productos mexicanos en el mundo por la vía inversora además de la comercial.

COYUNTURA ACTUAL

El comportamiento de los flujos de IED año tras año dista mucho de ser regular. Las decisiones de inversión empresarial dependen de muchos factores que se toman en consideración año con año, y lo mismo se deben a una estrategia de largo plazo que a una oportunidad o a un factor meramente coyuntural. Solo un análisis de su comportamiento a mediano y largo plazos permite analizar una tendencia y sus causas.

Las variaciones en los flujos de inversión se producen en algunas coyunturas debido a acontecimientos en la economía internacional y, en otras, a acontecimientos económicos o políticos locales. Durante lo que va de este siglo, la recesión mundial 2001-2002 afectó la IEDE de México, sucedió lo mismo con la crisis financiera internacional entre 2008-2010 y otro tanto de 2014 a 2015 (véase la gráfica 2) debido a la combinación de la débil recuperación de la economía estadounidense, la disminución en las tasas de crecimiento de China y de los precios internacionales de materias primas. En tanto que la IEDS reaccionó igualmente a la baja en 2001-2002 y durante 2008, su movimiento al alza durante los siguientes cuatro años fue a contrapelo de la IEDE por las razones que expusimos en el apartado anterior (véase la gráfica 9). De 2013 a 2016 respondió de manera negativa a los mismos factores que la IEDE, agravándose por el excesivo endeudamiento de las mayores EMN mexicanas [Basave y Gutiérrez, 2017: 7-8].

En este apartado de análisis coyuntural de la IED que, como hemos afirmado, depende de decisiones empresariales tomaremos en consideración los condicionantes mencionados en la

presentación de este trabajo con la intención de perfilar, aunque sea de manera muy general y provisional, escenarios económicos posibles que alerten sobre impactos negativos en la economía mexicana.

Esto se realizará una vez desagregados los componentes de la IED para intentar comprender las causas de la caída tanto de la IEDE como la IEDS entre 2019-2021. Presentamos datos anuales de 2019 a 2021 para la IEDE (cuadro 2) y la IEDS (cuadro 3).⁹

Cuadro 2. Flujos anuales de IEDE (2019, 2020, 2021)
(millones de dólares)

Año	Nuevas	Reinvers.	Entre compañías	Total
2019	13 143	17 995	2 941	34 079
2020	6 687	16 081	5 165	27 934
2021	13 825	12 213	5 583	31 621

Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, Balanza de pagos, <www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>, consultado en marzo de 2022.

Cuadro 3. Flujos anuales de IEDS (2019, 2020, 2021)
(millones de dólares)

	Nuevas	Reinvers.	Entre compañías	Total
2019	-3 481	-5 411	-2 094	-10 985
2020	-1 932	-4 562	3 783	-2 710
2021	2 872	-4 246	2 091	717

Nota: la IEDS se registra con signo negativo. Cuando aparece con signo positivo significa que se recibieron más recursos de los que salieron.

Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, Balanza de pagos, <<https://cutt.ly/hBQJ8hE>>, consultado en marzo de 2022.

⁹ Las salidas de inversión desde México se registran con número negativo en la balanza de pagos. Cuando en el rubro “entre compañías” la cantidad aparece con signo positivo es que las EME mexicanas recibieron fondos desde sus subsidiarias superando los envíos desde la casa matriz.

El total de la IEDE en 2020 en relación con 2019 disminuyó en 18.0 % para incrementarse en 2021, pero sin llegar al volumen de 2019. En el análisis desagregado se observa una tendencia al estancamiento en nuevas inversiones aun con la recuperación en 2021. A las cifras que muestra este rubro, de por sí preocupantes, se agrega la disminución constante en el rubro de reinversión de utilidades que parece revelar un *impasse* en el interés por mantener los niveles de inversión previos en las empresas extranjeras instaladas en México. Estas decidieron retirar utilidades en vez de reinvertirlas.

El crecimiento insuficiente de la economía mexicana, agravado por la pandemia de covid-19 y la política del actual gobierno limitando la inversión extranjera en el conjunto del sector de energía, incluyendo su confrontación directa con las empresas productoras de energías limpias, se comienza a reflejar en los niveles de la IEDE. Este razonamiento se refuerza debido a que el comportamiento muestra una lógica similar a la mostrada por la inversión privada interna, a la baja desde noviembre de 2018.

El factor desconfianza se ha hecho presente y, de prolongarse, reduciría la presencia de capital extranjero en México con consecuencias negativas para crecimiento económico y por tanto, para el desarrollo. El año 2022 será determinante para confirmar o no esta tendencia.

Los flujos de IEDS, por su parte, muestran claramente la recesión de la economía mexicana en cuyo mercado interno operan las mayores empresas multinacionales mexicanas, consideradas en su conjunto. El dinámico ciclo expansivo hacia el exterior de estas empresas se ha ralentizado, sin que pueda precisarse cuál será su duración. Esto lo hacen evidente tanto el total de IEDS como el rubro de nuevas inversiones. Sin embargo, el indicador más significativo al respecto es el del flujo de recursos “entre compañías”. Durante 2020 y 2021 las matrices de estas empresas, ubicadas en México, recurrieron a fondos generados por sus subsidiarias en el extranjero para compensar

la caída en ventas y en utilidades en el mercado interno nacional. Es decir, procedieron a “jalar” recursos del exterior.

Sin embargo, es probable que, en la medida en que la economía estadounidense crezca en el futuro inmediato, aquellas EMN mexicanas instaladas en ese territorio (el segundo más importante, como hemos apreciado) podrán mantener su crecimiento internacional.

CONCLUSIONES

El comportamiento de la IED está determinado por factores económicos internos e internacionales, así como por factores de naturaleza política, y debido a que las decisiones de inversión las toman empresas multinacionales, el factor confianza tiene un peso específico cuya influencia y duración en la actual coyuntura mexicana es difícil de pronosticar. Lo que es indudable es que el crecimiento económico de México tiene un pilar importante en la IEDE, que en 2021 tiene una relación con el PIB semejante al de toda la inversión pública.

A su vez la IEDS, aunque muy por debajo de la IEDE, ha cobrado importancia desde la década de los años noventa con la presencia de un puñado de grandes EMN mexicanas principalmente en América Latina y Estados Unidos, y de modo más reciente, colocándose en Europa y algunos países de Asia.

El inicio de este siglo, marcado por la crisis financiera internacional que detonó en 2008 no tuvo el mismo nivel de repercusiones negativas que las que padeció el conjunto de economías desarrolladas. Después de un primer impacto en ese año, los flujos de IED mundial tendieron hacia economías en desarrollo, entre ellas México. Las oportunidades de adquisiciones de empresas en los países desarrollados se convirtieron en un aliciente de inversión para las EME mexicanas, al consolidar su presencia internacional e incrementar sus capacidades tecnológicas.

Esto nos muestra que, según la naturaleza de las crisis económicas, el comportamiento de la IED a nivel mundial es diferente entre regiones y entre países. El caso mexicano es muestra de ello: dos grandes coyunturas de crisis internacionales, en los años ochenta y en el año 2008 dieron paso a la expansión y consolidación de la IED en ambos sentidos, con pocos años de diferencia. La presencia inversora del mundo en México y viceversa se amplió.

En los últimos años México se convirtió en un espacio atractivo de inversión por su estable (aunque insuficiente) crecimiento económico, su estabilidad política y bajos costos de mano de obra. Principalmente por el atractivo de participar en la manufactura de productos con entrada preferente al inmenso mercado estadounidense debido al acuerdo comercial tripartita (TLCAN).

Esto ha derivado en un lento pero constante cambio en la estructura de los países inversores en México, perdiendo espacio relativo Estados Unidos. Entre los nuevos actores, muy por detrás del resto aparece China, cuyo interés por ampliar su presencia en América Latina es manifiesto, y merece un esfuerzo de atracción conjunta de autoridades como de empresas mexicanas. Una política industrial activa (inexistente hasta el momento) debería traer consigo, entre otros objetivos, dirigir nueva IEDE a las zonas de menor crecimiento en el país.

Por desgracia, aparecen en el horizonte inmediato algunas limitantes a la IEDE motivadas por las recientes decisiones de política económica del nuevo gobierno en México. De 2019 a lo que va de 2021 aparecen datos duros que confirman una retracción en la misma, que de confirmarse en los próximos trimestres nublarían el horizonte de crecimiento económico.

A su vez la IEDS dibuja un futuro inmediato que dependerá de diversos factores. En un escenario de crecimiento de la economía estadounidense, esta se mantendrá como un espacio de atracción para varias EME mexicanas. Un escenario de retracción se presentará en caso de que Estados Unidos no crezca a

las tasas esperadas y de que la economía mexicana entre en recesión (principalmente por la escasa inversión) afectando a estas mismas empresas.

REFERENCIAS

- Aspe, P. [1992], “Estabilización macroeconómica y cambio estructural, la experiencia de México (1982-1988)”, en Carlos Bazdresch *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, FCE, México.
- _____. [1993], *El camino de la transformación económica*, FCE, México.
- Bain, J. [1963], *Organización industrial*, Ediciones Omega, Barcelona.
- Basave J. [2019], “Exportaciones e inversión extranjera directa en grandes empresas mexicanas: ¿complementarias o sustitutivas?”, en Jorge Basave (coord.), *Grandes empresas en México. Reproducción de capital, internacionalización y poder*, UNAM, IIEC, México: 113-150.
- _____. [2016], *Multinacionales mexicanas, surgimiento y evolución*, Siglo XXI, México.
- Basave, J. y T. Gutiérrez [2013], “Localización geográfica y sectores de inversión: factores decisivos en el desempeño de las multinacionales mexicanas durante la crisis”, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 18 (34), junio, Universidad ESAN / Elsevier: 34-44.
- _____. [2009], *Mexican multinationals maintain their expansion in an adverse economic environment*, Vale Columbia Center, Columbia University / IIEC, <<https://cutt.ly/CMKzI14>>.
- Basave J. y T. Gutiérrez Haces [2017], “America Movil and CEMEX continue to lead MNEs in 2014”, Vale Columbia Center, Columbia University / IIEC, <<https://cutt.ly/iMKzF07>>.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [2021], *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*, BID-Intal.
- _____ [2020], *La inversión extranjera directa. Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas*, agosto de 2020.
- Bonaglia, F., A. Goldstein y J. Mathews [2007], “Accelerated internationalization by emerging markets’ multinationals: the case of the white goods sector”, *Journal of World Business*, 42 (4): 369-383.
- Bouchain, R. [2020], “Análisis estructural y clasificación de industrias clave para el diseño de una política industrial por el lado de la oferta y la demanda”, en J. Basave (coord.), *Retos de la economía mexicana, presente y futuro, Tomo I*, UNAM / IIEC: 57-82.
- Caves, R. [1982], *Multinational enterprise and economic analysis*, Cambridge University Press, Londres.
- Ceceña, J. L. [1976], *México en la órbita imperial*, El Caballito, México.
- Child, J. y S. Rodríguez [2005], “The internationalization of Chinese firms: a case for theoretical extension”, *Management and Organization Review* 1 (3): 381-410.
- Cordero, S. [1983], *El poder empresarial en México*, Terra Nova, México.
- Cosío Villegas, D. [1974], *Historia moderna de México*, México, Edit. Hermes.
- Dunning, J. [1988], *Explaining international production*, Unwin Hyman, Londres.
- Dunning, J. y R. Narula [1996], “The investment development path revisited. Some emerging issues”, en J. Dunning y R. Narula (eds.), *Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring*, Routledge: 1-41.
- Dussel, E. [2014], “La inversión extranjera directa china en México. Los casos de Huawei y Giant Motors Latinoamérica”, en E. Dussel (coord.), *La inversión extranjera directa*

- de China en América Latina. Diez casos de estudio*, UNAM, México: 273-342.
- _____ (coord.) [2007], *Inversión extranjera directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial*, Siglo XXI, México.
- Fajnzylber, F. y T. Martínez Tarragó (1976), *Las empresas transnacionales: expansión mundial y proyección en la industria mexicana*, FCE, México.
- Girón, A. y N. Levy [2005], ¡México: los bancos que perdimos! De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero, UNAM.
- Gutiérrez Haces, T. [2021], “La minería canadiense. Una historia de éxito y especulación bursátil”, en Santín Peña (coord.), *Canadá y sus paradojas en el siglo XXI*, UNAM / CIESAN, México: 149-180.
- Hamilton, N. [1983], *México: los límites de la autonomía del Estado*, Era, México.
- Hansen, R. [1971], *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México.
- Hernández, F. y O. López [2001], “La banca en México, 1994-2000”, *Economía Mexicana*, nueva época, vol. X, núm. 2, segundo semestre: 363-390.
- Hymer, S. [1960], *The International Operations of National Firms*, MIT, Boston.
- Johanson, J. y J. Vahlne [1977], “The internationalization process of the firm: a model of knowledge, development and increasing foreign market commitments”, *Journal of International Business Studies*, vol. 8, núm. 1: 23-32.
- Levy, N. y C. Domínguez [2014], “Los bancos extranjeros en México: diversificación de actividades y su efecto en la estructura de ingresos”, *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 32: 102-119.
- Lichtensztejn, S. [2012], *Inversión extranjera directa en México, 1980-2011. Aspectos cualitativos y cuantitativos*, Universidad Veracruzana, México.

- Liu, X. y T. Buck [2007], “Innovation performance and channels for international technology spillovers: evidence from Chinese hightech industries”, *Research Policy*, vol. 36: 355-366.
- Marichal, C. [2012], *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, Debate, Barcelona.
- Mattar, J., J. C. Moreno Brid y W. Peres [2002], “Foreign Investment in Mexico after Economic Reform”, *CEAL-ELAC, Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 10, julio.
- México ¿cómo vamos? [2021], “Tras tres trimestres de crecimiento la inversión en México muestra una recuperación incompleta”, 18 de junio de 2021, consultado en <<https://cutt.ly/sVjoJHq>>.
- Narula, R. [1996], *Multinational Investment and Economic Structure. Globalization and competitiveness*, Routledge, Londres.
- Ordóñez, S., J. Basave, A. Dabat, I. Núñez, E. Martínez y J. Tolentino [2020], “Ciclo industrial, facciones de capital y grupos empresariales en México: ¿cómo avanzar hacia un núcleo endógeno en las nuevas actividades dinámicas?”, en J. Basave (coord.), *Retos de la economía mexicana, presente y futuro, Tomo I*, UNAM / IIEC: 83-108.
- Rosenzweig, F. [1974], “La industria”, en Daniel Cossio Villegas, *Historia moderna de México*, vol. VII, Hermes, México.
- Sepúlveda, B. y A. Chumacero [1973], *La inversión extranjera en México*, FCE, México.
- Stiglitz, J. [2010], *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, Madrid.
- Vernon, R. [1966], “International investment and international trade in the product cycle”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, núm. 2.
- Von Zedtwitz, M. [2005], “International R&D Strategies in Companies from Developing Countries-the Case of China”, *Int’l R&D by Chinese Firms*, Unctad.

- Von Zedtwitz, M. y O. Gassman [2002], "Market versus technology drive in R&D internationalization: four different patterns of managing research and development", *Research Policy*, 31: 569-588.
- WIR (World Investment Report) [2014], Annex Tables: table 12, consultado en <<https://cutt.ly/aVjpANk>>.
- _____ [2001], Promoting Linkages, Unctad, UN, Ginebra.
- _____ [2012], Unctad, UN, Ginebra.
- Yue, L. [2013], "Inversión extranjera directa de China en América Latina", en E. Dussel (coord.), *América Latina y el Caribe. Economía, Comercio e Inversiones*, UNAM, México: 203-222.
- Zitien, V., J. Li y D. Shapiro [2012], "International reverse spillovers, effects on parent firms: evidences from emerging markets EMES in developed markets", *European Management Journal*, núm. 30: 204-218.

9. MÉXICO EN LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN GLOBALES. EL CASO DE LOS DISPOSITIVOS MÉDICOS

*Jorge Carrillo
Saúl de los Santos*

IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DE DISPOSITIVOS MÉDICOS

El rápido desarrollo que ha tenido la industria de fabricación de dispositivos médicos la ha colocado como una de las industrias más prometedoras a nivel mundial. En México, su crecimiento ha sido sostenido y se ve reflejado en una trayectoria ascendente, partiendo de indicadores económicos como el valor de las exportaciones, el número de empleos, el valor de la producción y la captación de inversión extranjera directa (IED). Por ejemplo, mientras que en 2010 se registraron exportaciones en equipos y suministros médicos con un valor de 5.7 mil millones de dólares (mmd) [ProMéxico, 2011], en 2019 se incrementaron casi al doble (10.6 mmd) [Atlas of Economic Complexity, 2020], consolidándose México como el tercer país con más exportaciones al mercado mundial, antecedido por Estados Unidos y Alemania. Según el informe de la Asociación Mexicana de Industrias Innovadoras de Dispositivos Médicos [Amid, 2019], México destacó en el exterior como el cuarto exportador de agujas, catéteres, cánulas e instrumentos y, en general, como primer exportador en América Latina de la industria de dispositivos médicos y el octavo a nivel mundial. Además, México es el principal proveedor de uno de los países líderes en la industria global de dispositivos médicos: Estados Unidos.

En términos de empleo, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi, 2019], la industria de dispositivos médicos pasó de generar 112 000 a 195 000

empleos en diez años, contribuyendo en 2019 con el 0.7 % del empleo nacional y 3 % del empleo manufacturero. Para este mismo año, la industria generó 0.8 % del valor total de la producción manufacturera del país, equivalente a 4 500 millones de dólares (md), registrando un incremento del 115 % durante los últimos cinco años. Por su parte, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), reportó que la IED captada en México para las ramas de fabricación de equipo electro-médico, así como equipo no electrónico y desechable, acumuló 2 306 md en la última década.

De acuerdo con los parámetros de este estudio, a escala industrial se identificaron 485 establecimientos¹ dedicados, en orden de importancia a: la producción industrial de equipo no electrónico para uso médico, dental y para laboratorio (42.9 %); material desechable de uso médico (34 %); otros instrumentos de medición, control, navegación, equipo médico electrónico (16.7 %) y artículos oftálmicos (6.4 % de los establecimientos). Cerca de la mitad de estos establecimientos se encuentran en el norte de México (47.7 %) y una tercera parte se encuentra en el centro (31.3 %). Al igual que en otras industrias, existe una alta concentración territorial en la industria de dispositivos médicos. Los diez estados principales fabricantes de dispositivos médicos son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas al norte de México, y en la región centro se encuentran Guadalajara, Estado de México, Morelos y Ciudad de México, tal como se muestra en el mapa 1.

¹ En este capítulo se procura la atención en actividades de corte industrial, por lo que con el fin de discriminar a establecimientos que por su naturaleza operan como talleres de soporte a los servicios médicos, se acotan las cifras a establecimientos con más de diez empleados. Bajo dicho criterio, en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) se localizaron 485 establecimientos en México dedicados a la producción industrial de dispositivos médicos en el mes de septiembre de 2020, clasificados en cuatro categorías del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

Mapa 1. México. Principales estados en términos de cantidad de establecimientos de la industria de dispositivos médicos, 2020



Fuente: De los Santos [2020].

Sin embargo, la concentración territorial y la especialización productiva no ocurren de igual manera a lo largo del país. Tal división geográfica está en función de dos modelos productivos: a) los estados del norte de México que comparten frontera con Estados Unidos están orientados al mercado externo, y b) los estados del centro y occidente del país con zonas metropolitanas altamente pobladas se orientan hacia el mercado interno. Si bien ambos modelos productivos coexisten en el territorio mexicano, podemos afirmar que los dos modelos productivos en los que se basa la industria de dispositivos médicos en México son independientes.

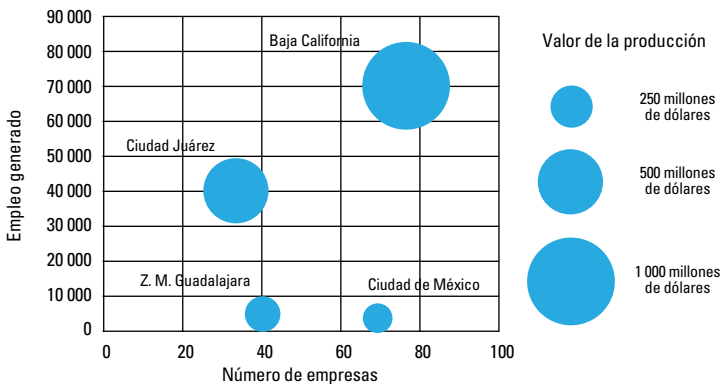
DOS MODELOS PRODUCTIVOS EN MÉXICO

Como se hizo referencia en la sección anterior, se identifica una dualidad de los modelos productivos en la industria de dispositivos médicos en México. Se trata de esquemas que son

desarrollados en dos polos importantes: en la frontera norte y en la región centro-occidente. A pesar de coexistir en el mismo país, cada cual tiene características propias e importantes diferencias que se hacen evidentes, no solo en su localización geográfica y orientación productiva, sino también en otros factores como el tamaño y tipo de establecimientos, en la cantidad de empleo y el valor de la producción que generan, así como en su participación en las cadenas globales de valor (CGV). Son particularidades que dan cuenta tanto de la heterogeneidad de este sector industrial como de la complejidad de su dinámica y, por tanto, requiere de un análisis diferenciado para su mejor comprensión.

En términos de magnitud de empleo generado y valor de la producción, es notable que los polos orientados hacia la exportación rebasan con mucho a los orientados hacia el mercado interno, mientras que el número de empresas no resulta un factor determinante para diferenciar las escalas, como lo es el empleo que generan y el valor de la producción, como se puede observar en la gráfica 1.

Gráfica 1. Caracterización de los principales polos de la industria médica en tres dimensiones de magnitud



Fuente: elaboración propia con datos de investigación de campo y Censos Económicos 2019.

Orientación al mercado externo

Los estados de la frontera norte: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, concentran cerca de la mitad de los establecimientos de la industria de dispositivos médicos de México (47.7 %). Baja California, por sí solo representa 19.6 % de esta concentración, y en conjunto con Chihuahua representan 29.3 % de los establecimientos nacionales.

De acuerdo con información del Inegi [2019], Baja California y Chihuahua concentran 57 % del empleo nacional de la industria y 42 % del valor de la producción total. Durante la última década (inicios de 2010 al primer trimestre de 2020), capturaron en conjunto 62 % de la IED, debido a la alta presencia de multinacionales en estos dos estados. La mayoría de estas empresas tienen en común su gran tamaño (70 %) y su capital extranjero, principalmente estadounidense (80 %). La mayoría de ellas opera bajo el programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación (Immex), que les permite la importación temporal de bienes al territorio nacional para su transformación y posterior retorno al país de origen, exentando el pago de impuestos de importación e impuesto al valor agregado. Si bien se trata de un programa muy conveniente para las empresas extranjeras y para la economía del país, dada la atracción de IED y la generación de altos niveles de exportaciones y de empleo, también ha propiciado una fuerte dependencia hacia el mercado externo, específicamente hacia Estados Unidos y a la importación de insumos para la producción, así como un limitado escalamiento industrial y una participación escasa en otros niveles de mayor nivel agregado en las cadenas globales. Es por ello que, en su mayoría, estas empresas se encuentran concentradas principalmente en las actividades de manufactura y ensamble de productos y, en menor medida, en las de investigación y desarrollo, así como en las de distribución y comercialización.

Las empresas establecidas en Ciudad Juárez se encuentran, en buena medida, focalizadas en la fabricación masiva de partes y dispositivos de sistemas cardiovasculares, así como de terapia respiratoria con alto contenido de piezas plásticas. En el caso de Baja California, se observa una mayor diversificación en las especialidades médicas, que incluye insumos para ortopedia, apoyo respiratorio, cardiovascular, renal, oftálmico, odontológico, cirugía y de soporte a la hospitalización en general.

Orientación al mercado interno

Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Morelos concentran el 34.6 % de los establecimientos de la industria de dispositivos médicos en México. Tan solo la Ciudad de México y Jalisco concentran el 24.1 % de los establecimientos.

De acuerdo con información del Inegi [2019], Ciudad de México y Jalisco concentran 5 % del empleo nacional de la industria y 10 % del valor de la producción nacional. Durante la última década, la Ciudad de México captó 18 % del total de IED de la industria médica, mientras que Jalisco no registró captación en dicho periodo.

En comparación con las empresas de dispositivos médicos extranjeras y de gran tamaño ubicadas en el norte de México, en la región centro-occidente se localizan en su mayoría pequeñas y medianas empresas de capital de origen nacional, que registran menores cantidades de generación de empleo y de valor de producción. Sin embargo, contrariamente a las empresas de orientación predominante hacia el exterior, estas empresas tienen una participación más extendida en la cadena de valor global que involucra diversos procesos, tales como I+D, abastecimiento, administración, comercialización y distribución, instalación, servicio al cliente, soporte técnico y actividades corporativas. Su ubicación geográfica las beneficia

para el desarrollo de alianzas e interacción con centros públicos de investigación e instituciones de educación superior para fines de nuevos desarrollos, y les facilita las gestiones regulatorias ante instituciones altamente centralizadas, como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), la Secretaría de Economía (SE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y otras.

Estratégicamente, establecerse en la región centro de México también las acerca a los principales clientes institucionales del país, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular), así como los corporativos de grandes cadenas de hospitales, distribuidores y comercializadores de equipos médicos que se concentran en la Ciudad de México.

Como puede verse, estas empresas están orientadas principalmente a las necesidades del mercado interno, sin embargo, también realizan actividades de exportación, aunque en menor volumen, sobre todo al centro y sur de América. A pesar de realizar actividades diversas, principalmente se especializan en la fabricación de instrumental y equipo médico de nivel tecnológico básico e intermedio; esto incluye reactivos y consumibles para terapia, así como incubadoras, equipo de laboratorio y de monitoreo.

En Ciudad de México y Jalisco es característica la producción de material de curación desechable e instrumental médico y de laboratorio de media sofisticación (tornillos quirúrgicos, componentes e instrumental de uso médico).

LUGAR EN LA CADENA DE VALOR

En términos generales, la participación de México en la cadena de valor global (CVG) ha destacado principalmente por sus

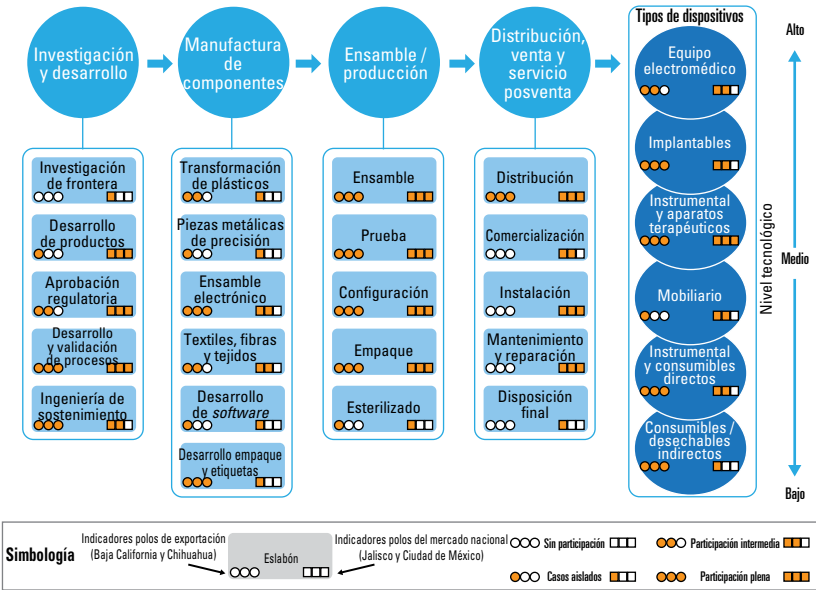
actividades de manufactura y ensamble, tanto para partes y componentes como para productos terminados. Sin embargo, como se ha señalado, ambos modelos industriales han tenido trayectorias distintas de especialización en cuanto a su participación en la cadena de valor global. Se pueden distinguir dos realidades distintas: por un lado, la que corresponde a las multinacionales, ubicadas principalmente en los estados de Baja California y Chihuahua, que fabrican productos de mayor sofisticación técnica, prácticamente en su totalidad para la exportación hacia Estados Unidos. Y, por otro lado, la que corresponde a pequeñas y medianas empresas nacionales orientadas primordialmente al mercado interno, representadas en su mayoría por empresas establecidas en Ciudad de México y Jalisco, que abastecen una proporción importante del mercado nacional. Este último modelo cuenta con una mayor participación en la cadena global de valor ya que involucra las diversas fases de la producción que van desde el desarrollo e investigación, manufactura, ensamble, distribución y posventa, tal como se muestra en el diagrama 1.

A continuación se describen de manera breve las principales actividades en las que participa la industria de dispositivos médicos en cada segmento de la cadena de valor global, haciendo una diferenciación entre ambos modelos para una mejor comprensión de la diversificación y especialización.

Investigación y desarrollo

En la industria orientada al mercado externo, las actividades de investigación y desarrollo en México son muy limitadas, las operaciones se centran principalmente en manufactura y ensamble. Sin embargo, tal como se muestra en el diagrama 1, las actividades en I+D en las que más participan las empresas orientadas al mercado externo son el desarrollo y validación de procesos, aprobación regulatoria e ingeniería de

Diagrama 1. México. Participación en la cadena de valor extendida de dispositivos médicos



Fuentes: elaboración de los autores con base en datos de investigación de campo y Censos Económicos 2019.

sostenimiento. En materia de desarrollo de tecnologías de producto, las operaciones orientadas hacia la exportación tienen limitada intervención de los equipos de trabajo mexicanos, usualmente confinada a la ingeniería asociada a transferir un nuevo producto al proceso productivo, lo que conlleva una perspectiva de “manufacturabilidad”, validación y aseguramiento del cumplimiento regulatorio. En etapas subsecuentes de producción, la intervención local en el I+D tiene un enfoque denominado “ingeniería de sostenimiento”, mediante la cual se gestionan los cambios al producto y su relación con la manufactura.

Por su lado, la industria orientada al mercado interno tiene mayor injerencia en las operaciones de I+D y de procuración

directa de nuevas oportunidades de negocio. Estas últimas en muchos casos asociadas con adquisiciones por parte de instancias gubernamentales vía licitaciones o compras directas. Las actividades que realizan de I+D, se centran normalmente en el desarrollo de dispositivos, en atención, principalmente, al mercado nacional con soluciones eficientes y competitivas, aunque no necesariamente basadas en las tecnologías más avanzadas. Es usual identificar en los cuadros de mando de estas empresas a propietarios con alto grado de formación técnica en torno a la bioingeniería y disciplinas afines, además de contar con importantes alianzas con instituciones de educación superior y el acceso a apoyos para el fomento de innovación de las pequeñas y medianas empresas, tal como el Fondo de Innovación Tecnológica promovido por el Conacyt, por lo que centran su ventaja competitiva en la capacidad de desarrollo y fabricación de productos acordes a necesidades particulares del mercado interno (usualmente soluciones robustas a costo competitivo centradas en tecnologías conocidas). En 2019 se anunció la creación del centro de innovación para dispositivos médicos en Jalisco, el cual se espera que potencie las capacidades de innovación de la industria nacional [Romo, 2019].

Manufactura de componentes

Las capacidades productivas de la industria orientada al mercado externo se centran en la fabricación de alto volumen, por lo que disponen de una amplia variedad de procesos de manufactura, entre los cuales destaca el moldeo y extrusión de plásticos de grado médico, el ensamble y/o montaje de circuitos electrónicos, procesos de transformación de metales que incluyen estampado y maquinado de alta precisión, el ensamble manual, mecanizado y automatizado de componentes, partes y productos finales, así como procesos de inspección y prueba.

En el caso de la industria orientada al mercado interno, los establecimientos realizan en gran medida los procesos de transformación de manera interna y se complementan con proveedores de menor escala ubicados en sus respectivas regiones y con componentes genéricos (*commodities*) importados.

Ensamble / producción

La mayoría de las empresas orientadas al mercado externo están inscritas al programa Immex, por lo que el ensamble y producción es una de las actividades centrales de estas empresas y la región de la frontera norte del país tiene una larga trayectoria en estas actividades. Sin embargo, existen esfuerzos recientes por realizar en México el proceso de esterilizado; cerca de la mitad de las empresas de la industria orientada al mercado externo requieren del esterilizado de los dispositivos que fabrican, lo cual se realiza mediante alguna de las tecnologías disponibles para ello (siendo las más comunes la inmersión en óxido de etileno, la irradiación gamma y la irradiación mediante un haz de electrones). Normalmente, estos procesos de esterilizado se realizan por proveedores externos, afuera de las plantas de manufactura y en Estados Unidos, lo que en ocasiones implica actividades adicionales de logística para retornar productos esterilizados a México para continuar con las operaciones de manufactura o empaque complementarias.

Por su parte, las empresas orientadas al mercado interno también tienen una importante participación en procesos operativos de ingeniería y ensamble final, aunque a menor escala. Muchas de estas empresas subcontratan la producción de algunas partes y componentes mecánicos a empresas en el territorio nacional, dado que los volúmenes de producción de estas empresas suelen ser reducidos, y el abasto es factible sin gozar de los beneficios de las economías de escala.

Distribución, venta y servicios posventa

En este segmento de la cadena de valor, la industria orientada al mercado externo, al estar sujeta al programa Immex, retorna su producción a Estados Unidos y no participa en estos eslabones de manera significativa, con la salvedad de coordinar la logística de los envíos. El programa Immex, al definirse como un mecanismo centrado en la manufactura de exportación, no estimula las ventas nacionales, ya que vender en el mercado mexicano implica realizar una importación definitiva y el consecuente pago de aranceles e impuestos de importación. Por tanto, las actividades comerciales se suelen coordinar desde el país de origen y, aun cuando exista un brazo comercial de la firma para atender la demanda en el territorio mexicano, este no suele mantener vínculos directos con las operaciones de manufactura.

La limitada proporción de contenido nacional ha sido un rasgo característico del programa Immex desde sus orígenes y constituye un reto nada fácil de atender dado que la proveeduría existente requeriría elevar el volumen de producción, incrementar el control y estabilidad de sus procesos, ser competitivo con respecto de los costos internacionales y, en muchos casos, tener una trayectoria de experiencia en el sector; lo que resulta inviable sin un programa de soporte dirigido a tal efecto. Adicionalmente, el cumplimiento de los controles administrativos del programa Immex y las regulaciones fiscales aumentan con los años y hacen poco atractivo a las empresas fabricantes el acelerar la integración de la cadena de suministro nacional.

Por el contrario, la industria orientada al mercado interno centra su existencia en una participación activa en estos segmentos de la cadena de valor, tanto en la distribución, comercialización, instalación, mantenimiento y reparación, como en la disposición final.

Para resumir esta sección, y como puede notarse, no podemos hablar de una sola industria de fabricación de

dispositivos médicos en México, y esta polarización de la industria se hace evidente al mirar más de cerca su composición y los detalles que aquí se han abordado. Sin duda, deja claro que cada cual tiene sus respectivas fortalezas y debilidades. Si se analiza en términos de segmento de valor, se nota la fortaleza de las empresas que están orientadas a vender en el mercado mexicano, sin embargo, si se examina en términos de escala y tamaño, destaca la fortaleza de las empresas que orientan sus actividades a la exportación; en otras palabras, depende del lente con el que se mira y el hincapié que se le quiera dar. Reconocer esta dualidad permite pensar en mecanismos de interacción y suma de capacidades para fortalecer el sector.

MODELO EXPORTADOR. EL CASO DE BAJA CALIFORNIA

En el ámbito nacional, Baja California desempeña un papel preponderante. La industria médica en México y, en particular en Baja California, se considera una vocación con potencial de alto crecimiento. La industria de dispositivos médicos tiene presencia en el estado desde hace cuatro décadas; se tiene registro de que las primeras plantas se establecieron en Tijuana y, posteriormente, otras empresas se localizaron en el resto de los municipios bajacalifornianos. Actualmente, Baja California cuenta con más de 70 empresas multinacionales que se colocan en los primeros lugares de la industria médica en el mundo, y que posicionan este polo como el número uno de las exportaciones en América Latina y el principal que abastece el mercado de los Estados Unidos.

El sector genera alrededor de 70 000 empleos directos a nivel estatal, de los cuales el 78 % se ubica en Tijuana; si se suma el empleo en los municipios de Tecate y Playas de Rosarito, que conforman una zona conurbada, se rebasa el 80 % del total de empleados a nivel estatal.

El empleo en esta industria ha mostrado una tendencia ascendente y constante con el paso de los años, lo cual no solo obedece al establecimiento de nuevas firmas, sino a que, cada vez más, las empresas instaladas en Baja California integran un mayor número de procesos productivos incluyendo el moldeo de plásticos, la integración de equipos electrónicos, proceso de empaque y ensamble, muchos de ellos en cuartos limpios; también se identifica la relocalización a Baja California de procesos administrativos de soporte.

La participación de actividades de I+D en el estado es relativamente limitada; esencialmente se circunscribe al soporte para transferir I+D tanto para la manufactura de nuevos productos como a la mejora de los sistemas productivos [ProduCen, 2005, 2007, 2008 y AXIS, 2012].

El desarrollo de esta industria comenzó con procesos simples de ensamble manual, centrados en la manufactura de productos consumibles y desechables, así como productos ya maduros en el mercado global. Hoy en día esta industria ha migrado a productos más complejos y procesos de mayor valor agregado [AXIS, 2019]; el esterilizado de este tipo de dispositivos ha sido un eslabón ausente de la cadena de la producción nacional y apenas se empiezan a ver proyectos de inversión que detonan la posibilidad de desarrollar este servicio.

Entre la composición de las empresas que operan en Baja California se incluyen fabricantes de equipo original (OEM, por sus siglas en inglés), fabricantes de componentes y piezas clave, así como empresas de manufactura por contrato (Contract Manufacturing o CM), este último caso es una tendencia en el estado al contabilizarse el uso de dicho modelo de negocio en alrededor del 40 % de los casos; las inversiones más recientes se orientan precisamente a este modelo de negocio [AXIS, 2020].

Las empresas que operan en la industria de productos médicos en Baja California destacan por su tamaño de empleo, ya que el 70 % de las operaciones pertenecen a empresas

clasificadas como grandes (con más de 250 empleados); el restante 30 % se distribuye en medianas y pequeñas empresas [AXIS, s. f.].

En términos de cadena de suministro, los niveles de integración de contenido nacional han sido históricamente bajos, estimados por debajo de 10 %. Los insumos directos son en general importados. Se identifica proveeduría local significativa en materia de servicios (logística, telecomunicaciones, seguridad, consultoría), MRO (refacciones, consumibles de proceso, mantenimiento), empaque y embalaje, y en menor medida de componentes plásticos y metálicos. Los servicios de esterilizado son considerados como un eslabón clave en la cadena de suministro del sector, pero aún no son resueltos localmente.²

En términos de origen, la inversión en la industria de dispositivos médicos tiene un fuerte predominio estadounidense (80 % de las empresas), a diferencia de otros sectores relevantes en el estado que tienen un origen más variado. Del 20 % restante de los casos, un 8 % corresponde a inversión mexicana, mientras que el resto se distribuye entre diversos países (Islandia, Alemania, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Japón) [AXIS, 2020]. En términos generales se trata de empresas registradas en el programa Immex. Los casos de destino de la producción al mercado interno son escasos y, en general, se realizan por empresas que no operan bajo el programa Immex.

Su cercanía con Estados Unidos, en específico con California, ha sido un factor estratégico, ya que la sitúa en un

² AXIS ha identificado, desde hace más de una década, la oportunidad de negocio para el suministro de servicios de esterilizado desde el territorio de Baja California; incluso se han desarrollado dos estudios de mercado, con diferente perspectiva, para el impulso de estos proyectos. Ello derivó de servicios de esterilizado de Avanti Mediclear en Tijuana, el establecimiento en proceso de la empresa Centerpiece, y un proyecto adicional aún en etapa confidencial. Aun considerando estos proyectos a su plena capacidad, más de la mitad de la demanda de servicios de esterilizado de la industria en Baja California seguiría atendida desde Estados Unidos.

contexto de “megarregión transfronteriza”, denominado Cali-Baja. Esta contempla los condados del sur del estado de California con los municipios de Baja California, en especial con los fronterizos. Esta región binacional tiene características muy peculiares y ha destacado en el ámbito mundial por la diversificación y sofisticación de soluciones en el campo de ciencias de la vida.

El ecosistema transfronterizo para esta industria tiene lazos de colaboración moderados que involucran diversos actores de ambos lados de la frontera, con una institución líder en cada lado: el Clúster de industria médica en Baja California³ con un tejido de instituciones orientadas a la producción de las inversiones o a las actividades industriales, y Biocom en California, con un respaldo de instituciones académicas orientadas a la formación de recursos humanos y actividades de investigación básica y aplicada. Esta división geográfica refuerza la lógica o estrategia de la posición en la cadena de valor, donde las actividades se dividen a lo largo de la frontera, intensivas en trabajo del lado mexicano, e intensivas en conocimiento del lado estadounidense [Carrillo y De los Santos, 2021b].

En el caso de California hay una variedad más amplia y sofisticada de dispositivos, conformada en su mayoría por pequeñas y medianas empresas dedicadas primordialmente a actividades de I+D, algunas empresas operan en ambos lados de la frontera e, incluso, cuentan con oficinas corporativas en California y su base productiva en Baja California, tal es el caso de Scantibodies y Biotix. Esto nos habla de una sinergia binacional, donde algunas empresas concentran sus actividades del lado mexicano y se complementan desde Estados

³ El Clúster de industria médica de Baja California [Baja's Medical Device Cluster, 2019] se constituyó en 2006 por iniciativa de empresarios de la región y de la entonces Secretaría de Desarrollo Económico del estado de Baja California, con la finalidad de impulsar la competitividad global de la industria de dispositivos médicos del estado.

Unidos [Carrillo y De los Santos, 2021b]. Esto ha sido ampliamente descrito en la literatura sobre las maquiladoras de exportación y es conocido como el modelo de producción compartida (*production sharing system*).

RETOS ANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de covid-19 trajo consigo una profunda crisis social y económica que ha tenido impacto a nivel mundial, aunque con importantes diferencias entre países y sectores [Cepal, 2020]. La industria de dispositivos médicos ha sido una de las pocas industrias que no fue afectada por la suspensión de sus operaciones, dada la naturaleza esencial de los bienes y servicios que ofrece, pero sí ha tenido que afrontar diversos desafíos ante este escenario de crisis global y ha demostrado robustez, mediante sus capacidades de gestión, las cuales exponemos a continuación.

- Capacidad de adaptación a regulaciones y requerimientos en torno a la pandemia. Como el resto, las empresas manufactureras de dispositivos médicos se vieron obligadas a adaptar sus operaciones a las nuevas medidas sanitarias impuestas por el gobierno federal para reducir el contagio de covid-19. En este contexto, la industria de dispositivos médicos demostró ser robusta y resiliente por su fácil transición a esta nueva realidad. Al ser una industria acostumbrada a trabajar en condiciones de ambiente controlado y estrictos estándares de calidad, no fue difícil adaptarse a las nuevas medidas sanitarias gubernamentales. Sin embargo, las disposiciones de distanciamiento social sí implicaron realizar modificaciones a los espacios y organización del personal, tanto dentro del establecimiento como fuera de este. La adaptación del transporte privado para trasladar al personal operativo, la implementación estratégica de horarios para la organización

del personal y el monitoreo de signos vitales al ingreso, son algunas de las prácticas establecidas para cumplir con las medidas de prevención.

- Capacidad de respuesta al drástico incremento de demanda en los dispositivos médicos. Al ser declarado como un sector esencial, las empresas de la industria de dispositivos médicos no se vieron afectadas directamente como otras empresas que suspendieron operaciones en momentos severos de la pandemia. Las empresas manufactureras de la industria de dispositivos médicos nunca dejaron de operar, al contrario, hubo empresas que incrementaron su producción por la alta demanda de productos específicos, como equipo de protección (caretas, filtros respiratorios, overoles, gafas, botas, gorros desechables, antisépticos), equipo de soporte de vida (ventiladores mecánicos, monitores) y equipo de apoyo al diagnóstico (jeringas, tubos de muestra de laboratorio, termómetros, reactivos). Por lo que esto también constituyó un desafío para la industria, es decir, ser capaz de responder con rapidez a la alta demanda de estos productos específicos, en periodos muy cortos y sin exponer a sus trabajadores.

Sin embargo, también es importante resaltar la heterogeneidad en la demanda de dispositivos médicos. Mientras algunas empresas del sector experimentaron un incremento, hubo empresas cuya producción no estuvo relacionada con la atención asociada con el covid-19, e incluso, presentaron una reducción en la demanda de sus productos.

Otro escenario que dejó al descubierto la crisis global por la pandemia fue la vulnerabilidad de la industria por su dependencia en las importaciones y su repercusión en el abastecimiento local. El escenario que se suscitó con el rápido incremento de la demanda de dispositivos médicos en el mundo y la falta de abastecimiento permitió que algunos

países impusieran restricciones a la exportación de los dispositivos médicos más requeridos para la atención de la covid-19. Fueron los países dependientes de las importaciones los que más se vieron afectados con estas restricciones, entre ellos México, que a pesar de ser uno de los principales exportadores a nivel mundial de dispositivos médicos, en tiempos de crisis no contaba con la producción suficiente para abastecer al mercado nacional. Al respecto, una noticia muy comentada en los medios nacionales e internacionales fue la discrepancia de criterios entre autoridades estatales y la empresa Smiths Medical, de origen estadounidense, dedicada a la fabricación de partes de respiradores mecánicos y establecida en Baja California desde hace varios años. La compañía no pudo atender la solicitud de venta de ventiladores artificiales al estado, por lo que se intentó clausurarla bajo el argumento de no ser esencial. Después de varios diálogos, la empresa hizo gestiones para conseguir ventiladores para Baja California y operó con normalidad [Corpus, 2020 y *Aristegui Noticias*, 2020].

De acuerdo con la Cepal [2020], estos acontecimientos dejan en evidencia los riesgos de basar el abastecimiento de productos esenciales, como los dispositivos médicos, en cadenas globales de valor, y resaltan la importancia de contar con una producción nacional de calidad que sea capaz de abastecer la demanda interna y fortalezca el sistema de salud nacional.

TENDENCIAS GENERALES, A MANERA DE CONCLUSIÓN

En esta última sección se busca analizar, de manera general, las tendencias globales y locales que pueden incidir en la trayectoria futura de la industria de los dispositivos médicos en México.

Industria 4.0

Las tecnologías de la industria 4.0 están revolucionando los sistemas de producción, y la industria de dispositivos médicos no queda exenta de estos avances. Cada vez son más las empresas que adoptan tecnologías digitales y ciberfísicas, tanto para mejora de productos como de procesos. Sin duda, estas tecnologías brindan opciones altamente convenientes para la industria de los dispositivos médicos. Con la pandemia se incrementaron las consultas médicas en línea, la personalización de productos a las necesidades de los pacientes y el comercio en línea, por lo cual los dispositivos médicos inteligentes y vinculados con internet son una tendencia fuerte para esta industria.

De igual forma que en la manufactura, soluciones como la simulación digital, la realidad aumentada y la impresión 3D, cada vez son más frecuentes en su aplicación, sobre todo en países desarrollados.

Decisiones locales

Para el caso de la industria de dispositivos médicos orientada al mercado externo, aún queda un amplio espacio de oportunidad para estrechar lazos de colaboración binacional, en especial con comunidades aledañas de ambos lados de la frontera. Podemos decir que el conjunto de factores de ventajas comparativas y competitivas (costo, localización, trayectoria y apertura comercial) son suficientes para que la IED continúe llegando a México para actividades de manufactura de dispositivos médicos. Sin embargo, a nivel de instrumentos de política pública para una mayor apropiación de valor, sería necesario dirigir estímulos a las actividades de ingeniería, procesos de validación y desarrollo de nuevos productos, en el entendido de que para la investigación básica e incluso

aplicada de alto nivel el país aún no dispone de un entramado de instituciones o “ecosistema” propicio.

T-MEC

Se espera que la aplicación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) elimine las barreras y reduzca los costos comerciales para los dispositivos médicos que se comercializan entre Estados Unidos y México. Las medidas contempladas en este nuevo acuerdo para la industria de dispositivos médicos podría generar un mayor flujo de inversiones en el sector. No obstante, esta industria no fue considerada en el nuevo tratado como prioritaria, pero sí otros once sectores, entre los cuales aparecen los productos cosméticos.

Guerra comercial China-Estados Unidos

Las recientes tensiones geopolíticas, en especial las presentes entre China y Estados Unidos, han dado lugar a la especulación de una relocalización industrial, principalmente de las grandes empresas estadounidenses, que han establecido desde hace más de una década plantas de manufactura en el país asiático y que pudieran verse inmersas en estrategias de relocalización, asociadas con temas de seguridad nacional. Incluso, ya se empieza a observar cómo ciertos segmentos de esta industria se relocalizan, por lo que para México, sobre todo para la región norte del país, es una oportunidad de captación de IED.

Efectos de la covid-19 en las cadenas globales de valor (nueva normalidad)

Las cadenas globales de valor también se vieron afectadas ante la pandemia y los cambios en la disposiciones gubernamentales,

hubo segmentos muy afectados que tuvieron que disminuir o frenar su producción afectando a toda la cadena. Sin embargo, la pandemia de la covid-19 también hizo evidente la importancia de la inversión y apoyo para fortalecer la industria de dispositivos médicos, no solo por su contribución a la economía, sino por lo necesario que resultan para el bienestar de la población. Por lo que considerarla como una actividad productiva estratégica del país y apoyar la articulación del sistema nacional de salud con la industria de dispositivos médicos, sean de uso crítico o no, podría ayudar a ampliar las capacidades productivas y fomentar la autosuficiencia en materia de salud.

REFERENCIAS

Aristegui Noticias [2020], “Empresa acepta vender ventiladores al gobierno de BC; seguirá operando”, en *Aristegui Noticias*, 12 de abril de 2020, Ciudad de México, consultado en <<https://cutt.ly/qVjSXCF>>.

Asociación Mexicana de Industrias Innovadoras de Dispositivos Médicos (Amid) [2019], “La industria de dispositivos médicos: impulsora del bienestar social en México”, Ciudad de México, Amid y Global Strategy Group KPMG en México, consultado en <<https://cutt.ly/hVjS3je>>.

Atlas of Economic Complexity [2020], “Who exported Medical instruments in 2019?”, Cambridge, Massachusetts, Harvard’s Growth Lab, Harvard University, consultado en <<https://cutt.ly/7VjDrSZ>>.

AXIS Centro de Inteligencia Estratégica [2020], Monitoreo de la industria de dispositivos médicos en Baja California (documentos internos de trabajo), Tijuana, México.

_____ [2019], “Vantage Point MedDev@Baja: Dispositivos médicos en Baja California”, Tijuana, México, AXIS, consultado en <<https://cutt.ly/VMZ248R>>.

- _____ [2012], “Plan Estratégico 2012-2020. Clúster de Productos Médicos de las Californias”, Tijuana, México, AXIS y Cetys Universidad, consultado en <<https://cutt.ly/EVjDdpG>>.
- _____ [s. f.], Monitoreo de los principales sectores industriales de Baja California (base de datos confidencial), Tijuana, México.
- Baja’s Medical Device Cluster [2019], “Presentation 2019”, consultado en <<https://cutt.ly/5VjDT2e>>.
- Bamber, P. y G. Gereffi [2013], “Costa Rica in the medical devices global value chain: opportunities for upgrading”, Durham, Duke University, consultado en <<https://cutt.ly/zVjDP13>>.
- Carrillo, J. y S. de los Santos [2021a], “La industria de dispositivos médicos en México: dualidad de modelos productivos”, *Revista de Comercio Exterior*, Bancomext, nueva época número 26 (abril-junio): 75-80, consultado en <<https://cutt.ly/zVjDLVM>>.
- _____ [2021b], “México en las cadenas de producción internacionales. El caso de los dispositivos médicos”, 26 de agosto, Ponencia presentada en el XXVII Seminario de Economía Mexicana en el mundo. Ciudad de México, UNAM / IIEC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2020], “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, Santiago, Chile, Naciones Unidas, consultado en <<https://cutt.ly/UVjD8Xa>>.
- Corpus, A. [2020], “Castiga BC a firma que no vendió ventiladores”, en *Reforma*, Mexicali, México, 9 de abril, consultado en <<https://cutt.ly/cVjFdjq>>.
- De los Santos, S. [2020], “Manufacturing in the life sciences industry in Mexico”, en Deitac Investment Seminar, San Diego, CA.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2019], Censos Económicos, Aguascalientes, México, consultado en <<https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>>.

- _____ [s. f.], “Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas”, Aguascalientes, México, consultado en <<https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>>.
- ProduCen Centro de Inteligencia Estratégica [2008], “Estudio de Mercado de Esterilizado en la Industria de Productos Médicos de Baja California”, Tijuana, México.
- _____ [2007], “Actualización del programa para el desarrollo del Clúster de Productos Médicos de las Californias”, Tijuana, México.
- _____ [2005], “Programa para el Desarrollo del Clúster de Productos Médicos de Baja California”, Tijuana, México.
- ProMéxico [2018], “La industria de dispositivos médicos en México”, Ciudad de México, ProMéxico, consultado en <<https://cutt.ly/8VjF9y5>>.
- _____ [2011], “Diseñado en México - Mapa de Ruta de dispositivos médicos”, Ciudad de México, ProMéxico, consultado en <<https://cutt.ly/iVjFZLr>>.
- Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) [2020], “Captación de Inversión Extranjera Directa para la industria médica”, Ciudad de México, Secretaría de Economía, consultado en <<https://cutt.ly/LVjGrLp>>.
- Romo, P. [2019], “Jalisco proyecta primer centro de innovación de dispositivos médicos”, en *El Economista*, Ciudad de México, 23 de junio, consultado en <<https://cutt.ly/0VjGjKj>>.

10. INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN MÉXICO: CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS, DINÁMICA INTERNACIONAL Y EFECTOS EN LA SALUD

*Felipe Torres
Agustín Rojas*

INTRODUCCIÓN

Desde las tres últimas décadas, México experimenta cambios en su patrón alimentario que han derivado en serios problemas de salud pública, los cuales están asociados con la excesiva oferta y elevado consumo de alimentos con alto grado de procesamiento. Entre estos se encuentran el deterioro de la calidad de la alimentación, la epidemia de obesidad, así como el rápido aumento y reproducción de enfermedades crónico-degenerativas, todos ellos relacionados con la actual estructura alimentaria. Ahora, estos alimentos representan un factor de alta vulnerabilidad ante el coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19).

Las investigaciones realizadas sobre la transformación del patrón alimentario ubican como determinantes de las preferencias y del consumo al ingreso, nivel de precios y a un sistema de restricciones no monetarias. Expresan que los cambios en la demanda alimentaria, así como los consecuentes efectos nocivos en la salud, tienen sus causas inmediatas en las elecciones individuales, además del sedentarismo y los malos hábitos alimentarios.

De esta manera, la modificación del patrón alimentario y el deterioro en las condiciones de salud parecen depender únicamente de la voluntad individual y de las malas decisiones alimentarias. Sin embargo, aunque lo incluyen como uno de los

múltiples determinantes, dichas investigaciones no consideran la fuerte influencia que tiene la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia los alimentos hipercalóricos con alto grado de procesamiento en los cambios en el consumo y la transformación del patrón alimentario, cuya actual oferta, debido a la estructura económica, social y urbana vigente, es capaz de modelar las preferencias de los consumidores al inducirlos hacia un consumo excesivo de estos alimentos de baja calidad que afectan la salud y representan un factor de riesgo ante la covid-19.

El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de México, el doctor Hugo López-Gatell [*Aristegui Noticias Network*, 2020], señaló que la mala alimentación, así como sus graves consecuencias en la salud, no depende únicamente de la voluntad de los individuos en cuanto a lo que quieren y deciden comer, sino de un exceso de oferta de alimentos altamente industrializados que condiciona la dieta de las personas.

Desde la perspectiva de la producción, todavía no hay investigaciones que analicen la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia los comestibles con alto grado de procesamiento y su influencia en la transformación del patrón de consumo alimentario, así como el deterioro de la calidad de la nutrición y los problemas de salud consecuencia de la actual estructura alimentaria entre los que destacan las epidemias de obesidad y diabetes, además de la alta vulnerabilidad a la covid-19.

Por tanto, las preguntas que guían esta investigación son: por qué y en qué magnitud la oferta actual de la industria alimentaria en México induce cambios en el patrón de consumo alimentario mediante la expansión de alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida, así como cuáles son sus repercusiones en la salud, la vulnerabilidad y la alta tasa de mortalidad por la covid-19.

La hipótesis de investigación sostiene que la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia el ramo

de los ultraprocesados y su integración en el área de los servicios con la comida rápida, ante la nueva estructura económica y social, logró modelar la demanda alimentaria principalmente en espacios urbanos, lo cual provoca un elevado consumo de comestibles hipercalóricos con bajo contenido nutricional que transforma el patrón alimentario, provoca daños en la salud e incrementa el riesgo y vulnerabilidad ante fenómenos pandémicos como la covid-19.

La respuesta a las preguntas de investigación exige replantear al marco de aproximación empleado para el análisis del consumo, de la transformación del patrón alimentario y sus efectos en la salud por la mayoría de las investigaciones realizadas en México, que consideran que dichos cambios y consecuencias son responsabilidad de las elecciones de los individuos. El análisis de la transformación del patrón alimentario y sus consecuencias en la salud como resultado de la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia los comestibles con alto grado de procesamiento, obliga a proponer un marco analítico del lado de la producción a partir de una tematización hecha por Karl Marx sobre el proceso de reproducción social (producción – circulación – consumo – (re)producción).

A partir de lo anterior, el objetivo de esta investigación es explicar la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia los comestibles procesados, productos ultraprocesados y comida rápida, así como su fuerte influencia en la transformación del patrón alimentario y sus efectos en la salud pública en México en el periodo 2000-2018, que ahora representa un factor de vulnerabilidad ante la covid-19.

TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

La industria de alimentos y bebidas se conforma por el conjunto de empresas orientadas a la producción, preparación,

conservación o transformación de materias primas, con el objetivo de producir bienes finales aptos para el consumo humano o bienes intermedios que son empleados en procesos industriales. Esta industria, tanto a nivel internacional como nacional, constituye un sector dinámico que, mediante la transformación y procesamiento de materias primas, ha logrado conformar una cada vez mayor oferta capaz de responder al crecimiento demográfico y al aumento de la demanda alimentaria a través del tiempo.

A partir de la década de los ochenta del siglo xx, la instauración del modelo de economía abierta y la globalización, no solo propiciaron un mayor intercambio comercial sino también contribuyeron a la difusión de las innovaciones tecnológicas dentro de la industria alimentaria y de bebidas, con el objetivo de ampliar la oferta en el mercado y su estacionalidad ante la mayor lejanía de las zonas de producción agrícola con los centros de consumo, principalmente en grandes ciudades. Con ello, la producción y distribución de alimentos y bebidas desempeña un papel preponderante en la actual estructura alimentaria; constituye una actividad compleja en la que intervienen desde los productores de maquinaria e insumos corrientes para la agricultura, hasta las cadenas de venta de comidas rápidas. Tal conjunto de actividades configura el “sistema agroalimentario”.

Dentro de dicho sistema, las empresas trasnacionales tienen una participación cada vez más significativa, tanto en la dimensión productiva como del abasto y distribución. Unas pocas concentran el intercambio mundial de granos. Otras tienen en sus manos una parte importante de las industrias de elaboración de alimentos o, también, de la fabricación de maquinaria e insumos para la agricultura. A esto se suman los canales y aparatos de abastecimiento y distribución que posibilitan conectar la producción con el consumo, pero además condicionar a este último. No obstante, la actividad agrícola (propriadamente dicha) en cambio, a grandes líneas continúa en

manos del pequeño y mediano productor local, aunque también entran en la misma lógica de condicionamiento por las empresas trasnacionales [Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1983: 1-2].

Christian y Gereffi [2012: 439-450] sostienen que actualmente las cadenas de valor agroalimentarias reconfiguran las dinámicas de consumo, debido a que su engranaje logra crear distintos tipos de oferta alimentaria que tiende a modelar gradualmente la demanda y modifica los patrones alimentarios en distintas escalas. Se configura un esquema de consumo que parte de la idea de una aparente diversidad, en tanto que consolida un conjunto de platillos provenientes de todo el mundo, aunque esconde que todos esos platillos tienen un importante componente de insumos homogéneos y altamente procesados.

El análisis de cadenas de valor permite observar también el dominio total que tienen las empresas de la industria de alimentos y bebidas en la esfera de la producción, circulación y consumo, así como en la forma en la que reorganizan la manufactura local en función de sus necesidades de acumulación y obtención de ganancia. Con ello condicionan los esquemas de producción al tipo de oferta, o bien, contratan firmas locales para contar con su propio abastecimiento y procesar, por ejemplo, McDonald's con las papas fritas y Kentucky Fried Chicken con los pollos, a menor costo e imponiendo las características de los insumos solicitados en cuanto a tamaño, forma, presentación y tiempos, que implica acelerar los ciclos naturales de crecimiento de los bienes agrícolas y cárnicos.

En el actual contexto de economía abierta, estas empresas trasnacionales de la industria de alimentos y bebidas determinan la producción de comestibles que se adecúe a ese concepto a lo largo de la cadena, desde la producción (las formas de cultivo y el procesamiento de alimentos en distintos tipos y grados), hasta la distribución, exhibición y venta, modelando

con ello el consumo alimentario. Cabe destacar que, si bien la oferta de comestibles tiende hacia los productos procesados listos para consumirse y en menor medida hacia los tradicionales, como los envasados o conservas, estos últimos aún son funcionales en el mercado; asimismo, el consumo directo del producto en su estado primario, sin industrializar, es todavía importante, como es el caso de las frutas y hortalizas, la carne y ciertos granos.

Lo anterior porque, en la medida en que las sociedades han avanzado, son pocos los alimentos que llegan al momento del consumo en el estado en que abandonaron el sector rural; casi todos los alimentos experimentan un proceso de elaboración (cada vez más prolongado) previo a su consumo. Hacia “adelante”, la urbanización, y el consiguiente alejamiento del consumidor de la fuente de producción de alimentos, ha otorgado, por demás, una importancia creciente a los procesos de transporte, almacenaje y comercialización. En una última etapa se incorpora en las actividades consideradas productivas la misma preparación final de los alimentos en forma de servicios de restaurante y de comedores institucionales. Hacia “atrás”, también, la producción de alimentos involucra, crecientemente, un conjunto de actividades de elaboración de suministros del sector rural [ONU, 1983: 3-8].

En el caso de México, entre las empresas que tienen en sus manos el agro mexicano se encuentran Monsanto, Cargill, Gama, Bimbo, Bayer, PHI México, Dow Agrosience, Syngenta Agro y Bunge, entre otras. Estas tienen el control de la compra de cosechas internas, la importación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la industrialización. En el caso de la comida rápida, dominan las empresas McDonald's Corporation, YUM Brands, Chipotle Mexican Grill, Alsea, AmRest Holdings, Xiabuxiabu Catering, Domino's Pizza, Arcos Dorados Holding, entre otras (cuadro 1).

Cuadro 1. México. Principales empresas de la industria de la comida rápida, 2018

Empresa	País de origen
McDonald's Co.	EE. UU.
YUM! Brands, Inc.	EE. UU.
Restaurant Brands International L. P.	Canadá
Yum China Holdings, Inc.	China
Restaurant Brands International, Inc.	Canadá
Chipotle Mexican Grill, Inc.	EE. UU.
Dairy Farm Int. Holdings, Ltd.	EE. UU.
McDonald's Holdings Company (Japan), Ltd.	Japón
The Wendy's Co.	EE. UU.
Jubilant FoodWorks Ltd.	India
Alsea S. A. B. de C. V.	México
AmRest Holdings S. E.	Polonia
Xiabuxiabu Catering	China
Domino's Pizza Group, Plc.	Gran Bretaña
Shake Shack, Inc.	EE. UU.
Arcos Dorados Holdings, Inc.	Uruguay
Café de Coral Holdings, Ltd.	Hong Kong
Ohsho Food Service Corp.	Japón
MTY Food Group, Inc.	Canadá
Famous Brands, Ltd.	Sudáfrica
Red Robin Gourmet Bourges	EE. UU.
Herfy Food Service, Co.	Arabia Saudita

Fuente: elaboración propia con base en ProMéxico.

DINÁMICA INTERNA DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN MÉXICO, 1999-2019

La importancia de la industria de alimentos y bebidas en la estructura económica de México radica en su dinamismo. En periodos de auge económico, crece de manera constante e impulsa el crecimiento del sector manufacturero y del conjunto de la economía; pero, además, en momentos de crisis económica presenta mayor estabilidad al registrar tasas de crecimiento superiores a las de la industria manufacturera y de la economía, hecho que se muestra nítidamente durante el periodo de apertura comercial.

Prueba de lo anterior es que, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de México, en el periodo 1999-2019 el producto interno bruto (PIB) de la industria alimentaria registró un crecimiento nominal al pasar de 452 657 a 696 893 millones de pesos (mdp), lo que representó un incremento de 53.9 % y una tasa promedio anual de 2.3 %; esta última se ubicó por encima de la tasa de crecimiento de la economía nacional y de la industria manufacturera, que registraron 1.8 % y 1.5 %, respectivamente. Aunado a ello, proporcionalmente mantuvo una participación promedio de 3.8 % respecto del PIB total durante el periodo referido. Se posicionó como una de las industrias más importantes al interior de la manufacturera, representando casi la cuarta parte del PIB manufacturero al pasar de 20.3 % a 22.5 % en el periodo. Cabe destacar que el dinamismo de la industria de alimentos y bebidas fue impulsado por las ramas y sectores orientados a la elaboración de alimentos con mayor grado de procesamiento (véase el cuadro 2).

De igual manera, en el periodo 1999-2019, según los Censos Económicos de México, las unidades económicas de la industria de alimentos y bebidas aumentaron 81.6 %; sin embargo, aquellas de las ramas asociadas con la producción de alimentos procesados y productos ultraprocesados registraron mayor crecimiento. Las ramas 3113 Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares, 3118 Elaboración de productos de panadería y tortillas, 3119 Otras industrias alimentarias,¹ asociadas con mayor grado de procesamiento y la producción de ultraprocesados, y 3121 Industria de las bebidas, aumentaron 122.8 %, 95.5 %, 100 % y 458 %, respectivamente. En contraste, algunas

¹ La rama 3119 Otras industrias alimentarias, considera unidades económicas dedicadas principalmente a la elaboración de botanas, café, té, concentrados, polvos, jarabes y esencias de sabor para bebidas, condimentos y aderezos, y de otros productos alimenticios no clasificados en otra parte. Incluye también la elaboración de crema de cacahuete y botanas de harina para freír; de sustitutos de crema para café; de café y té sintéticos; de colorantes y saborizantes naturales para alimentos, y de grenetina para la preparación de alimentos [Inegi, 2018: 12-14].

ramas tradicionales dedicadas al envasado o empaque registraron comportamientos negativos, como es el caso de la 3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas, 3116 Matanza, empackado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles y 3117 Preparación y envasado de pescados y mariscos, con 16.5 %, 14.4 % y 63.4 %, en ese orden. Se presenta el mismo comportamiento para el caso del personal ocupado (cuadro 2).

En el caso de la industria de alimentos y bebidas en México destaca que, de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, en el periodo 1999-2020 el monto de la inversión extranjera directa (IED) alcanzó 18 853.1 miles de millones de dólares (mmd); además, para el año 2020 representó 3.9 % de la IED Total. Sobresale el hecho de que cinco países concentren el total de la IED de la industria de alimentos y bebidas: Países Bajos (49.6 %), Suiza (25.9 %), Estados Unidos (14.9 %), Japón (2.3 %) y Luxemburgo (1.4 %). Aunado a ello, más de 75 % de la IED de la industria de alimentos y bebidas se concentra en seis entidades federativas: Ciudad de México (23 %), Estado de México (18 %), Jalisco (13 %), Nuevo León (12 %), Guanajuato (6 %) y Querétaro (4 %). Finalmente, 66 % de esta IED se encuentra concentrada en tres sectores: Industria de chocolates y dulces (30 %), Conservación de frutas y verduras (24 %) y Elaboración de productos lácteos (12 %).

Por lo anterior, la industria de alimentos y bebidas ha impulsado los cambios en el patrón de consumo alimentario de los mexicanos. Su influencia en el consumo explica su crecimiento y estabilidad constante como rama de actividad económica, pero principalmente su expansión hacia otras cadenas productivas o sectoriales caracterizadas por incorporar mayor grado de procesamiento a los alimentos y conformar nuevos encadenamientos productivos globales que tienen impacto en los distintos espacios territoriales del país. Con ello, además de procesar la materia prima, actualmente incorpora diversos componentes como son los aditivos, conservadores,

Cuadro 2. México. Evolución del valor agregado, unidades económicas y personal ocupado de la industria de alimentos y bebidas (%), 1999-2019

Concepto / variable	Valor agregado		Unidades económicas		Personal ocupado	
	TMCA	Variación	TMCA	Variación	TMCA	Variación
3111 Elaboración de alimentos para animales	22.3	446	1.6	26.9	5.6	126.6
3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	8.1	163	-1.2	-16.5	2.5	44.2
3113 Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares	4.1	82.6	5.5	122.8	2.2	38.8
3114 Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados	5.7	114.3	2.9	53.7	2.5	44.1
3115 Elaboración de productos lácteos	6.5	129.8	2	34.2	3.5	66.4
3116 Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles	13.3	266.8	-1	-14.4	6.4	154.5
3117 Preparación y envasado de pescados y mariscos	0	-0.6	-6.5	-63.4	-0.6	-9.3
3118 Elaboración de productos de panadería y tortillas	3.9	77.2	4.6	95.5	3.8	75
3119 Otras industrias alimentarias (elaboración de botanas, industrias del café y té, elaboración de concentrados, polvo y jarabes para bebidas, elaboración de condimentos y aderezos y otros alimentos)	4.5	90	4.7	100	4	79.6
3121 Industria de las bebidas	6	120	22.9	458.4	1.6	32.4
Total	6.2	124.9	4.1	81.6	3.6	70.9

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi, Censos Económicos de México, 1999 y 2019.

edulcorantes, entre otros, que han implicado encadenamientos intersectoriales amplios, los cuales también involucran al sistema de abasto y distribución tanto tradicional como corporativo de alimentos.

La explicación sobre la ampliación de dichos encadenamientos en el país, así como en diversas naciones, obedece a la adaptación de la industria de alimentos y bebidas a la transformación de la estructura económica que alteró la dinámica social al concentrar a la población en grandes ciudades y zonas metropolitanas, además de restringir el ingreso y mermar el poder adquisitivo ante las crisis económicas recurrentes, con lo que se configuró un marco de decisiones cerradas para los consumidores mexicanos dentro de una oferta diversificada del producto determinada por la misma industria de alimentos y bebidas.

Es por lo que, en México, desde la década de los años noventa del siglo xx, con la mayor concentración territorial del consumo la industria de alimentos y bebidas conforma ofertas que responden a la estructura socioeconómica propia del modelo de apertura comercial, que establece necesidades pragmáticas a los consumidores (ahorro de tiempo, mayor durabilidad, fácil manejo y transporte, rápida preparación y fácil consumo, entre otras).

Entre los factores que han impulsado las transformaciones de la oferta alimentaria en México destacan la innovación tecnológica permanente, las estrategias de organización y expansión del mercado, el desarrollo de aparatos y redes de distribución por las empresas transnacional, así como la estandarización y eficiencia de procesos que homogeneizan los productos y hacen estacional el consumo, independientemente del arraigo cultural o la ubicación territorial.

En particular, las estrategias de crecimiento y expansión de la industria de alimentos y bebidas en México se han ubicado tanto del lado de la oferta (producción) como de la demanda (consumo). En el caso de la oferta, se ubican

principalmente las innovaciones tecnológicas constantes orientadas a incrementar la productividad y lograr establecer costos por debajo de la media interindustrial, con el fin de ganar mayor número de consumidores por medio del abaratamiento de precios; además, el desarrollo logístico y la eficiencia de los canales y aparatos de suministro que, además de la rapidez y abaratamiento del costo de transporte, asegure la disponibilidad permanente del producto en el mercado.

Por su parte, del lado de la demanda sobresalen las estrategias de *marketing* orientadas a persuadir a los consumidores, como es el caso de la publicidad dirigida a niños por medio de algún ente animado, o bien con la incorporación de algún juguete dentro del producto; de igual manera, los descuentos y las promociones, el crédito al consumo, que permite postergar el pago ante periodos de restricción de ingresos y, finalmente, la flexibilidad de horarios así como las donaciones o campañas altruistas.

En conjunto, lo anterior posibilitó que, desde un origen casi artesanal, la industria de alimentos y bebidas en México evolucionara hacia el procesamiento y combinación de productos; y después hacia procedimientos más complejos mediante la incorporación de aditivos, productos sustitutos o sintéticos que han configurado la oferta actual de alimentos procesados y productos ultraprocesados, que sirven para elaborar la comida rápida.

Sin embargo, desde las últimas tres décadas, México experimenta cambios en su patrón alimentario que han derivado en serios problemas de salud pública, los cuales están asociados con la excesiva oferta y elevado consumo de alimentos con alto grado de procesamiento [Ares *et al.*, 2016: 611-612; Monteiro *et al.*, 2013: 21-22; Organización Panamericana de la Salud (PAHO, por sus siglas en inglés), 2016: 1-10]. Entre estos se encuentran el deterioro de la calidad de la alimentación, la epidemia de obesidad, así como el rápido aumento y reproducción de enfermedades crónico-degenerativas, todos ellos relacionados con la actual estructura alimentaria. Ahora, estos

alimentos representan un factor de alta vulnerabilidad ante el coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19). Las investigaciones realizadas sobre la transformación del patrón alimentario [Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), 2020: 4; Garza y Ramos, 2017: 614-617; Tolentino *et al.*, 2006: 59-66] ubican como determinantes de las preferencias y del consumo al ingreso, nivel de precios y a un sistema de restricciones no monetarias. Expresan que los cambios en la demanda alimentaria, así como los consecuentes efectos nocivos en la salud, tienen sus causas inmediatas en las elecciones individuales, además del sedentarismo y los malos hábitos alimentarios.

La transformación del patrón alimentario y el deterioro en las condiciones de salud, de esta manera, parecen depender únicamente de la voluntad individual y de las malas decisiones alimentarias. Sin embargo, aunque las incluyen como unos de los múltiples determinantes, dichas investigaciones no consideran la fuerte influencia que tiene la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia los comestibles con alto grado de procesamiento en los cambios en el consumo y la transformación del patrón alimentario, cuya oferta, debido a la estructura económica, social y urbana actual, es capaz de modelar las preferencias de los consumidores al inducirlos a un consumo excesivo de estos alimentos de baja calidad que afectan la salud y representan un factor de riesgo ante la covid-19.

Debido a que los productos ultraprocesados son estratégicos al marcar los ritmos de la economía por sus eslabonamientos productivos en la cadena agroalimentaria y otros sectores, además de su importancia en el actual contexto de la covid-19 ante las condiciones de salud pública por la vía del deterioro de la calidad de la alimentación, es de interés analizar su proceso expansivo e influencia en los cambios en el patrón de consumo alimentario y deterioro de la salud pública en México, que ahora representa un factor de vulnerabilidad ante la pandemia por la covid-19.

INDUSTRIA DE ALIMENTOS ULTRAPROCESADOS Y COMIDA RÁPIDA: INFLUENCIA
EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PATRÓN ALIMENTARIO Y DAÑOS EN LA SALUD PÚBLICA.
UNA PROPUESTA TEÓRICO-ANALÍTICA DEL LADO DE LA PRODUCCIÓN

El abordaje analítico que se propone por el lado de la producción para explicar la modelación del consumo y la transformación del patrón alimentario por la oferta de alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida, así como sus efectos en la salud, considera la tematización hecha por Marx [2007: 3-33] sobre el proceso de reproducción social (producción – circulación – consumo –(re)producción). Este describe un tránsito cuyo punto de partida es la producción y de llegada el consumo; sin embargo, entre ellos median la distribución y el cambio como momentos que configuran la circulación.

De acuerdo con Marx, con el desarrollo ulterior del sistema capitalista, en la fase de maquinaria y gran industria la producción mercantil logra controlar y determinar las esferas de la circulación y del consumo; por tanto, presenta identidades con cada una. La *identidad producción-consumo* se desdobra en tres relaciones: *la inmediata, mediata y absoluta* [Marx, 2007: 10-15].² En síntesis, esta identidad expresa que

² En la *relación inmediata*, la producción es inmediatamente consumo, y este es inmediatamente producción (producción consuntiva y consumo productivo). Para su realización, uno requiere incorporar al otro: la producción consume objetos, pero quien produce consume su energía vital, su fuerza y sus capacidades; por tanto, se elaboran nuevos bienes en la misma medida en que se desarrollan capacidades individuales y sociales. En la *relación mediata*, la producción suministra un objeto al consumo; de la misma manera, el consumo proporciona un sujeto que realice al objeto. Pero este último, como resultado de la transformación de los materiales que lo integran por el trabajo, se concreta en un satisfactor específico que exige también un modo de uso específico (de ser consumido) y, por tanto, de la misma forma, un resultado subjetivo. Mediante el objeto la producción se crea una necesidad por este, así, no solo se crea un objeto para un sujeto sino también un sujeto adecuado para el consumo del objeto y, por medio de este la necesidad o el motor que impulsa la nueva necesidad. Por su parte, la *relación absoluta* da cuenta del proceso cíclico producción-consumo y de cómo la producción es el momento que siempre lo

la producción por intermedio del objeto determinado para el consumo satisface necesidades determinadas por el mismo objeto cuyo consumo genera un impulso que reacciona en la producción; así, el consumo queda incorporado como momento de la producción. Sin embargo, esta identidad en su desarrollo requiere de la esfera circulatoria, que integra *la distribución y el cambio* como mediación para su interconexión.

La *identidad producción-distribución* [Marx, 2007: 15-19] considera los mecanismos de abasto de bienes y los espacios para su distribución; es decir, los aparatos que sirven para distribuir y trasladar los bienes a la esfera de consumo con el fin de cerrar el ciclo (re)productivo. Por su parte, la *identidad producción-cambio* [Marx, 2007: 19-20] expresa la actividad del cambio o elaboración de productos, en la medida en que este es un medio para suministrar el producto acabado, preparado para el consumo inmediato.

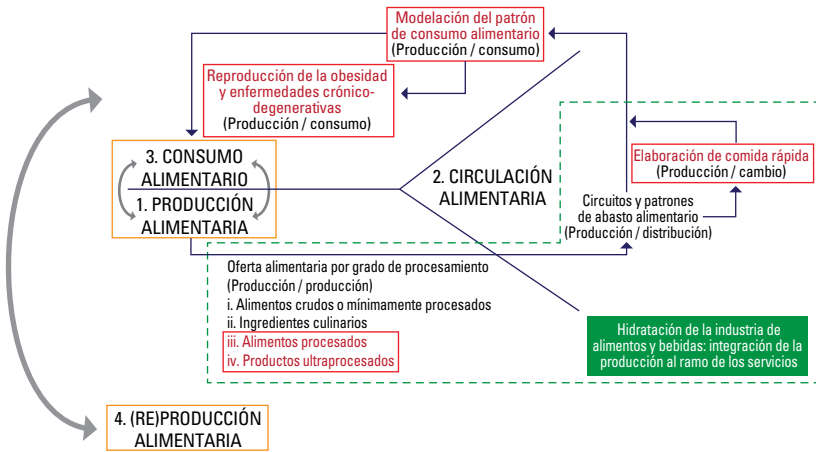
Producción, distribución, cambio y consumo constituyen las articulaciones de una totalidad, pero diferenciándose dentro de la *unidad*. La producción domina tanto sobre sí misma en la determinación puesta de la producción, como sobre los otros momentos. A partir de ella, el proceso siempre reinicia. Se comprende que la circulación y el consumo no puedan ser lo dominante. Una producción determinada, por tanto, especifica un consumo, una distribución, un intercambio establecido y realizaciones recíprocas definidas de estos diferentes momentos [Marx, 2007: 3-20].

A partir de esta tematización teórica y metodológica, se puede explicar la modelación de la demanda y la transformación del patrón alimentario por la industria de alimentos y bebidas por medio de la expansión de la oferta de productos ultraprocesados y comida rápida, además de los daños en la

inaugura, aun cuando la producción sea impulsada por el consumo. Esta identidad muestra cómo el consumo sí participa del proceso productivo pues reacciona sobre el punto de partida e inaugura nuevamente el proceso [Marx, 2007: 10-15].

salud derivados de su consumo, que ahora representan un factor de vulnerabilidad ante pandemias como la covid-19 (diagrama 1).

Diagrama 1. Esquema del proceso de modelación de la demanda alimentaria por los alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida



Fuente: elaboración propia con base en Echeverría [2012: 153-197], Marx [2007: 3-33] y PAHO [2016: 1-6].

Ante la competencia en el mercado las empresas de la industria alimentaria constantemente se ven presionadas a innovar sus procesos productivos para alcanzar mayores grados de productividad, con el objetivo de que, mediante el abarataamiento de precios, amplíen su dominio de mercado y obtengan una ganancia extraordinaria mediante la renta tecnológica [Echeverría, 2017: 331-422; Marx, 2014: 314-468 y 2015: 181-471].

Para incrementar la productividad alteran su composición orgánica del capital, es decir, la relación proporcional entre el número de trabajadores y maquinarias. El proceso de

automatización de sus procesos de producción conlleva menor creación de riqueza en cada ciclo productivo; sin embargo, esta aparente pérdida la compensan en el mercado mediante la transferencia de valor, del cual se apoderan en la esfera de la circulación del resto de empresas con menor grado de productividad y que no pueden abaratar sus precios [Echeverría, 2017: 331-422; Marx, 2014: 314-468 y 2015: 181-471].

A diferencia de las fases de la cooperación y manufacturas, la gran industria de alimentos y bebidas hoy en día no se limita a conservar, atrasar o frenar los procesos naturales de degradación de alimentos; incorpora otras técnicas más sofisticadas de transformación y procesamiento que le permiten determinar y controlar la oferta a partir de criterios de mercado, diversificar los productos y modelar las demandas de consumidores ubicados en ciudades. El factor clave radica en su capacidad de innovar procesos productivos y lograr mayores grados de procesamiento.

La innovación tecnológica, sin embargo, conlleva la desvalorización del contenido de los productos y las condiciones de reproducción de los trabajadores; degrada el contenido del objeto de consumo, por ejemplo, los alimentos, y este mismo proceso desvaloriza los bienes salario, por tanto, el valor y costo de reproducción del trabajador. La consolidación del régimen mercantil provocó que los alimentos, en tanto que responden a la lógica de la rentabilidad y no a las necesidades sociales, se degraden a tal punto de ser inadecuados para los ciclos (re) productivos de la sociedad, como es el caso de los alimentos hipercalóricos con nulo o bajo valor nutricional.

La industria alimentaria presenta una expansión heterogénea al interior de sus ramas, subramas y clases de actividad, cuyo mayor o menor crecimiento responde al dinamismo y vanguardia tecnológica que opera en cada una, además del giro de actividad. No obstante, aquellas que incorporan mayor componente tecnológico o grado de procesamiento, es decir, una composición orgánica del capital con mayor proporción

en capital constante, se orientan a la elaboración de productos con mayor grado de procesamiento, pero con menor valor nutricional.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) creó el sistema NOVA para clasificar alimentos según su naturaleza, finalidad y grado de procesamiento: crudos o mínimamente procesados, ingredientes culinarios, alimentos procesados y productos ultraprocesados [FAO, 2016: 1-6].

Los *crudos o mínimamente procesados* son destinados al consumo directo sin algún tipo de modificación en su estructura natural; son sometidos a procesos de limpieza, secado, embalaje, pasteurización, refrigeración, congelación, o fermentación, pero no incorporan otras sustancias. Los *ingredientes culinarios* son derivados de alimentos crudos o con bajo grado de procesamiento mediante procesos que incluyen el prensado, refinado, la trituration, la molienda y el secado. No se consumen directamente y sirven para sazonar, cocinar o combinarse con otros alimentos.

Los *alimentos procesados* son productos industrializados elaborados a partir de incorporar grasas, aceites, azúcares, sal y otros ingredientes culinarios a los alimentos mínimamente procesados mediante métodos de conservación. Se caracterizan por presentar modificaciones menores al producto, buscando prolongar su vida útil y hacerlos más apetecibles; son versiones modificadas del alimento original ya que incluyen dos o tres ingredientes adicionados.

Los *productos ultraprocesados* son formulaciones industriales hechas de sustancias derivadas de alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas, combinadas con aditivos que requieren poca o ninguna preparación culinaria para su consumo. Se presentan listos para calentarse o consumirse y requieren poca o ninguna preparación culinaria. Sin embargo, su alta densidad energética, que resulta de excesos de grasas saturadas, harinas, azúcares refinadas y sal, así como las calorías

vacías y las alteraciones organolépticas realizadas para potenciar su sabor, forma y estructura física, los hacen, además de adictivos, nutricionalmente desequilibrados y dañinos, de ahí que sean tóxicos [Márquez, 2013: 15-16] (cuadro 3).

Cuadro 3. Alimentos por grado de procesamiento de acuerdo con el sistema NOVA

Sistema NOVA	Selección de alimentos por grado de procesamiento
Crudos o mínimamente procesados	Verduras y frutas frescas, refrigeradas, congeladas y empacadas al vacío; granos (cereales); frijoles y otras leguminosas, frescos, congelados y secos; raíces y tubérculos; hongos; frutas secas y jugos de fruta recién preparados o pasteurizados no reconstituidos; nueces y semillas sin sal; carnes congeladas; leche en polvo o fresca; huevos; harinas, pastas alimenticias; té y café; agua.
Ingredientes culinarios	Aceites vegetales; grasas animales; almidones; azúcares y jarabes; sal.
Alimentos procesados	Verduras y leguminosas enlatadas o embotelladas, conservadas en salmuera o escabeche; frutas peladas o rebanadas conservadas en almíbar; pescados enteros o en trozos conservados en aceite; nueces o semillas saladas; carnes y pescados procesados, salados o curados y no reconstituidos como jamón, tocino y pescado seco; quesos; pan de caja.
Productos ultraprocesados	Hojuelas fritas y <i>snacks</i> ; helados, chocolates y dulces; papas fritas, hamburguesas y <i>hot dogs</i> ; <i>nuggets</i> o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos y galletas empaquetados; cereales endulzados; pastelitos, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y energizantes; bebidas azucaradas a base de leche; néctares de fruta; platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche “maternizada” para lactantes y otros productos para bebés; sustitutos en polvo o “fortificados”.

Fuente: elaboración propia con base en PAHO [2016: 1-6].

Los alimentos procesados y productos ultraprocesados han posibilitado la integración de la industria alimentaria en el ramo de los servicios mediante el control corporativo de los aparatos de abasto/distribución de alimentos (identidad producción – distribución) y de la elaboración de comida rápida (identidad producción – cambio) que se comercian mediante empresas distribuidoras como las tiendas de conveniencia, supermercados, restaurantes, franquicias o redes electrónicas, dedicadas a la venta directa y el reparto a domicilio. Por tanto, la producción se expande a la fase circulatoria (véanse puntos 1 y 2 del diagrama 1).

La industria alimentaria, además de elaborar alimentos con distinto grado de procesamiento, también produce, desarrolla y controla los aparatos para su abastecimiento y los lugares o espacios para su distribución, con el objetivo de agilizar su tránsito hacia la esfera del consumo y el cierre del ciclo (re)productivo, lo que significa dinamizar los ciclos de acumulación de capital. Al abasto de alimentos lo integran las fases de producción agrícola, acopio del producto, acondicionamiento y empaque, almacenamiento, transporte y la distribución al consumidor final. La distribución considera canales comerciales que delínean el tipo y la calidad de la oferta, al tiempo que configuran cadenas de proveedores y redes de intermediación mediante las cuales alcanza la esfera del consumo.

Pero además de la distribución de alimentos, la industria alimentaria ha logrado el cambio de actividades y capacidades, así como el cambio de productos, en la medida en que este es un medio para suministrar el producto acabado, preparado para el consumo, acabado de inmediato. El cambio es, por tanto, un momento mediador entre la producción y el consumo, pero incluido en la producción o determinado por ella. Este es el caso de la integración de la industria alimentaria en la elaboración y venta de comida rápida.

La industria de la comida rápida materializa lo que en esta investigación conceptualizamos como “hibridación de la

industria alimentaria”, es decir, la integración total de la industria alimentaria en el ramo de los servicios mediante el control corporativo de los mecanismos de abasto y aparatos de distribución (producción – distribución), de los espacios de elaboración (producción – cambio) de alimentos procesados y productos ultraprocesados en otros platillos considerados como comida rápida, y además de los espacios para su consumo (como son las cadenas de restaurantes, zonas de comida de plazas comerciales, entre otras) (producción - cambio) (véase el diagrama 1). Por su naturaleza, la industria de la comida rápida se localiza en el área de servicios de preparación de alimentos, a diferencia del resto de alimentos procesados y productos ultraprocesados que se ubican en el área de comercio, sea al mayor o por menor, dentro de la circulación mercantil.

Como se observa en el diagrama 1, el concepto de “hibridación de la industria alimentaria” refiere un proceso que integra las esferas de la producción y circulación. Los productos elaborados en la fase productiva transitan a la esfera circulatoria para después alcanzar la fase del consumo. En la fase circulatoria los alimentos siguen una trayectoria dependiendo de sus características. La primera, transitan hacia el consumo mediados por los circuitos de abasto siguiendo los patrones de distribución establecidos (producción – distribución). La segunda, se desprenden un momento del circuito de abasto y distribución para ser empleados en la elaboración de comida rápida (producción – cambio), sin embargo, posteriormente se reintegran a los canales de abasto y distribución, o bien se integran a los puntos de venta propios de las cadenas de comida rápida. No obstante, en ambos casos transitan hacia la esfera del consumo (producción – distribución / producción – cambio).

La comida rápida es preparada y servida en un corto tiempo, y se encuentra lista para consumirse; si bien algunos de sus componentes presentan altos contenidos nutricionales,

como las ensaladas, su combinación con otros alimentos procesados y ultraprocesados en proporciones desequilibradas, preparación inadecuada, gran contenido de conservadores y un alto porcentaje de calorías, la convierten en factor de riesgo para la salud [Flores, 2007: 119-120; Howe, 2002: 2-3].

Las razones de éxito de los productos ultraprocesados y la comida rápida son que resultan baratos, de fácil consumo y rápida digestión, orientados principalmente a consumidores urbanos que buscan optimizar su tiempo dedicado a la preparación de alimentos y a la ingesta ante las nuevas exigencias de la actual dinámica económica y social global que concentró a la población en ciudades, extendió la duración de la jornada laboral, incorporó a la mujer en el mercado de trabajo (tanto formal como informal), que dejó sin cobertura algunas actividades tradicionales que antes realizaba en el hogar como cocinar [Zhong y DeVoe, 2009: 619-620].

La rápida aceptación y alta demanda de estos comestibles entre los consumidores, así como su mayor presencia en la oferta alimentaria global, obedece a que son de fácil acceso, se presentan congelados, enlatados, listos para cocinar, calentar o consumirse. Tales características permiten que su consumo se efectúe en cualquier lugar: casa, oficina, restaurantes, automóvil o calle; incluso puede hacerse en movimiento o de manera estática, no precisa de cubiertos y, en ciertos casos, tampoco de mesa o plato, ya que los aditivos utilizados para consumirlos son pocos y desechables, como es el caso del papel, cartón o plástico [Flores, 2007: 120; Schlosser, 2002: 44-109].

Como resultado de la “hibridación de la industria alimentaria”, las empresas globalizaron este tipo de alimentos con alto grado de procesamiento y ofertaron platillos provenientes de cualquier parte del mundo en todos los espacios territoriales, ya sea como platos preparados listos para el consumo (hamburguesas, pizzas, pastas, tacos, chilaquiles, tlacoyos, sushi), platos semielaborados (harina para *hot cakes*), o bien,

productos únicos listos para su ingesta (yogur, galletas, pastel, refrescos, jugos), entre otros.

La mayor presencia de este tipo de oferta alimentaria se explica por la modelación de las preferencias de los consumidores hacia este tipo de alimentos, pero también por la paulatina penetración de los alimentos procesados y ultraprocesados en la elaboración y preparación de platillos tradicionales característicos de las distintas poblaciones, en el caso de México las sopas o guisos incluidos en las comidas corridas en las distintas regiones. La producción alcanza la fase del consumo; por tanto, el consumo se transforma a partir de la oferta en el mercado (identidad producción – consumo).

El dominio que tienen las empresas de la industria alimentaria en las esferas de producción, circulación y consumo les permite además reorganizar la manufactura local en función de sus necesidades de acumulación y obtención de ganancias. Con ello condicionan los esquemas de producción al tipo de oferta, o bien contratan firmas locales para contar con su propio abastecimiento y procesar, por ejemplo, McDonald's con las papas fritas y Kentucky Fried Chicken con los pollos, a menor costo e imponiendo las características de los insumos solicitados en cuanto a tamaño, forma, presentación y tiempos, que implica acelerar los ciclos naturales de crecimiento de los bienes agrícolas y cárnicos.

Asimismo, tienen la posibilidad de transformar y manipular el contenido de los productos al incorporar conservadores, aditivos y colorantes para ampliar el tiempo de vida de los alimentos, su distribución y permanencia en las tiendas de conveniencia y supermercados, lo cual, aunque deteriora su valor nutricional y afecta a la salud, permite controlar y modelar la demanda alimentaria ya que los consumidores enfrentan una excesiva oferta alimentaria industrial con mayor estacionalidad en los puntos de distribución y cambio.

Esta oferta alimentaria, además, responde a la dinámica económica que rige ante la competencia de las empresas que

incesantemente buscan incrementar su productividad y ganancia. Por lo anterior, estos “alimentos”, al estar desvalorizados en cuanto a su contenido material y nutricional, dañan la reproducción biológico-fisiológica de los individuos y sus propias capacidades tanto objetivas como subjetivas (por ejemplo, su productividad en el trabajo). Con ello, son presa de enfermedades derivadas de una alimentación de baja calidad e hipercalórica, que daña la salud al desarrollar padecimientos como la obesidad o las enfermedades crónico-degenerativas asociadas con el consumo de alimentos, por lo que representan un factor de vulnerabilidad ante pandemias como la covid-19 (identidad producción – consumo / consumo – producción].

En México, a partir del sistema NOVA se puede observar claramente la dinámica expansiva de la industria alimentaria hacia los alimentos ultraprocesados y comida rápida, así como su fuerte influencia en la transformación del patrón alimentario y sus efectos en la salud en el periodo 2000-2018. A continuación se presenta evidencia que respalda el planteamiento teórico y la hipótesis de investigación.

EXPANSIÓN DE LA OFERTA DE ALIMENTOS PROCESADOS, PRODUCTOS
ULTRAPROCESADOS Y COMIDA RÁPIDA EN MÉXICO, 2000-2018:
MODELACIÓN DEL CONSUMO, DAÑOS EN LA SALUD Y VULNERABILIDAD
ANTE LA COVID-19

La dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas en México hacia los alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida, ha sido posible por el proceso de hibridación que ha experimentado desde finales de la década de los años noventa y que se manifiesta con los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante que tiene esta industria con otras ramas de la actividad económica, principalmente con los servicios. El concepto de eslabonamiento productivo se refiere

al conjunto de fuerzas que generan inversiones y que se accionan cuando la capacidad productiva de los sectores que producen insumos para un sector y/o que utilizan los productos es insuficiente o inexistente.

En el caso de los eslabonamientos hacia atrás, la industria de alimentos y bebidas presenta una fuerte conexión con ramas orientadas a la producción de cultivos estratégicos y donde el país presenta alta dependencia alimentaria, como es el caso de la soya, cártamo, girasol, frijol, trigo, maíz grano, pero también con las ramas de productos químicos básicos inorgánicos, preparaciones farmacéuticas y de elaboración de plásticos (véase el cuadro 4).

En el caso de los eslabonamientos hacia adelante, destaca la fuerte integración con las ramas de comercio al por mayor de abarrotes, comercio al por menor en tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas, así como en supermercados y minisúpers, servicios de preparación de alimentos en unidades móviles, restaurantes de autoservicio, restaurantes con servicio de preparación de comida rápida (pizzas, hamburguesas, *hot dogs* y pollos rostizados) y servicios de preparación de otros alimentos para consumo inmediato (cuadro 4). Esto denota el proceso de integración de la industria de alimentos y bebidas al área de los servicios, es decir, la hibridación.

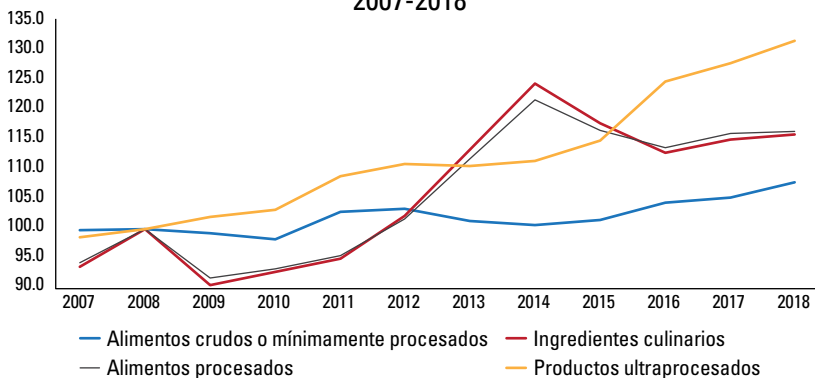
Aunado a lo anterior, con base en la información del índice de producción de alimentos por grado de procesamiento que elaboramos a partir de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM) y del sistema NOVA, se observa que en el periodo 2007-2018, la producción de los grupos de alimentos procesados y productos ultraprocesados ha crecido más que los alimentos crudos o mínimamente procesados, envasados o congelados (gráfica 1).

Cuadro 4. México. Eslabonamientos de la industria de alimentos y bebidas con insumos importados hacia atrás / hacia adelante empleados en la rama de productos ultraprocesados

Clase de actividad económica / tipo de eslabonamiento	Eslabonamientos hacia atrás	Eslabonamientos hacia adelante
[111110] Cultivo de soya	12.05	6.12
[111121] Cultivo de cártamo	1.88	1.05
[111122] Cultivo de girasol	4.20	2.37
[111131] Cultivo de frijol grano	2.53	2.49
[111132] Cultivo de garbanzo grano	3.25	2.09
[111140] Cultivo de trigo	1.49	1.02
[111151] Cultivo de maíz grano	1.02	0.03
[325190] Fabricación de otros productos químicos básicos orgánicos	3.23	1.14
[325412] Fabricación de preparaciones farmacéuticas	1.49	1.08
[326199] Fabricación de otros productos de plástico sin reforzamiento	3.23	1.09
[431110] Comercio al por mayor de abarrotes	1.82	3.07
[461110] Comercio al por menor en tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas	1.26	2.37
[462111] Comercio al por menor en supermercados	1.51	3.98
[462112] Comercio al por menor en minisúpers	2.21	3.23
[722330] Servicios de preparación de alimentos en unidades móviles	1.94	2.71
[722516] Restaurantes de auto-servicio	1.83	2.49
[722517] Restaurantes con servicio de preparación de pizzas, hamburguesas, <i>hot dogs</i> y pollos rostizados	2.38	3.32
[722518] Restaurantes que preparan otro tipo de alimentos para llevar	1.58	2.46
[722519] Servicios de preparación de otros alimentos para consumo inmediato	1.74	3.15

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi, Matriz de Insumo Producto 2013.

Gráfica 1. México. Índice anual de crecimiento y expansión de la producción de la industria alimentaria con base en el sistema NOVA (% , 2008=100) 2007-2018*



* La temporalidad 2007-2018 del índice obedece a que el levantamiento de información de la EMIM comienza en el año 2007, <<https://cutt.ly/gVbmRv8>>.

Fuente: elaboración propia con base en la EMIM, <<https://cutt.ly/IVbb9Dc>> y PAHO [2016: 1-6].

Como se muestra en el cuadro 5, en el año 2007 la producción de alimentos crudos o mínimamente procesados alcanzó casi una tercera parte de la producción total con 31.1 %, mientras que los ingredientes culinarios, alimentos procesados y productos ultraprocesados registraron una participación de 12.7 %, 14.9 % y 41.3 %, respectivamente. Cabe destacar que los alimentos con mayor grado de procesamiento constituyeron más de la mitad de la producción de la industria alimentaria en su conjunto para ese año, equivalente a 56.6 por ciento.

Los datos de la encuesta en 2018 muestran una caída en la participación de los alimentos crudos o mínimamente procesados del 3.7 % respecto del 2007, al pasar de 31.1 % a 27.4 % en el lapso. Los ingredientes culinarios no presentaron variación al pasar de 12.7 % a 12.8 % en el periodo. En cuanto a los alimentos procesados, estos registraron la misma participación en ambos periodos, 14.9 %. Finalmente, la menor producción

de alimentos crudos o mínimamente procesados se compensó con el incremento en productos ultraprocesados; estos últimos aumentaron su participación en la producción total de 3.6 % al pasar de 41.3 % a 44.9 %. En 2018 los productos ultraprocesados representaron casi la mitad de la producción (cuadro 5).

Cuadro 5. México. Composición de la producción de la industria alimentaria agrupada con el sistema NOVA (%), 2007-2018

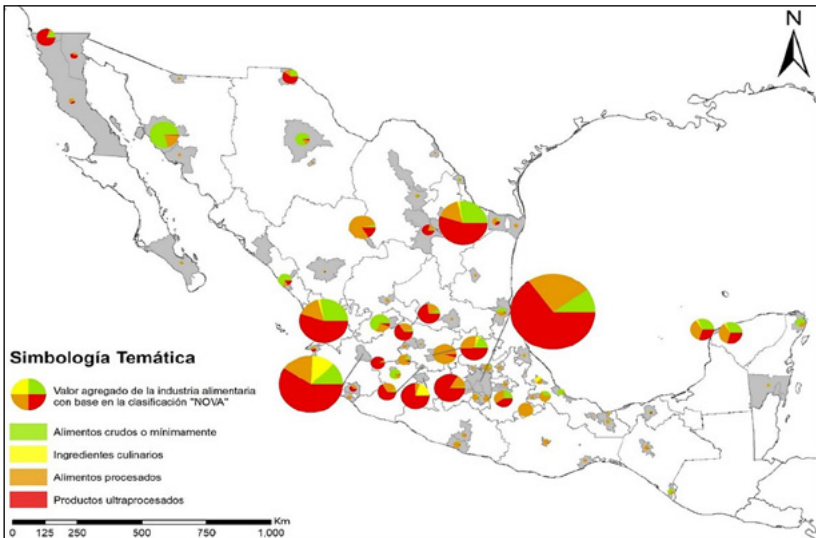
Grupo de alimentos / año	2007	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Alimentos crudos o mínimamente procesados	31.1	30.5	30.3	29.7	28.1	27.6	27.4
Ingredientes culinarios	12.7	13.3	12.4	12.8	13.7	13.0	12.8
Alimentos procesados	14.9	15.4	14.5	14.7	15.7	15.2	14.9
Productos ultraprocesados	41.3	40.9	42.7	42.8	42.5	44.3	44.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en la EMIM, <<https://cutt.ly/gVbmRv8>> y PAHO [2016: 1-6].

Sin embargo, la oferta de alimentos altamente industrializados en mayor medida es dominante en las grandes ciudades y zonas metropolitanas, caracterizadas por su alta concentración poblacional, pero también en espacios urbanos de menor tamaño. Para el sistema metropolitano mexicano, del total del valor agregado de 2019, los alimentos procesados y productos ultraprocesados registraron una participación de 26.9 % y 51.5 %, respectivamente; por tanto, esta oferta significó el 78.4 % de la producción alimentaria

metropolitana. En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), este tipo de alimentos alcanzó el 89.4 % del total de la oferta alimentaria (mapa 1).

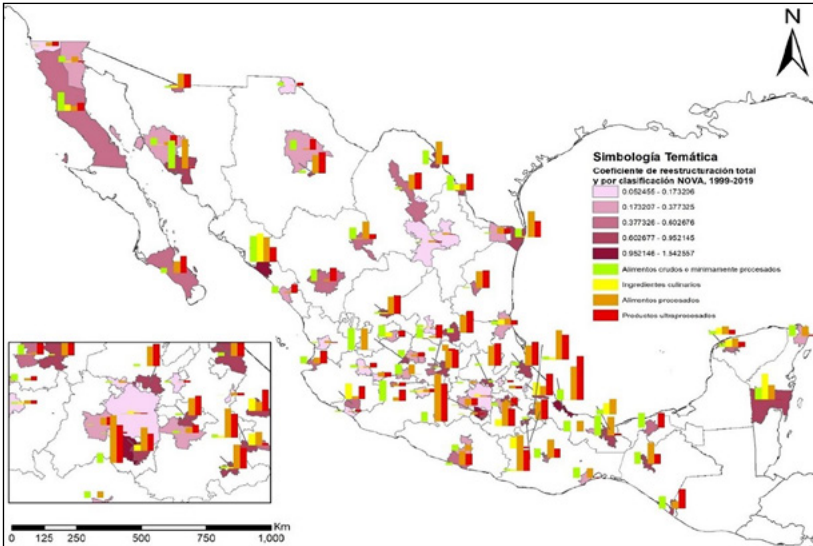
Mapa 1. México. Distribución del valor agregado de la industria de alimentos y bebidas por zona metropolitana con base en el sistema NOVA, 2019



Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Censo Económico 1998 y PAHO [2016: 1-6].

Sobresale que en el periodo 1999-2019 las zonas metropolitanas (ZM) que experimentaron una profunda reestructuración en el subrubro de alimentos procesados y productos ultraprocesados se ubican en el centro, centro oriente y norte del país. En estas últimas crece con mayor rapidez y magnitud la oferta de alimentos altamente procesados, sin embargo, la tendencia expansiva ya ha alcanzado todas las metrópolis del país y continúa a espacios rurales de menor tamaño. La oferta de alimentos procesados y productos ultraprocesados es dominante en el sistema metropolitano (mapa 2).

Mapa 2. México. Coeficiente de reestructuración total y por clases de actividad económica de la industria de alimentos y bebidas por ZM agrupadas con base en el sistema NOVA, 1999-2019



Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Censos Económicos 1999 y 2019; PAHO [2016: 1-6].

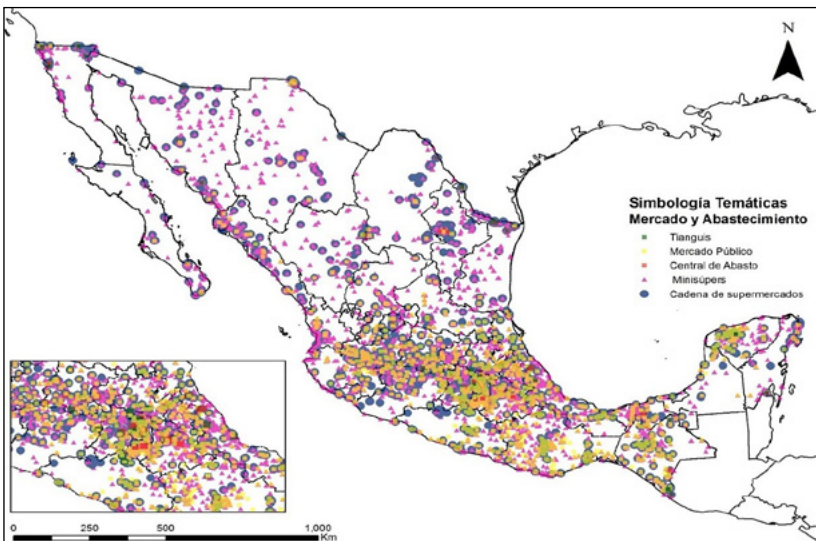
De igual manera, la industria alimentaria observó un fuerte proceso de reestructuración y control corporativo transnacional de los canales locales y regionales de circulación alimentaria. El país transitó de un patrón de abasto y distribución de tipo tradicional caracterizado por la conformación de diversas etapas de intermediación entre regiones de producción y espacios de consumo, con múltiples canales minoristas, a otro modernizado y simplificado, impuesto por firmas comerciales transnacionales, a la vez representadas por tiendas de conveniencia, supermercados y restaurantes de comida rápida [Gasca y Torres, 2014: 141-153].

El éxito de las tiendas de conveniencia, supermercados y restaurantes de comida rápida radica en la incorporación de innovaciones logísticas, organizacionales y tecnológicas que les

han permitido ampliar sus horarios de atención, realizar entregas a domicilio, facilitar los medios de pago y desarrollar mecanismos de crédito al consumo para la adquisición de bienes y servicios en periodos de restricciones de ingreso, entre otros.

Su capacidad para extenderse en todo el territorio nacional, mantener una oferta estable e impulsar la entrega a domicilio explica el acelerado crecimiento que han tenido en México, desde los años noventa del siglo pasado pero, sobre todo, en el periodo de la actual pandemia por la covid-19, las tiendas de conveniencia como Oxxo, 7-Eleven, Extra, o Circulo-K, y supermercados como Walmart, Soriana, Chedraui, La Comer, Sam's Club, o Costco, entre otros, así como la gradual reducción del número de tiendas de abarrotes, ultramarinos y misceláneas [Gasca y Torres, 2014: 141-153] (mapa 3).

Mapa 3. México. Localización de tianguis, mercados públicos, centrales de abasto, minisúpers y supermercados, 2019

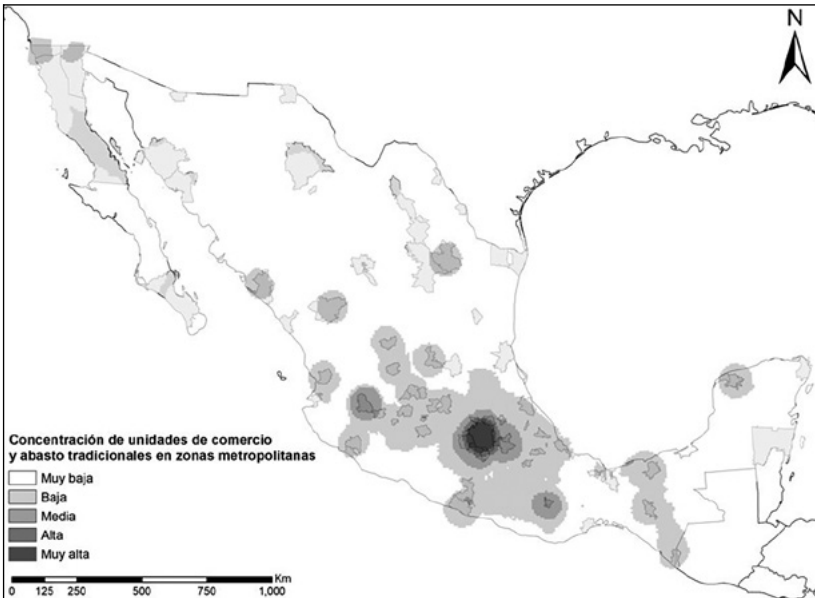


Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 2019.

Con la agilización y modernización de los canales de abasto y distribución, la industria de alimentos y bebidas transitó de actividad económica secundaria hacia su integración en el ramo de los servicios. Esto, además de aumentar la presencia de alimentos procesados y productos ultraprocesados en el país en términos de su proximidad, logró masificar la elaboración y venta de comida rápida, con lo cual consolidó su proceso de hibridación entre las esferas de la producción y la circulación alimentaria (véanse los mapas 4 y 5).

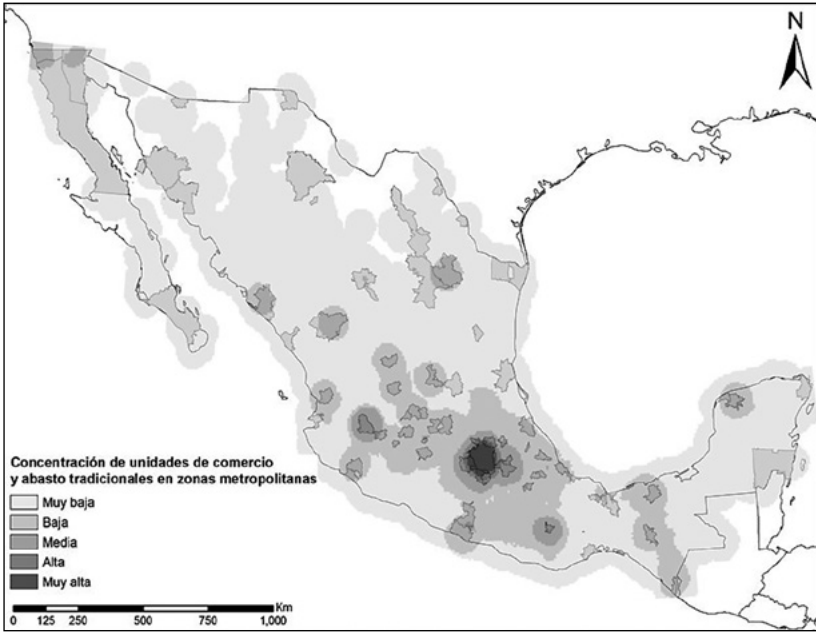
Así, los alimentos procesados, productos ultraprocesados y la comida rápida, además de tener presencia en las tiendas de

Mapa 4. México. Distribución espacial y proximidad a canales tradicionales de abasto de alimentos (tianguis, mercados públicos y centrales de abasto), 2019



Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2019b] y Consejo Nacional de Población (Conapo).

Mapa 5. México. Distribución espacial y proximidad a canales corporativos de abasto de alimentos (minisúpers, tiendas de conveniencia y supermercados), 2019



Fuente: elaboración propia con base en Inegi [2019b] y Consejo Nacional de Población (Conapo).

conveniencia y supermercados, también lograron incorporarse en los típicos menús mexicanos servidos en fondas, pequeños restaurantes o puestos callejeros. Eso mismo ocurre con platillos propios de otras naciones adaptados a la gastronomía mexicana como la pizza de pastor o a la mexicana, ofertados en establecimientos bajo la modalidad de franquicias como como McDonald's, Burger King, Kentucky Fried Chicken, o Pizza Hut, entre otras, o en los puestos callejeros. Con ello, los alimentos altamente procesados y la comida rápida inundaron los canales de comercio y venta de alimentos tanto de menudeo como mayoreo.

Como resultado de la dinámica expansiva de la industria de alimentos y bebidas hacia la producción de alimentos procesados y productos ultraprocesados, además de su incorporación en la rama de los servicios mediante la elaboración de comida rápida, es decir, su hibridación, desde el año 2000 se registraron modificaciones en la composición del gasto en alimentos, así como de los tipos y cantidades de consumidas.

En el periodo 2000-2018, de acuerdo con las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares [Inegi, 2002 y 2019a], ocurre una reducción del gasto destinado a la compra de alimentos crudos o mínimamente procesados, como es el caso de cereales (-0.5 %); carnes (-1.6 %); pescados y mariscos (-0.3 %); leche y sus derivados (-3.8 %); aceites y grasas (-0.8 %); tubérculos (-0.1 %); verduras, legumbres, leguminosas y semillas (-0.7 %); y frutas (-0.6 %); en contraste, el gasto destinado a “Otros alimentos diversos”³ presenta un incremento de 3.4 %. Asimismo, el gasto en alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar, asociado en mayor medida con alimentos altamente industrializados, como proporción del gasto total en alimentos, se incrementó 6.9 % al pasar de 15.9 % a 22.8 por ciento.

³ De acuerdo con la ENIGH [Inegi, 2002 y 2019a: 179-180], incluye el conjunto de alimentos clasificados por el sistema NOVA como alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida: *Alimentos preparados para bebé* (A195 Cereal de arroz avena, plátano, manzana, mixto para bebé; A196 Papillas para bebé; A197 Jugos de frutas y verduras de cualquier combinación para bebé), *Alimentos preparados para consumir en casa* (A198 Pizzas preparadas; A199 Carnitas; A200 Pollo rostizado; A201 Barbacoa y birria; A202 Otros alimentos preparados: atole, flautas, guisados, *hot dog*, sopas, tacos, tamales, tortas, sopes, menudo, pozole, licuados, gelatinas, elotes, etcétera), *Alimentos diversos* (A203 Hongos frescos: champiñones, huitlacoche y setas; A204 Insectos: chapulines, chinicuales, escamoles, gusanos de maguey, hormigas (chicatana), jumiles); *Dulces y postres* (A205 Flanes, gelatinas y pudines en polvo; A206 Cajetas, dulces de leche, jamoncillos y natillas; A207 Ates, crema de cacahuete, jaleas, mermelada; A208 Helados, nieves y paleta de hielo; A209 Otras golosinas, canastas de dulces); *Elaboración de alimentos* (A210 Molienda de nixtamal; A211 Otros gastos relacionados con la preparación de alimentos, cal para nixtamal); *Alimento y/o bebidas en paquete* (A212 Alimentos y/o bebidas en paquete, despensa de alimentos que otorgan otros hogares).

Al analizar la participación por producto en el total del gasto en alimentos y bebidas, se observa que los alimentos procesados, productos ultraprocesados y la comida rápida son los que tienen mayor peso. Es por lo que “Otros alimentos diversos”, presenta una participación del 9.2 %, pero que además registra la mayor variación en el periodo con 331.9 %. Destaca también la “comida fuera del hogar” (desayuno, comida, cena), que implicó la mayor parte del gasto total en 2018 (20.9 %) y presentó una variación promedio del 86.4 % en el periodo (desayuno 90.2 %, comida 87 % y cena 81.9 %). Así, de manera conjunta, en el año 2018 los rubros de “Otros alimentos diversos” y “Comidas fuera del hogar” representaron casi la tercera parte del gasto en alimentos y bebidas de los hogares del país (30.1 %) (cuadro 6).

Este mismo comportamiento se presenta al analizar las frecuencias de gasto en alimentos.⁴ La variación porcentual de las proporciones de frecuencia de gasto por grupo de alimentos muestra que el sector que más ha contribuido a la modificación del patrón alimentario es “Otros alimentos preparados”, ya que en 2018 los hogares reportaron una mayor proporción de frecuencia de gasto en tacos, pizza, birria, barbacoa, atoles, sopas, entre otros. El siguiente grupo con mayor dinamismo correspondió a los alimentos consumidos fuera del hogar, que registró una variación del 34.2 %, caracterizado por incluir alimentos ultraprocesados de fácil y rápida preparación (cuadro 7).

Como resultado de la modelación del consumo y transformación del patrón alimentario por los comestibles con alto grado de procesamiento, se registraron efectos negativos en la salud. El factor más alarmante es el crecimiento y

⁴ Se definió frecuencia del gasto como el número de veces que los hogares reportaron gastar en cada producto o grupo alimentario. La proporción de frecuencia del gasto alimentario es la frecuencia de cada alimento entre las frecuencias totales del gasto en alimentos y bebidas.

Cuadro 6. México. Participación de productos seleccionados en el gasto monetario total en alimentos y bebidas (%), 2000-2018

Grupo de alimentos / variables	Proporción del gasto monetario		
	2000	2018	Variación (%)
Otros alimentos diversos	2.13	9.2	331.9
Agua purificada natural y agua mineralizada	0.73	1.63	123.3
Pollo rostizado	0.83	1.77	113.3
Desayuno (fuera del hogar)	2.64	5.02	90.2
Comida (fuera del hogar)	6.39	11.95	87.0
Cena (fuera del hogar)	2.16	3.93	81.9
Tortilla de maíz	4.56	5.59	22.6
Refresco o bebidas (con o sin gas)	4.66	4.47	-4.1
Pollo entero o en piezas	5.76	5.11	-11.3
Leche pasteurizada	4.81	8.9	85.0
Queso fresco	1.28	1.09	-14.8
Pan dulce en piezas o empaquetado	2.69	2.04	-24.2
Papa	1.51	1.07	-29.1
Bistec y milanesa	4.45	3.13	-29.7
Aceite vegetal	1.59	1.11	-30.2
Maíz en grano	0.85	0.59	-30.6
Tomate rojo	2.95	1.81	-38.6
Pulpa (trozo y molida) de res	2.96	1.66	-43.9
Frijol	2.89	1.46	-49.5
Azúcar (blanca y morena)	1.65	0.8	-51.5
Jamón	1.36	0.64	-52.9
Pulpa, bistec, trozo y molida de puerco	1.25	0.49	-60.8
Cocido o retazo con hueso de res	1.24	0.35	-71.8

Fuente: elaboración propia con base en los Microdatos de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares [ENIGH, 2000 y 2018; Inegi, 2002 y 2019a].

Cuadro 7. México. Variación porcentual de la proporción de frecuencias de gasto por grupo de alimentos, 2000-2018

Grupo de alimento / año	Proporción de frecuencias de gasto monetario		
	2000 (%)	2018 (%)	Variación (%)
Otros alimentos preparados	2.46	3.69	50.0
Alimentos consumidos fuera del hogar	5.44	7.3	34.2
Huevo	3.45	3.98	15.4
Especias y aderezos	1.55	1.7	9.7
Bebidas no alcohólicas	8.72	9.35	7.2
Verduras, legumbres, leguminosas y semillas	17.35	18.51	6.7
Cereales	25.27	25.25	-0.1
Frutas	5.09	4.91	-3.5
Tubérculos y similares	2.25	2.17	-3.6
Carnes	9.55	9.12	-4.5
Leche y derivados	10.43	8.97	-14.0
Café, té y chocolate	1.23	1.04	-15.4
Pescados y mariscos	1.06	0.86	-18.9
Aceites y grasas	1.88	1.35	-28.2
Azúcares y mieles	1.78	1.27	-28.7
Servicios de molino	1.26	0.48	-61.9

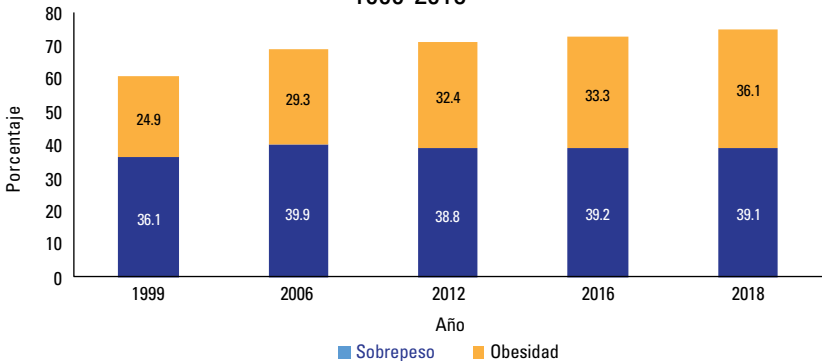
Fuente: elaboración propia con base en los Microdatos de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares [ENIGH, 2000 y 2018; Inegi, 2002 y 2019a].

reproducción de la obesidad y las enfermedades crónico-degenerativas asociadas con el excesivo consumo de productos ultraprocesados y comida rápida.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), entre 1999 y 2018 la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en población mayor de 20 años creció 23.27 % al pasar de 61 % a 75.2 %. Sin embargo, la dinámica es distinta para ambos factores: el sobrepeso subió 8.31 %

al cambiar su prevalencia de 36.1 % a 39.1 %, mientras que la obesidad se disparó 44.97 % si consideramos su cambio de prevalencia de 24.9 % al inicio y de 36.1 % al final del periodo (gráfica 2).

Gráfica 2. México. Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en población mayor de 20 años (%), 1999-2018



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, varios años.

En el periodo 2000-2019, de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud (SSA) aumentaron también las defunciones totales por enfermedades asociadas con la obesidad y consumo de alimentos procesados, productos ultraprocesados y comida rápida: las muertes por cánceres, osteoartritis, problemas cardiovasculares y diabetes mellitus crecieron 44.5 %, 44.1 %, 154.7 % y 287.1 %, respectivamente (cuadro 8).

Estos padecimientos aumentan el riesgo de enfermarse gravemente y fallecer por la covid-19. Esta es una enfermedad originada por el coronavirus SARS-CoV-2 que provoca enfermedades respiratorias como el resfriado común o el síndrome respiratorio agudo grave. Son más vulnerables aquellas personas en edades avanzadas o quienes tienen obesidad y ciertas enfermedades crónico-degenerativas preexistentes, que

Cuadro 8. México. Defunciones totales por enfermedades asociadas con la obesidad y consumo de alimentos ultraprocesados y comida rápida (personas y %), 2000-2020

Indicador / año	2000	2010	2019	TC periodo
Cánceres*	7 047	8 581	10 184	44.5 %
Osteoartritis	118	152	170	44.1 %
Enfermedades cardiovasculares	55 684	83 074	141 873	154.7 %
Diabetes mellitus	39 060	69 186	151 214	287.1 %

* Incluye cáncer de esófago, mama, páncreas, cervicouterino, colon y recto.

Fuente: elaboración propia con datos de la SSA, <<https://datos.gob.mx/busca/organization/salud>>.

incluyen diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares, pulmonares, renales, hepáticas o inflamación crónica.

En México, la excesiva oferta de alimentos industrializados ha condicionado una estructura alimentaria frágil y pobre en términos nutricionales que provoca alta vulnerabilidad de muerte por la covid-19 respecto al promedio mundial, en la medida en que casi el 80 % de la población mexicana presenta algún grado de prevalencia de sobrepeso u obesidad; además, el país registra una prevalencia nacional de diabetes del 10.7 % en personas de 20 a 69 años, mientras que la prevalencia de hipertensión arterial controlada corresponde al 45.6 % [Inegi / Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) / SSA, 2020].

México, al 30 de septiembre de 2021, registra 3 655 395 casos confirmados de covid-19, además de un total de 276 973 muertes por este padecimiento, de las cuales 38.1 % corresponde a mujeres y 61.9 % a hombres, con lo cual se ha cuadruplicado el escenario catastrófico planteado por las autoridades sanitarias desde el inicio de la pandemia, que estimaban 60 000 defunciones. De acuerdo con la Secretaría de Salud, las defunciones por covid-19 en personas con enfermedades crónicas se asocian en 44.01 % con hipertensión, 36.58 % con diabetes y 21.48 % con obesidad.

La mayoría de las defunciones se localizan en las entidades federativas que aglomeran mayor población, Estado de México con 15.35 % y Ciudad de México con 14.1 %, que en conjunto albergan casi la tercera parte del total nacional con 29.74 %. Estas localizaciones territoriales son los espacios donde más se ha expandido la oferta de alimentos altamente procesados y se han reorientado los patrones de consumo.

Ante la magnitud del problema, el Gobierno Federal impulsó, aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (NOM-051) sobre el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, que entró en vigor el 1 de octubre de 2020. El objetivo de esta norma es brindar al consumidor información para que conozca de forma sencilla y rápida el contenido de nutrimentos críticos e ingredientes en los productos envasados, es decir, si son altos en azúcares, sodio o grasas saturadas, lo que representa riesgos para su salud en un consumo excesivo. Sin embargo, en la medida en que esta estrategia mantiene la premisa de la soberanía del consumidor al centrarse en las elecciones de los individuos, sus alcances pueden ser limitados.

Lo anterior porque en el actual contexto de economías abiertas, el dominio del esquema de alimentación industrial se amplía debido a que el consumidor ubicado principalmente en ciudades presenta restricciones de movilidad entre el hogar y su lugar de trabajo, limitaciones de tiempo para cocinar y preparar alimentos, también enfrenta publicidad engañosa, entre otros, con lo cual los alimentos con alto grado de procesamiento y de fácil preparación cubren sus requerimientos en cuanto a practicidad; asimismo, esta estructura alimentaria facilita nuevas formas de acumulación y ganancia empresarial en esos nuevos espectros de consumo territorial. Esto vulnerará aún más las condiciones de salud de la población y las capacidades de respuesta del Estado mexicano ante fenómenos pandémicos como la covid-19.

CONCLUSIONES

La transformación del contenido natural de los alimentos deteriora su valor nutricional. Desde finales de la década de los años noventa, en México se presenta una correlación positiva entre la mayor oferta y un elevado consumo de alimentos ultraprocesados y comida rápida con los cambios en el patrón alimentario que ha provocado daños en la salud de los mexicanos; además, la actual estructura alimentaria constituye un factor de vulnerabilidad y alta tasa de mortalidad por la covid-19 en el país.

Las investigaciones sobre el consumo de alimentos, la transformación del patrón alimentario y sus efectos en la salud ubican como determinantes de la demanda al sistema de restricciones monetarias y no monetarias, enalteciendo la soberanía del consumidor. Expresan que los cambios en la demanda y sus consecuentes efectos tienen sus causas inmediatas en las elecciones individuales, con ello responsabilizan al individuo de su consumo y condición de enfermo.

Sin embargo, este planteamiento rompe con la lógica del proceso de reproducción social. No es factible sostener que los individuos sean quienes, de manera consciente y con información perfecta, sujetos a cierto nivel de ingresos y basados en sus preferencias, demanden en exceso alimentos que dañan su salud. Ante esto, los cambios en el consumo alimentario y sus consecuencias en la salud, que ahora representan el factor de vulnerabilidad ante la covid-19, deben explicarse del lado de la producción.

Desde esta perspectiva se puede observar que en las dinámicas de expansión de la industria alimentaria hay un quiebre de la producción tradicional hacia los productos ultraprocesados y comida rápida; esas dinámicas expansivas impactan en las preferencias tanto sociales como territoriales debido a que la excesiva oferta se vuelve dominante en el mercado, con lo cual el consumidor no tiene muchas opciones y es

inducido a un elevado consumo de ese tipo de productos que afectan su salud.

En 2018, el 60 % de la producción de la industria alimentaria en México correspondió a alimentos procesados y productos ultraprocesados, mientras que los alimentos crudos o mínimamente procesados, de mayor aporte nutricional, alcanzaron apenas el 27.4 %. A su vez, este exceso de oferta condicionó el consumo y se reflejó en una importante participación de los alimentos con alto grado de procesamiento en el rubro de gasto en alimentos, el cual pasó de 13.3 % en 2000 a 30.1 % en 2018. En consecuencia, padecimientos como la obesidad y diabetes crecieron 44.9 % y 133.9 %, respectivamente. Así, el exceso de oferta y el elevado consumo de alimentos ultraprocesados y comida rápida explican los daños en la salud y la elevada tasa de mortalidad por covid-19 que enfrenta el país.

Sin embargo, en el actual contexto el dominio del esquema de alimentación industrial se amplía debido a que la oferta de alimentos con alto grado de procesamiento resuelve los requerimientos del consumidor en cuanto a practicidad, y también facilita nuevas formas de acumulación y ganancia empresarial.

Para revertir la vulnerabilidad ante la presencia de posibles pandemias futuras como la covid-19, el Estado mexicano debe implementar políticas orientadas a regular la oferta alimentaria industrializada y mejorar las condiciones de salud entre la población a partir de fomentar y posibilitar el acceso a alimentos saludables que reduzcan la tendencia creciente de la obesidad y las enfermedades crónico-degenerativas asociadas a la alimentación.

REFERENCIAS

Ares, G., L. Vidal, G. Allegue *et al.* [2016], "Consumers' conceptualization of ultra-processed foods", *Appetite*, 105, <<https://cutt.ly/vMXrDue>>.

- Aristegui Noticias Network* [2020], “‘Monstruosa’ sobreoferta de alimentos industrializados incide en 300 000 muertes al año en México: López-Gatell”, publicado el 4 de abril de 2020, *Aristegui Noticias*.
- Christian, M. y G. Gereffi [2012], “The marketing and distribution of fast food”, en Freemark (coord.), *Pediatric Obesity. Etiology, Pathogenesis and Treatment*, Humana Press, Estados Unidos.
- Echeverría, B. [2017], *El discurso crítico de Marx*, México, FCE, Ítaca.
- _____ [2012], *Valor de uso y utopía*, México, Siglo XXI Editores.
- Flores, G. [2007], “Fast food”, en Jorge Veraza (coord.), *Los peligros de comer en el capitalismo*, México, Ítaca.
- Garza Montoya, B. y M. Ramos Tovar [2017], “Cambios en los patrones de gasto en alimentos y bebidas de hogares mexicanos (1984-2014)”, *Salud Pública de México*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 59(6): 612-620.
- Gasca, J. y F. Torres [2014], “El control corporativo de la distribución de alimentos en México”, *Revista Problemas del Desarrollo, México*, UNAM-IEEC, 45(176): 133-155.
- Howe, N. [2002], “Fast-Food America”, *The Kenyon Review*, Estados Unidos, Kenyon College, 24(3).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2020], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Descripción de la base de datos*, México, Inegi.
- _____ [2019a], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Descripción de la base de datos*, México, Inegi.
- _____ [2019b], *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2019*, México, Inegi.
- _____ [2018], *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2018*, México, Inegi.
- _____ [2001], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000. Descripción de la base de datos*, México, Inegi.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) / Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) / Secretaría de Salud (SSA) [2020], *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. Presentación de resultados*, 9 de diciembre de 2019, consultado en <<https://cutt.ly/BVbCZjf>>.
- Márquez, H. [2013], “Ingredientes para un menú tóxico. El reverso de la crisis alimentaria y sanitaria”, *Observatorio del desarrollo*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2(6): 15-20.
- Marx, K. [2015], *El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I*, México, FCE.
- _____ [2014], *El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo II*, México, FCE.
- _____ [2007], *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*, México, Siglo XXI Editores.
- Monteiro, C., J. Cannon, S. Ng y B. Popkin [2013], “Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system”, *Obesity Reviews*, 14(2), <doi:10.1111/obr.12107>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) [1983], *Empresas transnacionales de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, Santiago de Chile, ONU.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [2020], *Características y determinantes de las preferencias alimentarias de los consumidores de América Latina y el Caribe: desafíos Covid-19*, Roma, FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (PAHO) [2016], *Ultra-processed food and drink products in Latin America: Trends, impact on obesity, policy implications*, Washington D. C., PAHO.
- Schlosser, E. [2002], *Fast food: el lado oscuro de la comida rápida*, Barcelona, Grijalbo.
- Tolentino, L., M. Safdie y S. Barquera [2006], “El consumo de alimentos en México”, en S. Barquera, L. Tolentino y J. Rivera (eds.), *Sobrepeso y obesidad. Epidemiología*,

evaluación y tratamiento, Instituto Nacional de Salud Pública, México.

Zhong, C. y S. DeVoe [2009], “You are how you eat: fast food and impatience”, *Psychological Science*, Estados Unidos, Association for Psychological Science, 21(5).

IV. Relaciones estratégicas con las potencias hegemónicas

11. MÉXICO Y SU RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y CHINA

Eugenio Anguiano Roch

El presente texto corresponde a la presentación en línea que realizó el autor durante el XXVII Seminario de Economía Mexicana, en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en la mesa cuatro dedicada a las “Relaciones estratégicas con las potencias hegemónicas”, efectuada el 26 de agosto de 2021. El enfoque utilizado es el de las relaciones de México con una potencia hegemónica de larga data y con una potencia en ascenso que rivaliza con la primera.

DE POTENCIAS HEGEMÓNICAS Y OTRAS POTENCIAS

Hegemonía mundial se entiende como el dominio del mundo que ejercen un país o un grupo de países en los órdenes político, ideológico, religioso, económico, cultural y militar.¹ En la era contemporánea existen potencias hegemónicas de ese tipo como Gran Bretaña (GB), Estados Unidos, Alemania, Japón y la exUnión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial. Estas y otras potencias globales fueron, de una manera u otra, potencias coloniales, como GB, Francia, Países Bajos, Alemania guillermiana luego hitleriana, el Japón imperial o la Rusia zarista. Estados Unidos ha ejercido un poderío global desde el siglo xx hasta hoy en día y sus dirigentes se ufanan de que su país no ha tenido un imperio colonial, soslayando la existencia

¹ Hegemonía mundial, <<https://cutt.ly/LMBYqye>>

de colonias estadounidenses como Puerto Rico, Filipinas y varias otras islas en el Pacífico occidental, para no citar anexiones territoriales como las arrebatadas por medio de la guerra a México y España.

Durante varios siglos China fue un imperio hasta que perdió poderío ante la arremetida de potencias europeas en el siglo XIX, a las que se agregarían Japón y Estados Unidos. A ese imperio se le impusieron Tratados Desiguales o Tratados de Puertos, que significaron el control de ciudades portuarias y del interior por parte de extranjeros, lo que implicó pérdida de soberanía, aunque no sometimiento colonial. Lo que cabría como neoimperialismo lo sufrió China hasta mediados del siglo XX, cuando ya desde 1912 era una república emergente en guerra de resistencia ante Japón.² A partir de diciembre de 1941, cuando los japoneses atacaron Pearl Harbor en el territorio estadounidense de Hawái (convertido en el estado 50 de la Unión Americana en agosto de 1959) e invadieron las colonias británicas, holandesas y francesas en el sudeste asiático, la guerra sino-japonesa se subsumió a la Segunda Guerra Mundial. Durante ese conflicto, la República de China fue incorporada a dos de las seis conferencias clave de la guerra, promovidas por los “tres grandes” (Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética), que junto con sus aliados habrían de derrotar a Alemania y finalmente a Japón. En China había un frente unido entre el gobierno del Kuomintang (partido nacionalista) y el partido comunista, que resistió la invasión japonesa desde el interior de China, por lo que los “tres grandes”³ lo consideraron como pieza clave para la reorganización geopolítica de Asia. China surgiría, por tanto, como una de las cinco potencias (se agrega a Francia) que forjarían el orden político mundial de la posguerra, con la creación de

² Se apoderó del noreste de China a partir de 1934 e impuso allí el Reino del Manchukuo, títere de Tokio hasta 1945.

³ También identificados como Roosevelt-Churchill-Stalin.

la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y por eso tales cinco países quedaron como los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de esa Organización.

Cuando los comunistas triunfan en China y establecen la República Popular, logran después de veintidós años (octubre de 1971) recuperar el asiento del país llamado China en la ONU y de su Consejo de Seguridad. Para entonces el gobierno de Beijing ya había efectuado detonaciones experimentales de bombas atómicas y de hidrógeno en 1964 y 1968, respectivamente, uniéndose en 1971 al club de las potencias nucleares legitimadas por el orden político internacional vigente.

En 2021 la República Popular China es una potencia económica de primer orden, pero continúa como un país en desarrollo, con avances espectaculares en ciencia y tecnología, así como un considerable poderío militar. Por tanto, ella es una potencia hegemónica de alcance mundial, ejerza o no con actos concretos dicho poder.

RELACIONES ESTADOS UNIDOS - CHINA: ANTECEDENTES

Estados Unidos apareció en el panorama del regateo entre potencias europeas y Japón por esferas de influencia en China a fines del siglo XIX, y lo hizo con la llamada política de “puertas abiertas.” Desde entonces su presencia en la turbulenta vida política de China (la que pasó del fin de la dinastía Qing, al surgimiento de una endeble república y la lucha por la unificación del país) fue constante e importante.

Durante la guerra del Pacífico, Washington mantuvo una embajada en Chongqing, la capital de la República de China, así como un considerable apoyo militar y económico al gobierno de Chiang Kai-shek (Jiang Jieshi), pero también envió una misión de expertos civiles y militares de los Departamentos de Estado y Defensa a convivir del 22 de julio de 1944 al 11 de marzo de 1947 con los comunistas chinos, entonces aliados

de los nacionalistas, en su base de Yan'an, en el norte del país. Algunos miembros de la Dixie Mission⁴ pensaban que como Mao Zedong tenía el apoyo del pueblo llevaba la ventaja sobre el corrupto régimen de Chiang en la guerra civil desatada a mediados de 1946 y que, por tanto, le convendría a Washington apoyar a los comunistas, por eso los principales dirigentes de esa misión fueron perseguidos durante los años del macarismo y sus carreras destruidas [Perlez, 2017].

Hay que destacar que el gobierno de México decidió abrir una legación en Chongqing y enviar como encargado de negocios al entonces joven diplomático Alfonso Castro Valle (29 años), quien fue transportado a China en aviones militares estadounidenses en un viaje que duró tres meses hasta que finalmente llegó a la capital de la república china el 11 de abril de 1943, en plena guerra y con los japoneses ocupando el litoral chino y bombardeando la ciudad de las brumas que es el puerto fluvial de Chongqing. Queda un breve relato de Castro Valle sobre su experiencia en esa ciudad del *hinterland* chino, donde también había una representación de los comunistas, encabezada por Zhou Enlai; de este relato resultó un documento, derivado de una entrevista [De Garay, 1986] muy interesante, que pese a algunos errores en cuanto a la transliteración de nombres de personas y lugares de China, es un referente que debe consultarse por los estudiosos de la historia diplomática de México, único país de América Latina y el Caribe, y uno de los pocos del mundo que tuvo una representación diplomática en China durante la época de la Segunda Guerra Mundial.

RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON LA NUEVA CHINA

Después de la rendición de Japón (15 de agosto de 1945), tropas soviéticas ocuparon temporalmente el noreste (Manchuria) de

⁴ Su nombre oficial era United States Observation Group.

China y Estados Unidos usó su capacidad logística aérea para transportar tropas nacionalistas a casi todas las capitales provinciales de China. Al mismo tiempo, Chiang Kai-shek y Mao Zedong celebraron conversaciones y convinieron en iniciar un proceso de reconstrucción política de la República de China, cuyo gobierno, encabezado por el *generalísimo* Chiang, acordaría, mediante una conferencia consultiva a la que acudirían nacionalistas, comunistas y otros partidos políticos menores, la formación de una asamblea legislativa que prepararía una nueva constitución política, elecciones y otras medidas para un gobierno de unidad nacional.

Estados Unidos envió a China al general George Marshall, jefe del Estado Mayor de las fuerzas armadas estadounidenses, para que mediara entre las facciones más fuertes, nacionalistas y comunistas, en el proceso de pacificación y unificación. No obstante, el enfrentamiento militar entre ambas fuerzas estalló desde mediados de 1946. Marshall dejó China al comenzar el siguiente año, y la guerra civil china se prolongó hasta fines de septiembre de 1949, con el triunfo final de los comunistas.

Hacia junio de aquel año, los contactos informales que el embajador estadounidense había mantenido con un representante comunista y exdiscípulo suyo fueron suspendidos por instrucciones de Washington.⁵ El 30 del mismo mes, Mao leyó un discurso con motivo del 28 aniversario de la creación del partido comunista de China, titulado “Sobre la dictadura democrática popular”, en donde señaló “que todos los chinos sin excepción tienen que ponerse, o del lado del imperialismo, o el del socialismo. No es posible cabalgar sobre una tapia entre los dos, ni existe un tercer camino” [Zedong, 1969, tomo IV: 430].

Poco después, Washington respondió con un extenso documento (1 054 páginas) elaborado por el Departamento de

⁵ Se trataba de Leighton Stuart (1876-1962), misionero, educador y diplomático en China, y Huang Hua (1913-2010), quien habría de fungir como ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China (1976-1982).

Estado para el Congreso. En la carta de transmisión de ese documento, suscrita por el secretario Dean Acheson, puede leerse casi al final de la misma lo siguiente: “El corazón [territorial] de China está en manos comunistas. Los líderes comunistas han renunciado a su herencia china y han anunciado públicamente su subordinación a una potencia extranjera, Rusia” [US-China, 1949: XVI, traducción libre].

La ruptura estaba anunciada aún antes de la proclamación de la República Popular China el 1 de octubre de 1949, y se profundizaría en los siguientes años.

ESTADOS UNIDOS - REPÚBLICA POPULAR: ENFRENTAMIENTO

El 14 de febrero de 1950, China Popular y la Unión Soviética suscriben un tratado de amistad y ayuda mutua en un contexto internacional en el que la Guerra Fría comenzaba a tomar forma y en el que Washington iniciaba una diplomacia de aislamiento internacional de China roja, bloqueando el ingreso de esta en la ONU. La guerra en la península de Corea estalla en junio de 1950 y Estados Unidos logra resoluciones en el Consejo de Seguridad de la ONU,⁶ acusando a Corea del Norte de agresión contra la parte sur y aprobando medidas coercitivas contra Pyongyang, lo que permitió la formación de una fuerza militar de 15 países, encabezada por Estados Unidos. En octubre de ese año, China Popular entra al conflicto cuando las tropas con bandera de la ONU, pero fundamentalmente estadounidenses, se aproximaban a la frontera entre Norcorea y China. De entonces a julio de 1953, cuando se firma el armisticio, el nuevo régimen chino enfrenta militarmente a Estados Unidos y sus aliados, logrando contenerlos.

⁶ Validadas después por la Asamblea General bajo el inapropiado nombre de “Resolución Pro Paz”, que México suscribió junto con la mayoría de los países miembro de la ONU.

Eso fue para los comunistas chinos un triunfo propagandístico, por el que pagaron altos costos: 600 000 soldados muertos o desaparecidos y más de 716 000 heridos;⁷ desvió de recursos destinados a la reconstrucción del país para el sostenimiento de la guerra y, sobre todo, tuvieron que cancelar una inminente invasión a la isla de Taiwán (Formosa) para liquidar a los remanentes del ejército nacionalista. Por su parte, como resultado de la guerra de Corea, Washington reorganizó su perímetro de la defensa de sus intereses en Asia oriental, incorporando en él a Taiwán y a Corea del Sur.

En otras palabras, Washington fortaleció sus alianzas al firmar tratados de seguridad bilaterales con Taipéi, Tokio y Manila, además del acuerdo de seguridad con Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (ANZUS), suscrito en 1950, y cuatro años más tarde creó la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO, por sus siglas en inglés) que reúne a Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas y Tailandia. Toda una red de alianzas militares para contener el avance comunista en Asia, que Washington creía lo orquestaba Moscú, con China como su principal caballo de batalla.

En rigor, Estados Unidos se convertía en el enemigo mortal del régimen comunista chino, lo que desató movimientos político-diplomáticos globales inesperados dentro del marco de la Guerra Fría que Washington extendió al sudeste asiático.

DE LA CONFRONTACIÓN AL ACERCAMIENTO SINO-ESTADOUNIDENSE

China Popular entró en la década de los años sesenta del siglo pasado con dos enemigos externos. Uno sistémico, Estados

⁷ Las estadísticas de la guerra de Corea varían mucho dependiendo de la fuente. Para fines de simplificación se usan los datos de la Enciclopedia Británica <<https://cutt.ly/gMBPOG9>>.

Unidos, y el otro ideológico, la Unión Soviética. Con esta se produjo una ruptura política (no diplomática) que comenzó a forjarse en 1957 por diferencias en cuanto a cómo enfrentar al imperialismo estadounidense y fomentar revoluciones armadas que condujeran a la toma del poder en varias partes del mundo por partidos comunistas y afines: Beijing postulaba que la situación mundial favorecía a las revoluciones en tanto que Moscú buscaba la coexistencia pacífica con Estados Unidos para evitar una guerra nuclear; Mao sostenía la tesis de que el único camino al socialismo era la toma revolucionaria del poder, en tanto que Nikita Krushev⁸ afirmaba que en algunos casos los partidos comunistas podrían ganar el poder mediante elecciones populares.

Las diferencias sino-soviéticas citadas pasaron de un plano de debate entre amigos a agrias discrepancias que condujeron a la suspensión de todo tipo de ayuda soviética y de su bloqueo a China. De discutirse las diferencias sino-soviéticas a “puerta cerrada,” se pasó a los ataques verbales abiertos en conferencias internacionales de partidos comunistas y partidos del trabajo, hasta llegar finalmente a la ruptura que particularmente Beijing calificó de ideológica. Finalmente, en 1969 surgieron choques militares en la frontera sino-soviética que estuvieron a punto de conducir a una guerra entre los otrora aliados. Estados Unidos hizo saber a Moscú que no permanecería impasible en el caso de que estallase tan inesperado conflicto, sobre todo si Moscú llegase a lanzar ataques nucleares selectivos contra China.

Así, se abrió un juego táctico triangular entre China, Estados Unidos y la URSS. Aquella desempeñó la carta estadounidense ante la Unión Soviética, por necesidades de seguridad (el enemigo de mi enemigo pasa a ser mi amigo); por su parte, Washington usó la carta china para contener el avance

⁸ De las cuatro formas en que se traduce al español el nombre en cirílico de Никита Хрущёв (romanizado *Nikita Hruščëv*), se escogió el citado.

soviético en Asia, en tanto que Moscú prohibió acuerdos políticos con Washington, sobre todo en desarme nuclear, para aislar a China.

Con esto arrancó una etapa de acercamiento entre China y Estados Unidos que se aceleró con el ingreso de la República Popular a la ONU y el desplazamiento de Taiwán de dicha organización (después de 22 años) y la apertura política de “China roja” al mundo sobre la base de relaciones de Estado a Estado y ya no más ideológicas; prosiguió con el acuerdo de Shanghái entre el premier Zhou Enlai y el presidente Richard Nixon en febrero de 1972 y se coronó con el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas entre los enemigos de casi tres décadas, lo que ocurrió al inicio de 1979.

A lo largo del último quinto del siglo xx se forjó una estrecha vinculación económica, tecnológica y aun cultural entre China y Estados Unidos (léase el testimonio de Paulson [2016]), al amparo de la apertura económica del primer país citado al mundo, impulsada por las reformas económicas que Deng Xiaoping y otros comunistas veteranos implantaron desde 1980. Esto, a su vez, permitió un crecimiento exponencial de la economía China entre 1980 y 2011, al incrementarse el producto interno bruto (PIB) medido en dólares estadounidenses (USD) a precios actuales a una tasa promedio anual compuesta de 12.8 por ciento.⁹

China socialista se incorporó al comercio mundial y a las corrientes financieras globales, incluidas las de inversiones extranjeras directas privadas, encaminándose hacia una economía realmente de mercado. Estados Unidos incrementó notablemente sus negocios con China y sus políticos, economistas y empresarios creyeron que esa apertura del liderazgo chino sería la antesala de una profunda transformación política de China Popular: pasar del socialismo a una democracia liberal.

⁹ Calculado por fórmula de interés compuesto sobre datos del Banco Mundial <<https://cutt.ly/vPQMvk>>.

RIVALIDAD Y COMPETENCIA POR LA SUPREMACÍA ECONÓMICA

El formidable crecimiento citado del PIB de China a precios actuales, logrado en 31 años (1980 a 2011), permitió que la economía de ese país se colocara como la segunda del mundo. Cuando se calcula el mismo PIB pero a la paridad del poder adquisitivo del yuan, convertido en USD a precios constantes de 2011, China habría superado a Estados Unidos a partir de 2016. No obstante, este indicador sirve de poco cuando se comparan los productos internos brutos de esos dos países en un año específico, como por ejemplo 2020. En este año de pandemia global, el PIB de Estados Unidos en dólares a precios actuales fue de 20 billones 937 mil millones, y el de China, medido con el mismo rasero, llegó a 14 billones 723 mil millones, que significaron 70 % del PIB estadounidense: un extraordinario avance, habida cuenta de que en 1990 el PIB chino representó apenas 6.1 % del estadounidense (porcentajes de cifras del Banco Mundial).

Debe tenerse cuidado cuando se habla de que la economía china ya rebasó a la estadounidense sin tomar en cuenta el tamaño de las respectivas poblaciones. Los PIB per cápita en dólares a precios constantes de 2010 fueron 53 749 en 2020 para Estados Unidos y de 8 405 para China (15.5 % del estadounidense y debajo del per cápita de México, que se ubicó en 9 322 USD).¹⁰

La china es una economía emergente, igual que la mexicana, pero basada primordialmente en servicios que incluyen el sector de tecnología avanzada, respaldados por una poderosa industria manufacturera de alto valor agregado. Sin duda, China rivaliza con Estados Unidos en poder geoeconómico, aunque el primero sea un país en desarrollo. Vistos los crecimientos comparados de ambos países en el tiempo, se tiene el siguiente indicador (cuadro 1).

¹⁰ <<https://cutt.ly/zVPWd63>>.

**Cuadro 1. Comparaciones del PIB USD precios constantes de 2010
(miles de millones)**

País	1990		2020		Veces que creció
	Valor	%	Valor	%	
Estados Unidos	9 001	100	17 709	100	0.97
China	828	9.2	11 785	66.6	13.23

Calculado con cifras del Banco Mundial, <<https://cutt.ly/nVPEHGe>>.

No obstante que el ritmo de crecimiento real del PIB de China comienza a decrecer a un dígito anual a partir de 2012 (7.9 % ese año y 6.1 % en 2019), hacia fines de la actual década superará el PIB de Estados Unidos. Con la recesión causada por la pandemia, en 2020 el PIB de China logró crecer en 2.3 %, cuando el promedio mundial fue de -3.3 % y el PIB estadounidense de -4.7 por ciento.

Esa dinámica de la economía china la ha llevado a ser el motor de la economía mundial, hasta antes de la pandemia de la covid-19. John Kemp, columnista de *Reuters*, escribió en noviembre de 2019 que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), China “representó 28 % de todo el crecimiento mundial en cinco años, de 2013 a 2018, más del doble de la participación de Estados Unidos” (traducción libre).¹¹ Detrás de esto se adivina tanto una competencia entre las dos economías más grandes del mundo, como un acoplamiento entre ambas, que existe en múltiples aspectos.

Dos historiadores en economía elaboraron un interesante ensayo en el que analizan el impacto de la entrada de la mano de obra china en la economía mundial, mediante las exportaciones de ese país, lo cual ha impulsado significativamente los rendimientos del capital en relación con los rendimientos del trabajo. A este fenómeno los autores le llamaron *Chimerica*, porque es una consecuencia de la “relación simbiótico-económica”

¹¹ <<https://cutt.ly/YVPYpLA>>.

que se ha establecido entre la República Popular China y Estados Unidos [Ferguson y Schularick, 2007].

Al convertirse China en una potencia manufacturera, lo hizo para llegar a mercados extranjeros como el de Estados Unidos, donde el consumo excede a los volúmenes de ahorro que generan las sociedades afluentes. Las exportaciones de China al mundo aumentaron tanto en volumen como en valor, porque su numerosa mano de obra recibía salarios comparativamente más bajos que los vigentes en países avanzados y además generaba tasas marginales de valor superiores a los costos salariales marginales, o sea, la productividad del trabajo chino era y se mantiene alta. Los superávits comerciales que China ha tenido frente a Estados Unidos sostenidamente por casi 40 años significaron que sectores de la población estadounidense de ingresos medios y bajos tuvieron acceso a bienes de consumo importados más baratos que los disponibles en el mercado doméstico. Lo mismo ocurrió con insumos intermedios importados a costos más bajos que los insumos producidos internamente y, por tanto, la oferta agregada (PIB+importaciones) de bienes se benefició. Pero las ganancias mayores en Estados Unidos las obtuvo el capital, cuyos rendimientos aumentaron más que los salarios, además de que el exceso de ahorro en China deprimió las tasas de interés en Estados Unidos y a nivel mundial.

El exceso de ahorro en China no ha sido principalmente resultado de una función de precaución en la conducta de las familias, sino el de una explosión en las utilidades corporativas internas, derivada en buena parte del mantenimiento de tipos de cambio del yuan con el dólar subvaluados. La suma de este elemento cambiario con la alta productividad del trabajo es lo que le ha permitido a la República Popular China fincar su crecimiento en las exportaciones. Políticas similares aplicaron Alemania y Japón en la posguerra, pero tan pronto como Estados Unidos reaccionó imponiéndoles medidas proteccionistas a ambos países, abandonaron la subvaluación cambiaria.

El fin de *Chimerica* como una simbiosis económica benéfica solo para una de las partes se empezó a gestar casi desde el momento en que apareció el primer ensayo de Ferguson y Schularick [2009] y se consumó con acciones de Estados Unidos, como la guerra comercial desatada por el presidente Donald Trump en 2018 (se firmó una tregua en enero de 2020), seguida de las denuncias contra China por la forma como manejó la epidemia del coronavirus y la arremetida contra las corporaciones chinas en 2020. El gobierno del presidente Joe Biden ha mantenido los boicots contra empresas chinas, y sin llegar a las excesivas diatribas del gobierno que le precedió planta cara con una nueva política de contención al avance económico de China en el mundo, así como al avance de su influencia geopolítica.

RIVALIDAD POR LA SUPREMACÍA HEGEMÓNICA

La presencia de Estados Unidos en Asia es contundente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Además de los pactos de seguridad suscritos con países de la región y descritos en páginas anteriores, había a fines de 2020 tropas desplegadas en Japón (Okinawa), 56 474; Corea del Sur, 25 430 y Guam, 6 172; con cifras menores en Sri Lanka, Tailandia, Filipinas, Singapur y Australia [US Security Ties in Asia Pacific, 2021]. Además, Estados Unidos cuenta en Asia-Pacífico con la Séptima Flota, más grande que las otras seis flotas desplegadas en otras partes del mundo, compuesta de 60 a 70 navíos de guerra, incluidos portaaviones y submarinos nucleares (equipados con misiles nucleares), 300 aviones de combate y 40 000 infantes de marina y otros grupos castrenses.¹² Además de lo militar, la presencia económica, tecnológica y cultural estadounidense en la región es apabullante.

¹² <<https://cutt.ly/nVPOF7R>>.

China Popular ha vivido desde hace tiempo con ese cerco de alianzas de seguridad de Estados Unidos, que entre otras cosas le ha impedido recuperar por la fuerza la “provincia rebelde” de Taiwán, pero en los últimos 20 años el liderazgo chino ha construido una fuerza naval militar con la que busca contrarrestar el poder estadounidense en el mar meridional de China. Esto incluye una línea de demarcación de nueve segmentos, trazada unilateralmente por el gobierno de Nanjing desde los años cuarenta del siglo pasado, dentro de la cual quedan bajo soberanía china islas y arrecifes en zonas económicas exclusivas que también reclaman Taiwán, Filipinas, Vietnam, Malasia y Brunéi.

La Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de la que es parte la República Popular China, no reconoce los derechos que esta se abroga sobre una importante porción de mar, pero demanda soberanía sobre las islas Paracel (Xisha), las Spratley (Nansha), Zhonsha (Pratas), y ha desplegado equipo de interferencia electrónica móvil, misiles de crucero antibuque y misiles tierra-aire en parte de esas islas.

En este mar meridional se está librando una pugna sino-estadounidense que hasta ahora es solo en el terreno de mostrar capacidad bélica necesaria para controlar rutas aéreas y marítimas. Para la seguridad de China es vital ese control bélico-logístico porque Estados Unidos y sus aliados, Japón, Taiwán y Filipinas, podrían en caso extremo bloquear con cierta facilidad las rutas marítimas mercantes de China a través del estrecho de Malaca y con destino al Océano Índico, el canal de Suez y el Mediterráneo, por donde pasan, entre otros productos estratégicos, el grueso del petróleo que China importa del Medio Oriente.

Para Estados Unidos está en juego su supremacía en Asia-Pacífico y teme que un creciente poderío naval chino la limitaría. El presidente Joe Biden ha relanzado la idea de una fuerte presencia en esta región, que inició la administración

de Obama y que Trump canceló. Así, en 2021 revivió un foro informal de seguridad cuadrilateral (Quad) en el que participan Estados Unidos, India, Japón y Australia, y en septiembre se anunció un pacto entre Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos (AUKUS) para suministrarle a ésta submarinos propulsados con energía atómica. Aparte de la furiosa reacción de Francia, cuyo ministro de relaciones exteriores llamó al AUKUS “una puñalada por la espalda”,¹³ ese acuerdo abre un flanco más beligerante de contención a China.

La competencia entre Washington y Beijing por una supremacía geopolítica se ha trasladado a otros frentes. Xi Jinping lanzó en 2013 la iniciativa de “un cinturón y una ruta” [OBOR, por sus siglas en inglés 一带一路, *yīlù yīdào* en chino), para la conectividad de Eurasia por tierra y mar; este proyecto multimillonario que involucra a la fecha a más de 60 países, lo ha convertido el partido comunista de China en un instrumento de propaganda a nivel global. En el terreno de la formación de bloques económicos, China se sumó a la Asociación Económica Regional Integral Ampliada (RCEP), que incluye además de China a los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

En resumen, China y Estados Unidos están enfrascados en una rivalidad que cubre lo económico, político, tecnológico y cultural (diferencias de los sistemas políticos y su correspondiente ideología vigentes en cada uno de los países). El esfuerzo estadounidense por contener el ascenso de China como potencia hegemónica parece tener resultados limitados, en tanto la retórica china en defensa de las instituciones internacionales vigentes es cada vez más hueca dadas las violaciones al derecho internacional, que 10 o 20 años atrás el régimen comunista chino no cometía de manera tan abierta.

¹³ <<https://cutt.ly/2VPPNw7>>.

MÉXICO Y SU VINCULACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

México y Estados Unidos comparten una frontera común de 3 152 km de largo, lo que los hace vecinos geográficos con características de poder asimétricas. El primero es un país en desarrollo al que a veces se califica de potencia media por el tamaño de su economía, territorio y población. El segundo es una potencia mundial de primer orden, con la mayor economía del orbe y que ha ejercido su hegemonía, con algunas variaciones, la mayor parte del siglo xx sobre el continente americano y en otras partes del mundo.

Estados Unidos y México establecieron relaciones diplomáticas en septiembre de 1822, un año después de consumada la independencia de la Nueva España. En 1836 colonos de Texas, apoyados por Washington, declararon la independencia de ese territorio lo que suscitó una breve guerra que perdió el general Antonio López de Santa Anna y, finalmente, México tuvo que librar otra guerra con Estados Unidos (1846-1848) la cual perdió y con ello también alrededor de la mitad de su territorio. Durante el resto del siglo xix se restablecieron las relaciones entre los dos países, con una debilidad constante de México frente al “coloso del norte”. Durante el periodo 1913-1923 las relaciones bilaterales se volvieron tensas y llegó un momento cuando el gobierno de Estados Unidos desconoce a los gobiernos mexicanos. En septiembre de 1923 Washington volvió a reconocer al gobierno mexicano encabezado, entonces, por Álvaro Obregón.

En los 98 años subsiguientes a 1923, las relaciones entre México y Estados Unidos se han incrementado de formas diversas. De acuerdo con la población censada en 2020, en Estados Unidos había 38.5 millones de personas de origen mexicano, más los mexicanos residentes legalmente en ese país. Pero se calcula que en realidad son 36 millones, lo que equivalía en el año 2020 al 10.8 % de la población total de

Estados Unidos.¹⁴ En la frontera común entre los dos países existe una interrelación económica muy intensa, de las mayores del mundo; en 2017 se estimaba que de forma legal diariamente cruzaron la frontera común un millón de personas y alrededor de 300 000 vehículos, de los cuales más de 70 000 fueron camiones de carga [Hernández, 2020: 62].

Existe un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá que recientemente fue renovado con otro acuerdo (T-MEC o Usmca), y la complementariedad económica entre los dos primeros países es muy variada. El comportamiento de la economía mexicana depende mucho de las fluctuaciones que tenga la estadounidense.

MÉXICO Y SU OPORTUNIDAD DE VINCULACIÓN CON CHINA

La relación de México con China no es tan antigua como la de Estados Unidos con México. No obstante, hay un lejano e indirecto vínculo cultural y comercial por medio de la ruta marítima transpacífico de la Nueva España con las Filipinas (1565-1815). Ya como país independiente, México suscribió un Tratado de Amistad, Navegación y Comercio con el Imperio de los Qing (manchú) el 14 de diciembre de 1899. Esto dio lugar al establecimiento de relaciones diplomáticas sino-mexicanas y México abrió una legación diplomática en Beijing en octubre de 1904.

Con algunas interrupciones, la representación mexicana en la capital china funcionó hasta fines de los años veinte. Luego, ya como embajada y de acuerdo con los cambios políticos de China, alternó sus sedes, lo cual se reflejó en cambios de capital (Shanghái – Nanjing – Chongqing - Shanghái y Nanjing) hasta 1948. México mantuvo relaciones diplomáticas con la República de China de 1921 a 1971, aunque cuando

¹⁴ <<https://cutt.ly/EVPHEzJ>>.

el gobierno nacionalista chino se refugió en la isla de Taiwán nunca estableció una embajada en Taipei.

A partir de febrero de 1972 México y la República Popular China establecieron relaciones diplomáticas, luego de que en octubre de 1971 la República Popular (después de 22 años) con el voto de México y el de 75 países más recuperara el asiento de China en la ONU [Keesing's Contemporary Archives, 1971 / 1972].¹⁵ A largo de 50 años ha prevalecido una buena relación política, la cual en 2003 los dos gobiernos convinieron llamarla relación estratégica, para luego en 2013 denominarla relación estratégica integral.

China ya es una potencia económica mundial y trata de colocarse también como potencia geopolítica. Los gobiernos de México han hecho, quizás inadvertidamente en varios casos, una gran inversión política en el acercamiento a ese país (por ejemplo, desde la apertura de relaciones con ella los ocho presidentes de México han visitado de manera oficial a China, AMLO podría romper esa tradición), la cual aún no ha reeditado lo suficiente en materia de acercamiento económico. Ciertamente, China es ya el segundo socio comercial de México después de Estados Unidos, sin embargo, no es suficiente.

MÉXICO Y SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y CHINA

El potencial beneficio que tiene para México incrementar sus vínculos económicos con China podría verse limitado por los efectos de una rivalidad sino-estadounidense que rebasa lo económico para adentrarse en lo geopolítico. China quiere arrebatarse a Estados Unidos su predominio hegemónico, lo cual podría llevar a un choque entre esas dos potencias que

¹⁵ La Resolución de la Asamblea General de la ONU, 2 758 (XXVI) se aprobó por 76 votos a favor, entre ellos siete latinoamericanos y caribeños, 35 votos en contra, incluido el de Estados Unidos, y 17 abstenciones.

condujese a un nuevo bipolarismo de poder, semejante, aunque no igual, a la era de la Guerra Fría. De ocurrir esto, la disyuntiva de México en cuanto a política exterior sería alinearse con su principal socio histórico o buscar nuevos horizontes.

Es curioso que en la asimetría comercial que enfrenta Estados Unidos con el exterior, China y México sean los países con los que tiene los mayores déficits comerciales (cuadro 2).

Cuadro 2. Estados Unidos. Comercio total y saldos con el mundo, con China y México

Comercio total de bienes (exportaciones + importaciones) de bienes					
	1990		2020		2020 / 1990
	USD millones	%	USD millones	%	Incremento
Mundo	888 903	100	3 760 926	100	3.2 veces
China	20 043	2.3	559 234	14.9	26.9 veces
México	55 436	6.2	536 693	14.3	8.7 veces
Saldos comerciales frente al mundo, China y México					
	USD millones	%	USD millones	%	Incremento
Mundo	-101 718	100	-911 056	100	8.0 veces
China	-10 431	10.3	-310 264	34.1	28.7 veces
México	-1 878	1.9	-113 731	12.5	59.6 veces

Fuente: elaboración propia con datos de <<https://cutt.ly/FVPB0c7>>.

Resulta impresionante cómo entre 1990 y 2020 China desplazó a México como socio comercial de Estados Unidos. El comercio total de bienes entre Estados Unidos y China aumentó en ese periodo 26.9 veces ($559.234/20.043 \div 100$), en tanto que el de México lo hizo 8.7 veces, cerca del triple de lo que aumentó el comercio de Estados Unidos con todo el mundo, esto muestra un comportamiento del comercio exterior mexicano nada despreciable. En lo relativo a competitividad, el superávit comercial de México con Estados Unidos se incrementó en 30 años ¡59.6 veces!, más del doble de aumento del superávit chino vis a vis Estados Unidos. Sin embargo, el déficit que

Estados Unidos tuvo con China en 2020 representó el 34.1 % del déficit de aquel país con el mundo, mientras que el registrado con México fue 12.5 % del total.

En otras palabras, el mercado estadounidense ha sido fundamental para México y muy importante para China. El que China haya desplazado desde 2003 a Estados Unidos como socio comercial de México, no obstante la diferencia en cuanto a las distancias geográficas y a que México tiene trato preferencial estadounidense frente a China dados el TLCAN primero y el T-MEC después, significa que hay un formidable competidor comercial en el mercado del norte de la frontera mexicana. La guerra comercial que desató el expresidente Trump contra China significó que México desplazara a un segundo lugar a China en el comercio exterior estadounidense en el año 2019 (615 millones de dólares (mdd) contra 558 mdd de comercio total).¹⁶

En el corto plazo, los choques comerciales entre nuestro vecino del norte y la geográficamente lejana China favorecen a México. Eso no significa que en el mediano y largo plazos beneficie a nuestro país una lucha entre los gobiernos chino y estadounidense. Menos si los efectos de una confrontación sino-estadounidense en todo terreno se toman en cuenta para analizar la relación triangular Estados Unidos-México-China.

Al gobierno de México, actual y futuro, le conviene que la rivalidad entre Washington y Beijing no escale a tales niveles geopolíticos que obligue a nuestro país a alinearse política y económicamente con uno u otro de los contendientes, aunque, de ser necesario, sería obviamente al lado de Estados Unidos.

México debe incrementar su intercambio comercial con China a pesar de que le resulte extremadamente desfavorable: por cada dólar que México exportó a China le compró 9.24 dólares – exportaciones 7 970, importaciones 73 609 mdd– (Banco de México, 2021: 526, cuadro A60). Con el fin de diversificar

¹⁶ <<https://cutt.ly/EVP04Px>>.

su intercambio con el exterior, no mediante políticas comerciales que generen desviación de flujos comerciales, sino más bien creación de nuevos flujos. El remedio al déficit frente a China es el aumento de inversión extranjera directa (IED) de ese país hacia México. Aunque en relación con otras economías latinoamericanas la llegada de capital chino a nuestro país ha sido marginal, solo representó 1.3 % del total de las inversiones chinas acumuladas en América Latina y el Caribe (ALC) hasta 2020,¹⁷ año en el cual la entrada de capital chino a México dio un salto considerable [Dussel, 2021: lámina 24].

Hay mucho por hacer en lo relativo a la atracción de inversiones directas netas chinas en México, pero las principales inversiones extranjeras se mantendrán por largo tiempo de Estados Unidos y otras economías avanzadas del mundo. A eso debe agregarse que el liderazgo chino está empeñado en vincular sus exportaciones de capital al exterior con el objetivo de empujar mediáticamente la participación de Estados Unidos en materia de inversiones al exterior. En el caso de ALC, diplomáticos y funcionarios chinos presionan a los gobiernos de la región para que suscriban memoranda de intención en apoyo a la iniciativa de la red y el espacio (la traducción de 一带一路, “cinturón y ruta”) de la seda, que China lanzó formalmente en 2013 para conectar Asia y Europa, más la costa oriental de África. Según voceros chinos que participaron en un reciente foro organizado por la Cepal [2021] y otras instituciones de 33 naciones que forman ALC son 19 las que han firmado un memorando de este tipo, cuyo texto generalmente lo pone la parte china.

Los gobiernos de México (anterior y actual) se han negado a suscribir tal tipo de documento porque carece de sentido. No solo la iniciativa citada responde al interés de China y los países de Eurasia involucrados en la construcción de infraestructura para la conectividad, sino que esa iniciativa no es un

¹⁷ <<https://cutt.ly/oVP9h4i>>.

tratado o una convención multilateral. Ante la insistencia de Beijing, el gobierno mexicano podría acordar una especie de comunicado conjunto, es decir, un texto consensuado bilateralmente para resaltar el esfuerzo chino por interconectar, por tierra y mar, una muy extensa región geográfica del mundo en la que no se contempla el hemisferio occidental.

Más importante que lo antes señalado es que México aproveche oportunidades institucionalizadas, como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), promovido por China y que entró en operación en 2016 como banco multilateral de desarrollo centrado en Asia pero con miembros de todas partes del mundo. Washington se opuso desde un principio al AIIB, presionó a sus aliados y vecinos para que tampoco se anexaran, pero ninguno, excepto Japón (aliado) y México (vecino), hicieron caso. El AIIB tiene una estructura muy parecida al Banco Mundial (BM), pero en lugar de que Estados Unidos sea el principal socio y que desde su fundación en 1944 imponga al presidente del banco, China es la que tiene ese papel y el privilegio en el AIIB. Este último tenía 87 miembros y 16 prospectos hasta el 13 de octubre de 2021, de los cuales 46 son regionales y 41 no regionales, entre ellos se cuentan seis naciones del continente americano (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador y Uruguay).

México ni siquiera está entre los prospectos ya que su gobierno no ha dado señal alguna de que quiera o le interese ingresar en el AIIB. Las presiones ejercidas por Washington han surtido efecto, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México han descalificado toda posibilidad de al menos discutir la anexión de México al AIIB.

Es claro que conforme ha escalado la rivalidad de Estados Unidos con China, una política exterior mexicana orientada a construir un amplio intercambio económico, político y cultural con la República Popular de China se encuentra con fuertes obstáculos. Uno de estos, aparte del celo estadounidense, es la incapacidad mostrada por los gobiernos para armar una

estrategia integral, con prioridades claras para intensificar y diversificar las relaciones con China. Esto obviamente incluye una diplomacia muy fina frente a Estados Unidos para evitar fricciones dada la creciente presencia china en México. Es inobjetable que los intereses mexicanos están mucho más vinculados con el vecino del norte, quien además se mantiene como el mercado más grande y dinámico del mundo, que hacer realidad con hechos la declaración conjunta de Peña Nieto y Xi Jinping de que es estratégicamente integral la relación sino-mexicana.

Por lo demás, el futuro de la diversificación de intereses de México debe fincarse en una sólida relación con Asia del este que incluye al sudeste asiático, con China, Japón y Corea del Sur como centro de los intercambios de México con esa región. En el ámbito de la diplomacia multilateral, México debe propiciar que los conflictos entre China y Estados Unidos se lleven a foros económico-comerciales, políticos, ambientales, tecnológicos, de salud y derechos humanos internacionales.

CONCLUSIÓN

La relación de México, una economía emergente con más de 125 millones de población, con su poderoso vecino del norte es fundamentalmente asimétrica en términos de capacidad política para imponer condiciones benéficas a los intereses de cada parte. Declaraciones como las de mediados de octubre de 2021 acerca de si ahora habrá un marco de negociaciones igualitarias entre los dos países en materia de seguridad bilateral, no pasan de ser retórica de los dirigentes de ambos países.

México tiene el grave problema de que grandes extensiones de su territorio son ingobernables ante la capacidad de armas, economía y de gestión del crimen organizado. Estados Unidos enfrenta una narcotización creciente en su sociedad.

En particular los opiáceos, en sus variadas formas de modificación química, son los que más estragos causan en la población y la mayor parte de ellos provienen o pasan por México, lo cual fortalece la economía de los carteles de la droga y del crimen, así como su capacidad de compra de armamento convencional moderno en Estados Unidos. Por su parte, el gobierno estadounidense no puede controlar el tráfico ilegal de armas hacia México porque los fabricantes de las mismas están protegidos para operar legalmente en un mercado donde los compradores domésticos tienen el derecho de adquirir armas de asalto, y los importadores, individuos y organizaciones tampoco tienen limitaciones para la compra de arsenales que luego contrabandean a su país de origen. Ha llegado el momento de que los gobiernos mexicano y estadounidense acometan planes serios y sostenidos para contrarrestar esas amenazas. Esa cooperación continuará asimétrica; sin embargo, de la capacidad negociadora del Estado mexicano dependerá obtener el mayor provecho a favor de México en ese tipo de cooperación.

La relación de México con China no tiene ni remotamente la complejidad de la interdependencia mexicano-estadounidense, aunque existan diferencias sistémicas fundamentales. China es un régimen autoritario que regularmente viola los derechos humanos de individuos y grupos sociales, por lo que habrá siempre la posibilidad de que choque con México en la diplomacia multilateral sobre ese tema. Puede ocurrir lo mismo en materia de derecho del mar, sin embargo, en sendos casos se trataría de fricciones superables apoyadas en el hecho de que ambos países difieran en temas de derecho internacional.

Lo difícil de zanjar para lograr un desarrollo en todos los aspectos de las relaciones de México con China (aparte de la ineficacia mostrada por los gobiernos mexicanos para armar una sólida agenda con respecto de ese país) es la creciente pugna sino-estadounidense. Existen presiones de Washington para que México no acepte inversiones de China en infraestructura, mismas que escalarían en tanto aumente la pugna citada.

REFERENCIAS

- Banco de México [2021], *Compilación de informes trimestrales. Correspondiente al año 2020*, documento publicado el 30 de abril de 2021.
- Cepal [2021], II Foro Académico de Alto Nivel Celac - China y VI Foro de *Think Tanks* China - América Latina y el Caribe, “Cooperación entre China y América Latina: hacer frente a los desafíos y crear un futuro mejor”, Beijing-Santiago, Cepal y otros seis patrocinadores, en línea, octubre de 2021.
- De Garay, G. [1986], “China 1943, Alfonso Castro Valle, una breve semblanza”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 13, octubre-diciembre.
- Dussel Peters, E. [2021], *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2021*. PDF-lámina 24 utilizada en conferencia en el Cechimex, el 7 de abril de 2021, consultado en <<https://cutt.ly/EVP7RsV>>.
- Ferguson, N. y M. Schularick [2009], “The End of Chimerica”, Harvard Business School, octubre, Working Paper 10-037, consultado en <<https://cutt.ly/nVPUOLr>>.
- _____ [2007], “Chimerica and global asset markets”, *International Finance*, 10(3): 215-239, consultado en <<https://cutt.ly/JVP7N3S>>.
- Hernández Hernández, A. [2020], “La frontera México-Estados Unidos: asimetrías y transgresiones”, *Nueva Sociedad*, núm. 289, septiembre-octubre.
- Keesing’s Contemporary Archives [1971 / 1972], Núm. XVIII, 1971/1972, Keesing’s Publications Limited, Londres.
- Paulson, H. M. Jr. [2016], *Dealing with China. An insider un-masks the new economic superpower*, Nueva York - Boston: 12.
- Perlez, J. [2017], “Dixie Mission’ Americans Scorned for Baking Mao Are Hailed in China”, *The New York Times*, 1 de enero de 2017.

US – China [1949], *United States relations with China. With special reference to the period 1944-1949*, agosto, Department of State Publication 3 573, Far Eastern Series 30.

US Security Ties in Asia Pacific [2021], Map, US Department of Defense, The Economist Intelligence Unit.

Zedong, M. [1969], *Obras escogidas de Mao Tse-Tung, Tomo IV*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín.

12. POPULISMO Y DEMOCRACIA ANTE LA NUEVA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS CON EL MUNDO Y MÉXICO

José Luis Valdés Ugalde

INTRODUCCIÓN

Nadie se esperaba la ola trumpista de 2016 y el impacto que esta tendría sobre la faz de la tierra, sobre todo en su entorno doméstico e interméstico (Estados Unidos - México y hasta cierto lejano punto, Canadá), y México menos que ninguno. Tanto la política local como la internacional quedó ásperamente afectada, la mexicana también, toda vez que la onda populista nos abarcó en el seno del Estado y en una proporción importante de toda la extensión política del país. A pesar de las contradicciones del expresidente Barak Obama, aunque también aciertos en algunos temas claves de la vida global, vivíamos sin calcular lo que implicaría el avance y la franca ofensiva de lo que después se convertiría en la *internacional populista* [Appleman, 2016]. La mirada muy corta de Donald Trump orilló a Estados Unidos a una de las crisis internas más graves de su historia, misma que hoy arrecia ante la amenaza del expresidente de buscar la presidencia de nueva cuenta. El surgimiento de una nueva ola de populismo, del uso y abuso de la historia como una herramienta de adoctrinamiento político, que no ha sido solo útil para el Estados Unidos de Trump, sino para muchos otros actores que se han concentrado en Europa central y en algunos países de América Latina, incluido, como ya se dijo, México, cuyo presidente hace gala de las más destacadas virtudes que distinguen a un autócrata. En este texto se abordarán las principales características del proceso político estadounidense

vis a vis el mexicano, con el fin de explicar el impacto que la ola populista encarnada por Trump (y que ha afectado de manera importante al conjunto de la política *–polity–* estadounidense) ha tenido en el conjunto de la relación geopolítica bilateral. Lo cual implica revisar los grandes temas que se contemplan en la agenda multi y bilateral de Estados Unidos, y lo mucho en que son afectados por el ambiente político de ambos países (los propios instintos populistas autoritarios de López Obrador han contribuido a acrecentar un desentendimiento de los compromisos fundamentales de México en el marco de la relación bilateral). Se busca adentrarnos en el análisis de cómo las anteriores condiciones prevalecientes durante el gobierno de Trump han afectado la relación del presidente Joe Biden con el gobierno de México y hasta dónde ello impacta de manera negativa el clima de la sociedad México-estadounidense.

POPULISMO Y DEMOCRACIA

Abraham Lincoln solía decir que las elecciones pertenecían al pueblo, y que era su decisión. Si los ciudadanos decidían entonces darle la espalda al fuego y quemarse el trasero, “tendrán que sentarse sobre las ampollas”. ¿Son las elecciones un reflejo de las virtudes de la democracia? ¿Son acaso la expresión de aquellos dos valores que definen al republicanismo: virtud cívica y excelencia? ¿Son la expresión del rigor cívico y la virtud republicana? ¿Son los ciudadanos estadounidenses capaces de gobernarse a sí mismos, como postulaban los padres fundadores en Estados Unidos? La gestión presidencial de Donald Trump y su actual ofensiva para hacerse de la presidencia de nueva cuenta, ofrecen ya algunas respuestas, toda vez que el sistema democrático más popular del mundo tiende a descomponerse gradualmente conforme arrecia la contraofensiva trumpista. Todo esto afecta las relaciones y estrategias globales de Washington.

Con el triunfo de Trump, la tentación populista se reforzó de manera trasnacional, tanto en la derecha como en la izquierda. Después del Brexit se ensanchó la brecha (más allá de la ideología) para que el nacionalismo nativista y chovinista (provisto de una narrativa denigrante contra todo el que se oponga) se empoderó en el seno de los sistemas democráticos. Se va a aprovechar la asunción de la demagogia populista del trumpismo para celebrar no tan atinadamente el fin del liberalismo (en el que se gesta el propio populismo) como estrategia para operar (incluso de manera antidemocrática como lo hizo Trump), solo en aras de conseguir los jugosos beneficios inmediatistas del poder: el poder por el poder.¹ La realidad electoral en Estado Unidos, así como el resultado del proceso democrático que toma lugar en los confines de la democracia liberal, es también una expresión de su crisis sistémica; lo mismo ocurre en Europa y en nuestra región. Esto sucede tanto porque cuestiona la validez de dos conceptos que han caminado juntos y que hoy se miran con extrañeza: democracia y liberalismo; como porque el subproducto electoral más visible representa una amenaza directa a lo que queda de este, precario, aunque único y amplio sistema político posible para la convivencia sociopolítica civilizada.

Es un hecho que el éxito de la ola populista se basa en la existencia de una masa multiclase salvajemente pauperizada por un capitalismo financiero de casino y hasta hoy imparable, que ha sido acogido en sus partes más sensibles por el proceso globalizador. La globalización irracional provocó un desarrollo generalizado de inequidad económica y de *oligarquización* de nuestras sociedades; también le quitó legitimidad a aquella y engendró un neonacionalismo excluyente e irracional que por más que exprese la crisis de la democracia, es inaceptable toda vez que es acompañado, en la mayoría de

¹ Habrá que preguntarse si existe en el trumpismo un proyecto político de largo plazo.

los procesos populistas, por liderazgos intolerantes, antipluralistas y potencialmente totalitarios que hacen descansar su narrativa en la xenofobia, el racismo y la misoginia: una amenaza triple al debate transformador democrático que obligatoriamente se tendría que dar en nuestras sociedades. “El triunfo de Donald Trump introdujo nuevas tensiones en estos tres ámbitos (capitalismo, colonialismo y patriarcado como categorías interrelacionadas de análisis) produciendo la dominación de un bloque hegemónico nacionalista, populista, conservador y racista, cuyo triunfo aún no sabemos qué tan coyuntural (fue)” [Gandasegui, 2017]. Si las contradicciones económicas de la globalización en las que descansa este debate no se superan, entonces no podremos aspirar a la recuperación de las formas y relaciones equilibradoras que en su sentido más clásico (y también en su versión más combativa) ofrece la democracia.

La “trumpización” de la política ha supuesto, en una más cruda dimensión de lo que provocaron en Europa el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés), el partido Ley y Justicia (Polonia) o el *Fidesz*-Unión Cívica Húngara, la confrontación entre “los nosotros” contra “los ellos”, no entre los de “abajo” frente a los de “arriba”, como propondría el teórico del populismo Ernesto Laclau [2006]. Elias Canetti lo pensaba más o menos así: al dividir esa masa laxa y amorfa en dos grupos como en formación de batalla, los hace exclusivos y los llena de enemistad mutua, lo que al final conduce inevitablemente a verdaderas bandas de guerra. ¿Guerras culturales?, ¿eso nos espera? Ojalá que no. No obstante, lo que estamos viendo en esta embestida de la *internacional populista* es que su impulso en contra de la institucionalidad existente implicará que, más allá de transformarla y mejorarla, la querrán erradicar por la fuerza inventándose otra que pertenece al pasado, no al futuro. En consecuencia, alterando el sentido de la geopolítica mundial toda, incluida la que atañe a la relación con México. ¿Permitirá esto el vaporeado

establishment en Estados Unidos? ¿Contagiará a México el trumpismo en su peor versión nacional-populista?

Nueva era, el Brexit y la internacional populista

Una nueva era de populismo emergió en Estados Unidos, la cual se había gestado en forma más inmediata hace pocos lustros. La elección de Donald Trump y el acompañamiento del Brexit (este último es más un fenómeno nacionalista en la superficie que en el fondo, como el caso de los nacionalismos francés y holandés) son la más visible evidencia de esto. Por su lado, Trump intentó quebrar el precario consenso global acerca del libre comercio y de la consolidación de la democracia política. A partir de su narrativa rupturista, tanto el equilibrio del poder global como el futuro de la democracia han estado bajo una gran presión en el contexto de la alianza occidental. Si aceptamos, como algunos enfoques teóricos sugieren, que el nacionalismo extremo tiende a negar la esencia, el valor potencial y la naturaleza de la democracia, así como las ganancias relativas que la globalización ha producido, podemos argumentar que esta nueva corriente política representa una amenaza en contra de los arreglos civilizatorios producidos en el orden internacional a partir de la segunda posguerra.

Con el tiempo, el Brexit se ha convertido en la cereza del pastel de la disputa ideológico-política en Europa. Representó un triunfo que le dio bríos a otros desplantes y fuerzas eurofóbicas del continente. El UKIP, partido de extrema derecha que impulsó el Brexit, junto con otras fuerzas de engañabobos, parecía haber ganado la batalla de los euroescépticos dentro de la sociedad y el parlamento británicos. Todo esto para el deleite del partido Ley y Justicia (Polonia), y del *Fidesz*, Unión Cívica Húngara, el Frente Nacional de Marine Le Pen (Francia), el Partido de la Libertad de Austria y el Partido por la Libertad (Holanda). También para el deleite de Donald Trump,

cuyo triunfo de alguna manera les abrió brecha. Y desde luego, para el deleite de Vladimir Putin, artífice en parte de este proceso de radicalización antisistémica, hoy relativamente fallida. Todos ellos miembros de la internacional populista, que aunque no se ha constituido orgánicamente ya se mueve globalmente en forma ciertamente agresiva.

Así, el año del Brexit representó el año del enfrentamiento con los poderes establecidos (*establishment*) europeos y aparecía como el principio de un proceso de ruptura imparable. En realidad ha provocado un proceso de polarización que ha resultado en un quiebre de lo que considerábamos normalidad política y un rompimiento con los valores de la democracia liberal; se trata de un movimiento iliberal [Zakaria, 1997] de radicalización que deviene en la amenaza más significativa contra la cohesión democrática liberal; es un movimiento disruptivo que apuesta por la ruptura institucional y la disfuncionalidad de la gobernanza democrática, al tiempo que ha desunido y enfrentado a la población británica y de otros lares europeos.

Los populismos soberanistas tienen buenas relaciones con Rusia (quien interviene en forma constante en sus procesos electorales) y con otros Estados autoritarios. Desprecian a Occidente y hacen la guerra a sus instituciones. Se consideran a sí mismos una vanguardia tan revolucionaria como la que representó en su día la internacional comunista. Pregonan su apego a las masas, a “los olvidados”, al “pueblo ordinario” y se ven a sí mismos como la voz del más genuino de los patriotismos. Además, sostienen en forma mesiánica que el “pueblo siempre tiene la razón”, Trump *dixit*.

Más que ayudar a solucionar la crisis en la que se encuentran el capitalismo y la democracia liberal, esta nueva forma de populismo, esencialmente antidemocrático, solo exacerba la crisis de la democracia capitalista, la cual está tristemente dominada por elites hiperconcentradas. El economista británico Martin Wolf [2004], sostiene que la democracia está en “recesión” y la economía global en “retirada”, describe dos aterradoras alternativas

para restablecer el actual sistema capitalista internacional. La primera es una plutocracia globalista en la que “como el Imperio romano, las formas de la república quizás aguantarían, pero no la realidad”. Y la otra opción para la situación política mundial consiste en “democracias intolerantes o dictaduras abiertamente plebiscitarias en las que el gobernante electo ejerce el control tanto sobre el Estado como sobre los capitalistas” [Wolf, 2004].

El contagio populista

Se trata de establecer un vínculo entre los populistas del pasado reciente (como el de Trump) y los de este presente tan incierto, en el cual por cierto se encuentra imbuido México. Se considera que lo más distintivo del populismo del presente no es solo su ideología (las más de las veces imprecisa e intangible) sino su insistencia en apelar al pasado nativista para resolver el futuro que hoy se confronta duramente con una realidad alterna en la que la diversidad cultural, política, de pensamiento y demás domina el firmamento de las relaciones intrasociales e interestatales. Este nacionalismo a ultranza, siempre peligroso, ha incluido si bien no una destrucción de ellas, sí una creciente guerra interna, una agresiva narrativa en contra de las instituciones democráticas del Estado y la división de poderes republicana, a la cual estos mismos regímenes se han debido y se deben, contra la cual se rebelan y no en pocos casos quieren destruir. Así es este tema de la agitada política de nuestros días. Nos reencontramos con nuestros personajes, con sus historias y acciones, de las cuales llegamos a ser sonoras víctimas más que beneficiarios.

El liderazgo populista tiende a tomar decisiones en función de la defensa del prestigio del líder, que a su vez le hizo promesas al “pueblo”, las que este precisa y casualmente quería oír. Aunque en un principio actúa en línea con los intereses de la “mayoría”, lo cierto es que el líder lo hace a partir de un

guion ya escrito, así como de acciones que lo redimen y legitiman frente a una base electoral específica. No frente al pleno de la nación, ni con miras a la satisfacción del interés republicano. Detrás de las decisiones en el populismo, un amplio público se queda desprotegido, al tiempo que es supuestamente representado por el conjunto de las decisiones tomadas por el nuevo caudillo. De aquí que en los embates para convencer a “su” público, este liderazgo utilice estrategias publicitarias estruendosas y alarmistas: la posverdad. Y esta circunstancia permea las políticas nacionales que quedan atrapadas por un ánimo cuasi religioso, cuando no peligrosamente mesiánico, al tiempo que hiperconservador. Ejemplos relevantes para este análisis son el muro de Trump, apócrifa promesa (cumplida en forma parcial y débil) hecha a una falsa mayoría fanática en Estados Unidos, que hoy provoca una crisis constitucional con la agudización de la polarización política, ya en los tiempos de Trump. Del otro lado, un ejemplo fue la cancelación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y la estrategia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para detenerlo a ultranza contra la muy probable opinión de una mayoría de mexicanos.² Esta decisión ha marcado el curso del sexenio de AMLO y ha repercutido en el proceso económico de México, al grado de que hoy, por ejemplo, tenemos en la Ley de la Industria Eléctrica una continuidad fatal de aquella decisión, todo lo cual daña la relación de México con otros actores internacionales que mantienen legítimos intereses de inversión en la industria de energías eléctricas limpias.

Otros ejemplos se refieren a cómo Vladimir Putin y Recep Tayyip Erdogan han pretendido distraer a sus pueblos de los problemas internos con la guerra en Ucrania y en Siria. O bien, el caso de Viktor Orbán en Hungría, cuya política migratoria impregnada de un chovinismo racista ha atentado

² AMLO convocó a un referéndum que fue, en toda su extensión, una farsa.

contra la vida de miles de migrantes desprotegidos. En todos los casos están involucrados miles de millones de dólares y de recursos que el público deberá costear para que el líder salve la cara en su cruzada inmortal hacia la posteridad.

Lo cierto es que esta cruzada de la internacional populista es tanto una causa como un efecto de la crisis en la que el Estado nación se ha sumergido en los últimos años en Gran Bretaña, Rusia, Turquía, Estados Unidos, Polonia, Hungría, Italia, Francia, Brasil, México, Venezuela y Bolivia. En estas y algunas otras naciones se pone de manifiesto la inhabilidad del Estado nación tal y como lo conocemos, para hacerse cargo de la gobernanza nacional sin tener que recurrir a opciones de pasado. El nacionalismo ortodoxo se hace presente en forma muy preocupante, a tal grado que confundimos que la democracia no solo consiste en tener elecciones sino en respetar la separación de poderes. Entender esto y actualizar nuestra comprensión de la grave emergencia de la autocracia es un imponderable para evitar la catástrofe político-social a la que, es probable, ya llegamos con esta nueva forma de tiranía.

Implicaciones geopolíticas internacionales

En este contexto, y para entender el presente de la crisis geopolítica global, habría que adentrarse en los frentes que se abrieron, en el marco del precario orden multilateral, durante los tiempos recientes y cómo afectaron el mundo de las relaciones internacionales. Los acuerdos internacionales violados o cancelados por el trumpismo y hoy casi restaurados del todo por la administración de Biden, han sido piedra de choque para entender la crisis actual del multilateralismo. En cuatro años, Trump convirtió a Estados Unidos, de ser un líder esencial de la comunidad internacional, en una ínsula a la deriva y en uno de los promotores de la desglobalización. Esto fue el resultado del nacionalismo exacerbado de Trump, así como de su

insistencia en abandonar varios acuerdos mundiales de enorme relevancia. Uno de los efectos inmediatos de esto fue dejar la mesa servida a otras potencias que, en todo caso, tampoco supieron bien a bien cómo aprovechar al máximo esta ausencia estadounidense y en consecuencia ocupar los varios vacíos que dejaba Estados Unidos. Como ejemplos de estas crisis institucionales que han sido fuentes de desequilibrio geopolítico a nivel regional y global, podemos mencionar los siguientes casos:

Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF)

En agosto de 2019 Estados Unidos se retiró de este tratado. Se encontraba vigente con Rusia desde 1987 y obligaba a ambos países a eliminar sus misiles balísticos lanzados desde tierra y los misiles de crucero con rangos de 480 a 5 400 kilómetros.

Acuerdo de París

Este acuerdo está integrado por 96 países y el conjunto de la Unión Europea. Su propósito es lograr un gran acuerdo sobre acciones conjuntas para resolver los graves efectos ambientales generados por el cambio climático. Obama lo impulsó con gran ímpetu y comprometía a Estados Unidos a frenar el uso de combustibles fósiles, lo cual ha provocado un calentamiento terrestre por encima de los 1.5 grados centígrados. En la opinión de Trump este acuerdo fue mal negociado debido a que sería un obstáculo para la expansión industrial de Washington, todo lo cual pondría a este país en desventaja frente a sus pares, principalmente China. Estados Unidos se sale de este tratado en junio de 2017.

Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)

Al lado de Estados Unidos, otros 11 países forman parte de este tratado (Vietnam, México, Canadá, Perú, Singapur, Chile, Malasia, Australia, Nueva Zelanda, Brunéi y Japón). En la apreciación multilateral de Obama este era un acuerdo clave para contrarrestar el poderío comercial de China. Sin embargo, para Trump iba en contra de los intereses de los productores y trabajadores estadounidenses.

Tratado Comercial con Corea del Sur

Este tratado se renegoció en septiembre de 2018 con el objeto (al igual que con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, TLCAN) de reducir el déficit de Estados Unidos con Corea del Sur. La principal demanda fue que los coreanos redujeran la cantidad de acero que vendían a Estados Unidos, a cambio de que este mantuviera las compras libres de aranceles, coerción que se aplicó también a otros países de la comunidad internacional.

Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

Es considerado por Trump como el peor tratado de su historia comercial. Le impuso la renegociación a sus dos socios, México y Canadá con el argumento proteccionista de tratar de reposicionar a los trabajadores de Estados Unidos y reducir el déficit comercial con México, lo cual resultó ilusorio. Al final, el 1 de julio de 2020 surgió el T-MEC en sustitución del TLCAN, no sin antes imponer condiciones comerciales a México y Canadá. Se impusieron los intereses geoestratégicos de los inversores estadounidenses, principalmente.

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Estados Unidos se retira del Consejo. La salida, argumentó Estados Unidos, se debió a que naciones miembros del Consejo como China, Venezuela, Cuba o República Democrática del Congo, no respetaban los derechos humanos. Casualmente, la decisión coincidió con las críticas realizadas a Israel por el Consejo y que un día antes la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos calificara como excesiva la separación de menores del lado de sus padres llevada a cabo en la frontera México-Estados Unidos.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)

Esta es otra de las salidas intempestivas de Estados Unidos de un organismo internacional, del que fue miembro activo desde 1945. En diciembre de 2018, tras una supuesta discriminación a Israel, Washington abandona la Unesco.

Tratado Nuclear con Irán

Se trata de un tratado de la máxima importancia y que contaba con el consenso del G5+1 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania) con el aval y firma de la Unión Europea. Se buscaba que Irán, a cambio de levantar las sanciones de Occidente en su contra, dejara de enriquecer uranio con fines de producción de armamento o fuerza nuclear (se pedía que Irán no superara el 3.67 % de enriquecimiento). En suma, se pedía a Irán que limitara a usos pacíficos su programa nuclear en desarrollo desde mediados del siglo xx. Sin embargo, en mayo de 2018 Trump decide unilateralmente

retirarse del tratado, lo cual afectó la posición de control que Washington tenía entre sus pares.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La OTAN es otra de las organizaciones que asocian a Estados Unidos con su poder hegemónico global. Aun así, se convirtió en una de las organizaciones más atacadas por Trump. Ignorando su papel primordial en esta alianza y, en consecuencia, la necesidad de aportar mayores recursos, Trump planteaba que Estados Unidos sostenía el peso militar y económico de la alianza, lo cual resultaba inexacto por el hecho mismo de que Estados Unidos no pagaba derecho de piso de las bases ocupadas en diferentes países de la alianza. Aunque Washington nunca salió de la OTAN, la relación de confianza con sus aliados quedó muy dañada.

Organización Mundial de Comercio (OMC)

El juego de Trump siempre fue de suma cero, sin importarles alterar los equilibrios geopolíticos. Una de las amenazas constantes de Trump fue la de abandonar la OMC, al no poder compaginar su voluntarismo unilateral con las reglas del comercio internacional que mantiene vigentes la organización. Por más intentos que Trump hizo para boicotear a la OMC, finalmente no renunció a ella.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

En mayo de 2020 Trump notificó a la OMS su intención de retirarse de la organización, lo cual se concretaría en un año. Esto fue revertido por Joe Biden, al hacerse cargo de la presidencia,

quien como garantía de que Estados Unidos regresaría, ofreció pagar la deuda que Washington tenía con el organismo (más de 200 millones de dólares por pagos atrasados y adeudos) [Paz, 2021].

Está visto el grado en que Donald Trump alteró el tablero geopolítico global y cómo todo su ímpetu unilateralista y semiaislacionista fue un rotundo fracaso, toda vez que sus decisiones mercuriales han sido revertidas en su mayoría por el presidente Biden. De cualquier manera, su presencia en el arcoíris político de Estados Unidos se mantiene vigente. La presidencia de Donald Trump representa el retroceso democrático más grande que Estados Unidos haya vivido en su historia presidencial desde que este país es una democracia moderna y se constituyó en potencia mundial en la segunda posguerra. Su elección, además de representar una anomalía democrática que cimbró (y aún lo hace) al establecimiento político y la sociedad estadounidenses, significó un cambio en las relaciones con el exterior, en particular con el Kremlin y los aliados tradicionales.

De esta extraña y ahistórica asociación con Moscú, una nueva alianza emergió y una suerte de relación especial (esquizofrénica) entre Trump y Putin se fue tejiendo. En sus años de desgobierno, su actuación fue irracional, errática y discriminatoria, por decir lo menos.³ Donald Trump encabezó una presidencia iliberal [Zakaria, 1997]. Se trató, además, de una administración sin temple de Estado.

³ Diferentes instancias la consideran una incompetencia de Estado, producto de la estulticia y la arrogancia de lo que según el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) reporta recientemente, considera una personalidad tan narcisista como psicópata, se cuestiona la salud mental de Trump y se le declara como un peligro para la seguridad de Estados Unidos. Además, se apela a la aplicación de la enmienda 25 constitucional que empodera al gabinete, al vicepresidente y al Congreso a declarar al jefe del ejecutivo como incapaz, sin facultades para gobernar y, en consecuencia, se procede a su destitución [Decker, 2016; Lee, 2016].

La efímera temporada presidencial de Donald Trump fue un fracaso en el frente global. No habrá, a partir de ahora, nadie sensato que se atreva a reivindicar su política exterior como exitosa. Ni siquiera trascendente, menos aún hoy, cuando ya vemos actuar al presidente Joe Biden. El desprecio de Trump por el multilateralismo en una etapa crucial del arreglo global institucional llevó a Estados Unidos a un momento de aislamiento internacional y, de pasada, a sentar precedentes aislacionistas muy peligrosos para el orden mundial. No solo fue su populismo autoritario el que desgajó a nivel interno y externo a Estados Unidos, también lo fue su impulso confrontacionista indiscriminado. Al final, sus ímpetus autocráticos acabaron por derrumbarlo y obligarlo a una salida vergonzosa del poder.

Implicaciones geopolíticas bilaterales

Si bien es cierto que la disolución de las mencionadas alianzas afectaron el prestigio de Estados Unidos y su capacidad de influir en los arreglos internacionales, la política interméstica (México-Estados Unidos) quedó sumida en una serie de vaivenes que rozaron, en varias ocasiones, el escándalo. Donald Trump y Andrés Manuel López Obrador coincidieron desde sus respectivas presidencias, por un corto pero suficiente periodo, como para darse cuenta de lo parecidos que eran. Ambos toleraron sus respectivos excesos. México aceptó que Trump le impusiera una agenda migratoria ajena (y claramente populista), y Trump abrió, de plano, su menú de chantajes y boicots contra México sin recato alguno y con toda la seguridad de que podría dominar al recién inaugurado presidente mexicano.⁴ Sin embargo, este fue un punto de inflexión para ambos

⁴ La presión de Trump queda de manifiesto en un reciente libro en el que se demuestra que Washington impuso a Marcelo Ebrard (con la aparente benevolencia del presidente de México) el ignomioso programa “Permanezca en México”. Según

líderes populistas. Alcanzaron algunos equilibrios precarios pero suficientes como para lograr acuerdos que permitieran (contra reloj) el avance de la agenda migratoria de Trump sobre México. Esto y la negociación del nuevo T-MEC fue lo que sobresalió en el complejo universo bilateral. El chantaje operado por Trump para obtener de México vigilancia y represión de migrantes centroamericanos a cambio de no imponer aranceles a México en forma unilateral e ilegal, volvió natural una relación anómala que en sexenios pasados no se hubiera tolerado, toda vez que la defensa de un discurso nacionalista dominaba la narrativa bilateral. Sin embargo, en esta ocasión el pragmatismo reaccionario de ambos líderes prevaleció y los resultados están a la vista: el *impasse* de la relación bilateral ha intentado ser revertido por la nueva era de gobernanza en Estados Unidos, con el presidente Joe Biden, lo cual no está del todo claro que pueda ser posible.

BIDEN Y AMLO, COOPERACIÓN ASIMÉTRICA

Ha llegado el gobierno de Joe Biden y las prioridades han quedado claramente establecidas. Biden ha demostrado su determinación de recuperar mediante varios frentes temáticos estratégicos las reivindicaciones multilaterales que Estados Unidos había postulado como espacios nodales para mantener su preminencia en el orden global, así como para generar

los autores del libro, Ebrard, aún como canciller designado, negoció en secreto con Mike Pompeo, entonces secretario de Estado, que México se convirtiera en un tercer país seguro para los centroamericanos solicitantes de asilo en Estados Unidos; situación que el gobierno de López Obrador siempre se negó a reconocer. Todo esto se haría a cambio de la entrega de 10 000 millones de dólares para desarrollo en Centroamérica y el sureste mexicano, recursos que por cierto nunca llegaron [Hirschfeld y Shear, 2019]. Este evento, de máxima gravedad dadas las implicaciones que presenta ahora en la geopolítica bilateral, supone la entrega relativa de un espacio de soberanía mexicano a espaldas de la opinión pública y de los otros poderes de la república.

las inercias para que el impulso multilateralista no solo le permitiera lograr este objetivo, sino también para colocar en la agenda los objetivos estratégicos doctrinarios de su política internacional, por ejemplo. Si bien antes de Biden el problema de la seguridad se espejeaba en el blanco y negro que cualquier sinodal representa (ejemplos, Irán y Cuba), ahora el espectro se abre, en nuestra opinión sensatamente, al reconocimiento de los diversos problemas de seguridad como problemas multifactoriales.

En su explicación sobre las características que tiene el ejercicio del poder en un orden nacional o internacional democrático, el teórico del poder, Joseph Nye [2008], alude al significado y peso que tiene el liderazgo en la conducción de la gobernanza política y económica. Nye plantea que la atracción que despierta una conducción inteligente sobre los gobernados es determinante para obtener la legitimidad que el liderazgo en democracia requiere, toda vez que la ausencia de este liderazgo generalmente es sustituida por el vacío de poder, la desconfianza y la arrogancia del líder en cuestión.

El argumento aquí es que el presidente Joe Biden requiere y requerirá de un ejercicio del poder efectivo y afirmativo, amplio, a la luz, sobre todo, del ejercicio anómalo del poder del que Donald Trump hizo y todavía hace gala, sin medir las consecuencias del desgaste que esto tendría para su presidencia y para la fuerza intrínseca que se perdió sobre la funcionalidad estatal y, en última instancia, en la gobernanza toda durante sus cuatro años de gestión. Al haber dejado Trump vacíos, era esperable que Biden tras su triunfo los aprovechara al máximo. En más de un año de presidencia la gestión de Biden se ha caracterizado por su vocación hacia la eficacia y por impulsar un gobierno de unidad nacional. Con muchas dificultades Biden ha intentado superar, por ahora, la saga maldita que el trumpismo le habría heredado a Estados Unidos. Es claro pues, que Biden ha aprovechado el tiempo para revertir la pesada herencia del trumpismo y definir así una reciente

geoestrategia interna y externa que conlleva ya al delineamiento de una nueva geopolítica que seguramente trascenderá en los próximos meses. Es menester decir que esto podrá ser aún más realista de considerar la variable reeleccionista que Biden ha introducido en su narrativa, como quedó de manifiesto en su declaración al respecto en su primera conferencia de prensa realizada el pasado 25 de marzo de 2021.

No obstante, el presidente Biden ha estado remando contra la corriente en sus primeros meses a cargo del poder ejecutivo. La crisis interna impuesta por las fuerzas centrífugas del trumpismo y la emergencia pandémica han permeado las relaciones de Estados Unidos con el exterior. Con Biden llegó un “presidente internacionalista”, fogueado en los temas globales desde sus tiempos de senador y vicepresidente. Apenas habiendo entrado a la Casa Blanca, Biden se encontró enfrascado en el juego bilateral que Trump y AMLO se habían fabricado, y los esfuerzos de su equipo desde el principio fueron desentramar el trato bilateral que había caído a profundidades tremendamente demagógicas. En este sentido, en particular preocupa el desinterés del gobierno actual de México para tratar algunos de los aspectos históricos de esta relación.

Sinsabores

La anómala relación (aunque al final, placentera para ambos) que mantuvo AMLO con Trump y el comportamiento desaseado que tuvo el presidente de México con Biden y el proceso político en Estados Unidos fue tal que AMLO nunca reconoció en tiempo y forma el triunfo de Biden a quien no felicitó correctamente por su triunfo presidencial. Además, inmediatamente antes de que este triunfo se certificara por el Congreso, AMLO no condenó el vandalismo que las hordas de Trump escenificaron el 6 de enero de 2021 en el Capitolio, sede del poder legislativo estadounidense, arguyendo que su gobierno no

se inmiscuiría en asuntos internos de otros países, argumento por demás débil, toda vez que una gran mayoría de naciones aliadas de Estados Unidos, empezando por Canadá, reprobaron el hecho en forma explícita, celebraron el triunfo de Joe Biden y se solidarizaron con la democracia de Estados Unidos. Otro desaguizado de México, que mandó una pésima señal al nuevo gobierno estadounidense, fue el ofrecimiento de asilo a Julian Assange en enero de 2021, valiéndose de la clásica política de asilo de nuestro país. No olvidar (con el fin de evaluar la provocación de AMLO y Ebrard) que el mismo Biden, cuando fue vicepresidente, calificó a Assange de terrorista tecnológico, así como de haber afectado gravemente la seguridad cibernética y nacional de Estados Unidos con las filtraciones de información que promovió WikiLeaks, la organización de Assange. Esto supuso otra gran provocación más entre varias, tales como la eliminación de la cooperación con la Administración de Control de Drogas, DEA, por sus siglas en inglés, o el chantaje que se operó desde Palacio Nacional para liberar al general Salvador Cienfuegos Zepeda en California) que minarían los puentes de confianza entre ambos países. Por lo demás, “el gobierno de Biden sí tiene una estrategia acerca de lo que quiere con México, no solo en los temas tradicionales de la agenda, sino en los nuevos también, como son la pandemia, la economía, el desempleo, la energía, el cambio climático, los derechos humanos, entre otros [Chacón, 2021].

A pesar de contar con la claridad de su contraparte, el gobierno de López Obrador no ha dado señales de siquiera tener una idea de cómo quiere abordar la relación con el exterior y con Estados Unidos, entendidas ambas como dos políticas distintas, toda vez que la relación con aquella nación es interméstica, es decir que dada la cercanía territorial y política tiene tanto contenidos domésticos como internacionales. En todo caso, “no se observa una estrategia integral de política exterior a nivel internacional ni hacia Estados Unidos. Lo anterior quedó patente en cuatro acciones recientes: 1) no

haber ejercido acción penal contra el general Salvador Cienfuegos (enero de 2021); demorar la felicitación a Biden como presidente electo de Estados Unidos (noviembre de 2020); el mensaje de López Obrador durante el 75 aniversario de la ONU (agosto 2020) y 4) realizar una visita de trabajo al presidente Trump en tiempos electorales (julio 2020)” [Schiavon, 2021]. Resulta inquietante que ante los grandes temas que están en la agenda bilateral, México se manifieste alegremente despreocupado o indiferente ante la relación con el Estados Unidos de Biden. Con esto se provoca una relación de cooperación abiertamente asimétrica, dado el desinterés de México por fortalecer los puentes ya existentes y que han sido debilitados por esta actitud, al tiempo que se tendrían que construir otros que permitan armar una agenda de riesgo común ante los desafíos que la realidad impone a la asociación entre ambos países.

LOS GRANDES TEMAS

Después de la larga noche del trumpismo, con Joe Biden resucita el internacionalismo liberal, clásico cuadrante desde el que Estados Unidos definió su política internacional. Se trata de un espacio en el que el multilateralismo y las instituciones internacionales, como la ONU, tenderían a lograr los arreglos económicos, políticos y sociales por consenso, que le dieran certidumbre y equilibrio a la gobernanza global. Se trata de un frente amplio que los aliados occidentales tendieron a fortalecer a través del tiempo. Esta tendencia acompañó históricamente la relación entre México y Estados Unidos en su carácter de aliados y vecinos estratégicos.

Los tres grandes temas entre México y Estados Unidos presentes en lo que va del siglo, y también en parte del anterior, son migración, comercio y seguridad. Al tiempo que estos tres temas pavimentan los principales espacios de la relación

bilateral, constituyen también las ventanas de oportunidad y conflicto que han privado en la sociedad entre los dos países. Aun cuando los tres se tocan, de alguna manera tienen, en el más estricto sentido teórico, su propia esfera temática y funcional, muy a pesar de la insistencia de Washington (y el acatamiento de México) en vincularlos. En este sentido y muy especialmente desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, las políticas migratorias han sido asociadas con las estrategias de seguridad. Así, desde los tiempos de la administración de Obama, a la migración indocumentada se le ha catalogado por Estados Unidos como un problema de seguridad. Esto se ha hecho más como resultado de las tensiones de política doméstica de Washington que como una demostración factual legítima de una relación vinculante entre estas dos dimensiones de la relación bilateral. Y México no ha hecho aún nada por neutralizar esta vinculación con su propia narrativa migratoria. Como ya se indicó antes, durante la presidencia de Trump México sometió sus políticas migratorias a los designios del expresidente estadounidense, todo lo cual se haría extensivo en el gobierno actual de Joe Biden. Esto ha traído como resultado que, en los hechos, México haya convertido a la recién creada Guardia Nacional en el cuerpo policiaco encargado de reprimir a los migrantes de Centroamérica y el Caribe que se introducen por México para llegar al norte en forma irregular. En los hechos, México se ha convertido en el tercer país seguro, situación que tanto se esforzó en negar durante la crisis migratoria de 2018-2019.

LOS GRANDES DESAFÍOS Y EL FUTURO DE LA GEOPOLÍTICA INTERMÉSTICA

El presidente Biden ha definido con claridad sus estrategias globales, y muy a pesar de la fallida salida de Afganistán (por lo poco pausada que esta fue) estas se han mantenido en práctica progresiva [Coll y Entous, 2021]. Destaca, principalmente,

la decisión de Washington de acercar posiciones con los aliados tradicionales y relegados por Trump. El reencuentro con Europa ha resultado satisfactorio y está llevando la alianza occidental a varios puertos seguros, sobre todo en el marco de las tensiones con Rusia, cuyo presidente parece más dispuesto que antes a provocar abiertos enfrentamientos con Bruselas y Washington. La crisis migratoria provocada por el gobierno bielorruso en la frontera con Polonia, flagrantemente apoyada por Putin, y el conflicto creado con Ucrania, parecen ser dos actos en los que se insiste por parte de Moscú para modificar la realidad geopolítica de la Europa de la posguerra fría. Esta terquedad imaginable y esperable de parte de Putin, puede conducir a un enfrentamiento con la alianza occidental. No obstante, la decisión de Biden de restablecer la institucionalidad de sus relaciones con Europa y el resto del mundo podría convertirse en el muro de contención suficiente para presionar a Rusia a reducir la presión contra Kiev. Eso es lo que toca a las alianzas internacionales de Washington.

En lo que respecta a la dimensión geopolítica de la relación bilateral, hay que mencionar el reciente acuerdo de cooperación concretado el 14 de diciembre de 2021 entre México y Estados Unidos, para darnos una idea de la prospectiva que tendrá dicha relación en los próximos tres años. En efecto, el pasado diciembre se ratificó el nuevo acuerdo entre México y Estados Unidos para el combate (enfáticamente) al tráfico de armas. Ambos gobiernos inician formalmente una nueva etapa en la cooperación bilateral en seguridad. A este acuerdo se le bautizó como Entendimiento Bicentenario y busca sustituir a la Iniciativa Mérida. El mismo se enmarca dentro de las actividades del Grupo de Alto Nivel de Seguridad (Ganseg), con el que en teoría se dará operatividad a los acuerdos y políticas en la materia. El Ganseg se dividirá en cinco subgrupos. Uno para abordar la protección a los ciudadanos, otro con el fin de prevenir crímenes transfronterizos, el tercero para perseguir a las redes criminales, uno más de carácter

informativo de las fuerzas armadas y, al final, el comité binacional de cooperación. Se trata de una iniciativa que daría un nuevo comienzo a la alianza estratégica entre ambos países, todo lo cual incidirá en la geopolítica bilateral. Está por verse hasta dónde esta iniciativa mejorará el caótico marco de cooperación sobre seguridad, fronteras y migración que ya existe entre ambos países. Por lo pronto, podemos decir que de los compromisos asumidos no se advierte que Estados Unidos deba modificar su *Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008*. Por ello el Entendimiento resulta ser solo un cambio de nombre a la Iniciativa Mérida. Los únicos cambios realizados, que más bien son actualizaciones, se refieren a la especial atención puesta al combate al tráfico de armas y al tráfico de personas, a la modificación del tratamiento a los consumidores de sustancias ilícitas (menos severo) y a la introducción de la obligación al combate contra actividades criminales en el ciberespacio [*Fact sheet*, 2021; *Hoja informativa*, 2021]. La relación bilateral es la conexión externa más importante para México, toda vez que comerciamos más del 80 % con Estados Unidos. Esto no parece importarle mucho al presidente mexicano si nos atenemos a los impulsos declarativos, profundamente contradictorios, que ha tenido sobre el tema, en aras de mantener a sectores radicales de su clientela electoral y de su grupo compacto, que estiman que mantener una posición dura con Estados Unidos puede redituarse en beneficios políticos. Preocupa, sobre todo, la relación de poca confianza que Washington deposita en sus interlocutores mexicanos debido a este hecho y otros antecedentes que han mostrado al presidente mexicano como impredecible. No se diga la poca confianza que nos merece un canciller y un presidente que decidieron moverse en “lo oscuro” para obtener supuestos beneficios económicos a cambio de una insensata cesión de soberanía como la que se analiza en los documentos *Fact sheet* [2021] y la *Hoja informativa* [2021].

REFERENCIAS

- Appleman, A. [2016], “Trump y la Internacional Populista”, *El País*, 22 de noviembre de 2016.
- Blackmore (coords.), *Relaciones México-Estados Unidos en 2021: ¿un punto de transición?*, ITAM, México.
- Chacón, S. [2021], “Sombras en el entendimiento inicial”, en O. Pellicer y H.
- Coll, S. y A. Entous [2021], “The Secret History of the US Diplomatic Failure in Afghanistan,” *The New Yorker*, 10 de diciembre de 2021.
- Decker, Dr. [2016], *Trump’s Brain: An FBI Profile of Donald Trump. Predicting Trump’s Actions and Presidency*, independently published.
- Fact sheet* [2021], “U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue”, consultado en <<https://cutt.ly/4VZyHPP>>.
- Gandásegui, M. A. y J. A. Preciado Coronado (coords.) [2017], *Hegemonía y democracia en disputa: Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*, Clacso, disponible en <<https://cutt.ly/SMNzY7b>>.
- Hirschfeld Davies, J. y M. D. Shear [2019], “Mexican stand-off”, en *Border Wars. Inside Trump’s assault on immigration*, Simon and Schuster.
- Hoja informativa* [2021], “Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos”, 08 de octubre de 2021, consultado en <<https://cutt.ly/DVZuvkh>>.
- Laclau, E. [2006], “La razón populista”, *Perfiles Latinoamericanos* 27, FCE, enero-junio de 2006.
- Lee, B. [2016], *The Dangerous case of Donald Trump. 27 Psychiatrists and Mental Health Experts Assess a President*, St. Martin Press Book: 31.
- Nye, J. [2008], *The powers to lead*, Oxford University Press.

- Paz Arroyo, J. C. [2021], *La tendencia aislacionista de Estados Unidos a través del viraje nacionalista de la era Trump*, tesis de maestría, UNAM, México.
- Schiavon, J. A. [2021], “La debilidad institucional ante la relación con Estados Unidos”, en O. Pellicer y H. Blackmore, *Relaciones México-Estados Unidos en 2021: ¿un punto de transición?*, ITAM, México.
- Wolf, M. [2004], *Why Globalization Works*, Yale University Press.
- Zakaria, F. [1997], “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6, noviembre-diciembre.

13. LA RELACIÓN ENTRE LOS CICLOS ECONÓMICOS DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19*

Armando Sánchez

INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria desatada por el virus SARS-CoV-2 generó grandes impactos negativos en la actividad económica tanto en México como en Estados Unidos. La vinculación económica entre ambas economías es tan fuerte que, hoy día, la economía estadounidense es uno de los principales motores que impulsan la dinámica de la actividad productiva en México. Esto se atribuye fundamentalmente a que más de 80 % de nuestras exportaciones se dirigen a la economía estadounidense. Además, México compite con las economías china y canadiense como principales proveedores de insumos para Estados Unidos. Esta relación de México con Estados Unidos tiene muchos aspectos positivos; sin embargo, también refleja nuestra gran dependencia del mercado externo para lograr mantener nuestros empleos y el crecimiento económico. Para aproximar la profundización de nuestra vinculación con la economía estadounidense y hablar de los beneficios (pero también de sus riesgos por medio de nuestras exportaciones), se requiere

* Este capítulo es resultado colateral del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN-301421 y del Programa de Apoyo a Proyectos para Innovar y Mejorar la Educación (PAPIME) PE-301422, ambos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

El autor agradece al doctor Jorge Basave Kundhart por la invitación. Así como a Débora Martínez Ventura, Gonzalo Curiel Vázquez, Katherine Villamil Ortega y Víctor Manuel Peña Flores, por su asistencia técnica.

generar indicadores de la magnitud de dicha relación. Asimismo, para analizar el papel que puede desempeñar la recuperación de la economía estadounidense en nuestra salida de la actual recesión, se necesita medir la existencia de dicha relación. Así pues, en este capítulo buscamos ofrecer conclusiones basadas en evidencia empírica robusta sobre la magnitud de nuestra relación con Estados Unidos y sus implicaciones para la recuperación de nuestra actividad económica en el corto plazo. Para ello, estimamos un indicador adelantado del ciclo económico de la economía estadounidense y un indicador adelantado para la economía mexicana. Posteriormente, analizamos la relación que existe entre ambos indicadores. También, pronosticamos la evolución del indicador de la economía mexicana como resultado de la señal del indicador de la economía estadounidense para ofrecer una proyección de corto plazo de la recuperación de nuestra economía, en el contexto de la recuperación inducida por el plan de expansión monetaria y fiscal en la economía de Estados Unidos. A estos índices los denominamos el Indicador Adelantado de la Economía Norteamericana (IAEN) y el Indicador Adelantado de la Economía Mexicana (IAEM). Ambos índices han sido utilizados para describir los ciclos de dichas economías en Sánchez [2020] y Sánchez y Márquez [2020]. Estos indicadores nos permitirán visualizar los puntos de inflexión en el ciclo económico de ambas economías con base en datos contemporáneos, de tal forma que aproximan la tendencia de la actividad económica estadounidense y mexicana en el contexto de la poscrisis. Sin embargo, en esta ocasión nos interesa analizar la situación de dependencia (la relación de dependencia estadística) de la economía mexicana respecto a la economía estadounidense en un escenario poscovid-19.

Como resultado de las regresiones calculadas con los ciclos estimados de ambas economías, que se comportan como variables estacionarias $I(0)$, obtuvimos que los indicadores característicos de la economía mexicana tienen un comportamiento

de “seguidor/líder” con los indicadores de la economía norteamericana, pues, a partir de la recesión ocasionada por la covid-19, la economía mexicana sigue la misma tendencia, esto se debe tanto a la cercanía de ambas economías como a la relación política y económica de las mismas. Nuestros resultados sugieren las siguientes conclusiones: 1) existe una fuerte correlación positiva entre ambos ciclos, lo que implica que hay una estrecha relación entre la dinámica de ambas economías y que es aún más visible durante la crisis económica generada por la covid-19; 2) la sensibilidad de largo plazo del ciclo mexicano ante cambios en el ciclo estadounidense es muy alta, de alrededor de 1.15, lo que sugiere una elasticidad más que unitaria entre ciclos. En otras palabras, un auge en Estados Unidos nos impactaría en demasía, pero también una crisis podría generar una gran depresión en México; y 3) existe un periodo de rezago entre ambos ciclos; de hecho, las fluctuaciones de la actividad económica en Estados Unidos nos impactan con más fuerza con un mes de distancia. Esta caracterización de la relación entre los ciclos de ambas economías podría llevarnos a la conclusión de que nuestra relación de dependencia con Estados Unidos es cada vez más fuerte y ello puede significar beneficios derivados de políticas expansivas en nuestro vecino del norte. Sin embargo, también sugiere que los factores internos que mueven a México (mercado interno) desempeñan un papel cada vez menor en nuestra dinámica económica. Quizás esto no sea una política sostenible en el largo plazo, ya que no somos un estado miembro de la economía estadounidense.

El resto del capítulo se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección se presenta el marco teórico sobre el ciclo económico. En la tercera sección se explica la metodología utilizada para calcular ambos indicadores. En el cuarto apartado se describe la manera como están conformadas las variables ocupadas para calcular el IAEN y el IAEM. En la quinta sección se muestra el comportamiento de los ciclos económicos

de ambas economías, tanto por separado como en conjunto, pues es aquí donde podemos observar tal dependencia. Una vez observado el comportamiento, en el sexto apartado se calculan las regresiones que nos ayudan a confirmar la dependencia. Posteriormente se realiza un pronóstico que permite observar el comportamiento futuro de ambas economías. Cerramos con algunas conclusiones.

EL CICLO Y SU APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Antecedentes

La simulación y predicción del ciclo de negocios en una economía es relevante para las autoridades hacendarias y monetarias de cualquier país, pues ofrece información que permite afinar las posiciones de ambas autoridades en puntos específicos del ciclo. Por ejemplo, la autoridad monetaria puede decidir tomar una posición restrictiva en un contexto de alta inflación y la autoridad fiscal puede elegir una posición expansiva en un punto bajo del ciclo de negocios para fomentar el empleo. En consecuencia, la ejecución de una política expansiva o una política contractiva podría estar basada en la estimación de las señales de los ciclos de negocios que ofrecen evidencia estadística confiable para llevar a buen término el manejo macroeconómico en un país [Drautzburg, 2019].

La definición más tradicional del ciclo de negocios lo describe como una sucesión de fluctuaciones que se pueden identificar con las fases de expansión y contracción de la actividad económica. Para caracterizar dichas fluctuaciones se ha propuesto una gran diversidad de indicadores estadísticos basados en la agregación de las señales de series de tiempo sobre distintos sectores de la actividad económica [Mitchell y Burns, 1961]. Mintz [1972] definió el ciclo de negocios como la desviación del producto respecto al producto potencial, lo que

permite estimarlo de manera empírica siempre que se cuente con una estimación previa del producto potencial que, usualmente, se obtenía como la tendencia lineal de la serie en cuestión. Así, la señal cíclica se puede obtener como la resta de la serie respecto a una tendencia lineal, la señal que se obtiene permite inferir los puntos máximos y mínimos a los que se conoce como los puntos de inflexión, que indican el cambio de una fase de contracción económica a una de expansión. Cabe destacar que hoy día existen una serie de filtros estadísticos que permiten obtener el ciclo como desviaciones del producto respecto a tendencias no lineales, tales como el filtro de Hodrick Prescott.

Asimismo, existe otras metodologías para aproximar el ciclo que están asociadas a la estimación de tres tipos de indicadores: coincidentes, adelantados y rezagados [Burns y Mitchell, 1946; Moore y Shiskin, 1967]. Estos indicadores se basan en una replicación empírica de los puntos de inflexión que sirven de referencia para caracterizar el ciclo económico. Los indicadores adelantados, por ejemplo, permiten anticipar los puntos de inflexión del producto mediante una combinación lineal del componente cíclico de variables altamente asociadas con el comportamiento del producto real [Evans *et al.*, 2002]. Así, para estimar un indicador coincidente del ciclo, generalmente se combina el comportamiento cíclico de un conjunto de series económicas coincidentes (la señal) que podría dar una alerta temprana sobre la evolución del producto de un país.

Metodología para la estimación de los indicadores adelantados

Un indicador adelantado cumple la función de predecir y anticipar los puntos de inflexión del ciclo de negocios y, en consecuencia, puede aproximar escenarios recesivos con cierta probabilidad. Asimismo, el indicador estimado también es

capaz de estimar los periodos de recuperación de una economía, pues el indicador adelantado permite simular todas las fases del ciclo económico. Como parte de su estructura, el indicador agrupa una serie de sectores que resultan representativos de las condiciones de una economía algunos ejemplos son el producto interno bruto (PIB) por sector, el empleo, el consumo, etc. La estimación de este indicador está basada en la metodología generada por la Reserva Federal de Chicago [Evans *et al.*, 2002]. Esta metodología sugiere los siguientes pasos:

1. En primer lugar, se requiere homogeneizar las variables en sus características, tales como el año base y las unidades de medida, ya que trabajar con datos comparables nos facilita el procesamiento, modelación e interpretación de los datos. Asimismo, se debe cuidar la deflactación y desestacionalización apropiada de cada una de las series de datos que incluirá nuestro indicador.
2. En segundo lugar, se establece el orden de integración de las series, ya que las series que se incluyen en el indicador deben ser estacionarias (con media y varianza constantes). Esto es, las series que lo componen deben ser integradas de orden cero para arrojar una señal cíclica estacionaria, lo que debería ser una característica de una señal cíclica apropiada.
 - a. En caso de que las series no se comporten como series estacionarias, las variables se pueden transformar tomando primeras diferencias de las mismas hasta que sean estacionarias.
 - b. El siguiente paso es detectar y corregir el impacto de las observaciones atípicas con el fin de mejorar la serie, pues las observaciones atípicas (*outliers*) podrían alterar la estimación del indicador.
3. En tercer lugar, se procede a estandarizar las variables que componen el indicador, ya que estas deben asimilarse a la distribución normal estándar. Esta estandarización permite interpretar el indicador de una manera más sencilla.

Así, cuando el indicador tenga un valor entre -0.70 y -1.00, se puede concluir que la probabilidad de que la economía entre en recesión es alta. Por otra parte, cuando el valor del indicador se encuentra en un rango igual o mayor a 0.2, podemos decir que la probabilidad de que la economía se encuentre en un periodo de crecimiento o auge es alta. Del mismo modo, podemos determinar si la economía está creciendo a su nivel potencial de largo plazo cuando el valor del indicador es igual a cero.

4. El último paso para calcular el Indicador Adelantado es mezclar la información de las variables mediante la técnica de componentes principales. Para ello, se debe considerar el método propuesto por Stock y Watson [1999].

Como resultado, se obtiene un indicador cíclico que es similar a una media ponderada de las señales de los indicadores económicos utilizados para su construcción. Es importante mencionar que no se necesita tener una serie de variables muy extensa, sino incluir indicadores que sean realmente relevantes en la actividad económica. De hecho, el valor del indicador resultará con pequeñas variaciones que serán insignificantes conforme se van agregando nuevas variables en la construcción del mismo.

Finalmente, entre las ventajas de estimar este indicador se encuentra la posibilidad de utilizarlo como una variable explicativa en modelos de regresión lineal, pues la naturaleza multivariable del indicador permite agrupar diversas variables en una sola [Stock y Watson, 1999; Fisher *et al.*, 2002; Bernanke y Boivin, 2003]. Sin embargo, una de las limitaciones que se pueden considerar como desventajas es la disponibilidad de la información, ya que la publicación de los indicadores económicos por parte de las instituciones encargadas no es homogénea; es decir, algunas son mensuales, otras trimestrales, y lo mismo ocurre con la actualización en distintos horizontes temporales, lo que muchas veces impide que el indicador esté

totalmente actualizado porque la base de datos se encuentra incompleta.

ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES ADELANTADOS PARA LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE Y MEXICANA

En esta sección estimamos los indicadores adelantados tanto para la economía estadounidense (Indicador Adelantado de la Economía Norteamericana, IAEN) como para la economía mexicana (Indicador Adelantado de la Economía Mexicana, IAEM). Posteriormente, con la finalidad de determinar la dirección y magnitud de la dependencia de la economía mexicana respecto al ciclo económico estadounidense, analizamos la relación estadística entre ambos índices mediante un modelo de rezagos distribuidos (ADL).

Indicador Adelantado de la Economía Norteamericana (IAEN)

Para la estimación de este indicador utilizamos información de 37 variables que se agrupan en tres grandes categorías y que determinan el comportamiento general de la economía: la producción, el empleo y el consumo. Estos tres grandes grupos se encuentran conformados por una serie de variables que explican cada sector, que combinadas forman un solo indicador adelantado del ciclo de la economía norteamericana. Cabe destacar que este indicador se basa en el propuesto por la Reserva Federal de Chicago [Evans *et al.*, 2002] y cambia solo en el número de variables incorporadas. Los datos usados para calcularlo fueron obtenidos de distintas fuentes de información, tales como el National Bureau of Economic Research (NBER) y la Reserva Federal de San Luis.

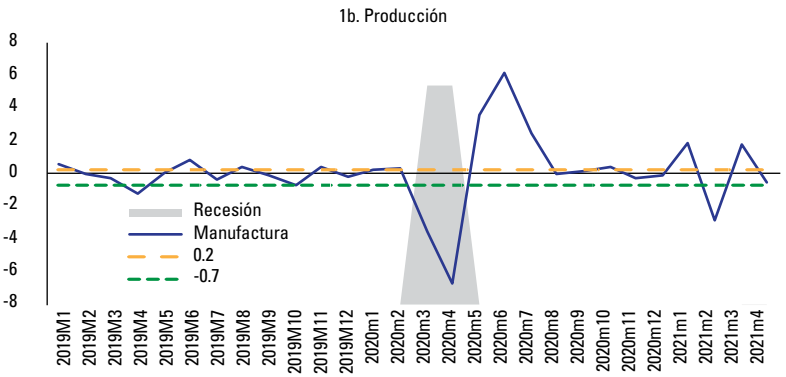
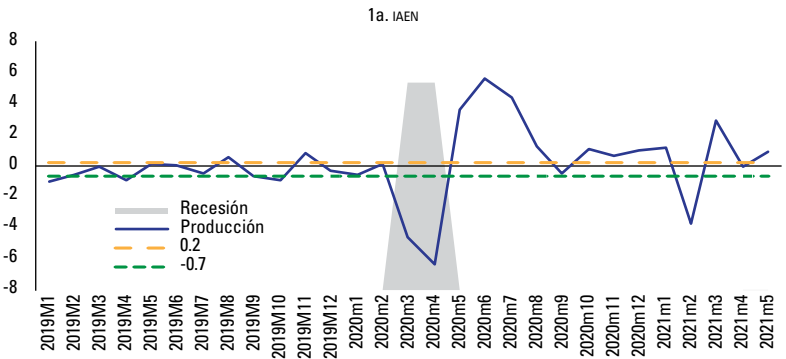
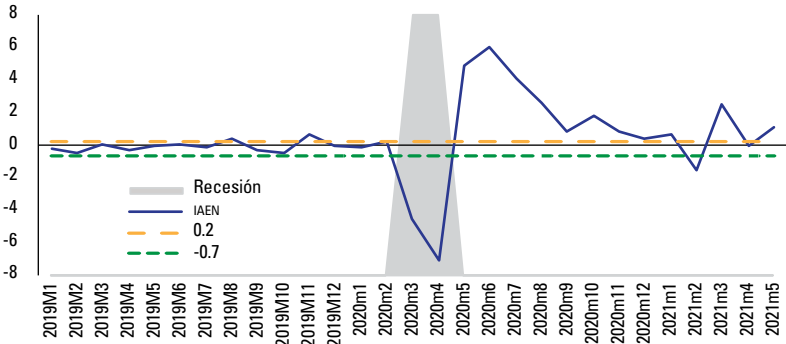
La gráfica 1a muestra la estimación del Indicador Adelantado de la Economía Norteamericana (IAEN). Esta gráfica

sugiere que el comienzo de la primera ola de contagios del SARS-CoV-2 llevó a la economía estadounidense a una fuerte contracción de la actividad económica a partir de marzo de 2020. El punto más bajo fue en abril; sin embargo, es posible observar una recuperación casi inmediata, por lo que en junio llegó a su punto máximo. La veloz recuperación se puede atribuir a que el gobierno estadounidense implementó rápidamente un programa de estímulos fiscales y monetarios durante el gobierno del expresidente Donald Trump. Finalmente, para agosto de 2020 tuvo lugar una nueva desaceleración en su ritmo de crecimiento y en poco tiempo entró en la zona de crecimiento potencial. Cabe mencionar que el arribo de las vacunas contra el SARS-CoV-2 y la política expansiva del gobierno de Joe Biden también han evitado que la actividad económica vuelva a sufrir una gran desaceleración en comparación con la primera ola.

Por otra parte, la gráfica 1b muestra el ciclo de la producción de Estados Unidos. Este índice de producción considera solo 15 variables del valor de la producción de los sectores comercio, servicios y manufactura que forman parte del IAEN. De hecho, se puede observar que su comportamiento es parecido al del IAEN agregado, ya que en marzo de 2020 comenzó a sugerir una recesión, pues sobrepasó el umbral de -0.7. Sin embargo, para abril de 2020 la producción tocó el punto más bajo de la recesión y para junio del mismo año alcanzó el punto más alto, de modo que para 2021 se presenta un periodo de normalización de su comportamiento y ya se acerca a su nivel potencial de largo plazo. Tal recuperación en la producción encuentra su explicación en el gran apoyo fiscal del gobierno de Donald Trump, quien lanzó un programa de estímulo fiscal multisectorial que durante la presidencia de Joe Biden se ha mantenido.

Finalmente, la gráfica 1c muestra el comportamiento del indicador del sector manufacturero estadounidense que contiene solo siete variables. Este indicador sugiere que la

Gráficas 1 (a, b y c). Estados Unidos. Recesión económica por la covid-19 y sus indicadores adelantados



Fuente: elaboración propia con datos de la Federal Reserve Economic Data (FRED).

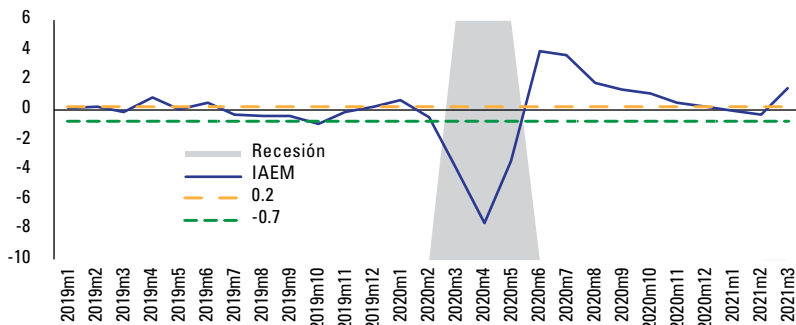
recesión comienza en marzo de 2020 y alcanza su punto más bajo en abril del mismo año. Asimismo, podemos observar, como ocurre con el indicador de producción, que de nuevo hay un incremento en la tendencia de recuperación en enero de 2021, pues sobrepasa el umbral de +0.2. Esto puede atribuirse a que Joe Biden decidió apoyar de nuevo la economía con un paquete de gasto de alrededor de 1.9 billones de dólares.

Indicador Adelantado de la Economía Mexicana (IAEM)

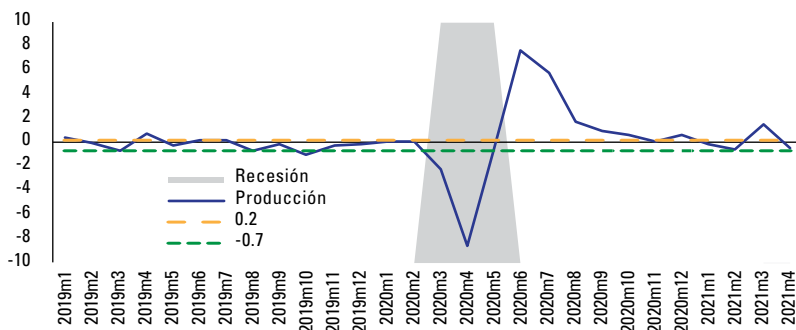
Con fines comparativos, en esta sección estimamos el Indicador Adelantado del ciclo para la Economía Mexicana (IAEM). Para su estimación se realizaron pasos similares a los del IAEN y se construyó a partir de series mensuales. En este caso, el indicador está constituido por 32 variables que se agrupan en tres sectores que explican el comportamiento general de la economía: manufactura, servicios y comercio. En el caso de este indicador, las fuentes consultadas son el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Banco de México (Banxico) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Del mismo modo, el indicador para el caso de la economía mexicana utiliza datos actualizados hasta mayo de 2021, por lo que es posible observar los cambios generados por la pandemia por covid-19 en México.

La gráfica 2a nos muestra el indicador adelantado para el caso mexicano. Podemos observar que el IAEM sugiere un comportamiento muy similar al de Estados Unidos, pues el comienzo de la crisis fue en marzo de 2020 y el pico más bajo tuvo lugar en abril de 2020. Sin embargo, en el caso de México, la recesión duró un mes más, ya que el indicador muestra que en junio se alcanzó el punto máximo de la recuperación. Es importante mencionar que, dada la gran similitud y sincronía de ambos indicadores, no hay duda de que hay una asociación estrecha entre la velocidad de recuperación de México y el ciclo de negocios estadounidense.

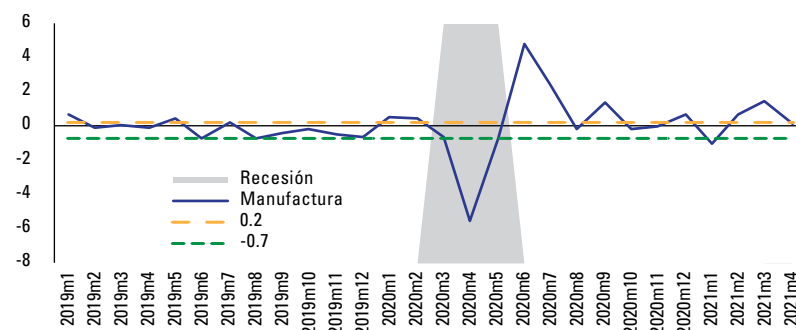
Gráficas 2 (a, b y c). México. Recesión económica por la covid-19 y sus indicadores adelantados



2a. IAEM



2b. Producción



2c. Manufactura

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, Banxico y la SHCP.

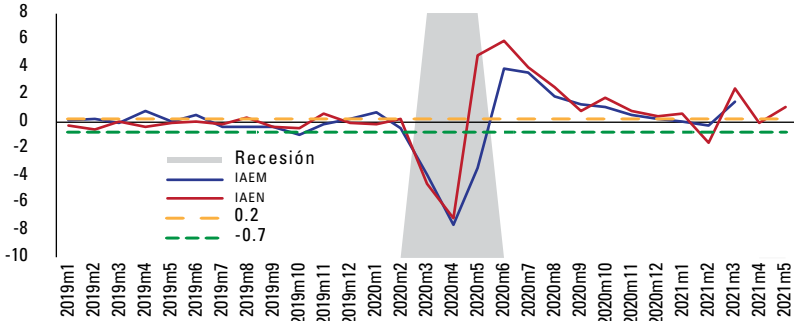
Por otro lado, tanto el indicador de la producción de todos los sectores (gráfica 2b) como el indicador de la manufactura (gráfica 2c) para México muestran los mismos comportamientos alrededor de la recesión, ya que los periodos recesivos corresponden a los meses de marzo a mayo de 2020 y el repunte a junio de 2020.

En la siguiente sección buscamos responder a la pregunta: ¿cuál es la relación entre ambas economías utilizando un modelo econométrico?

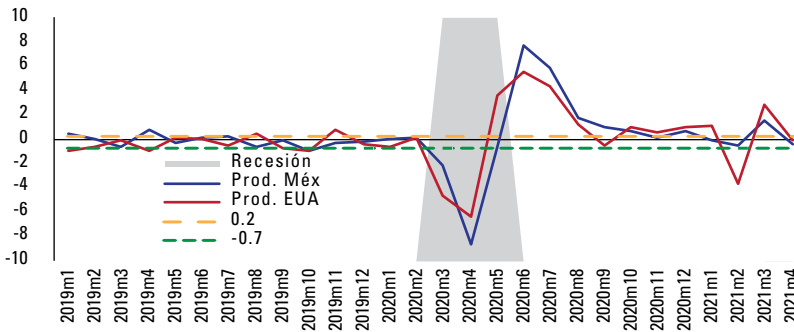
RELACIÓN ENTRE LOS INDICADORES IAEN Y IAEM EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19

En esta sección se comparan los indicadores cíclicos de México y Estados Unidos con la finalidad de detectar algunos patrones empíricos que permitan caracterizar la relación entre los ciclos de ambas economías. En las gráficas 3a, 3b y 3c se puede apreciar que el ciclo de la economía mexicana presenta una sincronía muy alta con el ciclo de Estados Unidos. Es notable que durante la etapa de la crisis sanitaria, las grandes fluctuaciones de la economía estadounidense preceden a las grandes fluctuaciones en la economía mexicana con un periodo de retraso. Es decir, los cambios en la economía estadounidense podrían causar cambios en la economía mexicana —en la misma dirección y en magnitud casi similar— al menos un mes después. Esto implica una gran dependencia de México respecto a Estados Unidos, lo que se reflejaría en grandes caídas de nuestra actividad económica cuando Estados Unidos entra en una recesión con al menos un mes de retraso y, a la inversa, una gran recuperación de Estados Unidos arrastraría a México hacia un terreno de mejoría económica con un mes de diferencia. Este tipo de dependencia directa con la economía estadounidense es muy visible en el periodo de la recesión

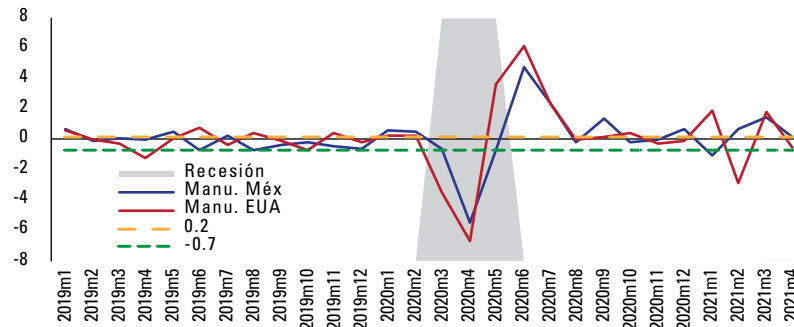
Gráficas 3 (a, b y c). México y Estados Unidos. Comparativo entre indicadores adelantados en el contexto de la covid-19



3a. Ciclo económico



3b. Producción



3c. Manufactura

Fuente: elaboración propia.

provocada por la covid-19, ya que en la gráfica 3a podemos observar la sincronía en las fluctuaciones y puntos de inflexión de ambos ciclos, aunque cada uno de los indicadores de la economía mexicana presenta un retraso respecto a los de la economía estadounidense. Es decir, México sigue a Estados Unidos con un periodo de diferencia y ello es muy visible durante la crisis sanitaria.

Asimismo, podemos ver que dicho comportamiento se repite para el periodo de febrero a mayo de 2021, pues Estados Unidos se adelanta con cambios en su ciclo ocasionados por la pandemia; de hecho, tal caída se ve reflejada en México un mes después. Así, podemos sugerir que el ciclo económico de México se beneficia con la política de recuperación implementada en Estados Unidos. No obstante, nuestra economía está también sujeta a los vaivenes negativos de nuestro vecino del norte, lo que podría representar una gran vulnerabilidad en el futuro cercano.

Con la finalidad de verificar la existencia de una relación estadística fuerte entre los ciclos de ambas economías y su posible dirección, a continuación estimamos un modelo de rezago distribuido (ADL, por sus siglas en inglés), en el que el índice de la economía mexicana es la variable dependiente y el índice de la economía estadounidense es la variable independiente. También se contempla un rezago de cada indicador como variables explicativas. Cabe destacar que para poder utilizar una regresión lineal es necesario que los indicadores cíclicos incluidos sean series estacionarias, $I(0)$, lo que se complica probar con las pruebas Dickey-Fuller, dado que existe un posible cambio estructural generado por la covid-19. Así, verificamos el orden de integración de los indicadores mediante la prueba de Zivot y Andrews [1992], la cual permite evitar el sesgo de la prueba de raíz unitaria clásica cuando existe cambio estructural. Los resultados se reportan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Pruebas de raíces unitarias^a de los dos indicadores cíclicos IAEN y IAEM

	Intercepto	Tendencia	Ambos
EE. UU.	-7.616*	-7.814*	-7.782*
México	-7.972*	-8.229*	-8.83*

* Las pruebas de raíces unitarias se realizaron con 1 rezago.

Nivel de significancia estadística:

Intercepto 1 %: -5.34, 5 %: -4.8, 10 %: -4.58

Tendencia 1 %: -4.93, 5 %: -4.42, 10 %: -4.11

Ambos: 1 %: -5.57, 5 %: -5.08, 10 %: -4.82

^a Zivot y Andrews [1992].

Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar en el cuadro 1, los estadísticos de prueba sugieren que el comportamiento de nuestros indicadores IAEN y IAEM es el de series estacionarias a cualquier nivel de significancia estadística, lo cual es consistente con el comportamiento estable de una señal cíclica. Entonces, es posible utilizar una regresión lineal sin obtener resultados espurios sobre la potencial relación entre los ciclos de ambas economías. Así, procedemos a estimar un modelo de rezagos distribuidos (ADL) usando series mensuales desde enero de 2013 hasta diciembre de 2021. El cuadro 2 muestra la regresión entre el indicador cíclico de la economía mexicana IAEM y el índice IAEN, así como rezagos de ambos indicadores. Las pruebas de correcta especificación de la regresión que se reportan en el mismo cuadro sugieren que nuestro modelo es estadísticamente adecuado, ya que los residuales del modelo pasan la prueba de normalidad, la prueba de autocorrelación y la prueba de homocedasticidad.

Como el objetivo es caracterizar la dependencia del ciclo de la economía mexicana con respecto a la economía estadounidense, podemos concluir lo siguiente de los resultados del

Cuadro 2. México. Modelo ADL del indicador del ciclo IAEM

Regresores	IAEM
IAEM _{t-1}	0.285 *** (0.06)
IAEN _t	0.501 *** (0.04)
IAEN _{t-1}	0.308 *** (0.06)
Constante	-0.123 ** (0.05)
Pruebas	Prob>chi2
Normalidad	0.055
Autocorrelación	0.038
Homocedasticidad	0.242

Porcentajes de nivel de confianza: ***99, **95 y *90.

Fuente: elaboración propia.

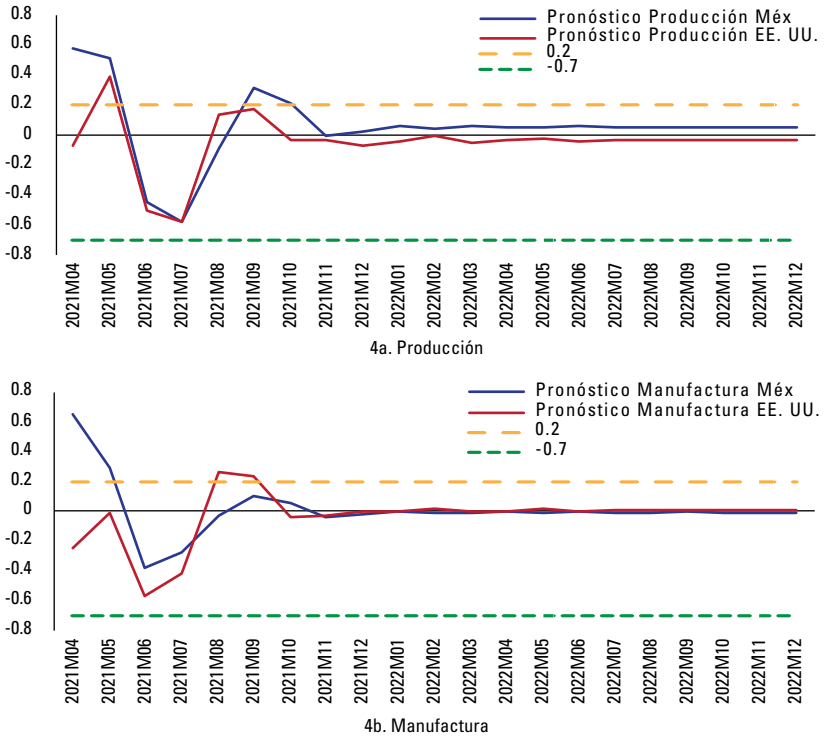
modelo: 1) existe una fuerte correlación positiva entre ambos ciclos, lo que implica que hay una estrecha relación entre la dinámica de ambas economías y que es aún más visible durante la crisis económica generada por la covid-19; 2) la sensibilidad de largo plazo del ciclo mexicano ante cambios en el ciclo estadounidense es muy alta, de alrededor de 1.15 (calculando la elasticidad de largo plazo con los coeficientes del cuadro 2), lo que sugiere una elasticidad más que unitaria entre ciclos. En otras palabras, un auge en Estados Unidos nos impactaría en demasía, pero también una crisis podría generar una gran depresión en México; y 3) existe un periodo de rezago entre ambos ciclos, de hecho, las fluctuaciones de la actividad económica en Estados Unidos nos afectan con más fuerza con un mes de diferencia. Esta caracterización de la relación entre

los ciclos de ambas economías podría llevarnos a la conclusión de que nuestra relación de dependencia con Estados Unidos es cada vez más fuerte y ello puede significar beneficios derivados de políticas expansivas en nuestro vecino del norte. Sin embargo, también sugiere que los factores internos que mueven a México (mercado interno) desempeñan un papel cada vez menor en nuestra dinámica económica y, tal vez, esto no sea una política sostenible en el largo plazo, ya que no somos un estado miembro de la economía estadounidense.

PERSPECTIVAS DEL CICLO ECONÓMICO MEXICANO Y ESTADOUNIDENSE DURANTE LA COVID-19

Ahora bien, en el contexto de la crisis generada por la pandemia por SARS-CoV-2 pronosticamos el valor de los indicadores cíclicos de la producción y de la manufactura para la economía mexicana y sus componentes desde 2013 hasta diciembre de 2022. Para poder realizar el pronóstico adecuado se realizó un modelo de vectores autorregresivos (VAR) calculando un aproximado de la tendencia del ciclo de cada indicador económico en el periodo especificado. El objetivo de realizar el pronóstico es observar el futuro cercano de la economía mexicana en el contexto de la covid-19, y si es que logrará regresar a su tendencia o, por el contrario, continuará en una serie de fluctuaciones que permitan estabilizar la economía. Los resultados inerciales dependen del supuesto de que no surja una nueva ola de contagios y que la vacunación tenga resultados efectivos, ya que si esto no sucediera tendríamos nuevos choques de oferta-demanda y el efecto económico negativo sería más permanente y con impactos de largo plazo. También se asume que el gasto público se mantiene constante. Las gráficas 4a y 4b presentan el indicador del producto y de la manufactura mexicana en el periodo de abril de 2021 y su pronóstico hasta diciembre de 2022.

Gráficas 4 (a y b). Pronóstico tendencial de los indicadores adelantados del producto y la manufactura



Fuente: cálculos propios.

Como podemos observar en las gráficas 4a y 4b, para el periodo de abril de 2021 a diciembre de 2022 ambos indicadores se encuentran dentro de las bandas, es decir, entre -0.7 y 0.2, lo que nos muestra una estabilización de los indicadores a lo largo de 2021 y 2022. También comparten la característica de que a partir de septiembre de 2021 ambos presentan el pico más alto de la recuperación y poco a poco vuelven a su tendencia normal. Este comportamiento de recuperación de ambas economías puede explicarse, en cierto grado, como un resultado de las medidas expansivas en Estados Unidos, pues los

estímulos fiscales y monetarios implementados en dicha economía han permeado en sectores como el turismo, la manufactura de exportación y el consumo (derivado de las remesas en dirección a México).

CONCLUSIONES

Se estimaron indicadores del ciclo de negocios para las economías estadounidense y mexicana que permiten detectar el momento de un auge o una recesión; además, analizamos la relación entre ambos indicadores mediante un modelo ADL. Nuestros hallazgos sugieren que México tiene una dependencia cada vez más estrecha con la economía estadounidense, lo que se puede verificar de manera muy marcada con las grandes fluctuaciones de la actividad económica mexicana casi sincronizadas con Estados Unidos durante la crisis generada por la covid-19. Esta dependencia reporta ventajas en el proceso de recuperación después de la crisis; sin embargo, refleja la gran vulnerabilidad de nuestro país, lo que en futuras crisis podría resultar en procesos de estanflación en caso de que Estados Unidos no aplique programas expansivos tan grandes o que dicha economía sufra reveses económicos serios en las próximas décadas. Es por eso que, si bien hay que aprovechar el impulso proveniente de las políticas implementadas en Estados Unidos, es necesario generar condiciones necesarias que permitan una recuperación y un refuerzo en el mercado interno mexicano en el mediano plazo.

REFERENCIAS

Bernanke, B. S. y J. Boivin [2003], “Monetary policy in a data-rich environment”, *Journal of Monetary Economics* 50(3): 525-546, consultado en <<https://cutt.ly/mVZDQkP>>.

- Burns, A. F. y W. C. Mitchell [1946], "Measuring business cycles", *Studies in Business Cycles*, núm. 2, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- Drautzburg, T. [2019], "Why are recessions so hard to predict? Random shocks and business cycles", *Economic Insights* 4(1): 1-8, disponible en <<https://cutt.ly/8VZDZVq>>.
- Evans, C. L., C. Te Liu y G. Pham-Kanter [2002], "The 2001 recession and the Chicago Fed National Index: indentifying business cycle turning points", *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 26(QIII): 26-46.
- Fisher, J. D., C. T. Liu y R. Zhou [2002], "When can we forecast inflation?", *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago 26(1): 32-44.
- Mintz, I. [1972], "Dating American Growth Cycles", en V. Zarnowitz, *Business Cycles Today*, Nueva York, NBER: 39-88.
- Mitchell, W. C. y A. F. Burns [1961], "Statistical Indicators of Cyclical Revivals", en G. H. Moore (ed.), *Business Cycle Indicators*, NBER, Estados Unidos.
- Moore, G. y J. Shiskin [1967], *Indicators of Business Expansions and Contractions*, National Bureau of Economic Research.
- Sánchez, A. [2020], "La temporalidad de la crisis económica generada por el SARS-CoV-2: un enfoque de indicadores coincidentes", *Panorama Económico* 16(32): 71-87.
- Sánchez, A. y J. M. Márquez [2020], "La covid-19 y el desempeño de la economía norteamericana durante 2021", *Economía UNAM* 18(52): 50-63.
- Stock, J. y M. Watson [1999], "Diffusion indexes", Harvard University, Kennedy School of Government, inédito.
- Zivot, E. y D. W. K. Andrews [1992], "Further evidence on the great crash, the oil-price shock and the unit-root hypothesis", *Journal of Business and Economic Statistics* 10(3): 251-270.

SEMBLANZAS

EUGENIO ANGUIANO ROCH

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de posgrado en las universidades británicas de Leeds y Sussex. *Fellow* del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard. De 1961 a 1994 trabajó en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores de México. Fue embajador de México en Costa Rica, China (en dos ocasiones), Argentina, Austria y Brasil. Representante permanente de México en Naciones Unidas-Viena; representante suplente de Gobernadores de la Organización Internacional de Energía Atómica; representante suplente de México en el Consejo de Seguridad de la ONU. De 1994 al 2008 fue profesor e investigador de El Colegio de México. Coautor de varios libros, entre ellos: *Mercados financieros internacionales* (Facultad de Economía, UNAM, 2012), *China de los Xia a la República Popular*, en coautoría con Ugo Pipitone (CIDE, 2012). *República Popular China. De la utopía al mercado*, en coautoría con Ugo Pipitone (CIDE, 2014); *China reformada y sus dilemas en el siglo XXI*, en coautoría con María Teresa Rodríguez (CIDE, 2019).

ANA MARÍA ARAGONÉS

Doctora en Derecho por la Universidad de Montpellier. Es Profesora titular del Instituto de Investigaciones Económicas.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Obtuvo el Premio Universidad Nacional 2018 en Docencia en ciencias económico-administrativas. Sus áreas de investigación son: mercados de trabajo, economía del conocimiento, nuevas tendencias de la migración, cambio climático y migración. Cuenta con una destacada producción de capítulos de libros, artículos en revistas arbitradas y libros, los cuales son utilizados en diversos programas de estudio.

JORGE BASAVE KUNHARDT

Doctor en economía por la UNAM; investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, del que fue director en 2002-2006 y 2007-2010. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fundador de la Revista *Economía UNAM*. Co-representante para México del Proyecto Emerging Markets Global Players de la Universidad de Columbia, NY. Actualmente es Coordinador del Seminario de Economía Mexicana del IIEc, así como tutor en los posgrados de Economía y Administración de la UNAM. Es autor de varios libros y artículos nacionales e internacionales sobre temas de sistemas de producción, empresas y multinacionales mexicanas.

DAVID BONILLA

Doctor en Política Energética en Japón por la Tokyo University of Agriculture and Technology, investigador titular del IIEc y profesor del posgrado de Economía de la UNAM. Miembro del SNI, nivel 3. Sus temas de investigación son: transporte y medio ambiente, demanda de diésel y de gasolina, logística verde, crecimiento verde, entre otros. Es autor de varias publicaciones nacionales e internacionales sobre temas de política energética y transporte.

JORGE CARRILLO VIVEROS

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México (Colmex). Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte; miembro del SNI, nivel 3. Ha recibido reconocimiento por los aportes en el desarrollo y consolidación de los Estudios del Trabajo en México de la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo (AMET), así como el Premio Estatal que otorga el Consejo estatal de Ciencia y Tecnología, Baja California, en octubre de 2015; así como el segundo lugar del Premio de Investigación Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social en noviembre de 1998. Participa en redes académicas como la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo (AMET), la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (Alast), red temática del Conacyt Innovación y Trabajo en la Industria Automotriz de México (ITIAM). Es autor de libros y artículos en publicaciones especializadas nacionales e internacionales.

ANA ESTHER CECEÑA

Economista experta en geopolítica. Doctora en Estudios del Tercer Ciclo en Relaciones Económico Internacionales por la Universidad París I-Sorbona, es investigadora titular en el IIEc y coordinadora del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Profesora en el posgrado de Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Su línea de investigación se centra en geopolítica, hegemonía y bifurcación sistémica. Sus publicaciones más recientes son: “Dominación capitalista y geopolítica continental” (2019), “Territorialidad del poder” (2018), “Poder, emancipación, guerra y sujetividad” (2018).

ALEJANDRO DABAT LATRUBESSE

Doctor en Economía por la UNAM, es miembro del SNI, nivel 3 e investigador titular en el IIEC de la UNAM. Fue director del equipo mexicano en el proyecto binacional “Economía del Conocimiento y Políticas de Desarrollo” de Matisse, Sorbona - París / IIEC-UNAM (2003-2006) y del programa “Cambio mundial e internacionalización desde la perspectiva mexicana” del CRIM en los años noventa, financiado por UNAM y Conacyt. Ha sido coordinador del Programa multidisciplinario e interinstitucional “Globalización, Conocimiento y Desarrollo”. Es autor de 20 libros y más de 120 trabajos en publicaciones especializadas nacionales e internacionales.

CARLOS DE LEÓN

Licenciado en Economía por la UNAM y colabora en el Observatorio Económico Latinoamericano (Obela) del IIEc, UNAM.

SAÚL DE LOS SANTOS

Socio fundador y director general de AXIS Centro de Inteligencia Estratégica. Ingeniero industrial con especialidad en Administración de la manufactura, cuenta con dos maestrías; la primera en Ingeniería de Sistemas de Calidad y Productividad, y la segunda un MBA con especialidad en Administración Pública. Durante las últimas dos décadas se ha dedicado a formular proyectos y estrategias en el desarrollo regional en el área de promoción de inversiones, el desarrollo de capacidades locales, la innovación, el desarrollo tecnológico e impulso a la competitividad, especialmente en sectores de media y alta tecnología. Es coautor de diversas publicaciones en temas relacionados con su área de desempeño profesional.

ENRIQUE DUSSEL PETERS

Doctor en Economía por la Universidad de Notre Dame. Desde 1993 es profesor de tiempo completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM, así como de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Miembro del SNI, nivel 3. Autor de artículos y libros sobre organización industrial, desarrollo, procesos de segmentos de cadenas globales de valor y la relación de ALC-China en castellano, alemán, inglés y chino.

NINFA M. FUENTES SOSA

Estudia el diseño de los acuerdos comerciales desde la intersección de la economía política internacional, política comparada y las relaciones internacionales. Es profesora investigadora titular en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Tiene maestría en Administración y Políticas Públicas y doctorado en Gobierno (Economía política internacional), ambos otorgados por la London School of Economics and Political Science (LSE). De 2016 a 2018 fue directora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (UIA), Ciudad de México. Es beneficiaria del Programa de Repatriación de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Dentro de los cargos de elección que ha ocupado se encuentran posiciones en el Comité Ejecutivo de la Political Studies Association (PSA, Reino Unido), el Consejo Editorial del Periódico *Reforma* (México) y el European Consortium of Political Research (ECPR). Su libro *Deep Integration and Latin American Trade Agreements* se publicará este año (Routledge).

JOSELIN GARCÍA HERNÁNDEZ

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En 2021 y 2022 colaboró en el Observatorio Económico Latinoamericano (Obela), UNAM. En la actualidad contribuye en el Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (CEERI). Se especializa en colaboración Sino-Latinoamericana, cooperación sur-sur entre Asia y América Latina, energías renovables y transición de la matriz energética. Ha publicado diversos artículos sobre la transición energética en América Latina, así como de la guerra tecnológica entre China y Estados Unidos. Presentó un artículo en conjunto para el Congreso Nacional sobre Telecomunicaciones sobre las perspectivas de un tratado de libre comercio con Corea del Sur.

PAULO HUMBERTO LEAL VILLEGAS

Doctor en Economía por la UNAM, profesor asociado definitivo en la Facultad de Economía de la UNAM. Autor de los libros: *La economía mexicana ante la liberalización financiera* (2012) y *Diferentes miradas de la inserción de México a la economía mundial* (2020).

ANTONIO ORTIZ MENA L. N.

Maestro en Estudios Latinoamericanos con especialidad en Economía Política del Desarrollo, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, y doctor en Ciencia Política con especialidad en Economía Política Internacional, por la Universidad de California, San Diego; profesor en la Universidad de Georgetown; vicepresidente de Albright Stonebridge Group. Fue ministro para Asuntos Económicos de

la Embajada de México en Washington D. C. y director del Departamento de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Autor de numerosos artículos y capítulos de libro sobre relaciones económicas internacionales. En la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se desempeñó como director de Enlace con los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

AGUSTÍN ROJAS

Maestro en economía y técnico académico en el Instituto de Investigaciones Económicas. Está adscrito en las Unidades de Investigación de Economía Urbana y Regional, y Sector Agroalimentario del IIEc. Obtuvo el Premio Anual “Dr. Ernest Feder” (primer lugar) 2020. Sus temas de investigación son: pobreza, desigualdad y exclusión social, sector agropecuario, economía de la alimentación, seguridad alimentaria y desarrollo regional.

ARMANDO SÁNCHEZ

Director e investigador titular en el IIEc. Doctor en economía y miembro del SNI. Profesor en los posgrados de Economía de la UNAM. Obtuvo el Premio Universidad Nacional Área: Docencia en Ciencias Económico-Administrativas en 2017. Sus principales líneas de investigación son la pobreza, el cambio climático, la energía, la macroeconomía, la productividad industrial y la econometría. Ha publicado libros, capítulos y artículos tanto nacionales como internacionales especializados en economía, econometría, macroeconomía, política monetaria, política social y pobreza.

UBERTO SALGADO NIETO

Maestro en Economía, actualmente cursando el doctorado. Es investigador en el IIEc, es profesor en la Facultad de Ciencias y en el Posgrado de Economía, instituciones de la UNAM. Sus líneas de investigación se vinculan con el desarrollo económico, mercados laborales, migración, estudios rurales y sustentabilidad. Desarrolla un proyecto de investigación individual sobre los medios de vida y la pobreza rural; del mismo modo colabora en dos proyectos PAPIIT sobre migración y hogares rurales e inequidades socioeconómicas y de la salud. Coautor del libro *Competencia mundial por los talentos. Retos y perspectivas para México y América Latina* (2018); ha publicado varios artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, así como 17 capítulos en libros. Forma parte de la cartera de árbitros de la *Revista de Investigación Agraria y Ambiental* de Bogotá (Colombia) y de la revista *De Raíz Diversa* del Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

FELIPE TORRES

Doctor en Economía e investigador titular del IIEc, miembro del SNI. Profesor en los posgrados de Economía, Estudios Latinoamericanos, Contaduría y Administración y Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtuvo el Premio Anual “Dr. Ernest Feder” (primer lugar) 2020. Sus líneas de investigación son: sector agropecuario, desarrollo regional y alimentos. Autor de libros, capítulos y de más de 50 artículos científicos en agricultura, alimentación y desarrollo regional, así como de otros tantos de divulgación.

OSCAR UGARTECHE

Economista experto en finanzas internacionales. Doctor en Filosofía e Historia por la Universidad de Bergen, es investigador titular del IIEc y profesor del posgrado de Economía de la UNAM. Miembro del SNI, nivel 3. Fundador y coordinador del Obela. Sus áreas de investigación son: economía política internacional, América Latina y deuda externa. Posee una amplia obra especializada en economía, finanzas internacionales, historia económica y economía mundial. Obtuvo el Premio Universidad Nacional 2021.

JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE

Politólogo e internacionalista. Licenciado en Ciencia Política por la UAM-I, maestro en Sociología Política y doctor en Relaciones Internacionales, ambos en la London School of Economics and Political Science (LSE). Fue director del CISAN entre 2001 y 2009. Miembro de la Junta Directiva de la UAM desde 2017. Perteneció al SNI, nivel 2. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Profesor en la licenciatura de Relaciones Internacionales de la FCPyS. Ha publicado once libros como autor, editor y coordinador; asimismo ha participado en más de una treintena de capítulos en libros, así como de más de sesenta artículos en revistas especializadas. Actualmente coordina el proyecto PAPIIT IG300217, “Los polos de poder dominantes en el sistema internacional del siglo XXI: Estados Unidos, la Unión Europea y China. El problema del declive relativo de Estados Unidos frente a sus contrapartes”. Columnista en *Excelsior* desde 2003 y comentarista en *Enfoque Núcleo Radiomil* y *CNN*. Editor en jefe de *Norteamérica*. *Revista Académica* del CISAN.