

Libro electrónico

Balance de la política económica en México

Políticas monetaria, fiscal y mesoeconómica

Jorge Basave
(coordinador)



BALANCE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO
POLÍTICAS MONETARIA, FISCAL Y MESOECONÓMICA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda

Secretaria General

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez

Secretario Administrativo

Dr. Miguel Armando López Leyva

Coordinador 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

BALANCE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO POLÍTICAS MONETARIA, FISCAL Y MESOECONÓMICA

Jorge Basave
(coordinador)



Primera edición digital en pdf, marzo 2024

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: 978-607-30-8830-5

DOI: 10.22201/iiec.9786073088305e.2023

Diseño de portada: Laura Elena Mier Hughes

Cuidado de la edición: Departamento de Ediciones.

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

Las opiniones expresadas en cada uno de los trabajos son de exclusiva responsabilidad de las autoras y de los autores.

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

Hecho en México.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
--------------	---

SECCIÓN I

POLÍTICAS MONETARIA Y FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO POTENCIAL

1. LA ECONOMÍA MEXICANA AL SALIR DE LA PANDEMIA: PANORAMA Y RETOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA <i>Gerardo Esquivel y Julio Leal</i>	19
2. LOS VALORES DE EQUILIBRIO DE LA TASA DE POLÍTICA MONETARIA Y EL DÉFICIT PRIMARIO PARA LA ECONOMÍA MEXICANA EN LA POSPANDEMIA <i>Armando Sánchez Vargas</i>	65
3. MÉXICO ENTRE VUELCOS Y EXTRAVÍOS: LA URGENCIA DE UN COMPROMISO FUNDAMENTAL <i>Rolando Cordera</i>	91

SECCIÓN II

EXPORTACIÓN MANUFACTURERA: VALOR AGREGADO Y TRABAJO EN INDUSTRIAS CLAVE

4. DE LA ATRACCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA A LA INCORPORACIÓN DE VALOR NACIONAL. EXPERIENCIAS DE CADENAS GLOBALES DE VALOR EN MÉXICO <i>Jorge Basave, Paty Montiel y Seyka Sandoval</i>	105
---	-----

5. DESEMPEÑO DEL MERCADO DE TRABAJO Y SU RELACIÓN CON EL COMERCIO DE LAS INDUSTRIAS AUTOMOTRIZ Y TEXTIL EN MÉXICO	143
<i>Juan Carlos Moreno-Brid, Rosa Gómez, Joaquín Sánchez y Lizzeth Gómez</i>	
PERFIL DE AUTORES	173

PRESENTACIÓN

Los capítulos que componen este libro son resultado de ponencias presentadas en el XXVIII Seminario de Economía Mexicana del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fueron invitados a participar especialistas de los sectores público, privado y académico con la finalidad de tener una visión plural sobre la situación actual de nuestra economía y los principales retos que enfrenta.

La forma correcta de periodizar el devenir de una economía es identificando cambios en las tendencias de sus principales indicadores económicos y sociales. Por lo general, esto sucede en periodos de largo plazo. Sin embargo, coyunturas internacionales inéditas, como el caso de la pandemia de covid-19 y, desde hace poco, la invasión de Ucrania por Rusia, alteran de manera imprevisible y profunda las tendencias en el corto plazo, pero que en determinadas circunstancias tienden a prolongarse.

De la misma forma, cambios en los gobiernos de una nación —que traen consigo intervenciones en la política económica con giros relevantes de consecuencias inmediatas— influyen de diferentes formas en su trayectoria económica y deben ser analizados y evaluados por sus repercusiones a largo plazo. Es el caso de las decisiones de la administración que entró al poder en México en 2018.

La secuela más dolorosa de la pandemia ha sido, sin duda, el fallecimiento de millones de personas en el mundo. En este aspecto, para febrero de 2023 nuestro país sumaba 400 000

víctimas según diversos analistas. A esta cifra de fallecimientos, debemos agregar las repercusiones en la salud aún no lo suficientemente evaluadas de quienes padecieron la infección una o más veces a lo largo de estos casi tres años.

Además, la pandemia afectó la economía de todos los países por el necesario distanciamiento social impuesto para evitar la propagación de la enfermedad. Esto implicó cierres temporales de empresas, limitación o suspensión total de servicios en las industrias de turismo, hoteles, restaurantes y transporte de pasajeros, con la subsecuente pérdida de inversión y empleo.

La respuesta al virus en los diferentes países fue heterogénea, tanto en lo drástico de las medidas de protección y prevención de su difusión como en las políticas públicas de respaldo a las empresas afectadas y a quienes perdieron su empleo para evitar que la afectación económica fuera mayor en ellas y en la actividad y el crecimiento del país en cuestión. Por consiguiente, las repercusiones han variado de país a país e incluso de región a región. En algunos capítulos de este libro se da cuenta de estas circunstancias.

A su vez, la guerra entre Rusia y Ucrania afectó los suministros de granos en todo el mundo y de energía en Europa, lo que se sumó a la escasez de otros bienes y servicios en el ámbito global, el caso más drástico fue el de los semiconductores, cuya producción se vio perjudicada sobremanera por el cierre temporal de plantas industriales a causa de la pandemia. Todas las industrias en las que los semiconductores son un insumo esencial se han visto afectadas sin que hasta la fecha se normalice del todo su distribución.

Una de las lecciones que hasta ahora nos ha dejado la pandemia es la del significado de la globalidad. No sólo las crisis financieras son globales y se transmiten deprisa por el mundo como aprendimos después de 2008. Lo mismo acontece tratándose de una pandemia: lo que sucede en Asia afecta a América Latina, el problema en Londres repercutirá tarde

o temprano en Colombia, e igualmente desde Venezuela hasta París. Por lo tanto, la solución también tiene que ser global.

Tratándose de México, tema de este libro, el periodo analizado en la mayoría de sus capítulos abarca etapas previas al inicio de la pandemia. La explicación de la situación económica y social en la que nos encontramos tiene raíces anteriores. Algunas de sus manifestaciones forman parte de tendencias de mediano y largo plazos. Las políticas macroeconómicas seguidas desde hace varias décadas no han aprovechado el potencial de crecimiento del país ni las oportunidades de empleo y beneficio social que deberían haber traído consigo. En los trabajos aquí presentados se muestra cómo tanto las políticas del llamado periodo neoliberal como las actuales han dado resultados precarios en el crecimiento y la reducción de la pobreza sin que parezca posible diferenciarlas.

Lo mismo puede afirmarse sobre la carencia de políticas en el ámbito mesoeconómico que apuntalen el desarrollo de los sectores manufactureros más dinámicos y la participación de empresas nacionales de todos tamaños que fomenten el surgimiento de nuevos sectores industriales en línea con las actuales tendencias internacionales. Son los intereses de un proyecto industrial nacional, con la participación de todos los actores manufactureros involucrados, grandes y pequeños, nacionales y extranjeros, los que deben impulsarse para evitar que sean sólo las estrategias de las macroempresas transnacionales exportadoras instaladas en el territorio nacional las que predominen.

La lectura del conjunto de capítulos en esta obra colectiva confirma la urgente necesidad de cambiar el curso de la política económica, fomentar las capacidades de producción del país y gestionar los bienes públicos vinculándolos a la creación de empleo formal bien remunerado a la vez que se amplían los programas de protección social.

La inversión necesaria debe responder a un programa nacional, que comprometa tanto a la inversión privada como

a la pública. Para ello, es indispensable arribar a un contrato social consensuado como se afirma en uno de los capítulos de este libro. Este tendrá que contener una reforma fiscal que se ha vuelto urgente y que debe ser a la vez recaudatoria y redistributiva, y apuntalar una inversión y un crecimiento sostenido sin el cual no puede darse el desarrollo.

El libro está estructurado en dos secciones de la siguiente forma:

La sección I, “Políticas monetaria y fiscal y crecimiento económico potencial” consta de tres capítulos.

En el primer capítulo, Gerardo Esquivel y Julio Leal muestran cómo el desempeño económico reciente de México ha estado influido por sucesos inéditos en el ámbito internacional: la pandemia de covid-19 y la invasión de Ucrania por Rusia. Plantean cuáles han sido las medidas de política macroeconómica del Estado mexicano para enfrentar los altos niveles de inflación, unos desempeños y recuperaciones macroeconómicas dispares en las diferentes regiones del mundo y los riesgos de sobreendeudamiento.

En el texto, se analizan las medidas que han permitido mantener la estabilidad macroeconómica: finanzas públicas sanas, niveles razonables en cuenta corriente, una política cambiaria precavida y una política monetaria restrictiva. Sobre esta última, se discute la disyuntiva que enfrenta la política pública, entre los riesgos de insuficiente control de la inflación y la limitación del crecimiento.

Los autores argumentan que el principal reto de la economía mexicana sigue siendo, desde 2015, el alejamiento de su trayectoria tendencial; es decir, una inversión y un crecimiento por debajo de dicha trayectoria. Al respecto, los autores reflexionan sobre la necesidad de diseñar políticas públicas que ayuden a recuperar el potencial económico (concepto muy importante para los análisis retrospectivos y de largo plazo)

del país argumentando, con criterios sólidos, que van más allá de los análisis coyunturales.

En el capítulo 2, Armando Sánchez muestra cómo durante la pandemia y la pospandemia México ha optado por una tasa de política monetaria muy alta y un déficit fiscal reducido con la finalidad de mantener la economía estable y alejarnos de riesgos y crisis financieras. Sin embargo, afirma el autor, es probable que dichas posturas hayan sacrificado algunos puntos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el empleo durante los últimos años. Realizando una simulación de un modelo macroeconómico que conecta ambas variables, Sánchez prueba que existe espacio para fijar tasas de interés y déficits fiscales menos restrictivos y mucho más consistentes con el pleno empleo que, tomando en cuenta las restricciones externas de México, permitan un mayor crecimiento para el país sin sacrificar la estabilidad financiera.

En el capítulo 3, Rolando Cordera plantea que las decisiones dominantes en la conducción económica general, desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 hasta la actualidad, han sido disonantes con las oportunidades de expansión productiva que se han presentado asociadas a la apertura y el cambio estructural. Esto ha conducido a un mal desempeño de la economía que ha bordeado el estancamiento.

Afirma que, entre otros impedimentos al crecimiento, se encuentra asumir que debe mantenerse a toda costa una “relación adecuada” entre deuda y PIB para controlar la estabilidad económica. Lo que el país precisa es crecer, aumentar cada vez más el empleo productivo y bien remunerado y crear capacidades de producción y gestión de bienes públicos, directamente vinculados con la protección social y la rehabilitación del hábitat, para lo cual bien podría colaborar el Congreso, volviéndose un foro permanente de deliberaciones sobre una reforma hacendaria y un programa nacional de inversiones.

La sección II, “Exportación manufacturera. Valor agregado y empleo en industrias clave” se compone de dos capítulos.

En el capítulo 4, Jorge Basave, Paty Montiel y Seyka Sandoval plantean que la estrategia de fomento a las exportaciones manufactureras que ha sustentado el crecimiento económico desde hace más de tres décadas ha alcanzado sus límites y da muestras de vulnerabilidad. Aun siendo aquellas crecientes al igual que su poder de atracción de inversión extranjera directa, cuando los autores analizan de cerca la operación de las cadenas globales de valor (CGV) que se generan en ese modelo exportador encuentran una considerable concentración sectorial y territorial que se agudiza y, lo más alarmante, una tendencia al estancamiento de la aportación de valor nacional al producto generado, que en algunos casos es ya de deterioro. Al respecto, afirman, es necesario implementar una política industrial correctora en el ámbito mesoeconómico que tenga una naturaleza flexible en cuyo diseño participen todos los actores de las CGV. Esta debe adecuarse a las condiciones de cada región, mismas que son abordadas en el texto para fundamentar su propuesta.

Juan Carlos Moreno-Brid, Rosa Gómez, Joaquín Sánchez y Lizzeth Gómez analizan en el capítulo 5 las condiciones del mercado de trabajo de las industrias automotriz y textil en México dada la importancia de ambas en el comercio nacional. El trabajo está sustentado en la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la categoría de “trabajo decente”, así como en el análisis insumo-producto para identificar las interrelaciones del comercio internacional con este concepto. Los autores develan las significativas diferencias de las dos industrias en lo que concierne a sus tendencias hacia el logro del trabajo decente, y advierten que mientras nuestra economía se mantenga atrapada en una lenta expansión de largo plazo es probable que no puedan lograrse mejoras en el empleo ni en las condiciones de trabajo, que

podrían incluso deteriorarse. Finalmente, subrayan la necesidad de una agenda de reforma fiscal y de una política industrial insertas en lo que denominan un Nuevo Pacto por el Desarrollo Sustentable.

Para la edición de este libro fue muy importante el apoyo del doctor Armando Sánchez, director del Instituto de Investigaciones Económicas, y de la maestra Graciela Reynoso, coordinadora del Departamento de Ediciones del mismo instituto. Agradezco también a la maestra Érika Martínez su participación como coordinadora técnica en la organización del seminario del cual se desprende esta obra.

SECCIÓN I
POLÍTICAS MONETARIA Y FISCAL
Y CRECIMIENTO ECONÓMICO POTENCIAL

1. LA ECONOMÍA MEXICANA AL SALIR DE LA PANDEMIA: PANORAMA Y RETOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA*

Gerardo Esquivel y Julio Leal

INTRODUCCIÓN

En este artículo, hacemos un breve repaso de los principales acontecimientos mundiales y domésticos que han marcado el desempeño de la economía de México al salir de la pandemia. Asimismo, describimos algunas de las medidas de política económica que han contribuido a mantener la estabilidad macroeconómica en México en un contexto global de gran incertidumbre provocado por una serie de sucesos sin precedentes, como la propia pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania.

El reciente desempeño macroeconómico de México ha estado fuertemente influido por el contexto internacional. La complicada coyuntura económica que enfrenta el mundo —a la que se aboca la sección 2— está caracterizada por tres elementos principales: *i)* alta inflación, *ii)* una recuperación

* Este trabajo se basa en una presentación realizada en el XXVIII Seminario de Economía Mexicana del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en agosto de 2022. Los autores agradecen la excelente labor de asistencia de investigación de Atzin Chiguil y Camila Galaz. El contenido del presente documento, así como las conclusiones que de este se derivan, son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan la posición institucional del Banco de México ni de su junta de gobierno.

dispar dentro de los países y *iii*) niveles de endeudamiento mayores que los prevalecientes antes de la pandemia.

Argumentamos que si bien la inflación es un fenómeno global, la respuesta monetaria de los bancos centrales ha tenido importantes diferencias al interior de los países, ya que estos enfrentan condiciones domésticas distintas. En un extremo, están los países en donde además de experimentarse presiones inflacionarias asociadas a factores externos (aumento de precios de insumos, ruptura de cadenas de valor, problemas de suministro, etc.), también sufren a raíz de la existencia de presiones inflacionarias internas, atribuibles al crecimiento de la actividad y la demanda agregada promovidas por los estímulos fiscales y monetarios implementados. En el extremo opuesto, están los países en donde el crecimiento ha sido débil y además el proceso inflacionario interno ha permanecido relativamente aislado de las presiones globales. En ambos extremos, la respuesta de política monetaria ha sido muy clara, pero en sentido opuesto. El resto de los países, incluyendo a México, se encuentran en una situación intermedia en donde la política monetaria enfrenta una disyuntiva. Por un lado, la inflación elevada los induce a la adopción de posturas monetarias restrictivas; por el otro, la debilidad en la actividad limita el nivel restrictivo que pueden adoptar. Dentro de este grupo, podemos encontrar una variedad de respuestas de política monetaria en los años recientes.

El artículo ilustra la forma en que las decisiones de política monetaria y fiscal influyeron en el panorama inflacionario y de recuperación económica en los países a partir de la pandemia. Muestra también cómo algunos elementos idiosincráticos influyeron en estos resultados. En particular, ha sido importante que México se haya distinguido como parte de un grupo selecto de países que otorgaron una cantidad limitada de estímulos y preservaron finanzas públicas sanas durante la pandemia. El país mantiene un balance primario cercano a cero, a diferencia de muchos otros en donde predominan

los déficits fiscales. Este esfuerzo fiscal contribuye a la salud de las finanzas públicas y a la estabilidad macroeconómica.

En la sección 3, analizamos el contexto doméstico de México a detalle. En cuanto a la inflación, documentamos que el incremento de los precios de los alimentos explica cerca de la mitad de la inflación general observada, mientras que el resto de los bienes y servicios explican la otra mitad. Asimismo, destacamos que existen algunos productos clave que contribuyen notoriamente al incremento de la inflación y cuantificamos su importancia en el componente subyacente, actualizando un estudio previo. En particular, sobresalen las contribuciones de la tortilla de maíz, la leche, el pan y los refrescos, así como los servicios ofrecidos por restaurantes, loncherías, fondas, torterías y taquerías.

En cuanto a la actividad económica en México, analizamos su desempeño desde una perspectiva más amplia que la que suele utilizarse en análisis coyunturales. En particular, analizamos cómo ha sido la evolución reciente de la economía con respecto a su tendencia de largo plazo. Para ello, utilizamos el cálculo de una trayectoria tendencial y encontramos que la economía experimenta un rezago significativo. Cuantificamos este rezago en forma de brechas para el producto interno bruto (PIB), la inversión y el consumo. Sostenemos que, en el caso de la inversión privada, la falta de dinamismo se puso en marcha a partir de 2015, cuando comenzó a presentar una trayectoria relativamente plana. Mostramos también que la inversión pública ha logrado revertir la tendencia negativa que la caracterizó por más de una década, aunque esta sigue siendo claramente insuficiente.

El consumo ha tenido un mejor desempeño que la inversión. Esto se explica por la evolución favorable de sus determinantes: las remesas, la masa salarial real, la confianza del consumidor y las transferencias sociales, entre otros. Un componente que suele relacionarse con el bienestar de los hogares con menores ingresos es el consumo de bienes no duraderos.

Mostramos que a diferencia de la crisis de 2008-2009, en la pandemia no se ha registrado una crisis de este tipo de consumo y ya se ha recuperado.

Un elemento clave en la evolución de los componentes de la demanda agregada, tanto para el caso del consumo como para el de la inversión, es el dinamismo del crédito. En el artículo, documentamos que el mismo rezago que se observa en la inversión con respecto a su trayectoria tendencial, se observa también para el caso del crédito destinado a actividades productivas. La evolución del crédito depende de factores tanto de oferta como de demanda y si bien la existencia de una correlación entre crédito e inversión no implica causalidad, no se puede descartar que en cierta medida el mal desempeño de la inversión tenga su origen en una baja oferta de crédito.

La sección 4 describe el conjunto de políticas que consideramos que han resultado esenciales para la estabilidad macroeconómica de México: 1) finanzas públicas sanas, 2) cuentas externas en niveles razonables, 3) política cambiaria estable y 4) una política monetaria autónoma. Documentamos que el comportamiento de las finanzas públicas en los últimos años ha sido sustancialmente mejor que en años previos, a pesar de la pandemia. Asimismo, México ha registrado niveles de cuenta corriente razonables en los últimos años y se espera que dicho indicador siga manteniendo un buen comportamiento. Por su parte, la política cambiaria no ha experimentado modificaciones de relevancia en los últimos años, por lo que el tipo de cambio peso-dólar ha sido determinado, sobre todo, por las fuerzas del mercado. Finalmente, en lo que respecta a la política monetaria, México ha contado con un banco central autónomo enfocado en el cumplimiento de su meta de inflación y para ello se ha ajustado la política monetaria. No obstante, el monto de tasa real *ex ante* que hemos alcanzado se encuentra por encima del rango de neutralidad estimado, por lo que no debe soslayarse el riesgo de un apretamiento monetario excesivo.

En el balance, México ha logrado preservar la estabilidad macroeconómica en un contexto internacional inédito y sumamente complicado. No obstante, la actividad económica continúa enfrentando un reto mayúsculo al alejarse de su trayectoria tendencial. Consideramos que la política pública debe aspirar a un diseño que permita recuperar todo el potencial de la economía, lo que discutimos brevemente en la última sección.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Al término de 2022, el mundo enfrenta una complicada coyuntura económica caracterizada por tres elementos principales. Primero, varios países enfrentan un problema generalizado de alta inflación que alcanza cifras no vistas en décadas, lo que ha ocasionado que la mayoría de los bancos centrales alrededor del mundo hayan incrementado sus tasas de interés a lo largo del año. Segundo, el proceso de recuperación de la actividad económica real no ha sido homogéneo entre países y regiones, lo que presenta diversos retos. Y tercero, dados los cuantiosos programas de apoyo fiscal otorgados y las condiciones financieras acomodaticias que imperaron durante buena parte de la pandemia, empresas, instituciones financieras y gobiernos de diversos países deben lidiar con altos montos de endeudamiento o apalancamiento. Dicho endeudamiento, en combinación con el incremento de las tasas de interés, podría representar un riesgo para la estabilidad macroeconómica y financiera en diversos países.

La inflación: un fenómeno global

En el contexto actual, debemos tener claro que la inflación es un fenómeno global que ha afectado a múltiples países y regiones y

cuya difusión ocurre mediante el comercio internacional y las relaciones financieras globales. Este fenómeno tiene su origen en por lo menos tres causas profundas. La primera es el auge de restricciones en la oferta de diversos productos y servicios que ocurrió a partir de la pandemia. Como sabemos, la reacción de los gobiernos consistió en decretar confinamientos y cierres de actividad obligatorios que pretendían controlar el ritmo de contagios. El último y más reciente de ellos aconteció en China a fines de 2022. Esto implicó detener por completo y abruptamente la operación de millones de empresas, y en muchos casos ocasionó también la destrucción de los vínculos productivos entre las mismas. Conforme el control de la pandemia fue avanzando, las restricciones a las actividades y los confinamientos han ido abandonándose, pero no ha sido posible recuperar de manera inmediata la eficiencia productiva que tenía la economía mundial antes de la covid. Las disrupciones en las cadenas de suministro globales han persistido con demoras en los tiempos de entrega de productos, pedidos pendientes de satisfacer y precios de transporte de carga que todavía se mantienen elevados. Asimismo, ha quedado también de manifiesto la fragilidad de la estructura productiva ante la escasez de insumos clave, como en el caso de los semiconductores para la industria automotriz y otros productos electrónicos.

La segunda causa fundamental de la inflación global consiste en la sólida recuperación de la demanda agregada en las principales economías avanzadas y algunas emergentes que fue impulsada por la respuesta expansionista, tanto fiscal como monetaria, de diversos gobiernos y bancos centrales que buscaban aminorar el efecto económico de las medidas de confinamiento sobre las familias.

Es importante mencionar que, como lo detallaremos más adelante, México está dentro de un selecto grupo de países que mantuvieron la disciplina fiscal y que no incurrieron en un endeudamiento significativo durante la pandemia. Además de

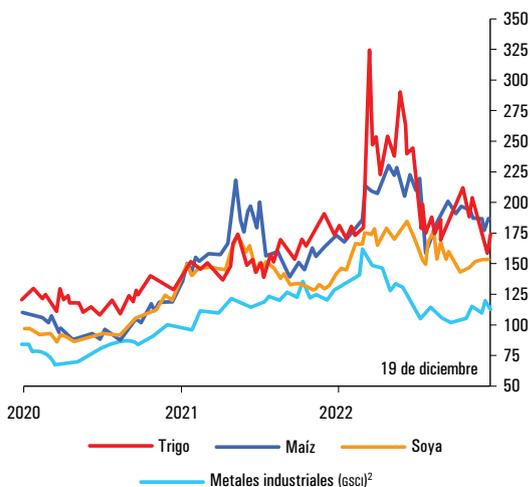
las políticas de apoyo al gasto, la pandemia trajo consigo un cambio en los patrones de consumo de los hogares que incrementó significativamente la demanda de ciertas mercancías y, en una primera etapa, disminuyó la de muchos servicios ante la necesidad de una menor interacción física entre las personas. Esto provocó un aumento sustancial en el precio relativo de los bienes, lo que ha venido afectando a la inflación desde el inicio de la pandemia. Asimismo, conforme el control de la pandemia ha avanzado, la reactivación del gasto en diversos servicios también ha contribuido al incremento de la inflación. La combinación de una oferta agregada restringida y una demanda agregada robusta provocó un desbalance en muchos mercados a escala global, situación que aún persiste y que se ha traducido en el fenómeno inflacionario que actualmente vivimos.

Finalmente, el tercer factor detrás del fenómeno inflacionario global es el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Si bien los precios de las materias primas habían venido aumentando durante 2021 conforme la recuperación mundial estaba en marcha, el conflicto en Europa del Este vino a exacerbar las presiones sobre los precios de los energéticos y los granos. El conflicto ha puesto en evidencia la alta dependencia de las economías europeas del gas y el petróleo provenientes de Rusia, lo cual ha provocado una crisis energética que se ha reflejado no sólo en aumentos dramáticos del costo de la energía, sino también en escasez.

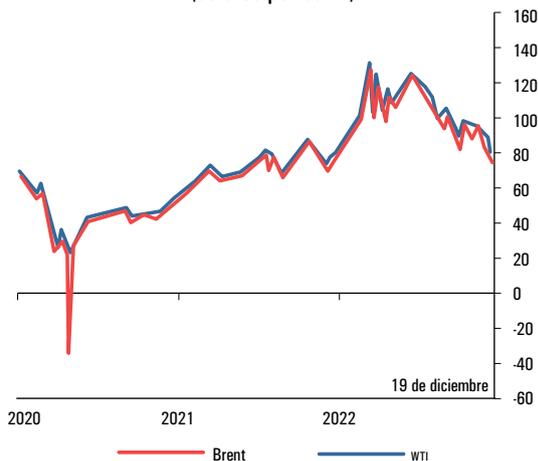
Si bien el efecto de este conflicto ha sido más duro en esa región del mundo, sus repercusiones son globales; en particular, ha sido considerable su incidencia sobre la inflación mundial de los alimentos. La gráfica 1 muestra la evolución reciente de los precios mundiales de diversas materias primas y el incremento que experimentaron al inicio del conflicto. Posteriormente, se observa cierto regreso a los precios que se tenían a principios del año, si bien la volatilidad persiste.

Gráfica 1. Precios de materias primas seleccionadas

Precios de los granos¹ y metales industriales
(Índice 01/01/2018 = 100)



Precios de referencia del petróleo
(dólares por barril)



¹ Los precios se refieren al contrato vigente de los futuros de los granos.

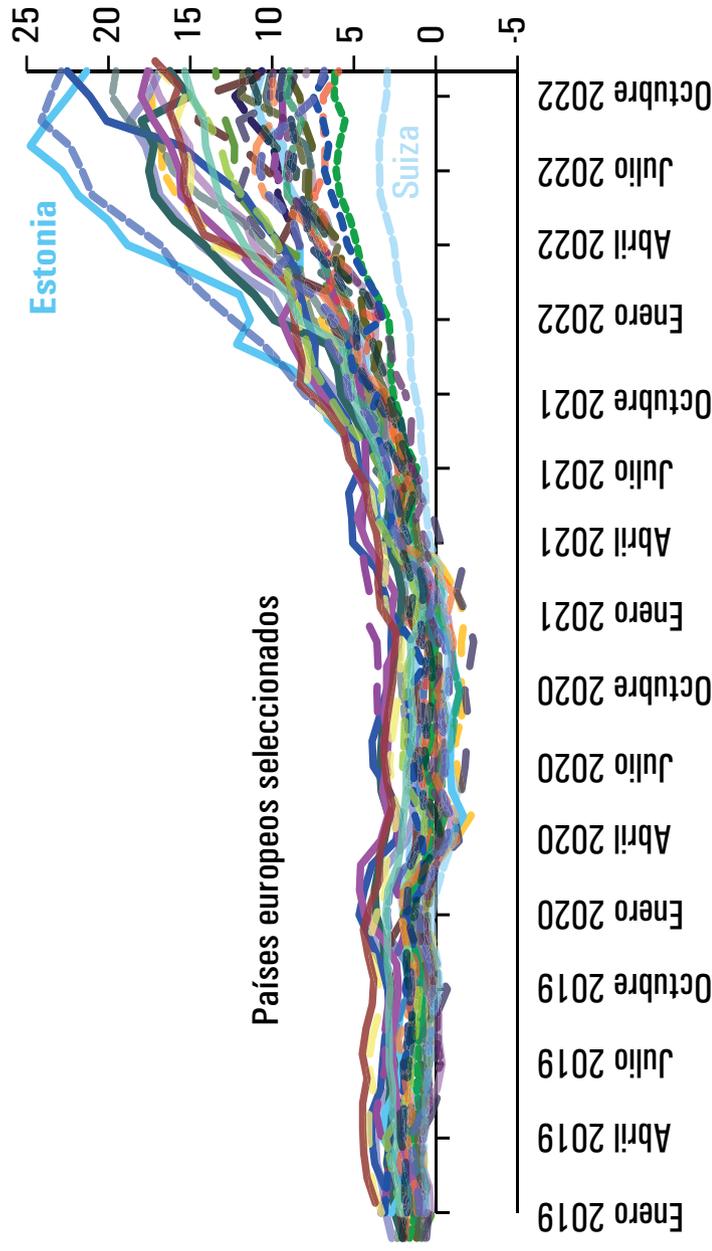
² El índice GSCI de metales industriales sigue los precios del aluminio, cobre, níquel, zinc y plomo.

Fuente: elaboración propia con datos de Bloomberg.

La gráfica 2 es útil para ilustrar el problema inflacionario en Europa. La gráfica muestra que previamente a la pandemia todos estos países compartían un proceso inflacionario común. Incluso se observa que durante 2020 la inflación de la región en su conjunto experimenta una disminución, proceso que comienza a revertirse a principios de 2021. No obstante, durante 2022 se aprecia un incremento generalizado en los niveles de inflación y un aumento en la dispersión muy significativo. En la parte alta, tenemos a países de Europa del Este que están más cerca del conflicto bélico y presumiblemente son más dependientes de materias primas provenientes de Rusia como Estonia, Lituania, Bulgaria, Hungría y República Checa. En la parte baja, tenemos países como Suiza y Francia cuyas fuentes de energía eléctrica no dependen de manera relevante del gas natural o el carbón. Como es sabido, la mayor fuente de energía eléctrica en Francia son los reactores nucleares, mientras que en Suiza son las hidroeléctricas.

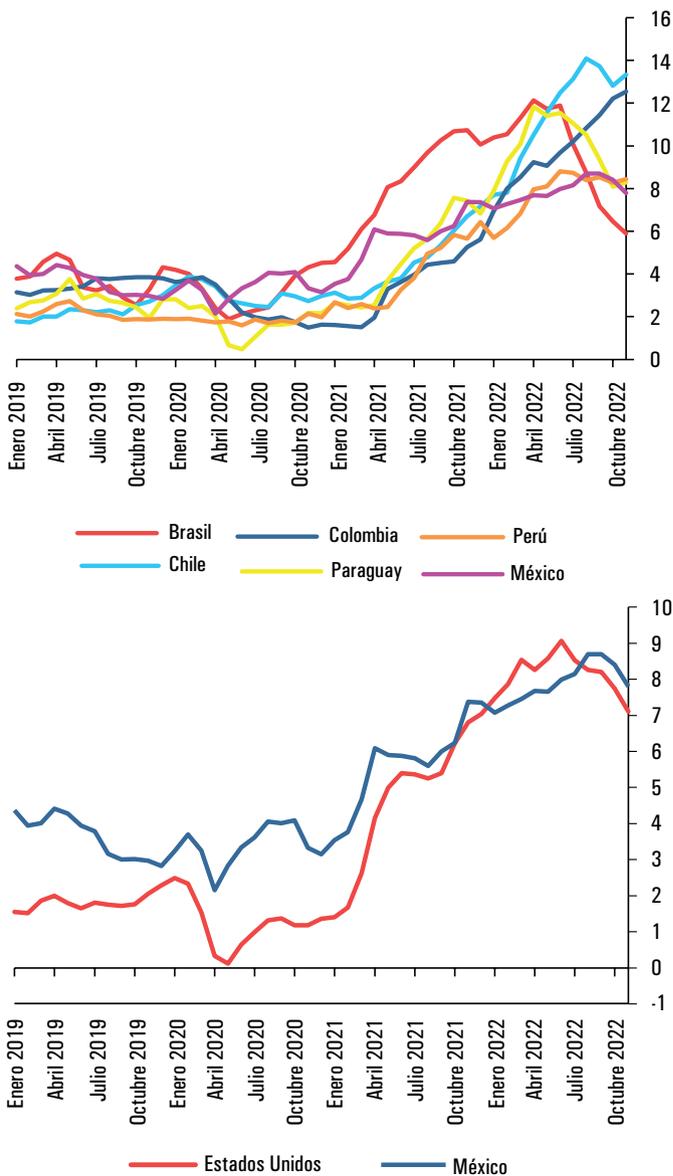
La gráfica 3 muestra un grupo de economías latinoamericanas que, al igual que los países europeos seleccionados de la figura anterior, también parecían compartir un proceso inflacionario común previo a la pandemia. En la gráfica, se observa la naturaleza global del fenómeno inflacionario en el que todos estos países se han visto afectados simultáneamente y en la misma dirección, si bien con diferencias. Mientras que Chile, Brasil, Paraguay y Colombia alcanzaron tasas de inflación de doble dígito, en Perú y México la inflación ha estado más contenida. Asimismo, se puede ver que en algunos casos como los de Brasil y Paraguay, la inflación parece ya haber tocado techo. En el caso de Brasil, esto se ha logrado sobre todo por el efecto de la deflación reciente en el componente de energéticos. A su vez, dicha deflación se ha dado por la combinación de menores precios de materias primas y la reciente introducción de incentivos fiscales diseñados especialmente para influir en los precios de las gasolinas y la electricidad [Banco Central de Brasil, 2022].

Gráfica 2. Tasa de inflación anual - Europa, %



Fuente: elaboración propia con datos de Haver Analytics. Países europeos seleccionados: Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia y Suiza.

Gráfica 3. Tasa de inflación anual, %



Fuente: elaboración propia con datos de Haver Analytics [2023].

Por su parte, en Paraguay también se han registrado disminuciones en los precios de los combustibles, después de registrar altos niveles a inicios de este año [Banco Central de Paraguay, 2022].

En México, el gobierno federal implementó, incluso desde antes de la pandemia, un sistema de incentivos fiscales para mantener relativamente estable el precio de las gasolinas. Además, en 2021 introdujo medidas adicionales para limitar el incremento de precios en el mercado del gas LP. Las medidas implementadas por México (y Brasil) para contener la inflación de energéticos han tenido un efecto favorable sobre la inflación general. La gráfica inferior de la página 29 muestra que, para el caso de México, la brecha de inflación con Estados Unidos se ha reducido a niveles históricamente bajos, al grado de que la inflación en ese país llegó a ubicarse por encima de la de México durante varios meses de 2022. Desde otra perspectiva, también hay que notar que el hecho de que la inflación en México haya alcanzado altos índices, a pesar de la política de contención de los precios de los energéticos, refleja que el fenómeno de inflación global es generalizado y ha afectado no sólo a los energéticos, sino también a los productos agropecuarios. De hecho, la inflación en México se ha visto particularmente afectada por el incremento en el precio de los alimentos, como veremos más adelante.

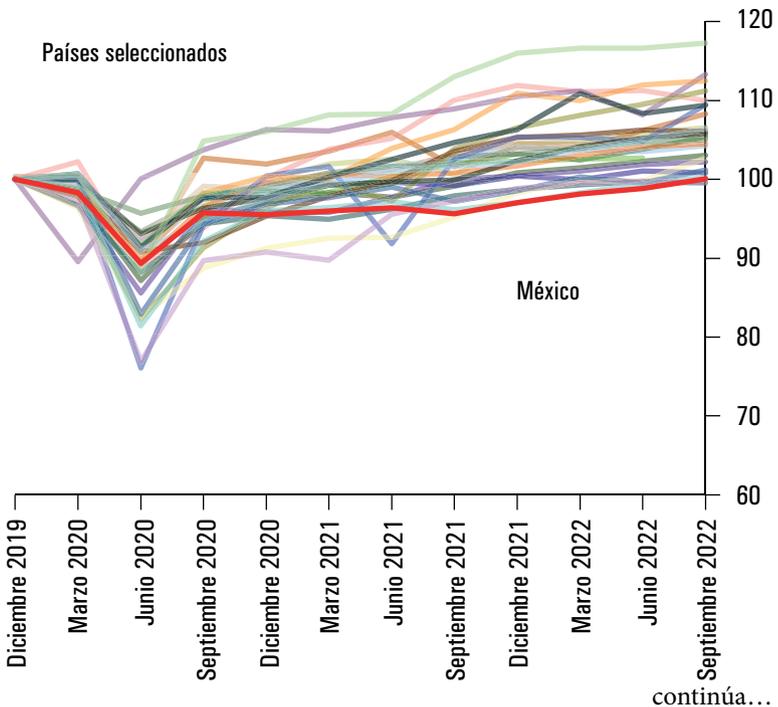
Recuperación dispar

Un segundo elemento del actual contexto internacional consiste en que el proceso de recuperación de la actividad real no ha sido homogéneo entre países y regiones.

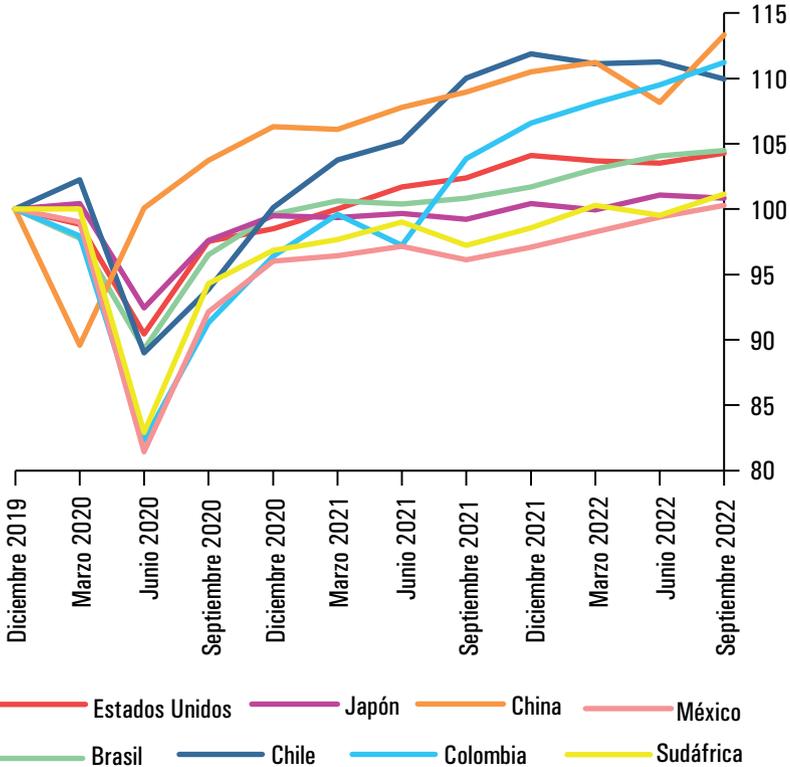
El panel inicial de la gráfica 4 muestra que, a dos años de iniciada la pandemia, prácticamente todas las economías ya han logrado superar el nivel de actividad que tenían a finales de 2019. México es una excepción notable en este sentido, ya

que apenas logró regresar a dicho nivel. Por su parte, el panel siguiente de la misma gráfica ilustra la heterogeneidad que se ha registrado en los ritmos de recuperación. Mientras que países como Brasil, Chile, Colombia y Estados Unidos, en donde se dieron importantes estímulos fiscales y/o monetarios, se han recuperado a un ritmo acelerado, otros (como México y Sudáfrica) se han restablecido a un ritmo mucho más lento. Por su parte, Japón también registró un ritmo lento de recuperación debido a diversos factores idiosincráticos. En el caso de China, el PIB ha resentido los cierres de actividad que ocurrieron durante 2022 asociados a la más reciente ola de covid en dicho país. Si bien en la gráfica destaca como una de las economías de mayor crecimiento en el periodo, este ha sido mucho menor al de otros años.

Gráfica 4. Producto interno bruto. Índice 4T-2019= 100



...continuación gráfica 4



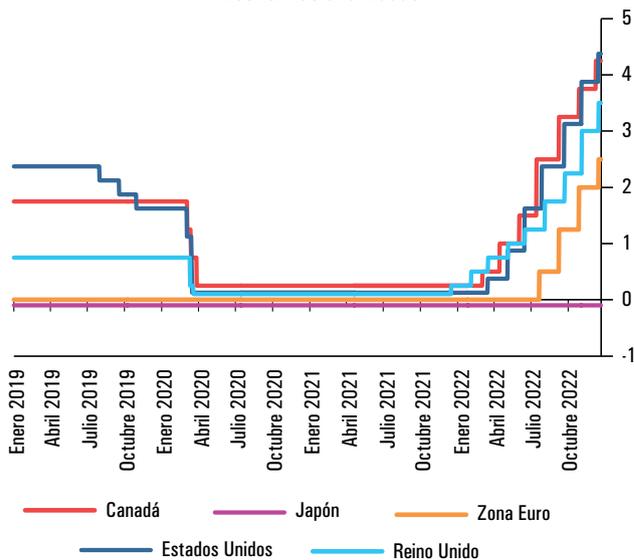
Fuente: elaboración propia con datos de Haver Analytics [2023]. Países seleccionados: Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Estados Unidos, Eurozona, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Israel, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, y Turquía.

La respuesta heterogénea de los bancos centrales

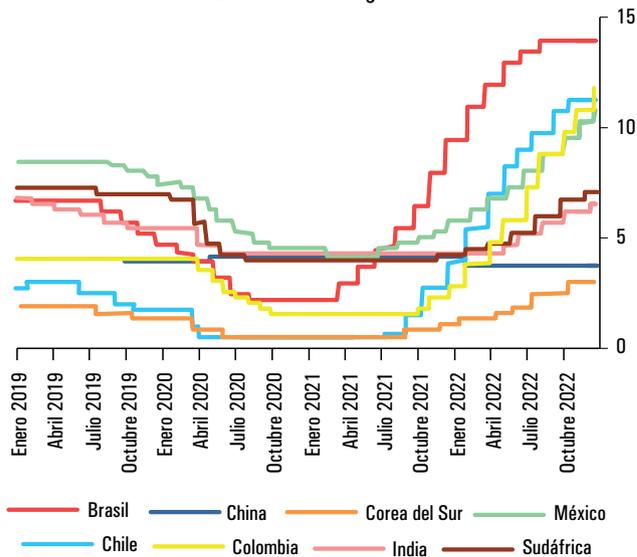
En este contexto, los bancos centrales de la mayoría de las economías avanzadas y emergentes han venido incrementando sus tasas de interés, en donde destaca el rápido y continuo apretamiento monetario emprendido por la Reserva Federal (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Tasas de referencia de los bancos centrales, %

Economías avanzadas



Economías emergentes



Fuente: elaboración propia con datos de Bloomberg [2023].

No obstante, la respuesta monetaria ha tenido importantes diferencias dentro de los países, ya que si bien el fenómeno inflacionario es global, cada uno enfrenta condiciones domésticas distintas. Podemos clasificar a los países según estas circunstancias y sus respuestas de política monetaria. En un extremo, tenemos países como Brasil, Chile, Colombia y Estados Unidos, cuyas economías crecieron sobremanera durante 2021 (en algunos casos también durante 2022) y en donde la inflación se encuentra en niveles altos, superando los dos dígitos en algunos casos. Podemos pensar en este grupo de países como aquellos en donde además de experimentarse presiones inflacionarias externas asociadas al fenómeno global descrito, también se padecen presiones inflacionarias internas dado el importante crecimiento de la actividad y la demanda agregada. Para estos países, la necesidad de un apretamiento monetario es evidente. En ese sentido, es razonable que los institutos centrales de estos países hayan respondido a estas circunstancias incrementando sus tasas de interés de manera importante.

En el extremo opuesto, tenemos países en donde la expansión ha sido débil, o menor a la de otros años, y en donde además el proceso inflacionario interno ha permanecido relativamente aislado de las presiones globales. En este grupo se encuentran China y Japón. En estos países, también es evidente la necesidad de actuación de los bancos centrales, pero en sentido contrario a los del primer grupo. En efecto, los respectivos bancos centrales de China y Japón han continuado con políticas acomodaticias, manteniendo en niveles bajos las tasas de interés o incluso reduciéndolas.

El resto de los países se encuentran en una situación intermedia en donde la política monetaria enfrenta una disyuntiva. Por un lado, la inflación elevada —que en estos países es sobre todo impulsada por factores externos— los induce a la adopción de posturas monetarias restrictivas. Por el otro, la debilidad en la actividad limita el alcance restrictivo que pueden

adoptar sin perjudicar aún más el proceso de recuperación económica. En este grupo, podemos ubicar a los países de la zona del euro, México y Sudáfrica, entre otros. Dentro del mismo, podemos encontrar una variedad de respuestas de política monetaria, en las que algunos han adoptado posturas más o menos restrictivas dependiendo de las condiciones domésticas específicas.

Para ahondar en estas diferencias, vale la pena realizar un breve comparativo de la evolución de las economías y las respuestas de los bancos centrales en los casos de Colombia (en el primer grupo) y México (en el tercero). Por una parte, vemos que ambos países experimentaron una caída del PIB de similar magnitud durante el segundo trimestre de 2020 (véase el panel inferior de la gráfica 4). Como respuesta, la postura de política monetaria de ambos países se tornó acomodaticia, aunque en Colombia la tasa de interés alcanzó un nivel inferior al de México (véase nuevamente la gráfica 5). En su punto más bajo, la tasa de interés nominal colombiana alcanzó 1.75%, mientras que la mexicana llegó a 4%. La actividad real en Colombia ha tenido una recuperación vertiginosa durante 2021 y 2022, ubicándose 10% por encima de su nivel de finales de 2019 en los datos más recientes y convirtiéndose en una de las economías con mejor desempeño en el mundo. Por su parte, la actividad en México apenas logró recuperar su nivel prepandemia a finales de 2022.

El dinamismo de la actividad colombiana no ha sido inocuo en términos de su efecto sobre los precios. Si bien la inflación en Colombia permaneció por debajo de la de México durante todo 2021, este año la ha superado. En noviembre, rebasó el nivel de 12% y continuó ascendiendo. Como respuesta a las presiones inflacionarias, el Banco de la República ha venido incrementando la tasa de interés y lo ha hecho a un ritmo mayor que el Banco de México, de tal suerte que a pesar de haber iniciado su ciclo de alzas en un nivel de tasa de interés inferior

al de México, hoy la tasa de interés nominal de referencia de Colombia (12%) es ya ligeramente mayor a la de nuestro país (10.5%, en diciembre). El caso de Chile es muy similar al de Colombia, si bien difieren en que la expansión de Chile se dio en 2021, mientras que en 2022 el producto ha permanecido relativamente constante ante el acelerado apretamiento monetario que empezó antes que en Colombia. El caso de Sudáfrica es similar al de México en cuanto a que no otorgaron estímulos monetarios tan significativos como el resto, si bien el país africano enfrenta un nivel de inflación ligeramente menor.

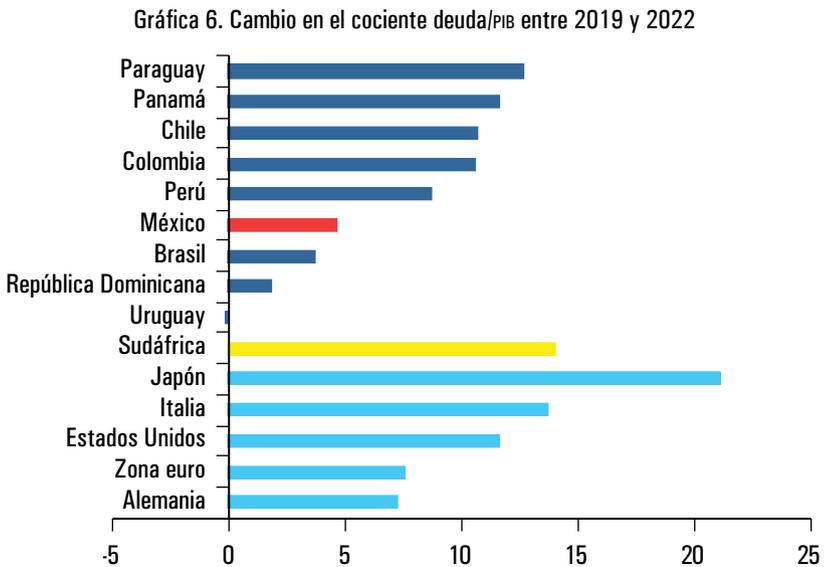
A manera de reflexión, podemos afirmar que México y Colombia eligieron estrategias de política económica distintas para enfrentar la pandemia. Mientras que Colombia prefirió otorgar estímulos, tanto fiscales como monetarios, estos fueron relativamente acotados en México. Asimismo, estas estrategias han conducido a resultados distintos que son mejores en un aspecto, pero peores en otro; es decir, ambas estrategias tienen ventajas y desventajas. La de Colombia condujo a una recuperación vertiginosa en ese país, pero hoy en día enfrenta un proceso inflacionario más complicado que el de México. La estrategia de nuestro país condujo a un proceso inflacionario que parece más manejable, pero la actividad económica ha tenido un desempeño bastante débil.

La respuesta fiscal de los gobiernos

Durante la pandemia la mayoría de los gobiernos otorgaron estímulos fiscales que incluían apoyos directos en efectivo, garantías para créditos nuevos y disminuciones de impuestos, entre otros. Lo anterior, aunado a la caída del PIB en la pandemia, significó un incremento importante del cociente deuda/PIB en muchos países, un indicador que suele

asociarse con la estabilidad y la viabilidad de las finanzas públicas. Por su parte, México se distinguió como parte de un grupo selecto de países que otorgaron una cantidad limitada de estímulos y preservaron finanzas públicas sanas. Como resultado de lo anterior, el cociente en México creció relativamente poco en comparación con el de otros países, tanto avanzados como emergentes. Esto a pesar de que el PIB de México se contrajo severamente en 2020, en parte como resultado de la ausencia de estímulos fiscales para hacer frente a la pandemia.

La gráfica 6 muestra que el cambio en la razón deuda/PIB de México entre 2019 y 2022 se compara favorablemente con el que experimentaron otros países latinoamericanos y Sudáfrica. Dicho cambio es también menor que el observado en países avanzados como Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón.



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

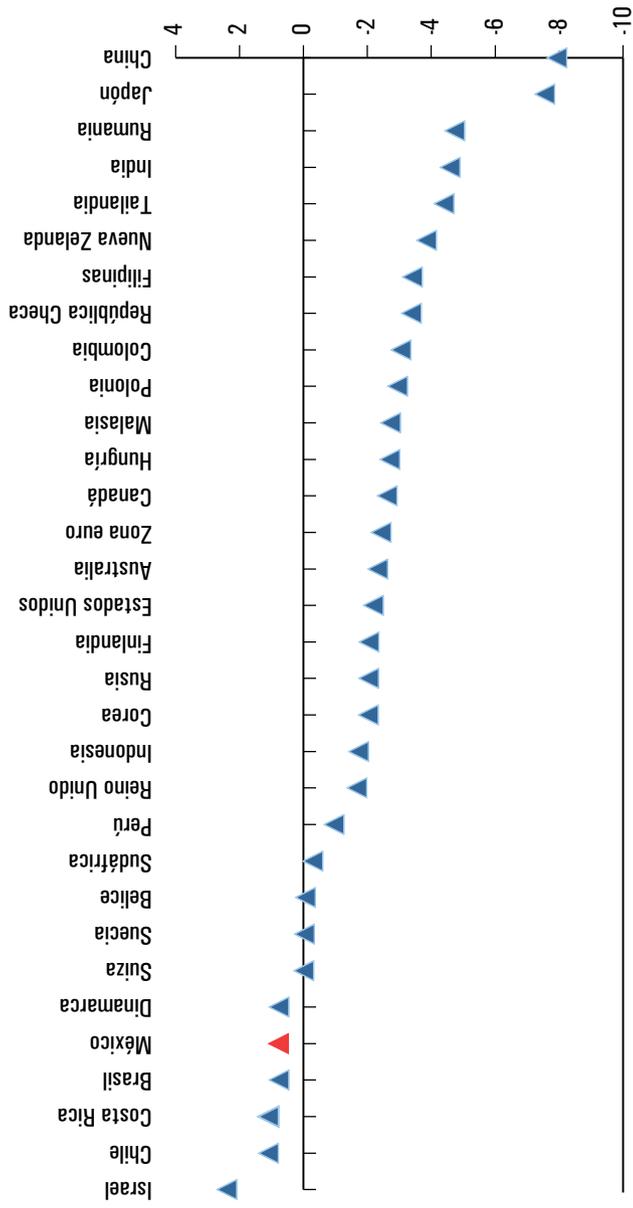
Por su parte, la gráfica 7 muestra el nivel del balance primario como porcentaje del PIB para un grupo de países seleccionados, tanto avanzados como emergentes. Recordemos que el balance primario se define como el balance total entre el ingreso y el gasto, sin incluir en este último los pagos de intereses netos. Dado que el pago de intereses netos general (el pago de intereses sobre la deuda menos los intereses ganados sobre los activos públicos) es una cantidad positiva, el balance primario representa el esfuerzo que hacen los gobiernos para contribuir al pago de los intereses de la deuda, sin requerir de endeudamiento adicional. Observamos que México destaca por mantener un balance primario cercano a cero, a diferencia de la mayoría de los países en donde predominan déficits primarios.

El esfuerzo fiscal en México contribuye a la salud de las finanzas públicas manteniendo una deuda pública estable como proporción del PIB. En efecto, en México dicha proporción ha permanecido relativamente constante en años recientes (rondando 50%) y permanece lejos de los altos niveles que mantienen algunos países como Japón, Italia, Portugal, España, Estados Unidos y Reino Unido, en donde supera 75%. Por supuesto, queda la duda de si una política fiscal tan conservadora era la mejor manera de hacer frente a una pandemia, pero eso es materia de otra discusión.

Algunos riesgos asociados al contexto internacional

El contexto antes descrito ha repercutido en un deterioro de las condiciones financieras globales caracterizado por el incremento de las tasas de interés de los bonos gubernamentales, la tendencia bajista de las bolsas y la apreciación del dólar respecto a la mayoría de las divisas, tanto avanzadas como emergentes. Este contexto constituye un reto para la estabilidad macroeconómica y financiera de diversos países y presenta varios riesgos.

Gráfica 7. Pronóstico del balance primario/PIB 2022, %



Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

En primer lugar, existe el riesgo de un apretamiento monetario excesivo en el ámbito global. Tal y como lo describe Brainard [2022b], la sincronía del apretamiento monetario que se viene dando en diversas economías avanzadas y emergentes puede desembocar en un fuerte efecto agregado sobre la economía mundial, ya que la política monetaria de un país influye más allá de sus propias fronteras por medio de canales comerciales y financieros.

Por ejemplo, el efecto del apretamiento monetario en Estados Unidos no sólo reduce la demanda dentro de ese país, sino también la demanda por productos foráneos. Por ello, Brainard considera necesario tomar en cuenta el impacto indirecto del apretamiento de la Reserva Federal sobre la economía global mediante mayores tasas de interés y un dólar más fuerte.

Otros riesgos están asociados al incremento de vulnerabilidades financieras que el actual contexto podría significar para algunos países. Por ejemplo, la combinación de un alto endeudamiento y tasas de interés elevadas conduce, naturalmente, a mayores presiones sobre las finanzas públicas por medio de un mayor costo financiero.

Esto, a su vez, puede ocasionar episodios de volatilidad en los mercados cuando los participantes perciben un riesgo de insostenibilidad fiscal. Hemos constatado esto con la reciente presentación de un nuevo programa fiscal en Reino Unido, lo cual tuvo consecuencias no sólo financieras, sino también políticas. Estos riesgos pueden incrementarse en caso de que los países entren en recesión y los ingresos tributarios se vean afectados.

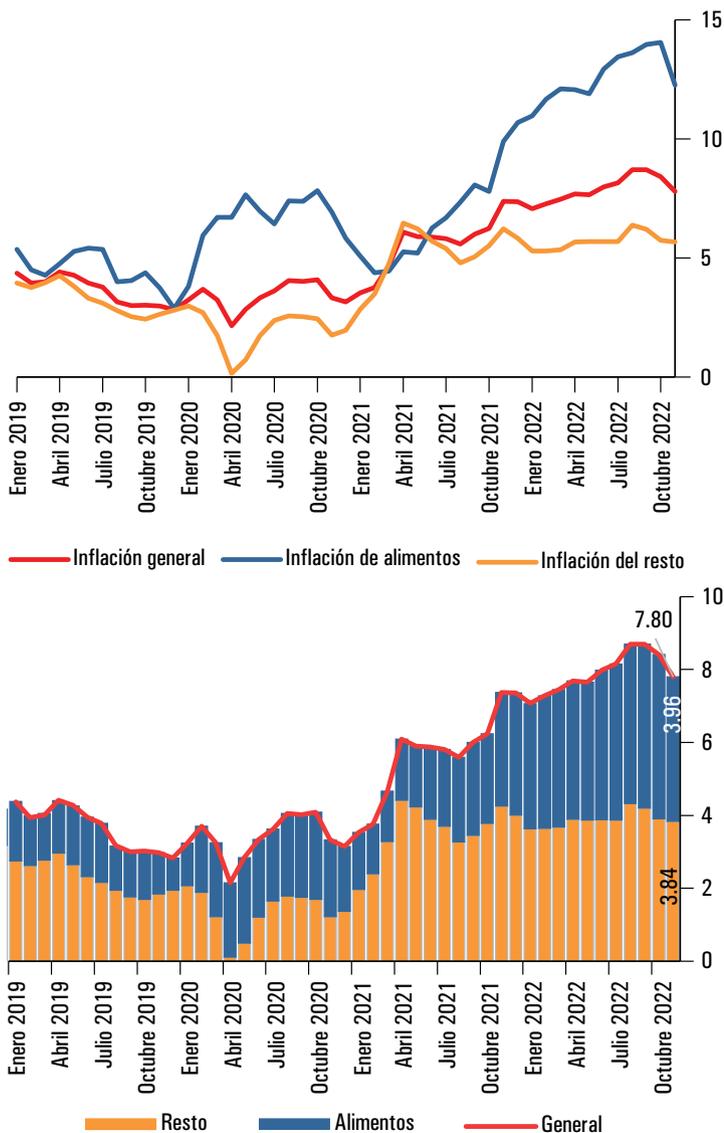
Finalmente, un dólar fuerte puede también incrementar la vulnerabilidad financiera en países donde tanto el sector público como el corporativo dependen fuertemente de la deuda externa. Véase también Brainard [2022a].

La inflación en México

La economía de México no ha permanecido aislada del fenómeno inflacionario global ni de las repercusiones del apretamiento monetario en las economías avanzadas y emergentes. La gráfica 8 muestra que la inflación en México se ha visto afectada en gran medida por el comportamiento de los precios de los alimentos. En el panel superior, el rubro de alimentos incluye tanto los procesados como los no procesados, además de las bebidas y el tabaco. La inflación en este rubro alcanzó un máximo de 14% en octubre, mientras que la inflación del resto de los bienes no alimenticios y los servicios ha permanecido relativamente estable, si bien en un nivel alto, cercano a 6%. En dicho contexto, la inflación general en noviembre mantenía una cifra cercana a 7.8%. Por su parte, el panel inferior muestra que la inflación de alimentos explica cerca de la mitad de la inflación general observada, mientras que el resto de los bienes y servicios explican la otra mitad.

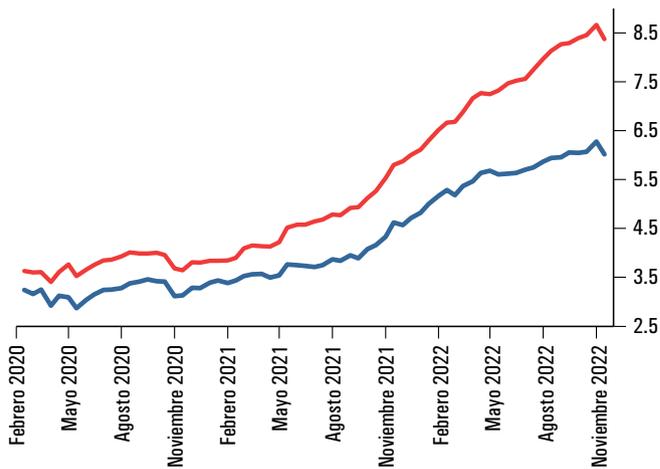
Una característica de la inflación en México (así como en otros países) es que existen algunos productos clave que contribuyen notoriamente al incremento de la inflación general cuando sus precios se ven afectados. En un artículo reciente [Esquivel *et al.*, 2021] introdujimos una metodología para identificar estos productos clave; es decir, los bienes y/o servicios que contribuyen de manera atípica y significativa a la inflación subyacente, periodo tras periodo. La metodología analiza un total de 299 conceptos genéricos de gasto y considera la variación anual de cada producto, su importancia en el índice de precios, así como la distribución de estas características entre los productos. La gráfica 9 muestra la inflación subyacente “sin atípicos”, que se obtiene retirando el efecto desproporcionado de los productos clave. En los últimos años, los productos clave (bienes y servicios) han resultado ser alrededor de 10 en cada periodo, y con frecuencia han estado en el rubro de mercancías y servicios alimenticios.

Gráfica 8. Inflación en México, %



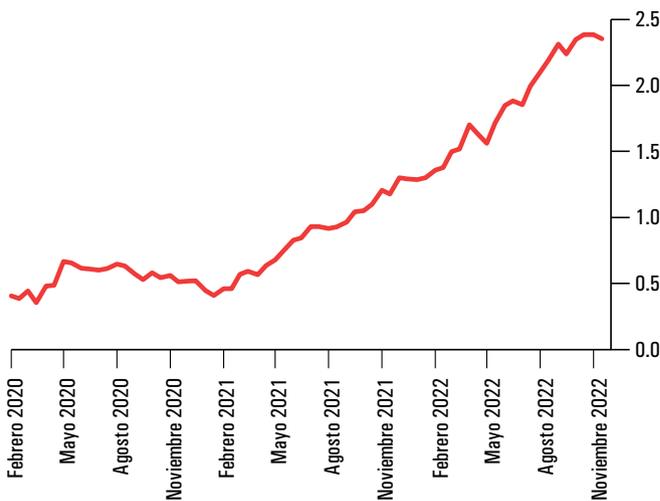
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Gráfica 9. Inflación subyacente sin atípicos (porcentajes)



— Inflación subyacente observada

— Inflación subyacente sin atípicos al alza



— Contribución de atípicos al alza

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi. Véase Esquivel *et al.* [2021] para más detalles de la construcción de estos indicadores.

En la parte superior, se muestra que la inflación subyacente observada se ha venido incrementando a un ritmo acelerado durante 2021 y 2022. Por su parte, la “subyacente sin atípicos” ha crecido a un ritmo menor, incluso en 2022 ha permanecido relativamente contenida, incrementándose la brecha entre ambas. La gráfica inferior muestra que la contribución de estos productos clave a la inflación subyacente se incrementó al iniciar la pandemia, pero descendió hacia finales de 2020. No obstante, durante 2021 y 2022 la contribución ha vuelto a incrementarse de manera sostenida.

El cuadro 1 descompone la contribución de los productos clave a la inflación subyacente. Observamos que una gran parte de esta contribución se debe al efecto de las fuertes variaciones que se han registrado en ciertas mercancías alimenticias y algunos servicios de alimentación. En particular, destaca la contribución de la tortilla de maíz, la leche, el pan y los refrescos, así como los servicios ofrecidos por restaurantes, loncherías, fondas, torterías y taquerías.

Cuadro 1. Contribución a la inflación de productos con variaciones atípicas al alza (puntos porcentuales)

Grupos	1Q	2Q						
	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Nov
1. Alimentación	1.27	1.46	1.47	1.70	1.92	2.08	2.13	2.10
Aceites y grasas vegetales comestibles	0.20	0.19	0.19	0.18	0.16	0.15	0.14	0.14
Cerveza				0.10	0.13	0.13	0.13	0.12
Loncherías, fondas, torterías y taquerías	0.31	0.32	0.32	0.37	0.42	0.45	0.47	0.46
Leche pasteurizada y fresca	0.17	0.19	0.19	0.18	0.17	0.2	0.21	0.21
Otros alimentos					0.1	0.11	0.14	0.13
Pan blanco		0.09	0.10	0.11	0.12	0.12	0.12	0.12
Pan dulce	0.10	0.12	0.14	0.16	0.18	0.18	0.16	0.16

continúa...

...continuación cuadro 1

Grupos	1Q May	1Q Jun	1Q Jul	1Q Ago	1Q Sep	1Q Oct	1Q Nov	2Q Nov
Refrescos envasados		0.10	0.12	0.15	0.15	0.17	0.16	0.17
Restaurantes y similares	0.16	0.17	0.17	0.18	0.19	0.22	0.24	0.23
Tortilla de maíz	0.33	0.29	0.24	0.25	0.31	0.35	0.36	0.35
2. Escasez de insumos clave/Cambio en demanda	0.16	0.16	0.16	0.16	0.15	0.14	0.13	0.13
Automóviles	0.16	0.16	0.16	0.16	0.15	0.14	0.13	0.13
3. Otros	0.13	0.23	0.23	0.24	0.24	0.13	0.12	0.12
Servicio de telefonía móvil	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12			
Vivienda propia		0.10	0.10	0.12	0.12	0.13	0.12	0.12
Total	1.56	1.85	1.85	2.10	2.31	2.35	2.38	2.35

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi. Véase Esquivel *et al.* [2021] para más detalles sobre la construcción de estos indicadores.

Desde luego, el fenómeno inflacionario en México es generalizado y afecta a múltiples bienes y servicios, tal y como lo refleja el alto nivel alcanzado por la inflación sin atípicos de la parte superior de la gráfica 9, que supera 6%. Sin embargo, el ejercicio resalta la importancia de unos cuantos productos clave sobre la inflación general, un hecho que da fundamento a las políticas públicas implementadas alrededor del mundo, incluyendo a México, que buscan aminorar las variaciones sufridas en los precios de ciertos productos clave.

La actividad económica en México: un reto mayúsculo

En esta sección, describimos la evolución de la actividad económica en México desde una perspectiva más amplia que la que suele utilizarse en algunos análisis coyunturales. Si bien es importante lograr superar el grado de actividad económica

que se tenía previo a la pandemia, consideramos que la política pública debe aspirar a un diseño que permita recuperar el potencial económico del país. En particular, en esta sección analizamos cómo ha sido la evolución reciente de la economía mexicana con respecto a su tendencia de largo plazo.

En un nivel teórico, la tendencia de largo plazo de la economía se relaciona íntimamente con su producto potencial, el cual evoluciona con la estructura económica del país. Si bien el producto potencial es una variable no observable y su identificación está siempre sujeta a debate y cuestionamientos, consideramos que un buen punto de partida es el cálculo de una trayectoria tendencial con base en un modelo log-lineal simple y transparente. Para ello, procedemos de la siguiente manera. Definimos la trayectoria tendencial con base en la siguiente ecuación:

$$y_t = \alpha + \beta t + \epsilon_t, \quad (1)$$

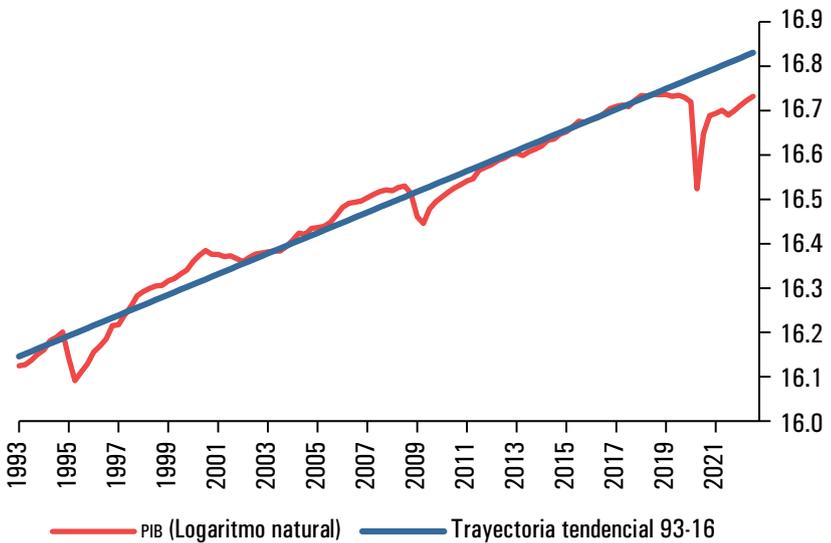
en donde t indica el periodo, y_t es el logaritmo natural del PIB real en el periodo t , y ϵ_t es un término de error. Por su parte, α y β son parámetros. La estimación se realiza para el periodo 1993-2016 con datos de frecuencia trimestral.

La gráfica 10 muestra la trayectoria tendencial que se desprende del ejercicio anterior (línea punteada) junto con el PIB real (línea sólida) entre 1993 y 2022. La gráfica deja ver que, si bien esta trayectoria tendencial describe de manera cercana lo ocurrido con el PIB durante más de 20 años, este se desvía sustancialmente de la misma durante los años de pandemia y posteriores. En este momento, la brecha entre ambas trayectorias es de alrededor de 10 por ciento.

Si bien es posible que las condiciones estructurales de la economía hayan cambiado con la pandemia y el valor potencial del PIB haya sido afectado negativamente, el cálculo anterior puede ser interpretado como un límite superior del tamaño de

esta brecha. Una alternativa del cálculo de la trayectoria del PIB potencial sería mediante filtros estadísticos que le permiten mayor flexibilidad a su trayectoria, como el propuesto por Hodrick y Prescott [1980]. Sin embargo, estas alternativas también adolecen de cuestionamientos por depender demasiado de choques transitorios y no estructurales [véase Coibion *et al.*, 2018].

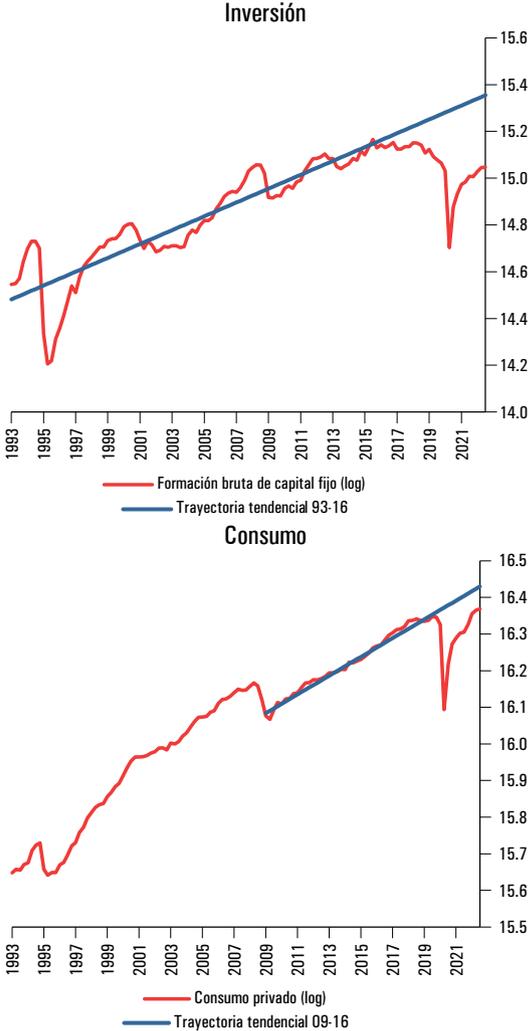
Gráfica 10. Logaritmo del PIB y trayectoria tendencial



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi.

Cuando estudiamos algunos componentes de la demanda agregada en la gráfica 11, podemos observar que estos también presentan un rezago importante respecto a sus trayectorias tendenciales. En particular, la inversión muestra una brecha cercana a 30%, mientras que la brecha del consumo privado es de alrededor de 5%, según las medidas propuestas.

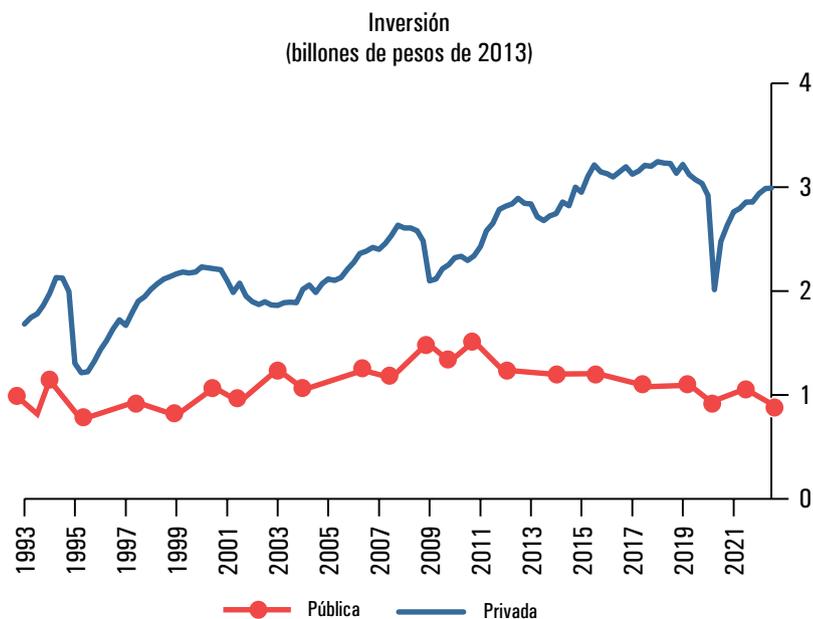
Gráfica 11. Componentes de la demanda agregada y trayectorias tendenciales



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi. Para la trayectoria tendencial de la inversión, se utiliza el periodo 93-16, mientras que para el caso del consumo el 09-16. El consumo privado experimentó una disminución importante durante la crisis financiera que parece haber tenido un efecto duradero. Para tomar en cuenta esta posibilidad, la estimación de la trayectoria tendencial se concentra en un periodo posterior a la crisis financiera.

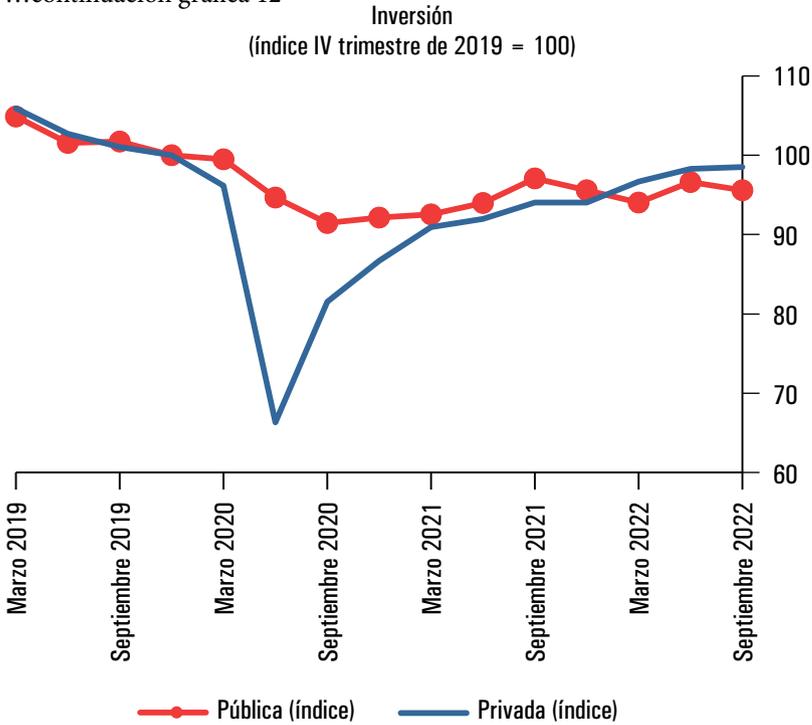
La desviación que presenta la inversión respecto a su trayectoria tendencial de largo plazo podría estar relacionada con el desempeño de la inversión pública, el cual suele obedecer a decisiones de política y en menor medida a factores de mercado. No obstante, la gráfica 12 muestra que la inversión privada también ha sufrido de la misma falta de dinamismo que la inversión total. A partir de 2015 y hasta finales de 2019, la inversión privada tuvo una tendencia relativamente plana y, a la fecha, no ha logrado superar el nivel previo a la pandemia ni mucho menos su máximo histórico. Por su parte, la inversión pública comenzó a presentar una tendencia negativa desde 2009, la cual duró cerca de 10 años. Desde 2019, su valor comenzó a moderar la caída, incluso con una muy ligera tendencia al alza de 2020 a la fecha.

Gráfica 12. Formación bruta de capital fijo



continúa...

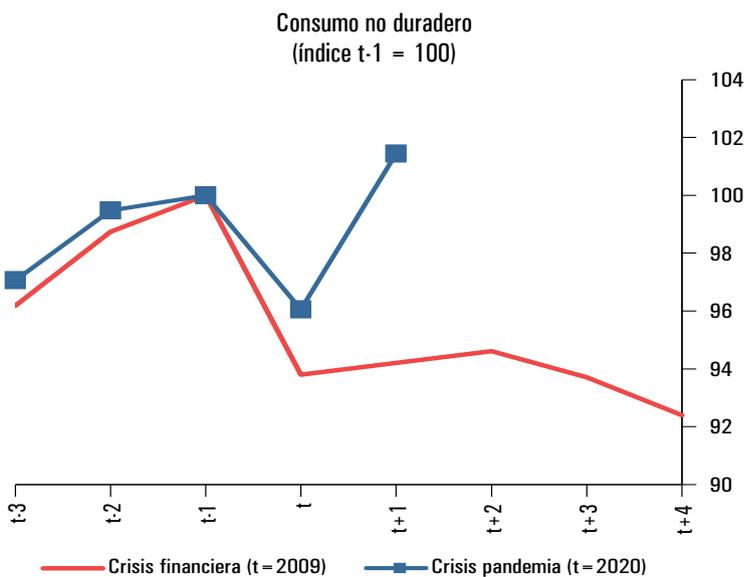
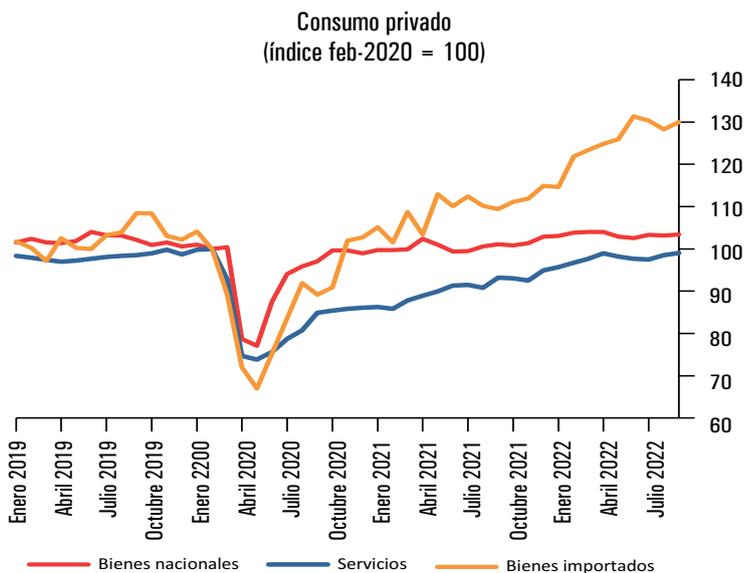
...continuación gráfica 12



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi.

La gráfica 13 muestra que el consumo privado ha venido recuperándose de manera heterogénea después de la fuerte disminución registrada entre marzo y mayo de 2020. En los datos más recientes, los servicios mantienen un nivel cercano al que tenían antes de la pandemia, aunque todavía por debajo de este. Por su parte, el consumo de bienes nacionales ha logrado superar el correspondiente nivel, aunque en el margen mantiene una trayectoria plana. Asimismo, la gráfica resalta que la mayor demanda relativa de bienes que se gesta con la pandemia ha sido satisfecha con una proporción mayor de importaciones, hecho que se desprende de la trayectoria al alza sumamente pronunciada del consumo de bienes importados.

Gráfica 13. Consumo privado en México



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi.

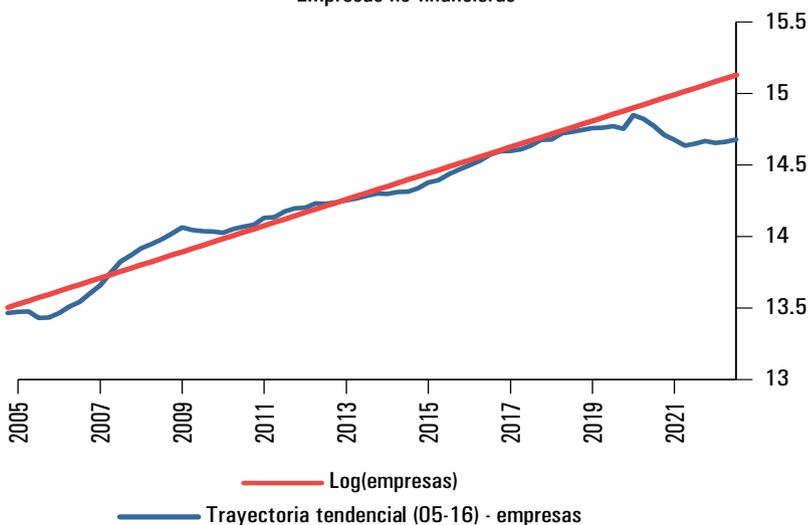
Un elemento importante del consumo privado es el de bienes no duraderos porque suele relacionarse más directamente con el bienestar de los hogares con menores ingresos. A diferencia de 2008-2009, en la actual coyuntura no se ha registrado una crisis de consumo de bienes no duraderos, como queda evidente en la parte inferior de la misma gráfica. En la crisis financiera, el consumo de estos se vio severamente afectado por varios años. En cambio, en la actual coyuntura este tipo de consumo se recuperó enseguida.

El buen desempeño del consumo privado en relación con el de la inversión se explica por la evolución favorable de sus determinantes: las remesas, la masa salarial real, la confianza del consumidor y las transferencias sociales, entre otros. En particular, las transferencias sociales constituyen una fuente de ingresos de los hogares que no están vinculadas con el ciclo económico, lo que favorece fluctuaciones cíclicas menos pronunciadas en el consumo privado y lo que reduce la vulnerabilidad de estos hogares.

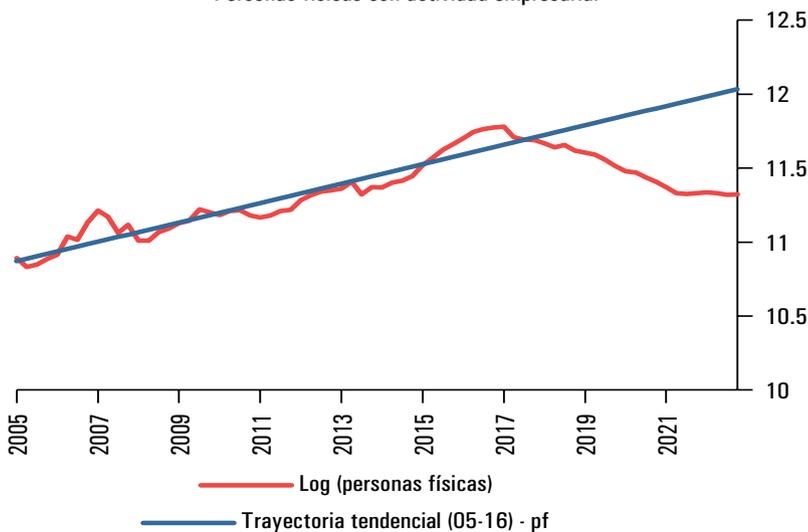
Un elemento clave en la evolución tanto del consumo como de la inversión es el dinamismo del crédito. Como ejemplo de lo anterior, la gráfica 14 muestra el crédito destinado a financiar actividades productivas, el cual se relaciona con el desempeño de la inversión. En la gráfica, en la parte superior se observa que el crédito para las empresas presenta una desviación importante respecto a su trayectoria tendencial, al igual que lo hace la inversión en la gráfica 11. Esta desviación también es notable para el caso del crédito destinado a personas físicas con actividad empresarial (véase la parte inferior de la misma gráfica). La evolución del crédito depende de factores tanto de oferta como de demanda, y si bien la existencia de una correlación entre crédito e inversión no implica causalidad, no se puede descartar que en cierta medida el mal desempeño de la inversión tenga su origen en una baja oferta de crédito.

Gráfica 14. Financiamiento otorgado por la banca comercial
Saldos en términos reales (base julio 2018) con ajuste estacional

Empresas no financieras



Personas físicas con actividad empresarial



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi y Banco de México.

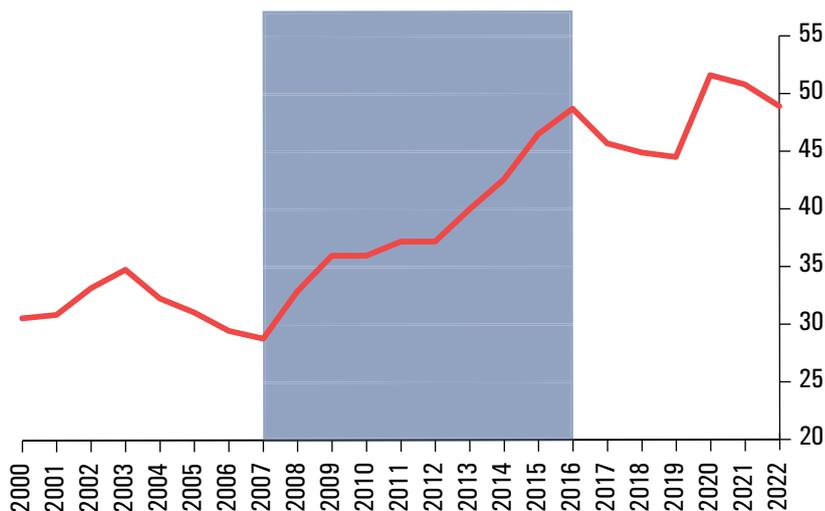
En esta sección, describimos cinco claves de política económica que han ayudado a mantener la estabilidad macroeconómica. Desde luego, no pensamos que el conjunto de elementos en esta lista sea exhaustivo, pero sienta las bases para una discusión ordenada sobre lo que necesita el país hacia adelante para lograr los objetivos de estabilidad y crecimiento.

Finanzas públicas sanas

Como ya explicamos en una sección previa, México fue uno de los países que durante la pandemia limitó el otorgamiento de estímulos fiscales a hogares y empresas, manteniendo finanzas públicas sanas. Además de lo anterior, también es interesante comparar este comportamiento respecto a lo acontecido en México en años previos. La gráfica 15 muestra el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como porcentaje del PIB entre 2000 y 2022. Nótese que este saldo permaneció relativamente constante entre 2000 y 2007, cuando registró niveles cercanos a 30% del PIB. Sin embargo, el endeudamiento en el país registró un incremento vertiginoso entre 2007 y 2016, ya que subió cerca de 20 puntos porcentuales y casi consiguió 50%. A partir de 2016, cuando alcanzó un pico, este indicador ha permanecido más estable, incluso tomando en cuenta el incremento registrado en la pandemia.

Véase que durante el periodo posterior a 2016, el único año en que el indicador se ha incrementado es 2020, mientras que el resto de los años se han registrado disminuciones, incluyendo 2022.

Gráfica 15. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. El dato de 2022 es una estimación de la SHCP. El área sombreada resalta el periodo reciente en donde se registraron incrementos continuos del cociente en cuestión. Por su parte, los periodos no sombreados incluyen tanto aumentos como disminuciones.

CUENTAS EXTERNAS EN NIVELES RAZONABLES

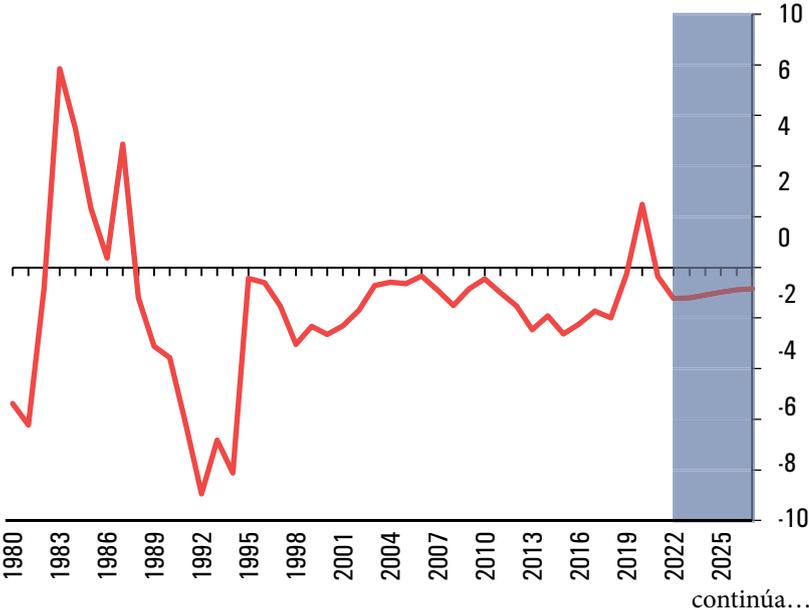
México ha registrado niveles de cuenta corriente razonables en los últimos tres años y se espera que dicho indicador siga manteniendo un buen comportamiento, según las proyecciones recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI). Nótese que en 2021 la cuenta corriente registró un déficit de apenas 0.37% del PIB, mientras que en 2022 se espera que sea de alrededor de 1.23%. Estos niveles de cuenta corriente son menores a los registrados entre 2013 y 2018, cuando se cuantificaron

déficits continuos que superaron 2.5% del PIB. Asimismo, son significativamente menores a los registrados a inicios de la década de 1990, antes de la crisis de 1995, cuando los déficits de cuenta corriente rondaban 8% del PIB (véase gráfica 16 en esta página).

Por su parte, el nivel de cuenta corriente esperado en 2022 se compara favorablemente con el de un grupo nutrido de economías avanzadas y emergentes (véase continuación de la gráfica 16). Mientras que países como Colombia y Chile mantienen déficits de cuenta corriente superiores a 5% del PIB, en México es cercano a 1%. Desde luego, un déficit de cuenta corriente en niveles razonables mantiene limitada la necesidad de financiamiento externo del país en su conjunto y, de esta forma, se evitan presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales, en particular sobre el cambiario.

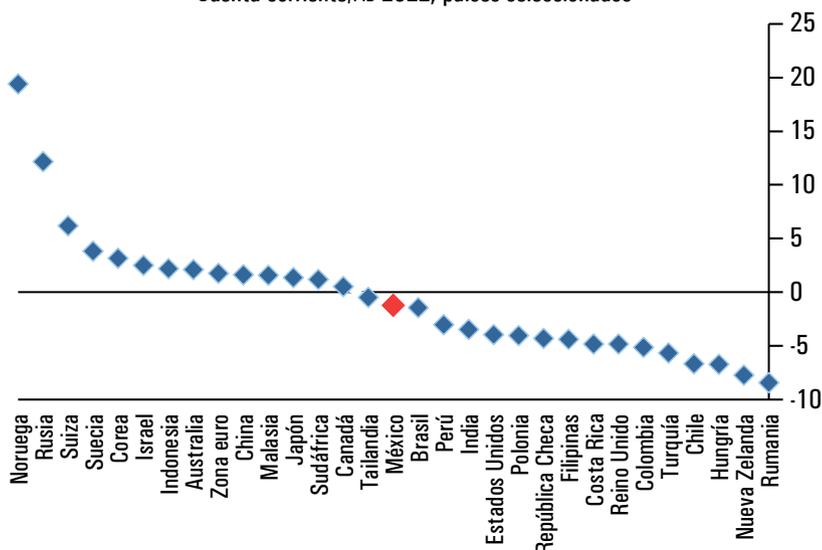
Gráfica 16. Cuenta corriente como porcentaje del PIB, %

Cuenta corriente/PIB, México



...continuación gráfica 16

Cuenta corriente/PIB 2022, países seleccionados



Fuente: elaboración propia con datos del FMI [2023]. En la gráfica de la página anterior, los datos en la región sombreada (a partir de 2022) corresponden a las proyecciones del FMI; en esta gráfica, los datos corresponden a las proyecciones para 2022.

Política cambiaria con base en las fuerzas del mercado

La política cambiaria no ha experimentado modificaciones de relevancia en los últimos años, por lo que el tipo de cambio peso-dólar ha sido determinado, sobre todo, por las fuerzas del mercado.

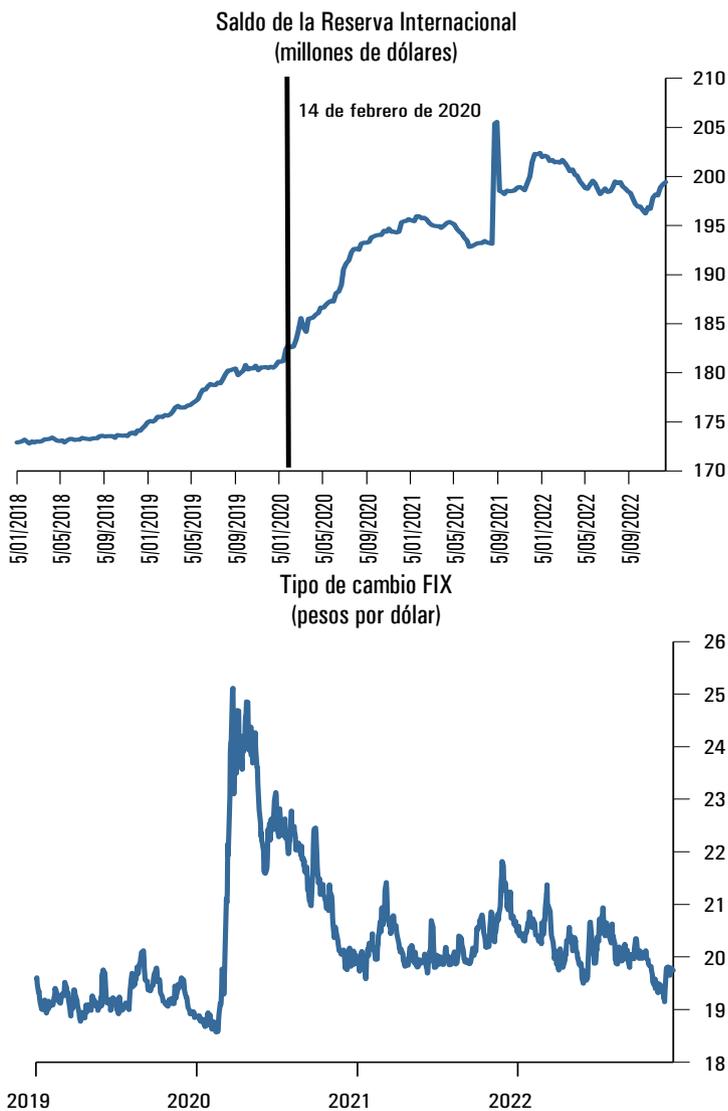
Los países emergentes acumulan reservas internacionales por varios motivos, uno de los más importantes es hacerlo como medida de precaución. Así, en episodios de inestabilidad financiera, la reserva internacional puede ser utilizada para inyectar recursos en moneda extranjera a la economía y evitar una sequía de liquidez y/o crédito en el sistema [véase Monetary and Economic Department, 2019]. La gráfica 17 muestra

que la reserva internacional se incrementó durante 2019 y 2020, respecto a lo observado en 2018. La gráfica también muestra que dicho incremento continuó incluso después de iniciada la pandemia. A diferencia de años previos, México actuó de manera conservadora durante los momentos más difíciles de la pandemia, evitando realizar intervenciones directas en el mercado cambiario que socavaran el nivel de la reserva internacional.

Se operó de esta forma sin menoscabo de las medidas tomadas para preservar la liquidez y el comportamiento ordenado del mercado cambiario mediante el ofrecimiento de coberturas cambiarias y crédito en dólares (con el uso de una línea *swap* establecida con la Reserva Federal). Como resultado de este comportamiento conservador, en la actualidad el saldo de la reserva internacional asciende a cerca de 200 000 millones de dólares, 9% por encima del alcanzado en febrero de 2020, antes del inicio de la pandemia.

Si bien en este contexto se vio presionado durante 2020, el tipo de cambio ha mostrado un comportamiento relativamente estable desde 2021 (véase la parte inferior de la gráfica 17). Lo anterior se debe a dos factores principales: 1) un alto diferencial de tasas de interés respecto a Estados Unidos y 2) los sólidos fundamentos macroeconómicos de México. Entre estos fundamentos sólidos, se encuentran los ya mencionados en esta sección: 1) la preservación de finanzas públicas sanas, 2) el mantenimiento de un déficit en cuenta corriente en niveles razonables y 3) la existencia de un banco central autónomo que cuenta con la independencia necesaria para adoptar la política monetaria más apropiada.

Gráfica 17. Reservas internacionales y tipo de cambio



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México. La línea vertical en la gráfica superior corresponde al 14 de febrero de 2020, antes del inicio de la pandemia. En la gráfica inferior se muestra el tipo de cambio FIX correspondiente a la fecha de determinación.

Política monetaria

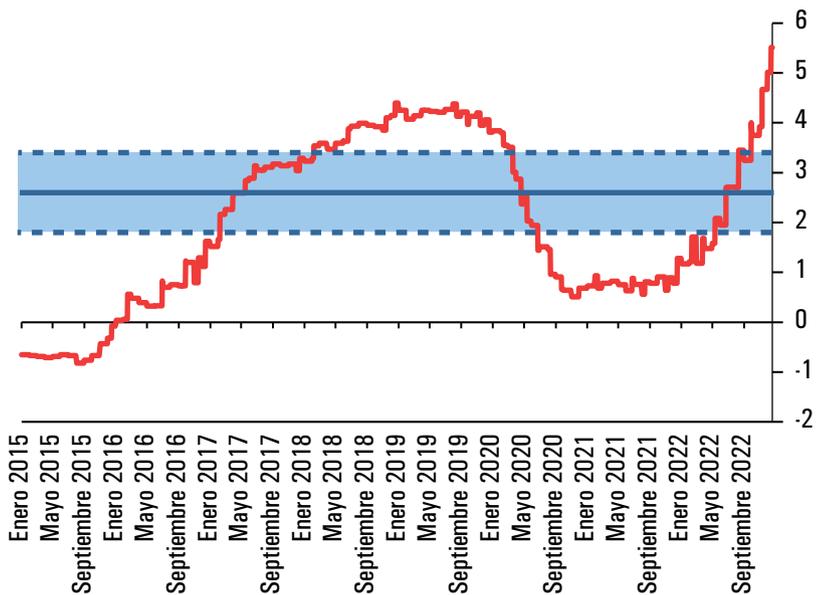
En el contexto antes descrito, la política monetaria ha venido ajustándose para lograr la convergencia de la inflación al objetivo del banco central. Se requiere de una postura monetaria restrictiva para evitar, en la medida de lo posible, los efectos de segundo orden en el proceso de formación de precios y un desanclaje de las expectativas inflacionarias. Al mismo tiempo, dada la carencia de dinamismo de mediano plazo de la economía mexicana que hemos expuesto, también es necesario evitar adoptar una postura monetaria en exceso restrictiva.

Por cierto, la política monetaria se enfrenta a una disyuntiva. Por un lado, enfrenta el riesgo de realizar un apretamiento monetario “insuficiente” que cause una inflación más arraigada, persistente, y que resulte más costoso revertir. Por otro lado, enfrenta el riesgo de un apretamiento “excesivo” que afecte significativamente la actividad económica y repercuta sobre la estabilidad macroeconómica y financiera.

En nuestra opinión, conforme el Banco de México ha incrementado la tasa de interés en este ciclo, el riesgo de un apretamiento insuficiente se ha mitigado. Existen diversas razones que dan sustento a lo anterior. La primera es que el nivel de tasa real *ex ante* que hemos alcanzado se encuentra claramente en terreno restrictivo y por encima del rango de neutralidad estimado por el banco central.

Si bien no hay consenso sobre la medición más adecuada de esta tasa, la que se desprende de la diferencia entre la tasa de referencia y las expectativas de inflación de los analistas, se ubica en alrededor de 5.5% como se muestra en la gráfica 18, por lo que el nivel alcanzado es elevado en términos históricos.

Gráfica 18. Tasa real *ex ante* de corto plazo e intervalo estimado para la tasa neutral real de corto plazo en el largo plazo



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México. La franja gris corresponde al rango de neutralidad estimado por el Banco de México, entre 1.8 y 3.4%. La tasa real *ex ante* de corto plazo se calcula como la diferencia entre el objetivo de la tasa de interés interbancaria a un día y la media de las expectativas de inflación a 12 meses (en el periodo t) extraídas de la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado. Hasta noviembre de 2022, los datos proceden del informe trimestral julio-septiembre 2022; los más recientes son una estimación propia.

Un segundo elemento es la propia dinámica de la inflación tanto a escala global como local. Si bien la incertidumbre sobre la trayectoria de la inflación continúa, y el proceso inflacionario permanece sujeto a importantes riesgos, es muy evidente que varios de los factores que dieron origen al actual proceso inflacionario global han mejorado. Entre ellos, podemos mencionar la mejoría en las presiones sobre las

cadenas de suministro, la reducción en los tiempos de entrega, en los pedidos pendientes, y la estabilidad (o incluso reducción) de los precios de materias primas en meses recientes, entre otros. Por su parte, las presiones en el margen sobre los precios en México exhiben una tendencia a la baja, lo que ya ha comenzado a reflejarse en una disminución tangible de la inflación general anual. Asimismo, la inflación de los precios al productor también ha comenzado a disminuir de manera sostenida, lo que eventualmente repercutirá sobre la trayectoria de la inflación subyacente.

Por otro lado, el riesgo de una política monetaria excesivamente restrictiva no debe soslayarse. Lo anterior, no sólo porque un mal desempeño de la economía mexicana es un resultado indeseable en sí mismo que traería consigo un deterioro del empleo, los ingresos de los hogares y las ganancias de las empresas, sino también porque podría repercutir en la estabilidad macroeconómica y financiera de la economía en su conjunto. En particular, un elevado costo financiero conlleva el riesgo de provocar dificultades para empresas y ciertas instituciones financieras o gobiernos que mantienen elevados montos de apalancamiento. Recientemente, diversos analistas también han advertido de los riesgos asociados a un apretamiento excesivo en el ámbito global, como se expuso en la sección internacional.

En concordancia con el nivel restrictivo de la tasa de interés alcanzado, podemos encontrar diversos márgenes de la economía que responden más directamente a la política monetaria que ya empiezan a verse afectados, como el crédito para actividades productivas y ciertos rubros del consumo y la inversión.

CONCLUSIONES

En el balance, México ha logrado preservar la estabilidad macroeconómica en un contexto internacional inédito y

sumamente complicado. Esto ha sido resultado de una política fiscal conservadora que ha buscado no incrementar el grado de endeudamiento del país, una política monetaria enfocada en la consecución del objetivo de inflación y la existencia de niveles razonables en las cuentas con el exterior.

Si bien la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo económico, se continúa enfrentando un reto mayúsculo en el dinamismo de la actividad económica. En particular, consideramos que la política pública debe aspirar a lograr recuperar el potencial de la economía y que la actividad económica retorne a la senda marcada por su trayectoria tendencial de largo plazo.

Para lograr lo anterior, se requieren acciones de política pública de diversa índole. En particular, consideramos indispensable poner en el centro del debate público la necesidad de reactivar el crédito destinado a actividades productivas, el cual presenta una brecha significativa respecto a su trayectoria tendencial. La discusión de las causas y consecuencias de este rezago sin duda traería beneficios para el diseño de la política pública nacional.

REFERENCIAS

- Banco Central de Paraguay [22 de septiembre de 2022], Comunicado de Política Monetaria, Asunción, Paraguay.
- Banco Central de Brasil [septiembre de 2022], *Inflation report*, 24 (3).
- Bloomberg [2023], Servicio Bloomberg Profesional, <<https://cutt.ly/lwWKxSpn>>.
- Brainard, L. [10 de octubre de 2022b], “Restoring price stability in an uncertain economic environment”, en *Shocks and aftershocks: finding balance in an unstable world*, en la 64th National Association for Business Economics Annual Meeting, Chicago, Illinois.

- Brainard, L. [30 de septiembre de 2022a], “Global financial stability considerations for monetary policy in a high-inflation environment”, *Financial stability considerations for monetary policy*, en la conferencia de investigación organizada por Board of Governors of the Federal Reserve System y Federal Reserve Bank of New York, Nueva York, Nueva York.
- Coibion, O., Gorodnichenko, Y. y Ulate, M. [2018], “The cyclical sensitivity in estimates of potential output”, *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño: 343-441.
- Esquivel, G., Leal, J. y Badillo, R. [2021], “La dinámica inflacionaria en México en un contexto de recuperación y pandemia”, *Economía UNAM*, 54: 3-43.
- FMI [2023], *World economic outlook database*, octubre de 2022, <<https://cutt.ly/XwWKcMmH>>.
- Haver Analytics [2023], *Database Profiles*, <<https://cutt.ly/YwWKvpdm>>.
- Hodrick, R. J. y Prescott, E. C. [1980], “Postwar U.S. business cycles: an empirical investigation”, *University Discussion Paper*, 451, mayo, Northwestern University.
- Monetary and Economic Department [2019], “Reserve management and FX intervention”, *BIS Papers*, 104, Bank of International Settlements.

2. LOS VALORES DE EQUILIBRIO DE LA TASA DE POLÍTICA MONETARIA Y EL DÉFICIT PRIMARIO PARA LA ECONOMÍA MEXICANA EN LA POSPANDEMIA

*Armando Sánchez Vargas**

ANTECEDENTES

La política monetaria y la fiscal desempeñan una función relevante en el proceso de recuperación económica posterior a una crisis, durante la cual predomina una gran subutilización de los factores productivos [López *et al.*, 2011; López, 2008; Keynes, J. M., 1936; Kalecki, M. 1954]. En teoría, ambas políticas pueden generar una expansión en la demanda de consumo e inversión y, en consecuencia, fomentar el empleo y el crecimiento económico en el corto plazo. La política monetaria influye en la economía a través del manejo de la tasa de interés y de la liquidez, mientras que la política fiscal actúa por medio de un mayor déficit público que permite elevar el gasto del gobierno en consumo público e inversión en infraestructura.

Sin embargo, lo anterior es parcialmente cierto en economías como la mexicana, cuyo sector productivo es sobremanera

* El presente texto es resultado de los proyectos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT)-IN301421 y el Programa de Apoyo a Proyectos para Innovar y Mejorar la Educación (PAPIME)-PE301422. El autor agradece a Héctor Soria Arellano, Casandra Torres, Gonzalo Curiel, Katherine Villamil, Dana Roy Lamadrid y Débora Martínez por su asistencia técnica.

dependiente de las importaciones para la producción de bienes finales. Esto sucede porque una parte significativa del aumento de la demanda interna, resultante de las políticas monetarias y fiscales expansivas, se filtra al exterior en forma de compras de insumos importados tales como alimentos, energéticos, materias primas, tecnología, entre otros [Paz, P., 2021]. De hecho, el efecto multiplicador de ambas políticas suele ser menor en una economía abierta, lo que condiciona la efectividad interna de la política macroeconómica [Thirlwall, 1979; Moreno Brid, 1999 y 2002]. Por otra parte, las políticas expansivas no sólo podrían generar crecimiento sino también desequilibrios monetarios, fiscales y externos. Estos últimos deben vigilarse pues terminan reflejándose en problemas de sostenibilidad de la deuda y de la balanza de pagos, así como de depreciaciones del tipo de cambio y de crecimiento sostenido en los precios [Levy, N., 1996, 2016; Zini, A. A., 1994; Lasa, A. J., 1997].

Como la efectividad de ambas políticas está asociada a la resolución de los desequilibrios estructurales productivos (por el lado de la oferta) en la economía mexicana, entonces se requiere de un Estado que impulse políticas de apoyo a la industria, el campo y los servicios digitales para sustituir importaciones, encadenar sectores de alto valor agregado y generar mayor competitividad en el nuevo contexto mundial. Lo anterior sin dejar de promover la inversión privada y la exportación para aprovechar la nueva regionalización mundial [Sánchez, A., 2020]. Sin embargo, estas medidas que permitirían corregir dichos desequilibrios productivos de la economía son de largo plazo, mientras que en el muy corto plazo sólo se pueden tomar decisiones de política fiscal y monetaria que permitirían un mayor crecimiento económico, cuidando que no se generen desequilibrios financieros importantes.

Las decisiones de corto plazo sobre los parámetros de política monetaria (tasas de interés) y fiscal (déficit sostenible) deberían estar coordinadas entre las autoridades monetarias

y hacendarias; esto es, deberían ser políticas complementarias. Asimismo, es útil que los valores de esos parámetros estén basados en la estimación de escenarios empíricos rigurosos. Estos escenarios permiten determinar los valores que maximicen el crecimiento económico que se puede lograr y que minimicen las posibilidades de caer en situaciones que generen riesgos financieros innecesarios para el país.

En este contexto, en México la política monetaria y la política fiscal han observado posturas muy restrictivas (tasas de interés muy altas y déficits fiscales muy pequeños) durante los últimos años, las cuales, sin duda, han contribuido a mantener la estabilidad macroeconómica en el periodo de la pandemia y pospandemia [Banxico, 2022a y 2022b]. Sin embargo, es probable que dichas posturas hayan sacrificado algunos puntos de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del empleo. Esto implicaría que se podrían fijar tasas de interés y déficits fiscales mucho más consistentes con el pleno empleo, que tomen en cuenta las restricciones externas de México y que permitan un mayor bienestar para el país sin sacrificar la estabilidad financiera. Por lo tanto, una de las preguntas por resolver en México en el muy corto plazo es la siguiente: ¿cuáles son los valores de los parámetros de política fiscal (tamaño del déficit) y monetaria (tasa de política monetaria) que pueden estimular el mayor crecimiento posible manteniendo una inflación, tipo de cambio y cuentas externas en un rango compatible con la estabilidad?

En este capítulo, buscamos aproximar los valores de la tasa de interés de equilibrio y del déficit primario de corto plazo que permitirían lograr ambos objetivos, con base en las simulaciones basadas en un modelo macroeconómico de la economía mexicana que conecta el sistema fiscal y monetario mexicano. Este último especificado como un sistema de ecuaciones simultáneas cointegrado. Este modelo está formado a partir de bloques de distintas variables según la teoría económica, especificadas de acuerdo con el sistema de cuentas

nacionales y las características probabilísticas de los datos [Engle, R. y Granger, C., 1987; Johansen, S. y Juselius, K., 1990; Johansen, S. 1988, 1991; Spanos, 1990]. Entonces, el modelo se utiliza para calcular una línea basal de variables macroeconómicas relevantes con fines comparativos y para realizar algunas simulaciones de dichas variables para diferentes valores de dos parámetros: la tasa de interés de equilibrio y el déficit fiscal sostenible.

Nuestros resultados de la línea de base sugieren que la economía mexicana, con una tasa de interés de 10.5% y un déficit primario de -0.27% del PIB, regresaría a su nivel de crecimiento potencial de alrededor de 1.8% en el corto plazo. Lo anterior acompañado de una inflación promedio anual de 5.14%, un tipo de cambio de 19.5 pesos por dólar estadounidense y un déficit en la cuenta corriente de -1.3% del PIB. Sin embargo, nuestras simulaciones sugieren que, aun en las actuales condiciones con restricciones externas, nuestra economía, mediante un manejo fiscal y monetario menos restrictivo, podría fijar una tasa de interés más baja de alrededor de 7.6% y un déficit primario sostenible de alrededor de -0.35% del PIB, para converger a un crecimiento económico máximo de 2.3% y una inflación de 6.3%. Estas cifras serían compatibles con un tipo de cambio estable de 19.8, sin generar un gran déficit comercial (-1.4% del PIB) y manteniendo la certidumbre en los mercados financieros.

Ahora bien, los instrumentos de política monetaria y fiscal podrían tener mayores grados de libertad para ser modificados, en el mediano plazo, si se emprendiera un cambio en la estructura productiva de México mediante políticas que solventen nuestra dependencia de los bienes importados para el crecimiento y eleven nuestra productividad, en un contexto de un aumento de la inversión pública y la inversión privada hasta alcanzar 23% del PIB [Sánchez, A., 2020]. Sin embargo, una mejora de largo plazo pasa por la definición e implementación de nuevas políticas agrícolas, energéticas, industriales

y tecnológicas (por el lado de la oferta) que nos permitan integrarnos a la nueva globalización de manera competitiva y equilibrada. En síntesis, si México mejora su aparato productivo y corrige sus desequilibrios estructurales de oferta (mediante el impulso de la inversión productiva), en esa medida aumentará la efectividad de las políticas monetaria y fiscal y la capacidad del Estado para incidir en el crecimiento económico en el corto plazo.

Este documento está estructurado de la siguiente manera: luego del presente apartado “Antecedentes”, en una segunda parte se discute brevemente el desempeño de la economía mexicana en los últimos años y el papel que tuvieron la tasa de interés y el déficit público en la evolución de variables clave de la economía. La tercera parte describe la metodología que fue utilizada y los resultados de las proyecciones de las variables más importantes, en una línea basal y en un escenario alternativo. Se presenta una breve discusión de los resultados obtenidos sobre los valores en los que convergen los parámetros de política fiscal y monetaria compatibles con el crecimiento sostenido con estabilidad. La última sección presenta las conclusiones.

LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA Y LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL PERIODO PANDEMIA Y POSTPANDEMIA

La pandemia por covid-19 generó una gran crisis sanitaria y económica que afectó a todos los países a partir de 2020. En 2022, los choques de oferta, asociados a la crisis sanitaria, se vieron reflejados en la escasez de bienes agrícolas, insumos intermedios, energéticos, etc. Esta escasez se ha agravado aún más debido a la guerra de Rusia contra Ucrania [Banxico, 2022a y 2022b]. Por el lado de los choques de demanda, en un primer momento tuvo lugar una fuerte contracción en el gasto agregado (consumo e inversión), con la consecuente disminución

en el ritmo de crecimiento económico mundial. En este contexto, al principio de la pandemia la mayoría de los gobiernos instrumentaron políticas monetarias y fiscales expansivas para amortiguar el impacto económico de la crisis. En el periodo de la pospandemia, los choques que limitan la oferta y expanden la demanda se han traducido alrededor del mundo en altos niveles de inflación [8.8%] y bajos niveles de producto (3.2 %) y empleo. Incluso se habla hoy del resurgimiento de un proceso de estanflación que no se había visto por décadas.

Desde antes del inicio de la pandemia, México presentaba signos de debilidad económica. De acuerdo con el cuadro 1, en 2019 la economía mexicana tuvo un crecimiento negativo de -0.20%, el cual estaba acompañado por niveles de baja inversión privada -3.09% y pública -14.47%, y un escaso crecimiento en el consumo privado de 0.36%. En cuanto a los indicadores del sector público, en 2019 el balance primario como proporción del PIB presentó un superávit de 1.10% y la versión más amplia de la deuda como proporción del PIB fue de 44.47%. Estas cifras sugieren una postura de política fiscal altamente contractiva. Por otro lado, la tasa de política monetaria del Banco de México (Banxico) pasó de 6.68% en 2017 a 8.05% en 2019, lo cual coadyuvó a que la inflación descendiera de 6.04% a 3.64% en el mismo lapso. Si consideramos que la tasa de interés neutral, compatible con el pleno empleo, en 2019 rondaba en 7.1% [Sánchez, A. y López-Herrera, 2020], la cual era menor que la tasa de política monetaria (8.05%) en un punto porcentual, entonces es posible que la política monetaria tuviera un efecto negativo en el crecimiento del PIB y en el empleo de ese mismo año. Por el lado de las cuentas externas, el déficit en la cuenta corriente era de -0.26% como porcentaje del PIB. De esta manera, se puede concluir que la pandemia de covid-19 sorprendió a la economía mexicana en una situación de vulnerabilidad, que estuvo reforzada por una política macroeconómica contractiva.

En 2020, la crisis económica por covid-19 se reflejó en una caída de -8% en el PIB de México, debido sobre todo a la paralización del aparato productivo y al cierre de actividades económicas no esenciales. Este choque exógeno se reflejó en una escasa dinámica de los componentes del PIB, por el lado de la demanda, que presentaron fuertes caídas, en especial el gasto privado en consumo e inversión (véase cuadro 1). En este contexto, la política del gobierno mexicano promovió un aumento en el gasto corriente en apoyo al consumo de las familias para contrarrestar los efectos negativos de la crisis; sin embargo, no impulsó una política de gasto público de apoyo a la producción industrial y agrícola, para reducir el efecto de la crisis de covid-19, como se hizo en otras economías. Así, durante 2020 se mantuvo un superávit primario como proporción del PIB de alrededor de 0.13%, mientras que la versión ampliada de la deuda se situó en 51.6% del PIB. Es decir, en México se priorizó el equilibrio fiscal, con efectos positivos en la estabilidad macroeconómica, pero con posibles consecuencias negativas en el crecimiento del producto y el empleo en un contexto recesivo mundial. Por otra parte, en 2020 la tasa de política monetaria no observó una gran disminución, pues se mantuvo en 5.4%, por arriba de la tasa de interés neutral de 3.1%, lo cual sugiere que el Banco Central tuvo una postura muy restrictiva [Sánchez, A. y López-Herrera, 2020]. En conjunto con la pandemia, probablemente esto fomentó el deterioro de la demanda de inversión en 2020. Por otro lado, el consumo interno no cayó tanto como se esperaba, pues se mantuvo por la expansión de los programas sociales, el aumento del salario y el crecimiento histórico de las remesas. Es probable que una tasa de interés menor acompañada de un déficit primario un poco más amplio hubiera generado un mayor nivel de PIB y empleo sin generar desequilibrios externos. De hecho, el tipo de cambio se mantuvo en 21.4 pesos por dólar y se presentó un superávit en la cuenta corriente

de 2.49% del PIB en ese año. En síntesis, la política monetaria y la fiscal tenían algunos grados de libertad para haber asumido una función más expansionista que hubiera redundado en un mejor desempeño económico de México en 2020.

Durante 2021, en todo el mundo se gestó un problema de alta inflación acompañado de un bajo nivel de crecimiento económico, derivado de la crisis sanitaria, la escasez mundial de materias primas y la guerra de Rusia contra Ucrania. En México, la inflación promedio fue de 5.68% y se observó un menor crecimiento económico al esperado de 4.78%. Por otro lado, el nivel de deuda como proporción del PIB fue de 50% y hubo un déficit primario de -0.28% del PIB. Este déficit fiscal resultó ser sostenible y contribuyó a un mejor desempeño económico. La tasa de política monetaria comenzó a flexibilizarse para contribuir a la recuperación económica, hasta que la tasa de interés alcanzó un nivel de 4.37%; sin embargo, estuvo por arriba del nivel de la tasa de interés de equilibrio compatible con el pleno empleo (3.1%) [Sánchez, A. y López-Herrera, 2020]. Así, es evidente que las preferencias de las autoridades fiscales y monetarias dieron lugar a parámetros de política que impulsaron de manera muy limitada la recuperación durante el periodo pospandemia. Por lo tanto, las variables externas se mantuvieron en un rango estable, por ejemplo, el tipo de cambio se mantuvo en 20.3 pesos por dólar y el déficit en la balanza comercial en -0.38% respecto al PIB. Estos datos sugieren que la recuperación económica mexicana fue menor a la esperada, pero sin grandes desequilibrios en las cuentas externas, en comparación con otros países de la región.

Por consiguiente, en 2020 y 2021 es posible que hubieran existido algunos grados de libertad para fijar la tasa de interés en un nivel más bajo, más cercana al nivel de la tasa neutral de interés neutral, y tener un déficit primario un poco más grande.

Cuadro 1. Evolución de variables macroeconómicas seleccionadas, 2017-2021

Conceptos	2017	2018	2019	2020	2021
Actividad económica real (tasas de crecimiento)					
PIB real (%)	2.11	2.19	-0.20	-8.00	4.78
Consumo privado (%)	3.19	2.56	0.36	-10.34	7.49
Consumo de gobierno (%)	0.67	2.86	-1.78	-0.15	0.99
Inversión privada (%)	0.94	1.17	-3.09	-19.24	10.10
Importaciones (%)	6.36	6.43	-0.73	-13.76	13.63
Exportaciones (%)	4.16	6.00	1.47	-7.30	6.91
Empleos generados (miles)	801.83	660.91	342.08	-647.71	846.42
Precios					
Inflación (%)	6.04	4.90	3.64	3.40	5.68
Tasa de interés nominal de referencia del Banxico (%)	6.68	7.65	8.05	5.46	4.37
Bonos a 10 años (%)	7.21	7.95	7.69	6.16	6.75
Tipo de cambio nominal (peso/dólar)	18.92	19.24	19.26	21.49	20.28
Balanza de cuenta corriente (% PIB USD)	-1.73	-1.99	-0.26	2.49	-0.38
Balance primario (% PIB)	1.39	0.60	1.10	0.13	-0.28
Saldo histórico de los RFSP (% PIB)	45.74	44.85	44.47	51.60	49.88

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2022], Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2022], Banxico [2022d], e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) [2022].

En términos generales, en la economía mexicana los equilibrios macroeconómicos se mantuvieron desde 2017 a la fecha. Sin embargo, el costo de oportunidad de mantener estos equilibrios mediante políticas muy restrictivas fue, muy

probablemente, una caída adicional en la inversión, el consumo privado y el crecimiento económico. Es decir, la preferencia de las autoridades monetarias y fiscales por la estabilidad macroeconómica en detrimento del crecimiento económico pudo haber costado algunos puntos de crecimiento y bienestar para la población de nuestro país durante el periodo más álgido de la pandemia.

SIMULACIONES MACROECONÓMICAS EN LA POSPANDEMIA, LA POLÍTICA FISCAL Y LA POLÍTICA MONETARIA (LÍNEA DE BASE)

Metodología

Usamos un sistema de ecuaciones simultáneas que sigue la teoría económica y el Sistema de Cuentas Nacionales de México para modelar la economía mexicana, asegurando la conexión existente entre el bloque financiero y monetario con el bloque fiscal para la economía mexicana. El sistema está compuesto por seis bloques: *a)* los precios, donde se relacionan la actividad económica y la inflación; *b)* el empleo, en el cual se determinan la demanda laboral y los salarios reales; *c)* la política monetaria, donde se modela la reacción del banco central ante la inflación; *d)* la demanda agregada, donde se evalúan los componentes del PIB por el lado del gasto; *e)* el sector externo, donde se modela la relación entre la economía nacional e internacional; y *f)* el sector público, en el cual se capturan las principales variables de la política pública. El sistema estimado incluye 89 variables endógenas e identidades. Además, el modelo utiliza series de tiempo trimestrales que van desde el primer trimestre de 1997 hasta el segundo trimestre de 2022. Obtuvimos los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Banco de México (Banxico), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS). También toma en consideración el pronóstico de las variables de la economía estadounidense, obtenidas de las proyecciones económicas del 10-Year Economic Projections del Congressional Budget Office.

El sistema se caracteriza por utilizar ecuaciones estructurales propuestas por la teoría económica; también considera las particularidades probabilísticas de los datos (la no estacionariedad, la dependencia y la heterogeneidad de los datos) y cierra los balances a nivel macroeconómico usando las identidades del sistema de cuentas nacionales. Es importante mencionar que el modelo se utiliza en su forma cointegrada, y con las variables en primeras diferencias, debido a que las series no son estacionarias [Johansen, 1988]. De acuerdo con Enders [1995], el modelo de sistemas de ecuaciones simultáneas queda definido de la siguiente manera:

$$\Delta Y_t = A_t \Delta Y_{t-1} + \dots + A_p \Delta Y_{t-p} + B_t \Delta x_t + \alpha \beta' Z_t + e_t \quad (1)$$

donde ΔY_t es un vector formado por k variables endógenas en diferencias; Δx_t es el vector con m variables exógenas en diferencias; A_1, \dots, A_p y B_t son matrices con coeficientes del sistema y e_t es un vector de término de error. El vector $\alpha \beta' Z_t$ contiene las relaciones de cointegración entre las variables en el tiempo t [Enders, 1995].

Realizamos las evaluaciones de diagnóstico de correcta especificación de las ecuaciones que integran al sistema de ecuaciones para México. Asimismo, validamos empíricamente los supuestos del modelo (normalidad, homocedasticidad, no autocorrelación y constancia de los parámetros) y valoramos la precisión de los pronósticos con ayuda de la bondad de ajuste y los pronósticos incluidos en la muestra para los años 2018-2022. Gracias a estas operaciones, obtuvimos datos que reproducen suficientemente los valores observados de las principales variables macroeconómicas, garantizando una apropiada bondad

de ajuste de nuestro modelo. Se utilizaron los estadísticos de prueba Mean Absolute Percentage Error (MAPE) y Theil para confirmar la precisión del sistema estimado.

Resultados de las principales variables macroeconómicas (línea basal)

El cuadro 2 muestra las proyecciones de las principales variables macroeconómicas de nuestra línea basal, las cuales representan el escenario probable en el que se encontrará la economía mexicana de manera inercial en 2023. Estas cifras se proyectan con la finalidad de tener un escenario de comparación con las cifras macroeconómicas que resulten de las simulaciones con diferentes valores de los parámetros de interés; específicamente, la tasa de interés de la política monetaria y el déficit primario fiscal.

Las cifras del cuadro 2 sugieren que, en una situación inercial, con una tasa de interés de 10.5% y un déficit primario de -0.27% del PIB, la economía mexicana cerraría 2023 con una tasa de crecimiento de 1.8%. Por otra parte, se esperaría que la paridad cambiaria se mantenga en alrededor de los 19.5 pesos por dólar. Al mismo tiempo, la inflación promedio excedería la meta de inflación del Banxico, situándose en 5.14%. En esta línea de base, los principales factores que explican las variaciones en los precios son los choques externos por el lado de la oferta, los elevados incrementos en la tasa de interés de referencia y el menor déficit primario inercial. Sin embargo, la inversión pública se mantendría en niveles alrededor de 2.8% del PIB según los preclavios 2023 [Clavellina, L. y Badillo, L. A., 2022], y ahí existe toda una oportunidad para propiciar un mayor crecimiento. Lo anterior mejoraría si hubiera una mayor promoción de la inversión privada y una tasa de interés no muy elevada. Esto en el caso de que la intención fuera generar mayores niveles de empleo y capacidades productivas de largo plazo.

Cuadro 2. Línea basal y simulación de un escenario con tasa de interés de 7.6% y déficit primario de -0.35% del PIB

Conceptos	2018	2019	2020	2021	2022a	Línea basal		Simulación	
						2023	2023	2023	2023
Actividad económica real (tasas de crecimiento)									
PIB real (%)	2.19	-0.20	-8.00	4.78	3.12	1.8	1.8	2.3	2.3
Empleos generados (miles)	660.91	342.08	-647.71	846.42	644.36	402.35	402.35	529.21	529.21
Precios									
Inflación (%)	4.90	3.64	3.40	5.68	7.93	5.14	5.14	6.3	6.3
Tasa de interés nominal de referencia del Banxico (%)	7.65	8.05	5.46	4.37	7.50	10.50	10.50	7.6	7.6
Tipo de cambio nominal (peso/dólar)	19.24	19.26	21.49	20.28	20.04	19.5	19.5	19.8	19.8
Balance de cuenta corriente (% PIB USD)	-1.99	-0.26	2.49	-0.38	-1.00	-1.3	-1.3	-1.4	-1.4
Balance primario (% PIB)	0.60	1.10	0.13	-0.28	0.81	-0.27	-0.27	-0.35	-0.35

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi (2022), SHCP (2022), Banxico (2022d), IMS (2022) y el Modelo de Ecuaciones Simultáneas (SES). Las estimaciones se hicieron a través de un Modelo de Ecuaciones Simultáneas (SES). La tasa de interés nominal de referencia se tomó de las proyecciones de Banxico.

^a Pronóstico.

^b Para la simulación, se supuso que la tasa de interés nominal de referencia del Banxico fuera de 7.6% y el déficit primario de -0.35% del PIB.

En términos de la sostenibilidad de la deuda, en el escenario inercial los resultados del modelo sugieren que la deuda de México en 2022 fue sostenible, aunque con un limitado espacio fiscal, de acuerdo con la metodología de Talvi y Végh, Trehan y Walsh [1988], Blanchard [1990] y Ostry *et al.* [2010]. Mientras que para 2023 ambas reglas plantean que la deuda seguiría siendo sostenible, pero ya no existiría un gran espacio fiscal dada la insuficiente dinámica de crecimiento de la recaudación y del PIB de manera inercial (véanse cuadros 3 y 4).

Cuadro 3. Sostenibilidad fiscal histórica por medio de dos indicadores:
a) el índice de Blanchard y b) el índice de Talvi y Végh

Año	Blanchard		Talvi y Végh	
	<i>Regla</i>	<i>Decisión</i>	<i>Regla</i>	<i>Decisión</i>
2017	-69.6	Sostenible	-23.5	Sostenible
2018	27.4	No sostenible	7.1	No sostenible
2019	213.6	No sostenible	263.8	No sostenible
2020	459.5	No sostenible	-65.5	Sostenible
2021	-309.9	Sostenible	-54.9	Sostenible
2022	-134.0	Sostenible	-50.3	Sostenible
2023	-132.6	Sostenible	-41.8	Sostenible

Fuente: elaboración propia con datos de Banxico [2022d], Inegi [2022], IMSS [2022], SHCP [2022] y FRED [2022]. Las estimaciones se hicieron a través de un Modelo de Ecuaciones Simultáneas (SES).

Cuadro 4. Determinación del espacio fiscal para diferentes niveles de deuda como porcentaje del PIB [d^*]

Año	d^* DOF	d^* línea base 51.9%	d^* límite a 70%
2017	1.48	1.48	1.51
2018	0.56	0.56	0.54
2019	0.70	0.70	0.56
2020	2.39	1.80	2.39
2021	0.01	-0.06	0.01
2022	-0.99	-1.01	-0.99
2023	-1.45	-1.39	-1.45

Fuente: elaboración propia con datos de Banxico [2022], Inegi [2022d], IMSS [2022], SHCP [2022] y FRED [2022]. Las cifras de 2022 y 2023 son proyecciones estimadas. Se dice que hay espacio fiscal cuando en la tabla se reporta un valor positivo. Las estimaciones se hicieron a través de un Modelo de Ecuaciones Simultáneas (SES). Usamos los niveles de deuda bruta del sector público no financiero como porcentaje del PIB [d^*] definidos en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 5 de agosto de 2020 para medir la meta para el bienestar del objetivo prioritario 1. Los datos pueden consultarse en <<https://cutt.ly/vwWKPsaM>>.

Los cuadros 3 y 4 sugieren que, aunque el déficit fiscal inherencial será sostenible, habrá poco espacio fiscal para emprender proyectos de inversión y gasto corriente. Lo anterior como resultado de la desaceleración del crecimiento económico y de las altas tasas de interés. De acuerdo con Villareal H. y Villa, S. [2021], el gobierno tendría que hacer una redistribución de los

recursos internos para aumentar su espacio fiscal hasta en 5%. Sin embargo, esto sugiere la necesidad de una reforma fiscal que permita generar mayores ingresos públicos que pudieran ser empleados, por ejemplo, en inversión pública en infraestructura. Es posible que nuestro país no pueda incurrir en una gran deuda pública, pero se debe calcular cuál es el margen de incremento del déficit que se puede llevar a cabo con cuentas externas sostenibles.

Por otro lado, en la línea basal el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos representaría en promedio -1.3% del PIB en 2023. Esto como resultado de la alta sensibilidad de las importaciones ante el crecimiento de los sectores de exportación como la industria manufacturera, así como la demanda de alimentos. A pesar de que las exportaciones netas han mejorado, todavía no tienen una recuperación muy dinámica y eso dependería también del ciclo económico estadounidense, que en los próximos meses será muy importante. Cabe destacar la gran relevancia que tendría una estrategia de sustitución de importaciones caras y escasas en el mundo en los rubros de alimentos, energéticos y tecnología. Asimismo, la reconfiguración de los encadenamientos al sector exportador de pequeñas y medianas industrias nacionales tendrá una función importante en la recuperación.

En síntesis, en un escenario basal para 2023 existiría un menor crecimiento económico comparado con 2022, pero con estabilidad macroeconómica. Esta situación es atribuible en parte a la participación contractiva de las políticas fiscal y monetaria. Asimismo, este escenario podría complicarse debido a la probable contracción del PIB de Estados Unidos y la consiguiente reducción de nuestras exportaciones durante 2023. En la siguiente sección, analizaremos la simulación de un escenario alternativo donde el Banxico reduce el endurecimiento de su política monetaria y el gobierno decide implementar una política fiscal menos restrictiva.

Resultados de las variables macroeconómicas asumiendo una tasa de interés menor y un déficit primario más alto, ambos compatibles con un mayor crecimiento y estabilidad financiera

Según nuestras simulaciones, en el muy corto plazo la tasa de interés neutral que es compatible con el pleno empleo en México es de 7.6% y el déficit sostenible es de alrededor de -0.35% del PIB (véase cuadro 2). Utilizando estos dos parámetros, realizamos varias simulaciones para el resto de las variables económicas para 2023. Con estos supuestos, obtenemos que la tasa de crecimiento del PIB estaría 2.3% por arriba de su nivel de crecimiento potencial (1.8%) y se observaría una inflación de 6.3%. Así, es muy posible que una postura menos restrictiva de la política monetaria del Banxico tendría un efecto positivo en la tasa de crecimiento del PIB en 2023 y el tipo de cambio se mantendría en 19.8 pesos por dólar. Lo anterior debido a que la tasa de interés de referencia se encontraría por debajo del 10% que se esperaría en 2023 y con un déficit fiscal primario un poco mayor que el esperado de -0.27% del PIB. Sin embargo, este mayor crecimiento económico también generaría un déficit en la cuenta corriente de -1.4% del PIB, a causa del desequilibrio provocado por la actual estructura productiva de exportación no petrolera de alto contenido de insumos importados, cuya elasticidad de largo plazo es de 0.9 [Banxico, 2022c]. Es decir, el efecto multiplicador logrado con la implementación de políticas menos restrictivas se fuga al exterior debido a la importación de insumos intermedios para la producción industrial nacional.

Por otro lado, de acuerdo con este escenario menos restrictivo de políticas monetaria y fiscal, el gasto público se ubicaría en niveles aceptables de sostenibilidad, pero con un espacio fiscal muy reducido. El mayor gasto enfocado en los programas sociales promovería una mayor demanda agregada; asimismo, parte de este gasto se podría destinar al gasto de capital para fortalecer la infraestructura para que la

inversión privada pueda establecerse para generar más empleos y crecimiento económico. A su vez, el gasto público en inversión de capital productivo en sectores estratégicos podría asegurar la sostenibilidad del gasto. De esta manera, es posible que con unas políticas monetaria y fiscal menos restrictivas se pueda impulsar el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica.

Para mantener dicha senda de crecimiento, es importante el acompañamiento de políticas enfocadas al sector productivo para fortalecer los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, proteger a los sectores productivos estratégicos con la sustitución de importaciones de alto valor agregado, y generar una mayor integración económica con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, se deberían implementar políticas en las cuales el sector público sea apoyo y complemento de la inversión privada; incentivar políticas de más largo plazo que generen no sólo crecimiento, sino desarrollo económico, a la vez que reduzcan los niveles de pobreza y la brecha de desigualdad económica. De esta manera, se podría aprovechar de mejor manera el efecto multiplicador de la implementación de políticas monetarias y fiscales más expansivas.

En el corto plazo, tendría que existir sostenibilidad y compatibilidad en el gasto público productivo, ello a través de la deducción de los niveles de financiamiento de la deuda pública y del déficit de la cuenta corriente obtenidos con base en la experiencia. Es decir, en el corto plazo se plantean dos observaciones, la primera es que los niveles del déficit fiscal primario no tendrían que poner en riesgo la estrategia del gasto público, y la segunda es que se tomen en cuenta nuevas medidas en materia de política tecnológica, industrial y comercial con el objetivo de reducir la dependencia de bienes importados, además de mejorar en los siguientes sectores: energético, manufacturero y de servicios de alto valor añadido. Para estimar los niveles correspondientes, se tendrían que crear proyecciones

alternativas y sostenibles del gasto del gobierno asociadas a programas de infraestructura gubernamental.

Asimismo, si se le suma una política económica que fortalezca el mercado interno e incentive a la inversión privada, podría ser un motor que impulse la productividad del aparato productivo e integre más al mercado con la industria. Además, generaría ingresos públicos futuros, mismos que se podrían destinar al gasto en capital. Los datos revelan que cuando existe un incremento en el gasto público improductivo, igualmente surgen episodios de crecimiento en el déficit comercial y fiscal junto con la volatilidad financiera, se da un aumento en la tasa de interés, los precios y el tipo de cambio, mientras que decrecen las reservas internacionales. Por ende, se pone en peligro la política expansiva que se llevó a cabo en un primer momento; es decir, el gasto actual no genera ingresos para el futuro o, en dado caso, se reduce la dependencia de las importaciones.

COMENTARIOS FINALES: EXPECTATIVAS DE MEDIANO PLAZO Y EL PAPEL DEL ESTADO MEXICANO

En general, esperamos un crecimiento moderado de la economía mexicana, con una alta dependencia de las importaciones y una lenta recuperación de la inversión privada y del empleo formal. Por otro lado, se mantendrá la prudencia del banco central; sin embargo, el costo de oportunidad de estas medidas representa un menor nivel de empleo generado y, por lo tanto, un menor crecimiento. El peso se va a mantener apreciado, sobre todo si se mantienen la guerra de Rusia contra Ucrania, los elevados precios del petróleo y el elevado diferencial de las tasas de interés, este último fomentado por la política monetaria altamente restrictiva. México ha mantenido un déficit fiscal relativamente sostenible y eso lo hace una economía estable en los próximos años, lo que podría alejarnos de una crisis financiera en el futuro cercano. Sin

embargo, las circunstancias externas influirán en el crecimiento económico. Asimismo, se requiere de una mayor inversión privada acompañada de inversión pública.

El banco central mexicano ha sido muy cauteloso en la conducción de la política monetaria, lo cual ha tenido la bondad de controlar la inflación. Sin embargo, como ya mencionamos, hay un costo de oportunidad entre la decisión de promover el crecimiento y reducir la inflación. Para ello, se requiere de una estimación precisa tanto de la tasa neutral de interés como de la existencia del espacio fiscal, así como la utilización de estos datos para la toma de decisiones informadas por parte de los hacedores de política monetaria y fiscal. Estos factores son de extrema importancia en el actual contexto de crisis. Es fundamental que se encuentre un equilibrio entre lo que se considera deseable y lo que funciona para la economía en términos reales; es decir, quizá convenga tener una menor tasa de interés que permita que crezca la inversión y que haya una mayor expansión, a pesar de que la inflación sea un poco mayor del objetivo del banco central. La política monetaria y la política fiscal deben trabajar en una misma línea y encontrar un balance que permita un mayor crecimiento. Es importante observar que los equilibrios macroeconómicos se han mantenido y, de hecho, hemos observado cómo algunas de las calificadoras han mencionado que la deuda de México es estable y propicia a una buena situación financiera. No obstante, para los próximos años será de extrema importancia el papel del sector público para fomentar la reactivación de la economía a través de diferentes políticas. Del mismo modo, sería necesario generar una política agrícola e industrial de largo plazo, que asista a la política de gasto público y que a su vez posibilite desarrollar un incremento en la competitividad, produzca mayores ingresos fiscales y disminuya la dependencia de importaciones de bienes energéticos y de alto valor agregado. Es decir, una estrategia de gasto de gobierno que se enfoque en los sectores más productivos y que a su

vez contribuya al fortalecimiento del mercado interno. Sin embargo, se enfrenta a dos obstáculos de gran importancia: primero, reducir la alta sensibilidad de las importaciones ante el aumento en el gasto interno; y segundo, la financiación del actual déficit. Lo ideal sería redirigir el gasto público a la inversión de capital en sectores estratégicos que generen valor agregado y produzcan de forma competitiva en el mercado interno y externo.

Sin dejar de lado que para tener una estrategia de desarrollo se debería considerar una estrategia de recaudación fiscal, una de las posibles estrategias es ampliar la base tributaria de manera que se puedan ampliar los recursos, para así poder afrontar las obligaciones externas. En otras palabras, debemos ser cuidadosos de no rebasar los límites del gasto sostenible para evitar ser vulnerables ante *shocks* externos.

Por este motivo, las políticas fiscales y monetarias deben estar acompañadas de la implementación de políticas industriales, agrícolas y comerciales que coadyuven a alcanzar la meta del crecimiento económico, además de mantener los equilibrios macroeconómicos en el mediano y largo plazos.

De este modo, se busca un nuevo paradigma económico que sea completo y promueva el gasto de capital en sectores clave. Asimismo, debería vincular ciencia y tecnología con el aparato productivo, de tal manera que se puedan desarrollar la agricultura y la industria, principalmente, además de ampliar los ingresos gubernamentales, tener una reforma fiscal progresiva y, por tanto, un mayor crecimiento económico.

REFERENCIAS

Banco Mundial [2022], *GDP growth*, recuperado de <<https://bit.ly/3LjhrJh>>.

- Banxico [2022a], *Reporte analítico. Información revisada de comercio exterior*. Junio 2022, recuperado de <<https://bit.ly/3PvbBae>>.
- Banxico [2022b], *Informe Trimestral Enero-marzo 2022*, junio de 2022 (archivo pdf), recuperado de <<https://bit.ly/48mQdM3>>.
- Banxico [2022c], *Análisis de la Relación de Largo Plazo entre las Exportaciones y las Importaciones de Bienes de Uso Intermedio No Petroleros de México*. Informe trimestral julio-septiembre 2022, recuadro 2: 30-32, recuperado de <<https://bit.ly/44MMjJf>>.
- Banxico [2022d], *Sistema de Información Económica*. Banxico.org.mx. Recuperado de <<https://cutt.ly/nwWKGs4y>>.
- Blanchard, O. [1990], Suggestions for a new set of fiscal indicators. *OECD Economics Department, Working Paper*, 79, abril, <<https://cutt.ly/jwWKGmFE>>.
- Carrasco, C. A. y Tovar-García, E. D. [2022], “La restricción externa de México y la composición del comercio en un enfoque bilateral”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 52 (204): 113-140, <<https://bit.ly/44S1yJT>>.
- Clavellina, J. L. y Badillo, L. A. [2022], *La inversión pública y su aporte al crecimiento*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), <<https://cutt.ly/SwWKHWkP>>.
- Enders, W. [1995], *Applied econometric. Times series*, Wiley, Nueva Jersey.
- Engle, R. y Granger, C. [1987], Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing. *Econometrica*, 55: 251-276, <<https://cutt.ly/AwWKJfK0>>.
- FRED [2022], [Stlouisfed.org](https://fred.stlouisfed.org); Federal Reserve Bank of St. Louis, <<https://cutt.ly/6wWKKyU>>.
- IMF [2022], *World Economic Outlook*, octubre de 2022, recuperado de <<https://bit.ly/3PxnNfK>>.
- IMSS [2022], *Datos Abiertos IMSS*. [Imss.gob.mx](https://datos.imss.gob.mx). <<https://cutt.ly/bwWKKJho>>.

- Inegi [2022], *Banco de indicadores*. Inegi.org.mx. recuperado de <<https://cutt.ly/4wWKK3H3>>.
- Johansen, S. [1993], *Recursive estimation in cointegrated VAR Models*, Copenhagen, University of Copenhagen, Institute of Mathematical Statistics, pre-print: 93-1.
- Johansen, S. [1991], “Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in gaussian vector autoregressive models”, *Econometrica*, vol. 59, núm. 6: 1551-1580.
- Johansen, S. [1988], “Statistical analysis of cointegration vectors”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 12, núm. 1-2: 231-54.
- Johansen, S. y Juselius, K. [1990], “Maximum likelihood estimation and inference on cointegration with applications to the demand for money”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 52, núm. 2: 169-210.
- Kalecki, M. [1954], “Theory of economic dynamics”, en Osiatynsky, J. (ed.), *Collected Works of Michal Kalecki*, vol. II, Oxford, Oxford University Press.
- Keynes, M. J. [1936], *La teoría general de la ocupación, interés y el dinero*, México, FCE.
- Lasa, A. J. [1997], “Los usos fiscales de la moneda y la soberanía monetaria: México 1970-1995”, *Investigación Económica*, 57 (219): 53-70, <<https://bit.ly/44JWoXq>>.
- Levy Orlik, N. [2016], “Política fiscal y desequilibrios económicos: el impacto de la composición del gasto público sobre el crecimiento de la economía mexicana”, *Economía UNAM*, 13 (39): 82-105, <<https://cutt.ly/TwWKLH4J>>.
- Levy Orlik, N. [1996], “El debate sobre la dicotomía real monetaria de la escuela neoclásica y sus implicaciones para la política monetaria y fiscal”, *Investigación Económica*, 56 (215): 77-96, <<https://bit.ly/4672XV8>>.
- López, J. [2008], “Una reconsideración de las perspectivas económicas de México”, *Economía e Sociedade, Campinas*, 17 (1): 677-694, recuperado de <<https://bit.ly/45MCvjA>>.

- López, J., Sánchez, A. [2008], “Short-run macroeconomic effects of trade liberalization in Latin America”, *Economie Appliquée*, vol. 61, núm. 3: 5-34.
- López, J., Sánchez, A. y Spanos, A. [2011], “Macroeconomic linkages in Mexico”, *Metroeconomica*, vol. 62, núm. 2: 356-385, <<https://cutt.ly/nwWKZgFC>>.
- Moguillansky, G., y Titelman, D. [1994], “Inflación, déficit público y política cambiaria: los casos de Argentina, Chile y México”, *Investigación Económica*, 54 (207): 85-154, <<https://bit.ly/45LUt5N>>.
- Moreno-Brid, J. C. [2002], “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación Económica*, 62 (240): 13-50, recuperado de <<https://bit.ly/3sP4FvS>>.
- Moreno-Brid, J. C. [1999], “Mexico’s economic growth and the balance of payments constraint: a cointegration analysis”, *International Review of Applied Economics*, 13 (2): 149-159, <<https://cutt.ly/PwWKXy0w>>.
- Ostry J. D, Ghosh A. R., Kim J. I. y Qureshi M. S. [2010], “Fiscal space”, *IMF staff position note*, <<https://bit.ly/48l53ma>>.
- Paz, P. [2021], “Juan Noyola Vázquez: precursor de la vertiente progresista del pensamiento estructuralista latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, 88 (350): 677-694, <<https://cutt.ly/YwWKXGmI>>.
- Sánchez, A. [2020], “Sostenibilidad fiscal, la inversión productiva y el crecimiento económico en México”, *Contaduría y Administración*, 66 (4): 1-81, recuperado de <<https://cutt.ly/qwWKX1Km>>.
- Sánchez, A. y López-Herrera, F. [2020], “Tasa de política monetaria en México ante los efectos de covid-19”, *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 15 (3): 295-311, recuperado de <<https://bit.ly/44GOw97>>.
- SHCP [2020], “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto, <<https://bit.ly/3r6Ulie>>.

- Spanos, A. [1990], “The simultaneous equations model revisited: statistical adequacy and identification”, *Journal of Econometrics*, vol. 44, núm. 1-2: 87-108.
- Talvi, E. y Végh, C. A. [1998], “Fiscal policy sustainability: a basic framework”, *IDB Working Paper 107*, <<https://cutt.ly/wwWKCYAb>>.
- Thirlwall, A. P. [1979], “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*, vol. 32, núm. 128: 45-53.
- Trehan, B. y Walsh, C. E. [1988], “Common trends, the government budget constraint, and revenue smoothing”, *Journal of Economics and Dynamics and Control*, 12 (2-3): 425-444, <<https://cutt.ly/gwWKC1rT>>.
- Villareal, H. y Villa S. [2021], “Medición del espacio fiscal en México”, *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 52, número especial en honor de Jaime Ros, <<https://cutt.ly/DwWKVsrG>>.

3. MÉXICO ENTRE VUELCOS Y EXTRAVÍOS: LA URGENCIA DE UN COMPROMISO FUNDAMENTAL

Rolando Cordera

INTRODUCCIÓN. ENTRE APERTURAS Y DISONANCIAS

Lo que hoy podríamos señalar como arco unificador del (mal) desempeño de la economía política emanada del cambio estructural, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y demás decisiones globalizadoras, es la disonancia. Falta de correspondencia entre las oportunidades de expansión productiva (asociadas a la apertura y al cambio estructural) y las decisiones dominantes en la conducción económica general por parte del Estado (control de las finanzas públicas y predominio de la política monetaria). Política que, desde la firma del Tratado en 1994, ha mantenido el crecimiento económico al borde del estancamiento.

Si hubiera que hacer una gran suma habría que decir que los resultados de estos largos años de transformaciones son desiguales: del todo insatisfactorios en términos del crecimiento económico y de la calidad de los empleos (no sólo predomina la informalidad laboral, también los bajos salarios entre más de la mitad de la población ocupada); una notable estabilidad financiera que hasta ahora abarca al tipo de cambio y, por último pero no al último, la todavía conservación de un sistema político plural que ha permitido de manera ordenada y pacífica la alternancia en todos los niveles de gobierno.

No hemos crecido lo calificado de mínimo socialmente necesario tan sólo porque hemos decidido, en los hechos duros de la política económica, no hacerlo. Haber asumido como criterios inapelables, como claves maestras en el manejo de la economía, la estabilidad macroeconómica (control de la deuda pública externa y el mantenimiento de una relación “adecuada” entre deuda y producto interno bruto [PIB]), nos han alejado del crecimiento.

RELATO DE UNA DIVERGENCIA

México es un relato maestro y lúgubre de una divergencia,¹ discrepancia que se ha mantenido hasta romper las expectativas generadas en 2018, con la llegada a la presidencia de López Obrador, de que el país pudiera cursar un nuevo momento de evolución económica, lo que no ha sido así. No sólo se han adoptado decisiones económicas contrarias al crecimiento, sino que en medio de la crisis sanitaria el gobierno se abstuvo de tomar medidas significativas de apoyo a cientos de miles de pequeñas y medianas empresas y sus trabajadores frente a los efectos económicos derivados de la pandemia. Baste decir que en 2020 el PIB registró una caída mayor a 8%, con lo que eliminó en meses el avance, del todo insuficiente, que se había registrado entre 2010 y 2018.

México ha fracasado en la tarea del desarrollo, asegura José Casar:

...luego de 1981, México enfrentó un “colapso del crecimiento” del que no se ha recuperado: el crecimiento promedio de los últimos 37 años ha sido de 2.2% anual; de la crisis financiera

¹ Término que en economía política o del desarrollo quiere decir caída del crecimiento del PIB, estancamiento secular, oscilaciones por debajo de esos mínimos indispensables para la vida digna.

internacional de 2008 a la fecha, ha sido de 2.1%, apenas por encima del crecimiento de la población. [Y remata:] Resulta inescapable la conclusión de que México ha fracasado en la tarea del desarrollo, que no es otra que la de aprovechar las posibilidades productivas [...] para elevar el nivel de vida de la población [Casar, 2019].

De hecho, si se incluye el año 2021, en términos de nivel de producto por habitante estaríamos alrededor de 3.7% arriba de 2000, un porcentaje anual promedio de 0.018% en lo que va del siglo, o sea prácticamente cero² [OCDE, 2022].

De acuerdo con datos del PIB y de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en pesos constantes o “reales” de 2013 tenemos que entre 2000 y 2020 el crecimiento anual ha sido de 0.076% (en 20 años un aumento de 1.5% en el PIB per cápita), y en torno a 5% si se considera la recuperación de 2021. En lo que hace al PIB por habitante, entre 1950 y 1981 creció anualmente 3.4%, tasa mayor que la registrada en lo que va de este siglo, incluso antes de la pandemia.

CLAROSCUROS DEL TRAYECTO

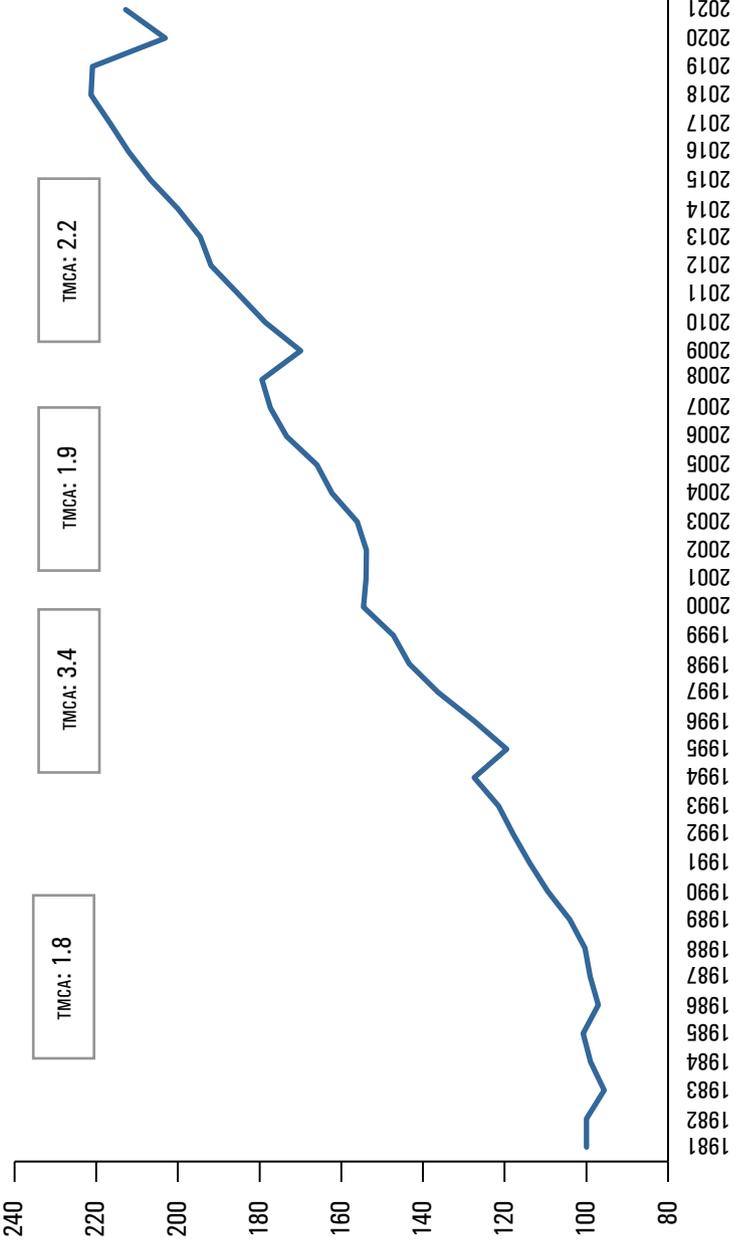
Nuestro desarrollo es, ha sido, lienzo de claroscuros, avances y retrocesos. En los últimos 40 años, el país se volcó a construir una economía abierta y de mercado, inscrita en los intercambios intensos y acelerados que conformaban la nueva globalización que se abría paso. Y de cierta manera, el objetivo se logró: México se convirtió en uno de los grandes exportadores industriales, no sólo de bienes ligeros sino de productos tecnológicos y automotrices, sin duda característicos de cambios

² Datos calculados en “paridad de poder de compra” para hacer comparaciones internacionales y publicados recientemente en OCDE [2022], <<https://cutt.ly/AwWKNaJ5>>.

importantes en las estructuras productivas y de intercambios con el exterior. Empero, dicha evolución ha mostrado grandes faltantes: el retraimiento del Estado como encargado de sentar las bases mínimas necesarias para una mejor distribución social y regional de los frutos del crecimiento económico, así como el empeño estratégico, económico y de formación de cuadros técnicos y científicos dispuestos al cambio y el liderazgo, expresamente orientado a crecer y generar los empleos necesarios. Las siguientes gráficas muestran cómo las disonancias de la estrategia adoptada a fines del siglo, junto con los bajos índices de crecimiento del PIB, la persistente concentración del ingreso y de la riqueza, y una histórica penuria fiscal han configurado una imagen contrahecha y desigual (tanto social como local y productivamente) del México contemporáneo. Podemos advertir que desde los primeros años de la década de 1980 se interrumpió la trayectoria de expansión que el país venía registrando (superior a 6% promedio anual) y, tras varios años de estancamiento, empezó una recuperación que pronto se vio frenada por la crisis de 1994. Luego, tras ser superados sus peores momentos, el desempeño económico recuperó el paso y llegó a promediar 3.4% anual, el mejor de los últimos 30 años (se mantuvo hasta el cambio de siglo); sin embargo, este siglo XXI vuelve a registrar un desarrollo insuficiente y mediocre, tanto desde una perspectiva histórica como desde los pobres coeficientes de salud, educación y distribución de los ingresos.

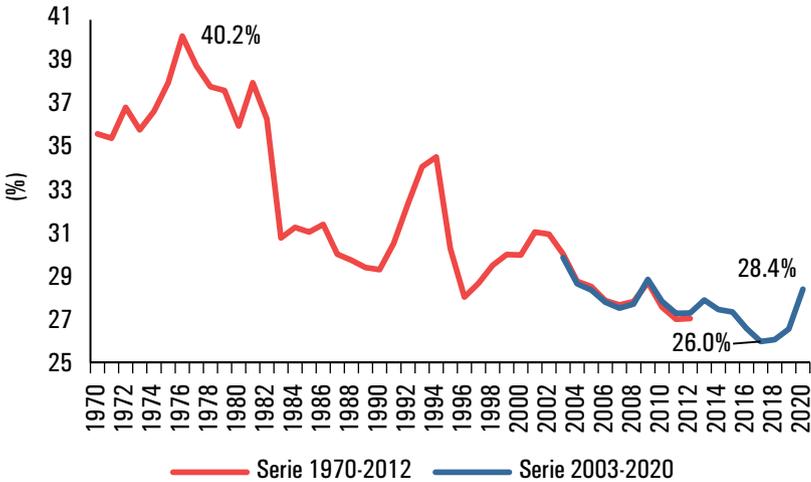
Si se observa el PIB en términos de la participación de las remuneraciones de los trabajadores, sin ajustar por ingresos mixtos, se advierte que desde la época del milagro mexicano, la segunda mitad de la década de 1970, cuando alcanzaron su pico máximo al representar 40% del PIB, la caída no se ha detenido ya que en las siguientes tres décadas hubo un declive constante (hasta llegar a 26%, su punto más bajo), para mostrar un incipiente repunte en 2020 (28.42%) como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 1. Evolución del PIB de México, 1980-2021. 1980 = 100



Fuente: elaboración con base en Sistema de Cuentas Nacionales, Inegi (varios años).

Gráfica 2. Distribución funcional del ingreso: participación de las remuneraciones en el PIB. México, 1970-2020

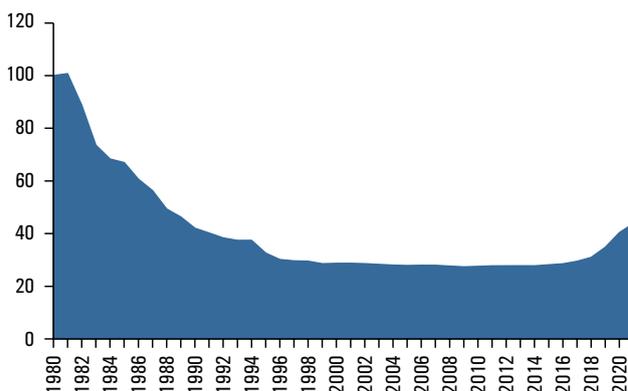


Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Inegi (varios años). Para la serie de 1970 a 2012, se utiliza el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM)-cuentas por sectores institucionales base 2008; para la serie 2003 a 2020, se utiliza SCNM-cuadros de oferta y utilización. No se ajusta por ingresos mixtos brutos.

Desigual distribución que, en parte, se explica por la precarización histórica del salario mínimo; baste considerar que al principio de la década de 1980, iniciado ya el ajuste para pagar la deuda externa, el salario se ubicó 30% abajo del valor que tenía para recuperarse en los últimos años (poco más de 40%) como resultado de los esfuerzos del gobierno federal en cuanto a la política salarial se refiere (véase gráfica 3).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en 2005 casi la mitad de la población ocupada (46%) ganaba hasta dos salarios mínimos, mientras que la población trabajadora con más de cinco salarios mínimos representaba 10.5%. Para 2021, quienes reportaban ganar hasta dos salarios mínimos pasaron a 68%, mientras que sólo 2.3% reportaba ganar más de cinco salarios mínimos [Inegi, 2022].

Gráfica 3. Salario mínimo real, 1980-2021. Índice 1980=100



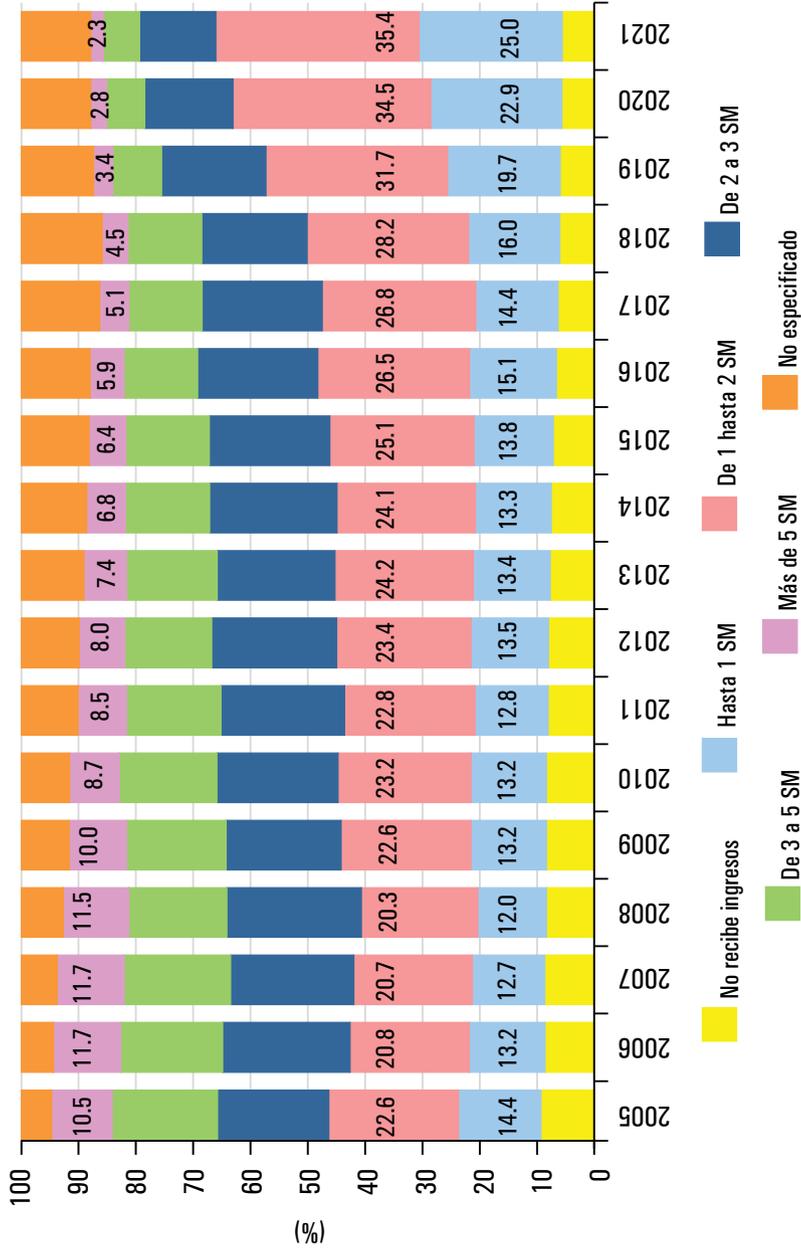
Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) e Inegi (varios años).

PRIMEROS E IMPRESCINDIBLES PASOS

El país precisa crecer. Aumentar sostenidamente el empleo productivo y bien remunerado, crear capacidades de producción y gestión de bienes públicos, directamente vinculados con la protección social y la rehabilitación del hábitat. Es urgente trazar un nuevo curso para la economía que conlleve a una transformación gradual, pero constante, del Estado y de las relaciones sociales primigenias del país.

Como el país no cuenta con espacio fiscal, toca al Estado y al sistema político en su conjunto convocar a la sociedad a crearlo mediante una reforma fiscal que sea recaudatoria y redistributiva a la vez. Sólo así podremos hablar de un futuro mexicano alejado permanentemente de este presente de pobreza y empobrecimiento. Por lo demás, es de esta manera que podrá darse sustento a un aumento significativo del gasto público destinado a crear las condiciones necesarias para retomar el proceso de formación de capital y crecimiento y, al mismo tiempo, rehabilitar y ampliar las políticas públicas para la protección y el mejoramiento social.

Gráfica 4. Población ocupada por nivel de ingreso (salarios mínimos).
Porcentaje del total de ocupados, 2005-2021



Fuente: elaboración con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Inegi (varios años).

Conviene tener presente que, a la vista de nuestras precariedades y rezagos acumulados, se requieren tasas de crecimiento anual superiores a 4% y, además, contar con recursos que sostengan un gasto público equivalente a 25% del PIB (hoy está en niveles de 2016 [Banxico, 2022],³ y el ingreso per cápita en el ámbito es de 2013), porcentajes que se antojan lejanos si, por ejemplo, atendemos a la formación bruta de capital fijo público que ahora se encuentra en sus niveles más bajos de los últimos 30 años.⁴

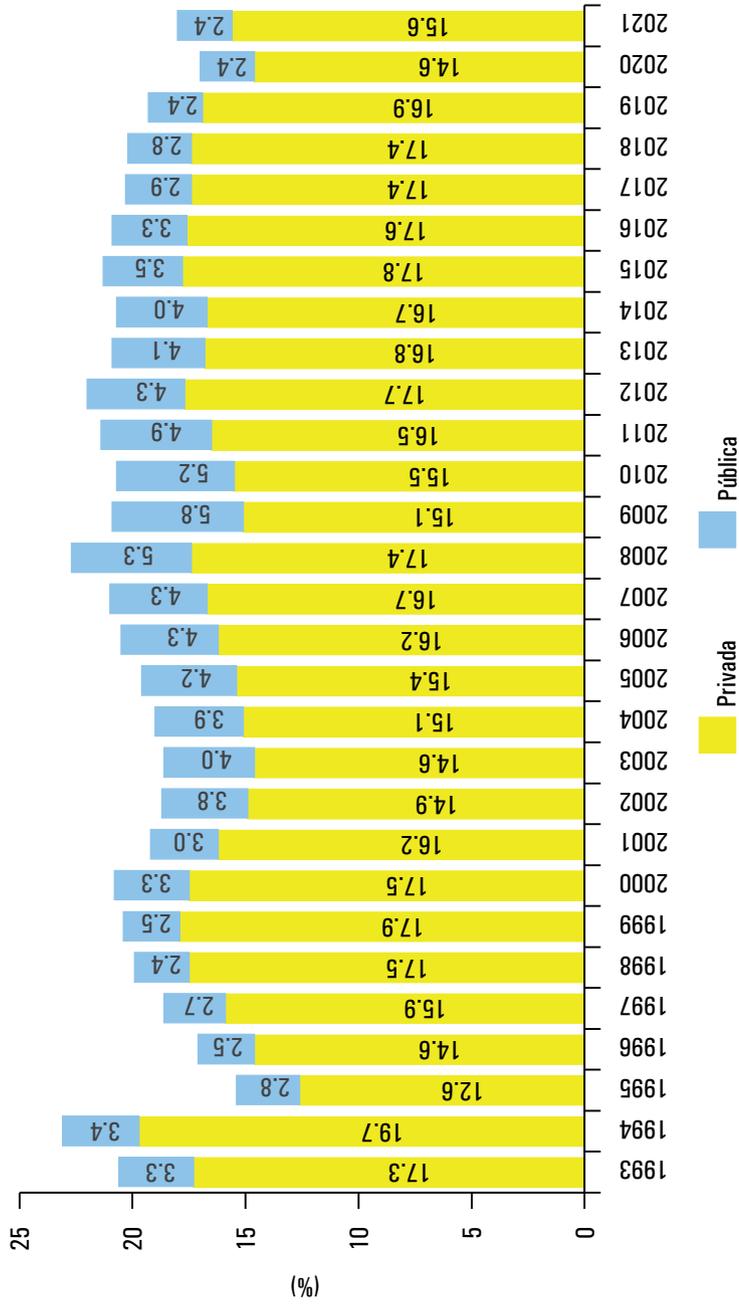
Requerimos sumar voluntades, consensar un renovado contrato social que empuje una gran reforma fiscal redistributiva, como prólogo indispensable de una reforma hacendaria integral. Una reforma estatal que permita aumentar sobremanera el gasto público destinado a crear las condiciones necesarias para retomar el proceso de formación de capital y crecimiento y, a la vez, rehabilitar y ampliar las políticas públicas para la protección y el mejoramiento social.

La viabilidad de un compromiso como el esbozado dependerá de la definición clara de sus alcances, los fines propuestos y los medios para lograrlos; el Congreso —por ejemplo— podría ser foro permanente de deliberaciones tendientes a confeccionar ya una reforma hacendaria y un programa nacional de inversiones. Si bien el contexto actual no se presenta fácil: una inflación que se dispara en el mundo entero alcanzando a los alimentos, los energéticos y sus derivados, lo que incide significativamente en el salario real y en el consumo, acentuando las carencias y dificultades, sí es posible enderezar el rumbo.

³ Además, de acuerdo con la encuesta de expectativas de especialistas que publicó el Banco de México en junio, se espera un crecimiento del PIB para 2022 de 1.73% y de 1.94% para 2023.

⁴ Contracción en la inversión pública que nos ubica por debajo de lo recomendado por el Banco Mundial para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (entre 2015 y 2021 la inversión pública habría pasado de 5.1 a 3.3% del PIB).

Gráfica 5. Formación bruta de capital, 1993-2021, como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración con base en Inegi (varios años).

CONCLUSIONES

Una política que se enfoque en las transformaciones estructurales necesarias para el desarrollo incluyente [ha postulado el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo] supone algunos prerequisites y facilitadores: el diálogo y el acuerdo social, alcanzar condiciones de seguridad y paz, fortalecer las capacidades del Estado para la gestión del desarrollo, reconsiderar el papel del trabajo, lograr un ambiente favorable para la inversión y desplegar una acción internacional que, en el nuevo contexto global, fortalezca la cooperación regional y subregional y las negociaciones multilaterales [...] también [...] fortalecer las instituciones de la democracia representativa, en particular, el diálogo en el Congreso como vía para llegar a acuerdos nacionales en los diversos temas [Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2021].

Es imprescindible plantearnos una reforma estatal a fondo, desde lo financiero y fiscal hasta el fortalecimiento de las capacidades de investigación y control del Poder Legislativo, vía democrática para erigir un Ejecutivo eficiente, eficaz y democrático, plenamente legitimado ante una sociedad como la mexicana: plural, exigente y en movimiento.

REFERENCIAS

- Banxico [2022], *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en la economía del sector privado*, obtenido de <<https://bit.ly/3EvZWlt>>.
- Casar, J. [2019], “Política económica y perspectivas de crecimiento”, *Economía UNAM*, vol. 16, núm. 46: 24-33, <<https://bit.ly/3Ey1mf5>>.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo [agosto de 2021], *Renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo en México*, obtenido de <<https://bit.ly/3ZaC3ZU>>.

Inegi [2022], *ENOE*, obtenido de <<https://bit.ly/3LjLpgq>>.
OCDE [2022], *Estudios económicos de la OCDE: México 2022*, París,
OCDE Publishing, <<https://cutt.ly/DwWK9E9u>>.

SECCIÓN II
EXPORTACIÓN MANUFACTURERA:
VALOR AGREGADO Y TRABAJO EN INDUSTRIAS CLAVE

4. DE LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA A LA INCORPORACIÓN DE VALOR NACIONAL. EXPERIENCIAS DE CADENAS GLOBALES DE VALOR EN MÉXICO

Jorge Basave
Paty Montiel
y Seyka Sandoval

INTRODUCCIÓN

La ubicación internacional de las subsidiarias de empresas multinacionales (EMN) ha respondido desde sus inicios a una estrategia específica de expansión empresarial para penetrar nuevos mercados, aprovechando las ventajas que les ofrece para sus propósitos y capacidades productivas una región, un país o una ciudad determinada. Con el desarrollo de los encadenamientos productivos globales de la década de 1980 a la fecha, el propósito se amplió con el objetivo de segmentar su proceso productivo, abatiendo costos.

En el caso de México, existen una serie de ventajas logísticas, macro y mesoeconómicas, que han atraído inversión extranjera directa (IED) y detonado la configuración de amplias cadenas globales de valor (CGV)¹ en varias industrias y

¹ Las categorías conceptuales más aceptadas para analizar y evaluar la complejidad de este proceso son las de cadenas globales de valor (CGV), derivadas del concepto de *global commodity chains* (desplazado debido a que *commodity* es un término restrictivo a insumos y productos básicos) y la de redes mundiales de producción (RMP) [Porter, 1986 y 1990; WIR, 1993; Gereffi, 1994 y 1996; Gereffi y Korzeniewics, 1994; Hopkins y Wallerstein, 1994; Borrus, 1997; Kaplinsky, 2000a y 2000b: 32-34; Gereffi y Sturgeon, 2013: 337-351; Fernández, 2017: 85-131; Trevignani *et al.*, 2022: 6-15].

localidades específicas en el centro y el norte del territorio nacional. La política macroeconómica de México, especialmente la implementada con la apertura durante las décadas de 1980 y 1990, así como la estabilidad política y la colindancia con el extenso mercado estadounidense, han sido la plataforma original de atracción de IED hacia México. Sobre esta base, se ha fundamentado la actividad exportadora manufacturera nacional durante los últimos 37 años.²

El dinamismo de las CGV en el territorio nacional en las cuales las macroempresas extranjeras comandan los procesos productivo y comercial, y a los que se integran como proveedores a distintos niveles un gran número de empresas nacionales de diferentes tamaños, se debe, en general, a las estrategias de inversión de dichas EMN; es decir, sobre todo a su lógica empresarial sin expresar encadenamientos productivos locales en una magnitud significativa.

La lógica de este proceso de inversión y operación de CGV ha prevalecido desde mediados de la década de 1980. La política económica nacional se ha centrado en la atracción de IED para impulsar el crecimiento y el empleo en un modelo exportador, potenciado después por la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). El objetivo de este capítulo es estudiar las características de la integración de las manufacturas mexicanas a las CGV. El estudio se realizó sobre la base de una extensa revisión de la literatura que permitió identificar consensos y un diagnóstico general del fenómeno. Realizamos una caracterización cuantitativa con arreglo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y un análisis cualitativo de casos seleccionados para destacar

² La exportación de manufacturas mexicanas tuvo un primer impulso desde finales de la década de 1960 hasta la mitad de la siguiente década [Nafinsa, 1978], posteriormente disminuyó hasta que se abrió la economía y entre 1985 y 1987 el sector manufacturero (no maquilador) creció -41% anual promedio [Basave, 2001: 41-47] y por arriba de 18% durante la mayor parte de la década de 1990 [Dussel, 2003].

tendencias generales y emergentes en industrias seleccionadas y generación de valor agregado doméstico.

La hipótesis sobre la que se estructura esta investigación es que la ausencia de capacidades competitivas de las empresas nativas restringe la producción y participación del valor agregado doméstico en las exportaciones, e impide el escalamiento industrial, reiterando vínculos de integración con base en el costo relativo de la mano de obra y localización geográfica.

Los resultados presentan logros alcanzados importantes pero parciales. La política macroeconómica ha mostrado sus límites y sus vulnerabilidades al carecer de una estrategia integral de fomento a la operación de CGV que propicie la transferencia tecnológica, el incremento de la productividad en todos los eslabones de la cadena y la integración de proveedores nacionales en procesos continuos de escalamiento industrial.

La estructura del trabajo es la siguiente: un primer apartado sobre referentes teóricos; en el segundo, se realiza un análisis sectorial y espacial de las exportaciones manufactureras en México y de la composición del valor agregado que generan; en el tercero, se hace un breve recuento de políticas públicas exitosas en las redes de producción de tres industrias seleccionadas: electrónica, automotriz y aeroespacial; en el cuarto y último apartado, se plantea una propuesta de política industrial flexible como factor fundamental para una nueva estrategia que propicie una mayor participación de valor agregado nacional en el sector exportador manufacturero.

REFERENTES TEÓRICOS PARA LA INTERVENCIÓN EN LAS CGV

Las posibilidades de agregar mayor valor nacional en redes de producción se alcanzan incorporando mayores niveles de conocimiento tecnológico [Osawa, 1992; Hobday, 1997; Child y Rodríguez, 2005; Bonaglia *et al.*, 2007], elevando la composición de la inversión y con ello la productividad mediante la innovación,

que por lo general es introducida por las compañías líderes de la red. En este sentido, la clave para los países en desarrollo se encuentra en el aprendizaje y la adopción tecnológica.

El primer paso es identificar la forma en que se produce la difusión de aprendizaje tecnológico y administrativo hacia atrás en industrias específicas y, para lograrlo, el objeto de estudio debe ser la red [Holl y Rama, 2014: 43-45]. Desde nuestra perspectiva y la de las expectativas de desarrollo económico, la actividad de una EMN (concentradora de conocimiento tecnológico) que no se vincula con proveedores locales (sujetos de aprendizaje), ni derrama dicho conocimiento, es claramente incompleta y fallida [Monga, 2013: 213-217; Mazzucato, 2021: 14-22; Fitzgerald y Kuttner, 2021: 29-34]. La falla puede ser resarcida por las políticas públicas.

Para avanzar en este sentido, tomamos en consideración la distinción de Gary Gereffi entre tres tipos de políticas sectoriales [Gereffi, 2017: 70], centrándonos en aquellas orientadas a las CGV “...que aprovechan los vínculos y dinámicas existentes en la cadena de suministros internacional para mejorar la función de un país en las cadenas de valor regionales o internacionales”. El propósito es intervenir en las cadenas para fortalecer eslabones específicos, vínculos entre empresas y la creación de nuevos eslabones que beneficien un sector industrial o a las empresas participantes menos fuertes [Pietrobelli y Staritz, 2017: 141-143; Ernst y Naughton, 2015: 121-124].

El aprendizaje, como vehículo para la acumulación de conocimiento en los actores locales, se produce en la interacción entre agentes. La literatura ha privilegiado el análisis de los *spillovers* entre empresas, desde el actor que es poseedor del conocimiento tecnológico y lo “derrama”. Visto desde el otro extremo, es necesario destacar la aptitud y capacidades de quien lo recibe, lo que en una cadena establecida implica diferenciar entre la explotación (aprendizaje de primer orden) y la exploración (aprendizaje de segundo orden) que se lleva a cabo [Noteboom, 2000: 54]. Lo segundo requiere políticas explícitas (empresariales e institucionales) y capacidades reales

de absorción de los receptores [Liu y Buck, 2007: 359; Mendes *et al.*, 2012: 220-221]. A tal efecto, debemos contar con que el entorno seleccionador es en gran medida socialmente construido [Noteboom, 2000: 171], al igual que los eslabones de una cadena y, por consiguiente, estos pueden ser redefinidos [Hopkins y Wallerstein, 1994: 18]. Debe trabajarse en esta construcción con políticas públicas.

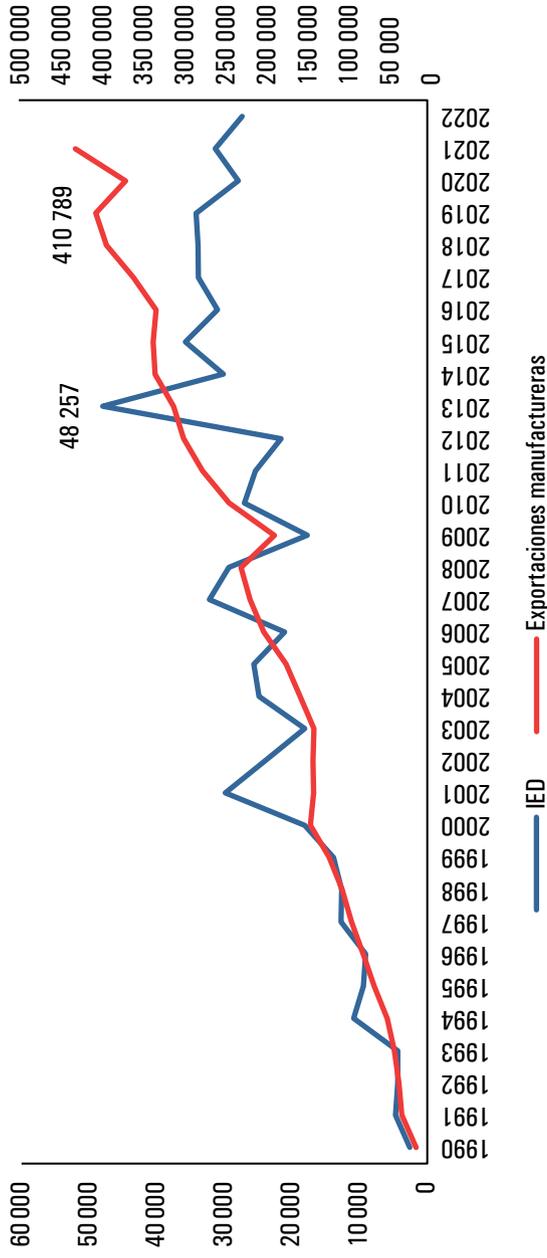
Para determinar en cuáles eslabones de la cadena se encuentra concentrado el conocimiento tecnológico y en cuáles es posible incrementarlo, es necesario mapearla e identificar a los actores y la jerarquía entre ellos (modelos de gobernanza). Para que la “transmisión de tecnología” sea efectiva, se requiere implementar una estrategia concertada entre empresas e instituciones que ponga su atención en la exploración y localización de tecnologías específicas. Al respecto, Dieter Ernst y Barry Naughton introducen el concepto de *technology sourcing* [2015: 119]. Se trata del paso previo a la “apropiación” de tecnología como se ha estudiado, entre otros, para los casos de España [Holl y Rama, 2014] y China [Di Mini *et al.*, 2012: 196-197].

Esto requiere de la actividad de especialistas y/o centros de investigación en los clústeres de industrias específicas, cada una de las cuales presenta características diferentes. Un aspecto distintivo en México es el alto contenido importado en las CGV exportadoras y el bajo valor agregado nacional que se ha conformado dependiendo de la propia trayectoria histórica en la construcción y asentamiento de la industria, con el antecedente directo de la etapa de sustitución de importaciones.

ANÁLISIS SECTORIAL Y ESPACIAL DE MÉXICO

Desde el proceso de apertura sustentado en la atracción de IED y una industrialización orientada a las exportaciones, la tendencia de la IED total y las exportaciones manufactureras ha sido creciente en el largo plazo (gráfica 1).

Gráfica 1: México. Inversión Extranjera Directa y Exportaciones manufactureras (1990-2021), millones de dólares



Fuente: elaboración propia con base en datos de Banxico, Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Energía, Inegi, Balanza Comercial de Mercancías de México. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIIEG), Información de interés nacional, consultado el 12 de noviembre de 2022, en Banco de Información Económica (BIE), <inegi.org.mx>.

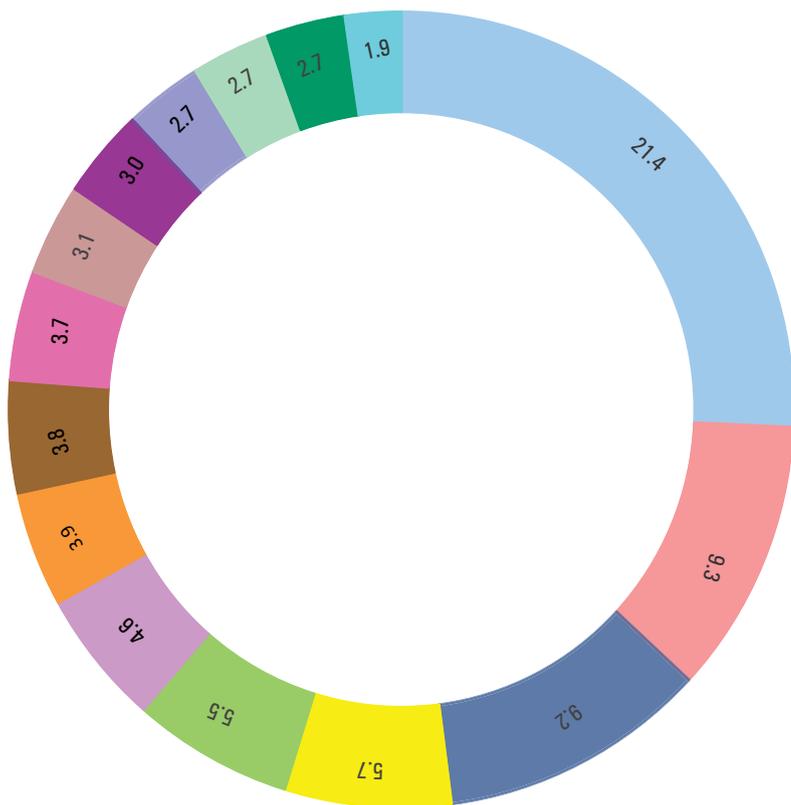
México se ha comportado como una economía “seguidora”, considerando pautas “exógenas” a la economía nacional, definidas por las estrategias de expansión de la IED cuyo destino específico se ha visto incentivado por ventajas de localización geográficas y de política pública macroeconómica en materias fiscal, laboral y ambiental.

Los resultados muestran una distribución de la IED, se privilegian las zonas norte y centro de México que, en conjunto, concentran 83% del *stock* acumulado (515 450 millones de dólares) entre 1999 y el primer trimestre de 2021 (con la excepción del estado de Veracruz) (véase gráfica 2). De estas regiones del país proviene también el grueso de las exportaciones manufactureras y dos subsectores manufactureros: el equipo de transporte (336) y la industria alimentaria (311) representan aproximadamente la mitad del personal ocupado en la industria en 2022 (gráfica 2).

Exportaciones manufactureras y liderazgo de empresas macro

La dinámica exportadora mexicana excluye a las empresas micro y pequeñas, que sólo presentan integraciones indirectas que no contribuyen a un desarrollo de redes locales de proveeduría estable. Los montos de exportaciones de las empresas grandes son casi 300 veces mayores que los de las pequeñas y medianas [Park *et al.*, 2019: 36]. Las primeras exportan una mayor variedad de productos y se advierte una concentración en el destino en el marco del tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El 90% de las exportaciones se explican por Estados Unidos y Canadá, y las grandes empresas tienen una mayor especialización en la exportación de media y alta tecnología versus recursos naturales. En México, el núcleo exportador principal representa alrededor de 1% del universo total de empresas exportadoras [Park *et al.*, 2019: 52 y 57]. Las empresas exportadoras macro, por número

Gráfica 2. IED destino por estados de la República Mexicana, acumulada 1999-2021 1T (porcentajes)



- | | | |
|--|--|--|
|  Ciudad de México |  Nuevo León |  Estado de México |
|  Chihuahua |  Jalisco |  Baja California |
|  Coahuila |  Guanajuato |  Tamaulipas |
|  Veracruz |  Querétaro |  Sonora |
|  San Luis Potosí |  Puebla |  Zacatecas |

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

de trabajadores (500+), representan 26% de las empresas manufactureras exportadoras medido en unidades; sin embargo, participaron con 88.5% del monto exportado en 2020 (véanse gráficas 3 y 4), mismo que se concentra en los dos subsectores ya mencionados, los cuales suman 60% de la exportación manufacturera. En el total de ambos subsectores, las macroempresas participan con 66% del monto exportado, lo que confirma la posición central que ocupan en la dinámica exportadora.

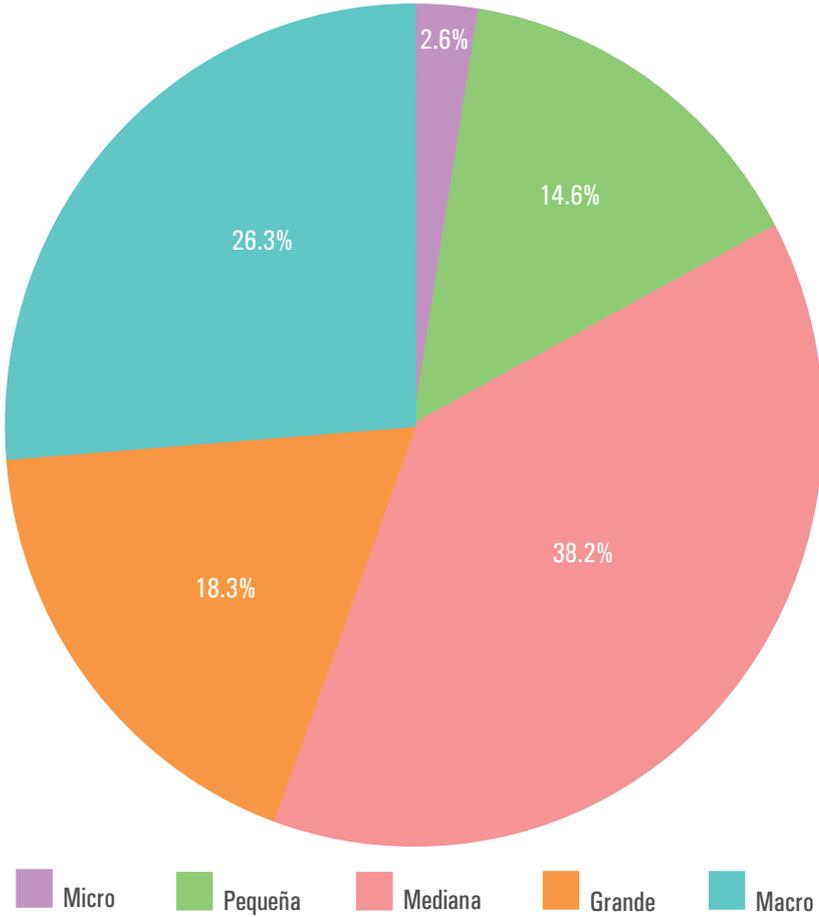
Las empresas de menor tamaño (1 a 50 trabajadores)³ no participan con más de 2% en el monto exportado de la industria electrónica y 8% en la fabricación de equipo de transporte para 2020. Las empresas en los estratos de 50 a 500 trabajadores elevan su participación entre 5 y 17% en el caso de la electrónica, y 13 y 23% en la fabricación de equipo de transporte. Las pequeñas y medianas empresas son el grueso del número de unidades económicas exportadoras (gráfica 3); sin embargo, como afirmamos, son las empresas macro las que dan cuenta de la dinámica de integración del sector manufacturero (gráfica 4).⁴

En fabricación de maquinaria y equipo (333), equipo de cómputo (334), accesorios y aparatos eléctricos (335) y transporte (336), paralelamente a un alto dinamismo exportador de las macroempresas, el resto de los sectores empresariales permanece estancado, como afirmamos en la hipótesis de este trabajo que confirma el límite del actual “modelo” exportador manufacturero mexicano (gráfica 5).

³ A diferencia del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), las empresas manufactureras de exportación se clasifican por tamaño en cinco rubros por número de trabajadores: 1-10, 11-50, 51-250, 251-500 y 501 y más. Estas empresas se denominan micro, pequeña, mediana, grande y macro, respectivamente.

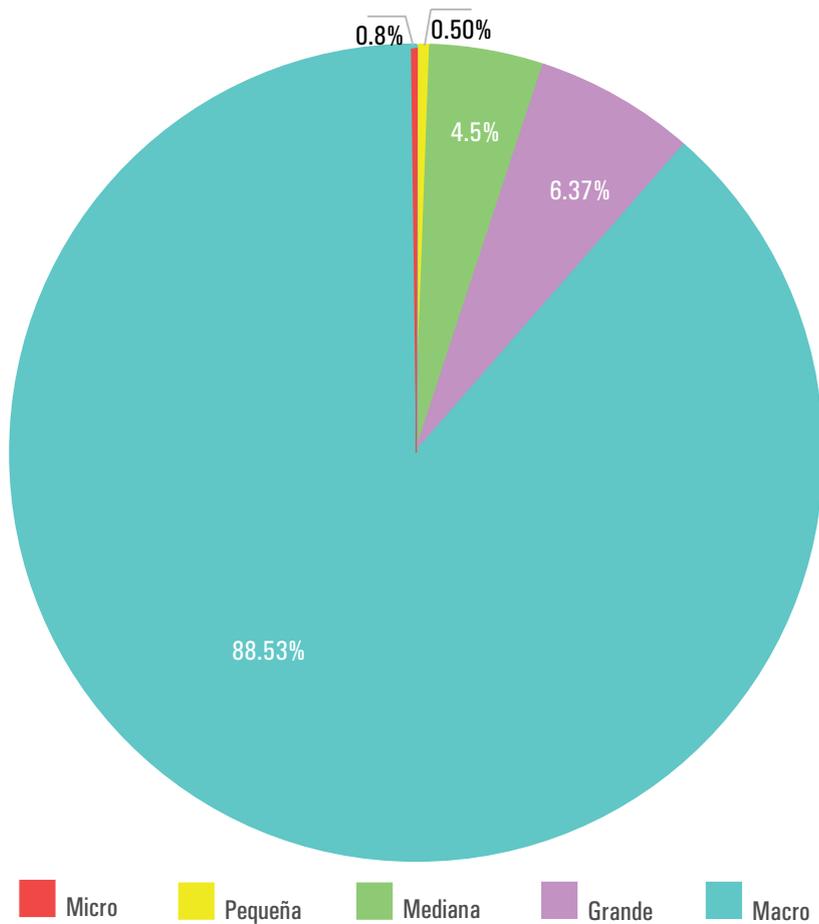
⁴ Si bien la evolución del número de unidades es creciente, el patrón mencionado antes se mantiene constante tanto en número de unidades como en la participación de los montos de exportación.

Gráfica 3. Participación de las empresas en la ocupación de personal según su tamaño



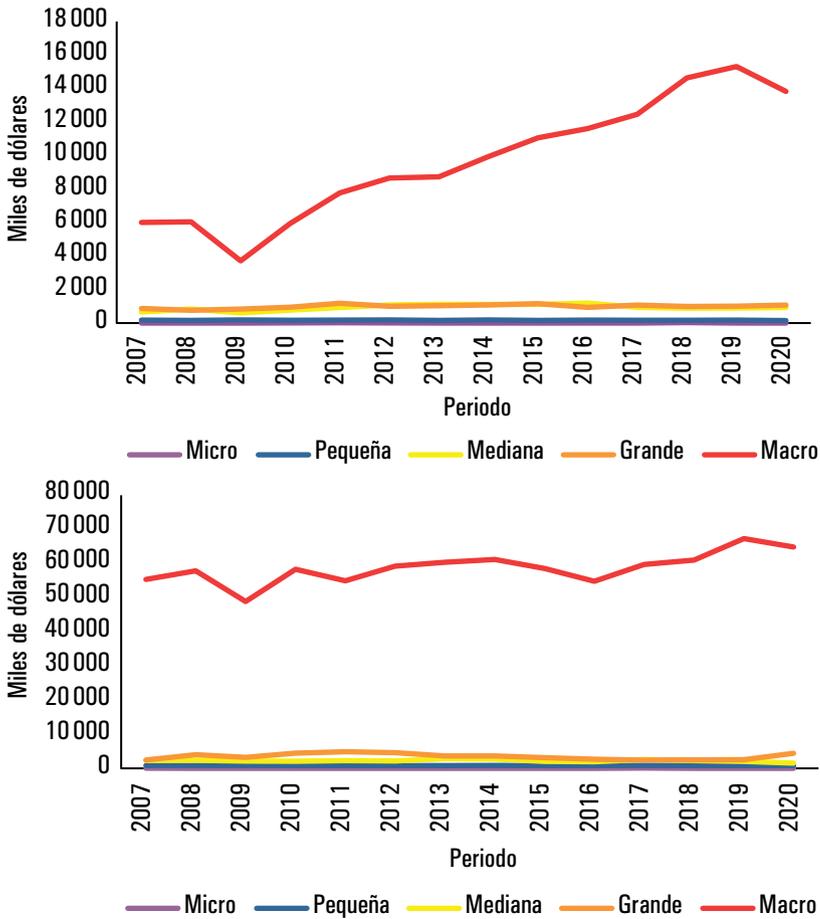
Fuente: Inegi [2021], perfil de empresas manufactureras de exportación.

Gráfica 4. Participación de las empresas en las exportaciones según su tamaño (miles de dólares)



Fuente: Inegi [2021], perfil de empresas manufactureras de exportación.

Gráfica 5. Subsectores seleccionados. Participación de empresas exportadoras por tamaño y monto de exportación en miles de dólares



Fuente: Inegi [2021], perfil de empresas manufactureras de exportación.

Concentración regional manufacturera

En este contexto de concentración en materia de subsectores y macroempresas, advertimos también especializaciones

productivas en la integración a los flujos de comercio en las entidades y regiones,⁵ medidos en la participación en las exportaciones totales por entidad.

En la franja norte (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) prevalece la industria electrónica y de transportes. En el primer caso, el estado de Chihuahua presenta la especialización más alta (54%), y en el segundo, Coahuila (65%). En el periodo de 2007-2009 en Nuevo León, la industria eléctrica perdió terreno como principal subsector para ceder el liderazgo a la fabricación de equipo de transporte; en Tamaulipas, de 2015 a 2018 fue la industria de transporte la que se desplazó al segundo lugar frente a la industria electrónica.

La región del norte-occidente (Baja California Sur, Durango, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas) destaca por su especialización en minería y agricultura, salvo Durango, que presenta tasas de participación de 30% en la fabricación de equipo de transporte como principal subsector exportador.

En la zona centro-norte (Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán y San Luis Potosí) aparece una mayor diversidad; en este caso, las especializaciones son: fabricación de equipo de transporte, minería, electrónica, agricultura y transportes. Los niveles de especialización superan el 50%, excepto San Luis Potosí.

En la región centro (Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) hay una clara especialización en la fabricación de equipo de transporte, excepto la Ciudad de México, que se especializa en industria química y eléctrica. En otra clasificación de la región central, la región denominada el Bajío (Aguascalientes, Guanajuato,

⁵ Las regiones se seleccionaron siguiendo el criterio de que "tuvieran características similares en términos de desigualdad versus crecimiento económico y su efecto en la movilidad social", de acuerdo con Delajara Marcelo y Graña Dositeo [2017], *Intergenerational social mobility in Mexico and its regions: results from rank-rank regressions*, documento de trabajo CEEY, núm. 06, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Jalisco, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas) predomina una alta especialización en la fabricación de equipo de transporte, con niveles de participación superiores a 50% en las exportaciones.

En la región sur (Campeche, Chiapas, Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán) la especialización se muestra para los tres primeros estados en la extracción de petróleo y gas; agricultura e industria alimentaria para Oaxaca y Veracruz, respectivamente; y minería en Guerrero. En Quintana Roo, pesca, caza y captura; y en Yucatán, “otras” industrias manufactureras.

La integración predominante a partir de dos subsectores como la fabricación de equipo de transporte y la industria electrónica, liderada por macroempresas, es evidencia de una alta concentración y dependencia, que implican un grado de vulnerabilidad considerable a cambios bruscos de las estrategias de expansión de las EMN o de las políticas de alianzas comerciales de los gobiernos sede de esas empresas. Identificamos retos de corto plazo de política industrial y comercial en el posible marco de un entorno de desaceleración económica con inflación, y perspectivas de inestabilidad.⁶ Los retos de largo plazo, por otro lado, plantean la reestructuración de los encadenamientos globales y la regionalización como estrategia de resiliencia ante la renovación tecnológica intensiva en automatización que se prevé para dichas actividades.

Valor agregado nacional en las exportaciones manufactureras

La participación de contenido nacional en el total de las exportaciones de las manufacturas de México⁷ para un periodo

⁶ Para el caso de México, diversas fuentes proyectan un crecimiento aproximado de 1.2% para el 2023 [IMF, 2022], *Perspectivas de la economía mundial, octubre de 2022*, <imf.org>.

⁷ Los datos que utilizamos para este apartado son los del valor agregado de exportación de la manufactura global (VAEMG) del Sistema de Cuentas Nacionales del Inegi, revisadas para 2020.

reciente de 18 años: 2003-2020, alcanzó su máximo nivel en 2015 con 47.0%, para declinar y mantenerse de ahí en adelante en un rango de 45/46 por ciento.

Seleccionando cuatro subsectores de alto valor exportador: maquinaria y equipo (333); equipo de cómputo y comunicaciones (334); accesorios y aparatos eléctricos (335); y equipo de transporte (336), y desagregando este último en la mayoría de sus componentes, confirmamos la tendencia al estancamiento en la incorporación de valor nacional e incluso una caída significativa en algunos de ellos.

Maquinaria y equipo tuvo un máximo de 42.7% en 2009 y baja a 40.1% en 2020; equipo de computación y comunicación llegó a un máximo de 32.3% en 2003 para caer a 22.0% en 2020; accesorios y aparatos eléctricos para el periodo analizado partió en 2003 con 36.9% y descendió a 34.7% en 2020.

En los principales rubros que componen equipo de transporte el retroceso es alarmante: automóviles y camiones (3361) se acercó a 70.0% en 2016 y cayó a 62/63% entre 2019 y 2020; dos rubros: carrocerías y remolques (3362) y embarcaciones (3366) se encontraban por encima de 74% al inicio del periodo analizado y en 2020 terminaron en 39.5% y 62.8%, respectivamente; equipo ferroviario (3365) estaba cerca de 70.0% en 2003 y se desplomó a 26.8% en 2020; otro equipo de transporte había superado 70% en 2008 y presentó 38.3% en 2020; finalmente, un rubro de reciente dinámica exportadora, el de la industria aeroespacial (3364), llegó a 54.3% en 2004 y, después de haber caído por debajo de 35.0%, se encontró en 42.1% en 2020.

Los índices de concentración por tamaño de empresa y región, así como los resultados del VAMG para un periodo tanto de flujos significativos de IED como de exportaciones manufactureras, no dejan duda sobre la insuficiencia del desempeño de estas dos variables como posible palanca de incorporación de valor nacional en las CGV.

Para proceder a plantear la necesidad de un giro en la política industrial que permita superar dichos límites, es necesario conocer las especificidades de las industrias seleccionadas porque de ellas se derivan políticas diferenciadas. Al respecto, presentamos (sin pretensiones exhaustivas) los resultados de varias investigaciones especializadas que incluyen referencias a las experiencias positivas de políticas públicas.

Predomina el reconocimiento de que las CGV son el espacio favorable para implementar procesos de aprendizaje tecnológico que conducen a transferencias de conocimiento y al incremento de capacidades tecnológicas y productivas; es decir, corroboran que existe una correlación positiva entre el aprendizaje organizacional y la participación en CGV [Fonseca *et al.*, 2018; Ochoa *et al.*, 2019]. Varios trabajos sobre la integración de las empresas locales en las CGV dejan claro que hay experiencias tanto de aprendizaje tecnológico como organizacional y de innovación [Lara, 2007; Dutrenit *et al.*, 2006; Contreras y Carrillo, 2011].

Un ejemplo de escalamiento tecnológico dentro de las CGV es el de las empresas mexicanas de autopartes que absorbieron conocimiento al estar sujetas a los controles de calidad de las ensambladoras automotrices instaladas en México. Sin embargo, en este último ejemplo se trata de un puñado de empresas integrantes de grupos empresariales mexicanos con un significativo poder financiero que llegaron a convertirse en EMN con fuerte inversión en investigación y desarrollo (I+D) [Basave, 2016: 123-153], lo que no se encuentra en el universo de las pymes manufactureras.

Una segunda conclusión de los trabajos revisados es que la sola atracción de IED y participación en CGV no bastan para lograrlo, por lo que resulta indispensable construir un aparato institucional que lo estimule y lo promueva en el ámbito de firma y por medio de políticas de innovación focalizadas

[Marchi *et al.*, 2017: 401]. Esto se enfatiza en investigaciones recientes para los casos de las industrias aeronáutica en Querétaro y automotriz en Guanajuato [Álvarez, 2021: 223]. Los beneficios de la transferencia de tecnología suponen como condición el diseño de bases institucionales que estimulen la inversión pública y privada, y el aprendizaje y la formación de recursos humanos paralelamente al desarrollo de la infraestructura física y jurídica necesaria [Díaz, 2019].

Los obstáculos registrados

En las tres industrias que hemos seleccionado, de acuerdo con los estudios de caso revisados consideramos relevante destacar los obstáculos predominantes para la incorporación de proveedores nacionales en las CGV:

A) Bajas capacidades tecnológicas y estándares de calidad en la proveeduría nacional de partes y componentes. Esto se ha investigado para el sector manufacturero en general [Chávez y Fonseca, 2012] y también para la industria automotriz japonesa en el Bajío [Carrillo *et al.*, 2012; Reyes *et al.*, 2019: 551]. Resulta evidente la necesidad de mayor inversión en I+D por los proveedores locales [Marchi *et al.*, 2017]. De acuerdo con la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico [ESIDET, 2017], sólo 8% de las empresas realizaba alguna actividad de innovación (productos, procesos u organizacionales).

En el universo empresarial, sólo alrededor de 10 000 empresas del sector productivo (cerca de 600 000 manufactureras) adquiría, adaptaba o generaba tecnología con frecuencia, y sólo alrededor de 1 000 fueron capaces de generar tecnología propia y venderla a otras empresas. En estos estudios, encontramos las referencias a la intervención positiva de políticas públicas de ProMéxico (hoy desaparecida) y también de la

Organización Japonesa de Comercio Exterior (JETRO, por sus siglas en inglés) que lideraron iniciativas de capacitación industrial para elevar las capacidades productivas del sector.

B) Una insuficiente capacitación de recursos humanos conectada con la política general de educación [Álvarez, 2021: 212; Chávez y Fonseca, 2012; Fonseca *et al.*, 2018], algo que ya se advertía desde los inicios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) [Mungaray, 1998].

Finalmente, en estas carencias que son comunes a todas las manufacturas, debe tomarse en consideración la falta de información y métodos para medir los impactos específicos derivados del TLCAN (y actualmente del T-MEC), avanzando en los estudios sectoriales, regionales y de actividades industriales específicas, sin desdeñar la utilidad de las evaluaciones macroeconómicas [Contreras y Carrillo, 2003: 11-12].

Especificidades por industria

Automotriz

Hacia atrás, la industria automotriz tiene articulación directa sobre todo con ella misma, con las industrias metalmecánica, maquinaria y equipo, la química, el hule y plásticos, la electrónica y eléctrica, y las articulaciones hacia el exterior son predominantes sobre las internas. Hacia adelante, está fuertemente articulada consigo misma, y en menor medida con el transporte, el almacenamiento, la industria metalmecánica, maquinaria y equipo, y de nuevo en proporción mayor con el exterior que con el interior [Ordóñez y Bouchaín, 2019: 23].

La presencia de las empresas extranjeras supera 60% de las firmas mexicanas que participan en segmentos de las CGV de baja (aunque creciente) generación de valor agregado local [Flores y Ortiz, 2018: 119], y aunque el desarrollo de la

industria automotriz en el Bajío, por ejemplo, se sustenta en los costos de la mano de obra y las garantías de seguridad que las entidades puedan ofrecer como incentivos para la IED, ello no ha implicado la inserción amplia de firmas y capital humano local [Salinas *et al.*, 2019].

El liderazgo empresarial extranjero, respondiendo a su lógica de expansión y acceso al mercado automotriz de Estados Unidos, no ha buscado integrar a las empresas locales en una dinámica compartida en las CGV. Por ejemplo, las ventajas de localización de la IED japonesa en la industria automotriz, con enorme peso en 19 entidades del país entre las que destacan Aguascalientes, Guanajuato, Baja California, Ciudad de México y Nuevo León, se han centrado en la integración con empresas japonesas previamente establecidas, bajos costos laborales, acceso a materias primas y en los beneficios del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón [Carrillo, 2016: 118].

En esta industria, como ya referimos, existe un conjunto de empresas mexicanas de autopartes que participan exitosamente en el nivel de proveedor TIER1, todas ellas EMN. Estas, en su proceso de expansión internacional, han tendido a comprar plantas de producción y centros de I+D fuera del país, principalmente en Estados Unidos. De esta forma, han logrado incrementar con rapidez sus capacidades tecnológicas por medio del aprendizaje directo de conocimiento tácito [Basave, 2016: 111-139; Lampón *et al.*, 2018: 489-490 y 498-499]. En el caso de las plantas de las cinco EMN mexicanas que operan en el Bajío (Condumex, Metalsa, Grupo Bocar, Grupo Kuo y Rassini), entre todas mantienen cinco plantas en la región y 15 plantas en el extranjero [Lampón *et al.*, 2018: 497], por lo que su dinámica de arrastre a proveedurías es mayor en el exterior que al interior.

De tal forma puede afirmarse que, aunque varias empresas mexicanas participan con dinamismo en la industria automotriz, no están posicionadas favorablemente como factores de

arrastré en las CGV respectivas y son las filiales extranjeras TIER1 las que ocupan lugares preeminentes y de mayor arrastre interno en la región del Bajío. Se calcula que las primeras tienen aproximadamente sólo 20% de liderazgo dentro de la CGV [Lampón *et al.*, 2018: 506] y generan, por tanto, una proporción de valor agregado nacional limitada.

Sobre la base de estas consideraciones es deseable y factible poner en práctica políticas públicas regionales en las que participen coordinadamente EMN extranjeras y EMN nacionales, gobiernos locales y agrupaciones de proveedores nacionales para aprovechar la potencial capacidad de arrastre nacional que, entre otras medidas, fomente el establecimiento de plantas en territorio mexicano y procesos de cooperación con liderazgo de empresas mexicanas que derramen conocimiento tecnológico hacia abajo, dada la gran cantidad de vinculaciones que muestra esta industria.

ELECTRÓNICA

Se identifican cuatro agrupaciones territoriales de ubicación de la industria electrónica relacionada con el sector informático y de las telecomunicaciones (SEIT), cuya composición productiva es heterogénea, con poco grado de integración industrial interna y que se vinculan más al mercado suroeste de Estados Unidos que al nacional: *a)* la zona occidente, centrada en la Zona Metropolitana de Guadalajara y Aguascalientes; *b)* la ubicada en Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali, con ramificaciones en el resto de la zona fronteriza; *c)* la asentada en la zona centro, compuesta por el Estado de México, Ciudad de México, Querétaro y Morelos; y *d)* la zona sureste, que incluye a Veracruz y Tabasco [Ordóñez, 2020: 78].

En las articulaciones hacia atrás y hacia adelante, las externas sobrepasan a las internas. Por lo tanto, una conclusión importante es que la empresa nacional tiene una participación

marginal en las CGV asentadas en el país [Ordóñez y Bouchaín, 2019: 25].

Aunque se ha experimentado una reestructuración tecnológica en el desarrollo de la industria de televisores hacia la tecnología digital, el proceso regional de escalamiento se vio truncado al no continuar con la integración de proveedores y funciones de mayor valor agregado, por lo que desde 2009 se ha observado el cierre, traspaso y fusión de operaciones de algunas plantas de la región, lo que ha provocado un deterioro de las capacidades tecnológicas y laborales [Brito y Carrillo, 2019 y 2017].

En este caso, podríamos suponer que la IED concentra las oportunidades del mercado al desplazar a las firmas mexicanas. Esto es posible porque la actividad empresarial en Tijuana se caracteriza por tener vocación hacia el mercado binacional (México-Estados Unidos) desde la época de la sustitución de importaciones antes que hacia el mercado nacional [Hernández, 2004].

A diferencia de los antecedentes de la industria electrónica que se asienta en el norte, la industria localizada en el centro y occidente del país tiene antecedentes en los asentamientos de EMN extranjeras, principalmente estadounidenses con anterioridad al TLCAN, incluso en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones [Dussel, 1999 y 2003; Palacios, 2003, Partida, 2004; Figueroa, 2019] y a pesar de dar muestra de su dinámica en términos de volumen de exportación y de que el empleo generado no evidencia ningún vigor en el crecimiento de la base de proveedores locales [Basulto, 2016: 190].

Aeronáutica

La literatura ha reportado que la actividad relacionada con la industria aeroespacial se concentra sobre todo en las cinco

entidades fronterizas del país y en Querétaro, que demanda técnicos y profesionistas de alto perfil y la colaboración del sector público y privado a causa de la diversidad de cadenas productivas que incorpora [Vázquez y Bocanegra, 2018: 158]. Sin embargo, se observa que las ventajas que ofrecen las entidades fronterizas, y en particular Sonora, son aprovechadas por las EMN extranjeras, en tanto que el resto de los agentes han carecido de fortalezas para propiciar conexiones.

También se ha comprobado la relación positiva entre la inversión en I+D y la competitividad de las empresas, por lo que se concluye en “la necesidad de constituir proveedores locales certificados, actualizados e insertos en los mercados internacionales, apoyados por el sector público en conjunción con las universidades. Ello implicaría dejar de sustentar exclusivamente la competitividad sectorial en los costos, la ubicación geográfica y los incentivos gubernamentales” [Ayvar *et al.*, 2020: 79].

En esta industria, también se han comprobado experiencias exitosas de incidencia en las CGV con la participación de instituciones públicas como el caso de TechBa [Brown y Domínguez, 2013: 6-23].⁸

HACIA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL FLEXIBLE Y DIRIGIDA ESTRATÉGICAMENTE

En este trabajo, consideramos que los límites que presenta la estrategia actual de atracción de IED y fomento a las

⁸ TechBa (technology business accelerator), dependiente de la Secretaría de Economía, originalmente apoyó la inversión de pymes mexicanas en el extranjero desde su fundación en 2004, ampliando sus funciones al apoyo para participar en CGV en México con recursos de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (Fumec). Su función es acelerar empresas y sus filiales le han dado experiencia en diversas ramas industriales: en Detroit, Austin y Arizona (automotriz); Madrid y Silicon Valley (TIC); Seattle (*software*); Montreal y Vancouver (aeronáutica). En diferentes estados, también ha operado como coordinador de programas de enlace en las CGV, facilitando y financiando el intercambio de técnicos con objetivos de aprendizaje interior de clústeres.

exportaciones manufactureras sólo pueden superarse por medio de políticas a escala mesoeconómica. Su diseño e implementación deben corresponder al conjunto de actores participantes en las CGV regionales, en donde el sector público puede tomar las iniciativas necesarias para impulsarlas. La homogeneidad de las políticas macroeconómicas debe complementarse con la flexibilidad de las políticas mesoeconómicas.

Varios análisis empíricos han abordado casos de industrias y empresas considerando esta perspectiva, entre otros países, para España [Holl y Rama, 2014; Molero *et al.*, 2017], para Italia [Mazzucato, 2015] y para México [Brown y Domínguez, 2012; Ochoa *et al.*, 2019; Dussel, 2021: 293-303 y 325-331; Carrillo *et al.*, 2012].

La participación de los gobiernos locales, en cooperación con las empresas y el sector científico y tecnológico, debe cumplir dos propósitos básicos:

- 1) Por una parte, generar condiciones que atraigan el interés de las EMN para instalarse en una región y ciudad determinadas; es decir, propiciar “ventajas de colocación”⁹ específicas para estas empresas.
- 2) Por otra parte, actuar sobre los diferentes eslabones de las CGV para propiciar las condiciones de escalamiento industrial de las empresas locales que conduzcan a una mayor apropiación del valor generado en beneficio de estas y de la economía mexicana.

Esto requiere una actuación coordinada entre los actores y una inversión en la participación de técnicos y especialistas que variará según las necesidades y características de cada región. Cada entidad de los gobiernos locales se diferenciará

⁹ Estas forman parte de las ventajas de localización que evalúan y que se refieren de forma más específica a la existencia de relaciones coordinadas óptimas entre los diferentes actores económicos y políticos que operan ahí [Narula y Santángelo, 2012: 10].

conforme a estas características; es decir, será especializada para una región determinada.

Debe aclararse que en México nunca desapareció totalmente la intervención del Estado en el ámbito meso, aun durante el predominio neoliberal, pero esta consistió en políticas dispersas sin formar parte de una estrategia a escala nacional.

Consideramos que en México, al igual que en otras economías en desarrollo de América Latina, se encuentran elementos de sistemas regionales de innovación emergentes [Padilla *et al.*, 2008: 3; UNCTAD, 2010: 19] que es necesario identificar, aprovechar y complementar superando su fragmentación, las carencias institucionales y la falta de coordinación para sentar las bases de una competitividad sistémica.¹⁰ Algunos de esos elementos en el caso mexicano consisten en ventajas estructurales que alientan la implementación de un cambio de estrategia para el crecimiento incluyente en el sector exportador manufacturero, que es sobre el que se encuentra anclada la proyección de crecimiento económico nacional.

Estas ventajas estructurales son:

- a) La vigencia del T-MEC que nos vincula al mercado conjunto más grande del mundo con varias condiciones favorables, entre otras, una balanza comercial positiva de 1.400 000 millones de dólares estadounidenses de 1990 a 2021 con nuestro principal socio: Estados Unidos [Cechimex, 2022].
- b) La presencia de EMN líderes mundiales en las industrias automotriz, electrónica y aeroespacial en cuyas CGV se encuentran operando un gran conjunto de pymes nacionales.

¹⁰ Usamos el concepto de “competitividad sistémica”, los factores que la determinan y sus interrelaciones en el sentido que lo plantean algunos autores del Instituto Alemán de Desarrollo (GDI, por sus siglas en inglés) [Esser *et al.*, 1996; Altemburg *et al.*, 1998; Meyer-Stamer, 2005] y lo aplican al estudio del funcionamiento de las CGV [Messner, 1999; Messner y Meyer Stamer, 2000].

- c) Una infraestructura industrial que se ha desarrollado en algunos estados de la República (clústeres industriales, vías de comunicación, escuelas técnicas) en donde están enclavadas estas CGV.
- d) Varias experiencias positivas de colaboración empresarial e institucional, así como políticas públicas exitosas.

Adicionalmente, nos encontramos en una coyuntura internacional que, aunque complicada y cambiante, aparece favorable para la consolidación de nuestro posicionamiento en el T-MEC: una tendencia hacia la regionalización productiva y comercial. En este escenario, la actual administración en Estados Unidos ha planteado metas y apoyos financieros y fiscales a mediano plazo para incrementar regionalmente la producción de semiconductores¹¹ y *hardware* informático, acelerar la transición a energías limpias y la producción y comercialización de línea blanca y de vehículos eléctricos, lo que abre espacios de participación de manufacturas mexicanas en el marco de la adopción del criterio de *allied shoring* para acuerdos comerciales y de inversión que privilegia a aliados comerciales confiables económica y políticamente.

Sobre estas bases y en la actual coyuntura es que puede estructurarse el cambio de estrategia que, sin excluir la anterior, la supera. Como corresponde a la aplicación de una política industrial, esta debe estructurarse articulada con políticas comerciales y de financiamiento [Suárez, 2021], y atender las principales carencias identificadas en las condiciones en que las pymes nacionales se insertan en las CGV: las insuficiencias de competencia tecnológica y de capacitación de fuerza de trabajo.

¹¹ Jake Sullivan, consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos, plantea la necesidad de “profundizar e integrar nuestras alianzas y asociaciones” para reducir la dependencia de *chips* del extranjero (refiriéndose a China), para lo cual el gobierno de Estados Unidos ha destinado 52 000 millones de dólares [De Catheu, 2022].

CONCLUSIONES

En este trabajo, se realizó un análisis sectorial y espacial de dos industrias con un peso significativo en las exportaciones manufactureras mexicanas: la electrónica y la automotriz, así como el de una industria de reciente participación e importancia exportadora: la aeroespacial.

Los datos para las últimas dos décadas confirman una estructura exportadora concentrada en las regiones norte y centro del país con una dominancia en el número de empresas pymes participantes y un predominio apabullante en el valor exportado aportado por las macroempresas. Simultáneamente, se devela una tendencia al estancamiento y, en algunos casos, al deterioro del valor nacional agregado al producto final exportado.

Esto expresa la prevalencia de los intereses y las estrategias de producción de las multinacionales extranjeras instaladas en territorio nacional que han detonado las CGV respectivas, en donde las empresas nacionales de menor tamaño, con pocas excepciones como el caso de varias empresas de autopartes, carecen de las condiciones organizativas y tecnológicas para que, una vez insertas en la cadena, incrementen sus capacidades competitivas por medio de procesos de escalamiento industrial. Este escenario fue confirmado por los resultados de varias investigaciones especializadas consultadas.

En suma, se llega a la conclusión de que, cuando prive de forma casi exclusiva dicha lógica macroempresarial, el amplio sector de la industria nacional permanecerá vinculado a las actividades de exportación de la cadena, pero su aportación al valor exportado se mantendrá estático, sobre todo (aunque no exclusivamente) representado por el costo relativo de la mano de obra.

La política macroeconómica que se ha aplicado desde hace más de 40 años con el fin de atraer IED y convertir al sector

exportador manufacturero en el dínamo del crecimiento económico nacional muestra logros importantes pero parciales. Estos indudables éxitos no nos dicen todo respecto al funcionamiento de la industria exportadora nacional. De prevalecer una estrategia que sólo privilegia estas dos variables, las manufacturas nacionales mantendrán su carácter de seguimiento y subordinación económica.

De esta forma, la política macroeconómica ha mostrado sus límites y sus vulnerabilidades al carecer de una estrategia integral de fomento a la operación de CGV que propicie la transferencia tecnológica, el incremento de la productividad en todos los eslabones de la cadena y la integración de proveedores nacionales en procesos continuos de escalamiento industrial.

Las políticas públicas deben someterse a evaluaciones periódicas y redefinir sus objetivos. Con este propósito, se realizó una propuesta para implementar una política industrial como parte fundamental de una nueva estrategia que, sin obstaculizar los alcances logrados, se sustente en políticas a escala mesoeconómica, diseñadas e implementadas conjuntamente por todos los actores participantes en las CGV estudiadas. Sus objetivos principales serían la apropiación de conocimiento tecnológico de las pymes en los diferentes sectores de proveeduría con miras a elevar la productividad de toda la CGV e incrementar el agregado de valor nacional. Algunos ejemplos de intervención de políticas públicas en el ámbito regional comprueban la factibilidad de su implementación.

Este trabajo no se planteó entrar en los detalles de implementación de la estrategia propuesta. Su objetivo principal ha sido evidenciar los límites de la estrategia exportadora manufacturera prevaleciente y esbozar el camino para su superación en el terreno de la política industrial.

A partir de ahí, se pueden perfilar varias líneas de investigación que le den continuidad a nuestros resultados. En ellas, deberán considerarse las características de cada industria, cada

CGV y cada región, avanzando sobre los perfiles analizados en los diferentes apartados de este trabajo. Estas particularidades son las de las empresas nacionales y extranjeras de diferentes tamaños, asociaciones empresariales y sindicatos obreros, instituciones educativas y de ciencia y tecnología, e instituciones gubernamentales regionales sobre las que proponemos que surjan las iniciativas para detonar y organizar una nueva política industrial.

REFERENCIAS

- Altemburg, T., Hillebrand, W. y Mayer-Stamer, J. [1998], *Building systemic competitiveness concept and case studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlín, German Development Institute (GDI).
- Álvarez Castañón, Lorena [2021], “La transferencia de tecnología 4.0: complejidades, condiciones y contradicciones en el ecosistema de innovación”, en González López, Sergio; Hernández Mar, Raúl y Rozga Luter, Ryszard, *Digitalización de la guerra, lo humano, el arte y los espacios urbanos y productivos*, México, UAM.
- Ayvar Campos, F. Javier, Bonales Valencia, Joel y Meraz Rodríguez, J. Antonio [2020], “Competitividad, I+D y alta tecnología del sector aeronáutico mexicano: un estudio bajo modelos estructurales”, *Iberoamérica* (2): 66-90, febrero.
- Basave Kunhardt, Jorge [2016], *Multinacionales mexicanas. Surgimiento y evolución*, México, IIEC-UNAM/Siglo XXI.
- Basave Kunhardt, Jorge [2001], “Accomplishments and limitations of the Mexican exporting project, 1990-1997”, *Latin American Perspectives*, 118, vol. 28 (3): 38-54, mayo.
- Basulto, C. A. [2016], “Políticas públicas orientadas a la vinculación de empresas locales a cadenas globales de valor de firmas multinacionales de la electrónica localizadas en

- Jalisco, México”, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 70: 168-195, junio.
- Bonaglia, Federico, Goldstein, Andrea y Mathews, John [2007], “Accelerated internationalization by emerging markets’ multinationals: the case of the white goods sector”, *Journal of World Business*, 42: 369-388.
- Borrus, Michael [1997], “Left for dead: Asian production networks and the revival of US electronics”, *BRIE Working Paper*, 100.
- Brito Laredo, J. y Carrillo Viveros, J. [2019], *Trayectoria de la industria de televisores en México ¿Escalamiento o desescalamiento?*, Tecate, Baja California, México, Universidad Autónoma de Baja California.
- Brito Laredo, J. y Carrillo Viveros, J. [2017], “Aprendizaje sobre los límites al escalamiento: el clúster sobre la industria de televisores en México”, *Región y Sociedad*, XXIX (70): 181-202.
- Brown Grossman, F. y Domínguez Villalobos, L. [2013], “Can Mexico set up in the aerospace and the software and IT global value chain as a high-value-added player?”, *IDB Working Paper Series*, 372, Inter-American Development Bank, Integration and Trade Sector.
- Carrillo Regalado, S. [2016], “The role of FDI in Mexican industrial restructuring and its impact on regional development: The case of Japanese FDI, 2006-2014”, *The Annual Bulletin of The Institute for Economic Studies*, 29: 99-122.
- Carrillo, J. y Micheli Thirón, J. [2017], “Huawei y Foxconn: casos pioneros de la nueva internacionalización china y su impacto regional en México. Estudios Sociales”, *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo regional*, 50 (27), julio-diciembre.
- Carrillo, J., Gomis, R. y Plascencia, I. [2012], “Multinacionales en México y su participación en la cadena global de valor”, en Carrillo, J., Hualde, A. y Villavicencio (coords.),

- Dilemas de la innovación en México*, Tijuana, Baja California, Colef/Conacyt.
- Cechimex [2022], Sección de estadísticas; comercio de EU, Cepal, 59, agosto de 1996, Santiago de Chile, <Cechimex.FE.UNAM/Photos/a.595942467175733/2639069112863048/?type=3>, 12 de octubre.
- Contreras, O. y Carrillo, J. [2011], “Las empresas multinacionales como vehículos para el aprendizaje y la innovación en empresas locales”, Hen Bracamonte A. y Contreras, Ó. (coords.), *Sonora y la innovación para el desarrollo económico*, Hermosillo, Colson-Coecyt.
- Contreras, O. y Carrillo, J. [2003], *Hechos en Norteamérica. Cinco estudios sobre la integración industrial de México en América del Norte*, México, El Colegio de Sonora/Ediciones Cal y Arena.
- Chávez, J. C. y Fonseca, F. [2012], “Technical and structural efficiency in Mexican manufacturing: A regional approach”, *Working Papers* 3, mayo.
- Child, John y Rodríguez, Susana [2005], “The internationalization of Chinese firms: a case for theoretical extension”, *Management and Organization Review*, 1 (3): 381-410.
- De Catheu Louis [2022], “Jake Sullivan: la guerra tecnológica entre Washington y Pequín”, *Le Grand Continent*, revista digital, 1 de noviembre, <<https://goo.su/U4Dr4T>>.
- Di Mini, Alberto, Zhang, Jieyin y Gammeltoft, Peter [2012], “Chinese foreign direct investment in R&D in Europe: A new model of R&D internationalization?”, *European Management Journal*, 3 (30) junio: 189-203, <<https://cutt.ly/IwW2tp3T>>.
- Díaz Reyes, J. [2019], *Mecanismos de transferencia de tecnología e innovación en las organizaciones productivas y empresas en la región del Istmo de Tehuantepec. Pautas para el desarrollo económico inclusivo y sustentable*, México, Centro Geo-Conacyt.

- Dussel Peters, E. [2021], “Hacia una política industrial en el corto, mediano y largo plazos”, en Jorge Basave (coord.), *La política industrial en México. Antecedentes, lecciones y propuestas*, México, IIEC-UNAM.
- Dussel Peters, E. [2003a], “La industria electrónica en México y en Jalisco [1990-2002]”, en Dussel Peters, E., Palacios Lara, J. J. y Woo Gómez, G., *La industria electrónica en México: Problemática, perspectivas y propuestas*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara.
- Dussel Peters, E. [2003b], “Ser o no ser maquila, ¿es esa la pregunta?”, *Revista de Comercio Exterior*, 53 (4): 328-336.
- Dussel Peters, E. [1999], *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*, Santiago, Chile, Cepal.
- Dutrénit, G., Vera Cruz, A. O.; Arias, A.; Sampedro, J. L. y Urióstegui, A. [2006], *Acumulación de capacidades tecnológicas en subsidiarias de empresas globales en México. El caso de la industria maquiladora de exportación*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-I/Cámara de Diputados.
- Ernst, D. y Naughton, B. [2015], “Global technology sourcing in China’s integrated circuit design industry. A conceptual framework and preliminary findings”, en Ernst, D. (coord.), *Global production networks. The case of China*, México, Centro de Estudios China-México-Facultad de Economía, UNAM, 119-140.
- Esser, Klaus, Hillebrend, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer Stamer, Jörg [1996], “Competitividad sistémica: nuevo desafío para la empresa y la política”, *Revista Cepal, América Latina* (59): 39-52.
- Fernández V., Ramiro [2017], *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*, Madrid, Anthropos.
- Figueroa López, A. [2019], *Valle del silicio mexicano. Pasado, presente y futuro de la industria jalisciense de alta*

- tecnología*, Guadalajara, Jalisco, México, Canieti Occidente, Coecytjal.
- Fitzgerald, Joan y Kuttner, Robert [2021], “Hard choices”, en Mazzucato, Mariana (coord.), *Public purpose*, Boston, Boston Review Forum.
- Flores, M. y Ortiz Velázquez, S. [2018], “Acumulación y financiarización en la industria automotriz de México”, *Ola Financiera*, 11 (30): 118-138.
- Fonseca, F., Llamosas Rosas, I. y Rangel González, E. [2018], “Economic liberalization and external shocks: The hypothesis of convergence for the Mexican states, 1994-2015”, *Working Papers*, 26.
- Gereffi, Gary [2017], “Cadenas globales de valor y competencia internacional”, en Basave, J. y Carrillo, J., *Innovación y desarrollo. Una mirada global para entender a las multinacionales en América Latina*, México, UNAM/Colef.
- Gerereffi, Gary [2014], “Global value chains in a post-Washington consensus world”, *Review of International Political Economy*, 21 (1): 9-37, <doi.org/10.1080/09692290.2012.756414>.
- Gereffi, Gary [1996], “Global commodity chains: new forms of coordination and control among nations and firms in international industries”, *Competition and Change*, vol. 4: 427-439.
- Gereffi, Gary [1994], “Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America”, en Douglas Kinkaid y Alejandro Portes, *Comparative National Development*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Gereffi, Gary y Korzeniewiks, Miguel [1994], *Commodity chains and global capitalism*, Wesport, Greenwood Publishing Group.
- Gereffi, Gary y Sturgeon, Timothy [2013], “Global value chains and industrial policy: the role of emerging economies”, en Deborah K., Elms y Low, Patrick (eds.), *Global value chains in a changing world*, Ginebra, World Trade

- Organization/Fung Global Institute/Temasek Foundation Centre for Trade and Negotiations.
- Hernández Vicencio, T. [2004], “Los empresarios tijuanaenses: evolución y vínculo con el poder político”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (1): 99-141, enero-marzo.
- Hobday, Michael [1997], *Innovation in East Asia: The challenge to Japan*, Reino Unido, Edward Elgar.
- Holl, Aldelheid y Rama, Ruth [2014], “Foreign subsidiaries and technology sourcing in Spain”, *Industry and Innovation*, 21 (1): 43-64, <<https://cutt.ly/rwW2oIBn>>.
- Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel [1994], “Commodity chains: construct and research”, en Gereffi, Gary y Krzeniewics, Miguel (eds.), *Commodity chains and global capitalism*, Wesport, Greenwood Publishing Group.
- IMF [2022], *World economic outlook. Countering the cost-of-living crisis*, International Monetary Fund, 2022.
- Inegi [2022], Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG). Base 2013, <<https://cutt.ly/owW2poHt>>, 25 de septiembre.
- Inegi [2021], Perfil de las empresas manufactureras de exportación, Perfil de las empresas manufactureras de exportación, <inegi.org.mx>.
- Inegi [2017], *Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (Esidet)*, <inegi.org.mx>.
- Kaplinsky, Raphael [2000a], “Globalization and unequalization: what can be learned from value chain analysis”, *Journal of Development Studies*, 37 (2): 117-146.
- Kaplinsky, Raphael [2000b], “Spreading the gains from globalization: what can be learned from value chain analysis”, *Working Paper*, 110, Brighton, Institute of Developing Studies.
- Lampón, Jesús, Cabanelas, Pablo y Delgado, José Alfredo [2018], “Claves en la evolución mexicana dentro de la cadena de valor global de la industria de autopartes. El

- caso del Bajío”, *El Trimestre Económico*, 85 (3), 339: 483-514, julio-septiembre.
- Lara, A. [2007], “Coevolución de empresas, maquiladoras, instituciones y regiones: una nueva interpretación”, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa/UAM-I/ADIAT.
- Liu, Xiaohui y Buck, Trevor [2007], “Innovation performance and channels for international technology spillovers: Evidence from Chinese high-tech industries”, *Research Policy* (36): 355-366.
- Marchi, V. De, Giuliani, E. y Rabellotti, R. [2017], “Do global value chains offer developing countries learning and innovation opportunities?”, *The European Journal of Development Research*, 30 (3): 389-407, <<https://cutt.ly/KwW2aOcG>>.
- Mazzucato, Mariana [2021], *Public purpose. Industrial policy's comeback and government's role in shared prosperity*, Cambridge, Boston Review Forum.
- Mazzucato, Mariana [2015], “Innovation systems: from fixing market failures to creating markets”, *Intereconomics*, vol. 50, núm. 3: 120-125.
- Mendes, Felipe, Miranda, Moacir, Freitas, Franciane y Oliveira, Ronald [2012], “The reverse transfer of innovation of foreign subsidiaries of Brazilian multinationals”, *European Management Journal*, 30 (3): 219-231, junio.
- Messner, Dirk [1999], *Del Estado céntrico a la “sociedad de redes”. Nuevas exigencias de la coordinación social*, Institute for Development and Peace, Berlín, Duisberg University.
- Messner, Dirk y Meyer Stamer, Jörg [2000], *Governance and networks. Tools to study the dynamics of clusters and global value chains*, Berlín, Institute for Development and Peace, Duisberg University.
- Meyer Stamer, Jörg [2005], “Systemic competitiveness revisited. Conclusions for technical assistance in private sector development”, *Mesopartner Working Paper*, 14, Berlín.

- Molero, José, García Sánchez, Antonio y Rama Ruth [2017], “La cooperación tecnológica de las empresas multinacionales con agentes locales en España: enseñanza para los países intermedios”, en Basave, Jorge y Carrillo, Jorge (coords.), *Innovación y desarrollo. Una mirada global para entender a las multinacionales en América Latina*, México, UNAM/Colef.
- Monga, Célestin [2013], “Theories of agglomeration: critical analysis from a policy perspective”, en Joseph Stiglitz y Justin Yifu Lin (eds.), *The industrial policy revolution I. The role of government beyond ideology*, Reino Unido, Palgrave/McMillan.
- Mungaray, Alejandro [1998], “Maquiladoras y organización industrial en la frontera norte de México”, *Comercio Exterior*, 48 (4): 266-272.
- Nafinsa [1978], *La economía mexicana en cifras*, México, Nacional Financiera.
- Narula, R. y Santangelo, G. [2012], “Location and colocation advantages in international innovation”, *Multinational Business Review* 20 (1), <www.emeraldinsight.com/1525-383.htm>.
- Noteboom, Bart [2000], *Learning and innovation in organizations and economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ochoa, Iván, Olea, Jaime y Contreras, Óscar [2019], “Aprendizaje organizacional en pymes y cadenas globales de valor”, *Revista Academia & Negocios*, 5 (1): 99-108.
- Ordóñez, S. [2020], *Sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones, y el desarrollo en México*, Ciudad de México, IIEC-UNAM.
- Ordóñez, S. y Bouchaín, R. [2019], “Organización industrial y posicionamiento de la empresa nacional en las cadenas de valor automotriz y electrónica”, en J. Basave Kunhardt (coord.), *Grandes empresas en México: reproducción de capital, internacionalización y poder*, Ciudad de México, IIEC-UNAM.

- Osawa, Tertomo [1992], “Foreign direct investment and economic development”, *Transnationals Corporations*, 1 (1): 27-54, febrero.
- Padilla, Ramón, Van, Jan, Chaminade, Cristina [2008], *RIS and Developing Countries: Linking firm technological capabilities to regional systems of innovation*, Centre for Innovation, Research and Competence in the Learnig Economy (CIRCLE), Suecia, Lund University.
- Palacios, L. J. [2003], “La industria electrónica en Jalisco: ¿de aglomeración desarticulada a complejo industrial integrado?”, en E. Dussel Peters, J. Palacios Lara, y G. Woo Gómez, *La industria electrónica en México: Problemática, perspectivas y propuestas*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara.
- Park, Hyunju, Urmeneta, Roberto y Mulder, Nanno [2019], *El desempeño de empresas exportadoras según tamaño. Una guía de indicadores y resultados*, Santiago, Cepal.
- Partida Rocha, R. [2004] “Las fases de desarrollo de la Industria Maquiladora Electrónica en Jalisco”, *El Cotidiano*, 20 (126): julio-agosto.
- Pietrobelli, Carlo y Staritz, Cornelia [2017], “Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo”, en Basave, Jorge y Carrillo, Jorge, *Innovación y desarrollo. Una mirada global para entender a las multinacionales en América Latina*, México, UNAM/Colef.
- Porter, Michael [1990], *The competitive advantage of nations*, Boston, Harvard Business Review.
- Porter, Michael [1986], *Competition in global industries*, Boston, Harvard Business School.
- Reyes Flack, Melba y Blando, Dalia [2019], “Alianza económica México-Japón. Retos y oportunidades”, en Oropeza García, *Japón. Una visión jurídica y geopolítica del siglo XXI*, México, UNAM.
- Salinas García, R. J., Carrillo Pacheco, M. A. y Uribe, P. C. [2019], *Expectativas de inclusión laboral de jóvenes en la*

industria automotriz del centro de México, Ciudad de México, Clave Editorial.

Suárez Dávila, Francisco [2021], “La política de financiamiento, condición indispensable para una política industrial”, en Basave Jorge, *La política industrial en México. Antecedentes, lecciones y propuestas*, IIEC-UNAM.

Trevignani, Manuel, Lauxmann, Carolina y Valentinuz, Marcos [2022], “Introduciendo al Estado para el desarrollo en el enfoque de cadenas globales de valor”, *Problemas del Desarrollo*, 53 (209): 3-26, abril-junio, <doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2022.209.69788>.

UNCTAD [2010], *Foreign direct investment, the transfer and diffusion of technology and sustainable development*, Nueva York, ONU.

UNCTAD [1993], *World investment report. 1993: transnational corporations and integrated international production*, Nueva York, ONU.

Vázquez, M. Á. y Bocanegra, C. [2018], “La industria aeroespacial en México: características y retos en Sonora”, *Problemas del Desarrollo*, 195 (49): 153-176, octubre-diciembre.

5. DESEMPEÑO DEL MERCADO DE TRABAJO Y SU RELACIÓN CON EL COMERCIO DE LAS INDUSTRIAS AUTOMOTRIZ Y TEXTIL EN MÉXICO*

*Juan Carlos Moreno-Brid, Rosa Gómez
Joaquín Sánchez y Lizzeth Gómez*

INTRODUCCIÓN: OBJETO DE ESTUDIO Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Durante décadas, México ha sido y continúa siendo ejemplo emblemático de las reformas estructurales afines al libre mercado. Estas reformas implicaron, en especial, el compromiso continuo con la apertura comercial y los acuerdos subregionales de libre comercio. Se ha escrito mucho sobre los efectos mixtos de este paquete de reformas en las trayectorias de estabilización económica y crecimiento del país. Por una parte, hay un consenso de que su gestión de la inflación y el desempeño fiscal —medido del todo en términos del equilibrio presupuestal como proporción del producto interno bruto (PIB)— fue estelar. Por la otra, a pesar del dinamismo de las exportaciones manufactureras, la economía permanece atrapada en una senda de crecimiento lento y creación insuficiente de empleo.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de la señora Marva Corley, de sus colegas en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del señor Valentín Solís. Este estudio no habría sido posible sin el apoyo de los señores Alejandro Encinas y Roberto Gerhard Tuma, que nos dieron acceso a la base de datos de la Secretaría del Trabajo de México. Una versión muy similar de este documento fue publicada por los autores en *El Trimestre Económico*, núm. 357 (2023), con el título: “Las industrias automotriz y textil en México: comercio y trabajo decente”.

Unas cuantas industrias han penetrado los mercados globales de manera espectacular, entre las que destaca la automotriz. Pero no han sido capaces de arrastrar al resto de la economía hacia una trayectoria de expansión elevada y sostenida. De hecho, el desempeño general del sector manufacturero en cuanto a sus encadenamientos internos —hacia atrás y hacia adelante— ha sido decepcionante. Entre 1960 y 1982, su PIB real se expandió a una tasa anual promedio de 5.4% y fue el motor de crecimiento de la economía mexicana. Posteriormente, comenzó a perder esa capacidad y *momentum*. De 1985 a 2012, su PIB real tuvo un crecimiento menor, en promedio de 3% anual. Desde entonces, se desaceleró y crece apenas a 2% anual en promedio [véase Cordera, 2012; Sánchez Juárez, Loría y Moreno-Brid, 2016]. Ese pobre desempeño, agravado por una contracción absoluta en 2019-2020, se tradujo en una creación insuficiente de empleo en el sector manufacturero, lo que contribuyó a la ampliación del sector informal y a un mercado laboral más precarizado. El presente estudio aplica el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente, más un análisis de insumo-producto, para explorar relaciones seleccionadas entre el comercio internacional y el trabajo —de manera más específica, el trabajo decente— en las industrias automotriz y textil en México. Ambas son relevantes en la manufactura de México —no necesariamente en los mismos aspectos—, pero tienen diferencias esenciales en cuanto a su estructura organizativa y de empleo, participación extranjera y dinámicas en las cadenas globales de valor (CGV). Incluso las políticas de desarrollo que se han puesto en marcha en ambos sectores tienen diferencias importantes. La industria automotriz ha sido beneficiaria de muchos programas especiales de desarrollo en México. Ya desde la década de 1970 era muy importante en el país y se volvió todavía más con el giro en las políticas hacia la liberalización del comercio; de hecho, se le considera la joya de las exportaciones

mexicanas. Sin embargo, la industria textil sufrió un impacto severo en tanto que la apertura comercial trajo consigo una mayor competencia en el mercado nacional. No obstante, hasta cierto grado ha respondido al desafío de la exportación y actualmente participa en las CGV.

El documento se organiza de la siguiente manera. Después de la introducción, la sección siguiente presenta un panorama resumido de las políticas comerciales, industriales y laborales de México durante las últimas tres décadas; es decir, el periodo en el que se abandonó la estrategia de industrialización vía la sustitución de importaciones y se optó por la apertura comercial y las políticas neoliberales. Se presta atención a las reformas del mercado laboral y sus vínculos con los acuerdos comerciales, incluyendo el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). La tercera sección se enfoca en la participación de México en el comercio de CGV y su relación con la generación de empleos creados en las industrias automotriz y textil. Los resultados se apoyan en un análisis insumo-producto. La cuarta sección continúa el análisis de la evolución del trabajo decente en México en función de un conjunto de indicadores construidos a propósito para este estudio para el periodo que va de 1996 hasta el año más reciente con información confiable, 2016, o —en algunos casos— 2019. La última sección presenta las conclusiones y algunas recomendaciones de política económica.

MÉXICO: POLÍTICAS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y LABORALES

A principios de la década de 1980, en las secuelas de una aguda crisis fiscal y de balanza de pagos, México dio un giro mayúsculo en su estrategia económica en favor de las reformas de mercado. El discurso oficial pasó a ser que la estabilización macro —entendida como disciplina fiscal e inflación baja— en el contexto de mercados abiertos, sin distorsiones creadas

por la intervención del sector público, aseguraría la asignación eficiente de recursos para lograr una elevada y persistente expansión económica, en la que las exportaciones de manufacturas serían el motor de crecimiento.

Las reformas de mercado han sido el *sherpa* de la agenda de la economía mexicana durante décadas. El lema del enfoque del gobierno para la transformación estructural fue “¡la mejor política industrial es no tener una política industrial!” [Moreno-Brid y Ros-Bosch, 2010]. Desde 1982, todas las administraciones subsiguientes, sin importar su afiliación de partido político, ratificaron e incluso profundizaron estas reformas.

En este largo proceso de reformas, ¿qué pasó con el trabajo? Como han analizado Bensusán [2020] y Moreno-Brid y Ros-Bosch [2010], de 1940 a 1970, con el Estado mexicano consolidado ya como el legítimo promotor del desarrollo económico y social, enormes contingentes encontraron empleo y algún tipo de protección social en una economía en rápida expansión impulsada por la industrialización. Sin embargo, la desaceleración económica de largo plazo que empezó en la década de 1980 trajo consigo una creciente informalidad y una precarización del mercado laboral.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —la cumbre de la apertura comercial y de las reformas de mercado en México— fue un factor que por lo visto tenía la posibilidad de cambiar esto en su afán de crear una región de virtual libre comercio y flujo de capitales en América del Norte. El TLCAN ofreció la esperanza, si no es que la promesa, de estimular el crecimiento impulsado por las exportaciones y la creación de más y mejores trabajos en México. Tales esperanzas se basaban en dos supuestos: el primero era que el acceso cuasi irrestricto al mercado estadounidense estimularía las economías de escala en México y detonaría un auge de la demanda externa y del empleo; presuntamente, la creación de empleos se fortalecería en México, pues se especializaría en manufactura intensiva en mano de obra, mientras que sus socios en las

intensivas en capital. El segundo supuesto era que, al cimentar su posición como socio comercial privilegiado de Estados Unidos y Canadá —y su orientación favorable a la libre competencia—, la inversión privada se dispararía y la planta y el equipo productivos se modernizarían en México, lo que aumentaría las exportaciones y el potencial de crecimiento económico.

Es complicado evaluar los resultados de la reforma laboral de 2012, toda vez que se implementaron al mismo tiempo diez o más reformas de fondo [para un análisis del paquete completo de reformas entre 2012 y 2018, véase Moreno-Brid *et al.*, 2020]. Con respecto al tema sindical, tres décadas de reformas de mercado junto con un lento crecimiento económico deterioraron el mercado laboral y trajeron consigo una reducción sustancial y persistente de su fortaleza y poder de negociación. Los sindicatos se volvieron prácticamente irrelevantes en la vasta mayoría de actividades económicas. Asimismo, la estructura del empleo en México conlleva obstáculos mayúsculos a la presencia de sindicatos fuertes: 60% del empleo es informal, sin acceso a seguridad social, y casi la mitad de todos los asalariados se encuentran en pobreza laboral; es decir, reciben un ingreso insuficiente para cubrir la canasta básica de bienes. La expansión de prácticas de subcontratación en los últimos diez años ha empeorado este panorama.

¿Cómo le fue a las industrias textil y automotriz en la transformación estructural que experimentó la economía mexicana desde 1990? Para empezar a responder esta pregunta, Moreno-Brid *et al.* [2016] calcularon las tasas medias de crecimiento anual del PIB y del acervo de capital fijo en términos reales durante 1990-2014 para cada actividad manufacturera (incluyendo estas dos) y las compararon con los datos correspondientes para el sector en su conjunto. Las cifras muestran un contraste marcado. En este periodo, en la industria manufacturera agregada el acervo de capital fijo se expandió a una tasa media anual de 4.4% y el PIB de 2.5%. Las cifras correspondientes al sector textil son mucho menores. La rama 315

correspondiente a ropa e indumentaria registró una contracción anual promedio de -0.2% en su acervo de capital fijo y una tasa media anual de alza del PIB de sólo 1.8%. Las cifras de otros productos textiles (rama 314) no dieron mejores resultados: 0.0% y 1.4%. Claramente, la industria textil en conjunto se ha rezagado tanto en su acumulación de capital fijo como en el crecimiento del producto. La industria automotriz muestra una imagen distinta. La rama 336, correspondiente a equipo de transporte, fue una de las actividades manufactureras más dinámicas; la tasa media anual promedio de crecimiento de su acervo de capital fijo fue de 6.7% y la de su PIB real de 4.5 por ciento.

Se ha alimentado la esperanza de que podrían empezar a reconocerse y respetarse por completo los derechos laborales y la acción colectiva. De lo contrario, y más allá de presiones sociales y políticas que se den en el país, el T-MEC tiene una serie de mecanismos de sanción prácticamente automáticos que impondrían restricciones comerciales a las exportaciones mexicanas en caso de violaciones a su legislación laboral. De hecho, “establece un Mecanismo de Respuesta Rápida, primero en su clase, que prevé el seguimiento y la observancia expedita de los derechos laborales en México en sus plantas, respetando la soberanía y el debido proceso”.¹ Este mecanismo “se enfoca en la negación de derechos laborales específicos” tal como se definen en el T-MEC, y establece sanciones fuertes que penalizan sin demora (e incluso prohíben) ciertas importaciones. Una violación regulatoria específica por parte de México puede ser denunciada por contrapartes externas a petición del gobierno de Estados Unidos [véanse USTR, 2020 y 2020a, y King y Spalding, 2020]. Además, el T-MEC impone restricciones adicionales al comercio de la industria automotriz mexicana. Entre estas, la que se ha analizado con mayor profundidad es

¹ Para más detalles sobre este mecanismo, véase el capítulo 31 del T-MEC en: <<https://bit.ly/3Ze9HhA>>, véase en español: <<https://bit.ly/3Exc6dB>>.

la “regla del valor del trabajo incorporado como contenido regional —primera en su clase— que exige que de 40 a 45% de la composición del auto sea producida en plantas de América del Norte cuyos trabajadores perciban salarios en promedio de 16 dólares la hora o más”² [véase USTR, 2020a]. Dicho monto salarial está muy por encima del promedio en México. Es demasiado pronto para predecir, mucho menos para evaluar, el impacto del T-MEC junto con el de la Nueva Ley Federal del Trabajo sobre la evolución del trabajo decente en México.

DESEMPEÑO DE MÉXICO EN CADENAS GLOBALES DE VALOR Y SU RELACIÓN CON LOS EMPLEOS

En este capítulo, se aborda la cuestión del empleo que se encuentra relacionado con el comercio, se cuantifican cuántos trabajos se crearon, digamos, debido a la creciente participación de México en el comercio exterior, en el caso tanto de las exportaciones finales como del comercio en las CGV.

Para capturar la relación entre el valor agregado generado en las exportaciones en cada industria y su correspondiente nivel de empleo, es común efectuar un análisis de insumo-producto, el enfoque más útil para estimar la contribución de las exportaciones a la creación de empleos. Nuestro análisis aprovecha la metodología estándar que se usa en la literatura [véase Miller y Blair, 2009]. Se basa en la clasificación de las actividades productivas en los siguientes grandes rubros: 1) nacional o 2) incluyen la participación de la producción de dos o más países [véase Wang *et al.*, 2017].

Calculamos los empleos creados, directa e indirectamente, para cada rubro de producción. Esto significa que no considera sólo los empleos creados en cada industria (p. ej., empleo directo en la industria misma), sino también aquellos apoyados de manera indirecta por proveedores nacionales (encadenamientos

² <<https://tinyurl.com/4y6ur4x3>>.

hacia adelante y hacia atrás); en ambos casos para la producción interna y para aquella relacionada con el comercio internacional: 1) tradicional (relacionada con exportaciones o bienes finales) y 2) actividades de CGV (exportaciones de bienes intermedios).

En 1996, como lo muestra el cuadro 1, la producción interna dio cuenta de alrededor de 40% del total de los empleos en ambas industrias, casi 20 puntos por debajo de su proporción en el total de la manufactura, y la mitad de la proporción si consideramos el total de la economía. Vemos que ello revela la parte más significativa de las cifras de estas industrias en lo que respecta a su participación en empleos vinculados al comercio tradicional (46.4% y 40.7% para textiles y equipo de transporte, respectivamente). En el caso de las actividades de CGV, en estas sólo había 11% del total de los empleos de la industria textil. En cuanto a equipo de transporte, la proporción llegaba casi a 19%, apenas un poco por encima de los promedios correspondientes a todo el sector manufacturero. En este sentido, el sector textil se asemeja más a la economía mexicana en su conjunto, al dar cuenta de 8.7% en actividades de la CGV.

El panorama cambia de forma radical en los años siguientes. En textiles, la producción interna se convirtió en la principal fuente de empleos (excepto en 2001, cuando tiene lugar el comercio tradicional), el comercio tradicional perdió importancia (36.3%). Las actividades de CGV registraron un pequeño incremento hasta representar 12.4% del total de empleos en la industria. Por otra parte, en cuanto a equipo de transporte, los empleos relacionados con las actividades comerciales se incrementaron en los años siguientes. En el caso de las exportaciones finales, su participación en el total de empleos alcanzó 52.5% en 2011, mientras que la producción de CGV llegó a 29.6%. En otras palabras, la producción interna perdió importancia en lo que respecta al empleo en esta industria, al

reducir en más de la mitad su participación (17.9% en 2011). Sin embargo, continuó siendo la actividad principal en la generación de empleo.

Cuadro 1. Empleos asociados con la producción interna, tradicional y el comercio de cgv (porcentaje del total de empleos)

Industria	Tipo	1996	2001	2008	2011
Textiles y productos textiles	Interna	42.6	35.2	53.1	51.3
	Comercio tradicional	46.4	57.9	39.2	36.3
	Comercio de cgv	11.0	6.9	7.7	12.4
Equipo de transporte	Interna	40.6	40.7	34.8	17.9
	Comercio tradicional	40.7	42.6	41.0	52.5
	Comercio de cgv	18.7	16.7	24.1	29.6
Manufactura	Interna	59.7	54.5	56.6	51.8
	Comercio tradicional	22.8	29.3	22.6	26.6
	Comercio de cgv	17.5	16.2	20.8	21.6
Total de la economía	Interna	84.4	84.4	85.9	84.1
	Comercio tradicional	6.9	8.1	5.9	7.2
	Comercio de cgv	8.7	7.5	8.2	8.7

Fuente: elaboración propia con base en World Input-Output Database (wiod).

Como muestra el cuadro 2, es posible evaluar si estos empleos corresponden a la industria específica del análisis o si están relacionadas con insumos de otras industrias, por ejemplo, empleos indirectos. En el comercio de la cgv no podemos registrar los empleos generados dentro y fuera de la industria. Aquellos incluirían no sólo insumos originados en México, sino también insumos de otros países “integrados” en las importaciones intermedias. Por el contrario, registramos el

total de empleos generados en las exportaciones mexicanas de insumos intermedios que otros países incorporan en su producción. La creación de empleos en el periodo 1996-2011 se define con todo detalle como la diferencia en el número de empleos entre 2011 y 1996.

En la industria textil, hay una gran diferencia entre la producción interna y el comercio tradicional en materia de generación de empleo. En la primera, al inicio del periodo, dos terceras partes de los empleos se generaron en la misma industria, mientras que un tercio provino de otras industrias (ambas en flujo ascendente y descendente). En contraste, en la última, aproximadamente 10% de los empleos provinieron de otros sectores; una señal de la reducida capacidad de las exportaciones finales para estimular la creación de más empleos fuera del sector. Aunque en 2008 y 2011 la proporción de empleos creados dentro de la industria fue reducida, la diferencia entre la producción interna y el comercio tradicional permaneció constante. Como se mencionó antes, las actividades de CGV en esta industria no son especialmente relevantes en lo que respecta a la generación de empleos tanto como lo es el comercio tradicional.

Por último, la industria textil creó 477 000 empleos en el periodo, tal y como lo registra el renglón correspondiente a la “diferencia 2011-1996”, de donde proviene la gran mayoría de la producción nacional en el sector (305 000). El comercio tradicional generó 86 000 empleos, y resulta interesante señalar que el número de empleos creados fuera de la industria (23.7 miles) es mayor que el número relacionado a la misma categoría, pero de la producción nacional (14.9 miles). Por lo tanto, durante este periodo la industria no incrementó su demanda de insumos adicionales provenientes de otras industrias; de hecho, esta se redujo en términos relativos.

Cuadro 2. Número de empleos generados dentro y fuera de la industria de acuerdo con la producción, destino México, 1996-2011 (miles)

Industria	Año	Interna		Comercio tradicional			Comercio de cvv		Total de industria
		Dentro	Fuera	Total	Dentro	Fuera	Total	Total	
Textiles	1996	243.2	127.6	370.9	370.3	33.7	404.0	96.2	871.1
	2001	279.2	136.0	415.2	645.5	37.5	683.0	81.6	1179.8
	2008	466.3	119.5	585.8	400.2	31.6	431.9	84.6	1102.2
	2011	548.6	142.6	691.2	432.5	57.4	489.9	166.9	1348.0
	Diferencia 1996 y 2011	305.4	14.9	320.3	62.2	23.7	85.9	70.7	476.9
Equipo de transporte	1996	248.4	24.7	273.2	269.7	4.2	273.9	126.2	673.2
	2001	335.8	36.6	372.3	382.4	6.8	389.2	152.9	914.4
	2008	319.2	24.1	348.983.3	400.4	4.2	404.6	237.8	985.8
	2011	176.9	36.9	213.8	621.8	5.4	627.2	353.5	1194.5
	Diferencia 1996 y 2011	-71.6	12.2	-59.4	352.2	1.2	353.3	227.3	521.3

Fuente: cálculos de los autores con base en wiod.

Como se señaló anteriormente, en la industria de equipo de transporte las actividades de comercio tradicional desempeñan un papel central en el empleo. Estos empleos se crearon sobre todo en la industria. Un número insignificante proviene de otros; este es un ejemplo de la desconexión de esta actividad del resto de la economía en lo que respecta a la generación de empleo. Resulta claro, asimismo, que hubo una reducción en la importancia de la producción nacional. En 1996, esta creó casi tantos empleos como el comercio tradicional;

sin embargo, en 2011 correspondió a la proporción menos importante de la producción en lo que respecta al número de empleos generado. Este sector creó 521 000 empleos en el periodo, sobre todo en actividades comerciales, así como una pérdida de 59 000 empleos en la parte relativa a la producción nacional.

Este análisis apunta a una distinción entre ambas industrias en lo que respecta a la creación de empleos. La industria textil tiene una inclinación por la producción nacional con una conexión esencial con otras actividades en la economía. El equipo de transporte se orienta al comercio con casi ninguna necesidad de insumos o servicios de posproducción del país. Podemos corroborar esta tendencia mediante el típico análisis de encadenamientos [véase Moreno-Brid *et al.*, 2021]. Los encadenamientos miden el efecto de un incremento en el producto de cualquier industria, en particular en otras actividades. Debido a que nos preocupan los efectos del empleo, el índice muestra la posición relativa de las industrias respecto a la cantidad de empleos indirectos que se crean, de acuerdo con la taxonomía que se usa más comúnmente en la literatura:

Cuadro 3. Taxonomía de la actividad industrial según sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás

		Encadenamientos hacia adelante	
		Menor a 1.0	Mayor a 1.0
Encadenamientos hacia atrás	Menor a 1.0	Independientes o isla	Orientado hacia la demanda
	Mayor a 1.0	Orientado hacia la oferta	Clave

Fuente: elaboración de los autores con base en Rasmussen [1957], *inter alia*.

En la gráfica 1, presentamos los resultados de ambas industrias. No es de sorprender que la industria de equipo de transporte se clasifique como “isla” en los cuatro años de

estudio. En contraste, textiles se localiza en el sector clave del cuadrante. Esto significa que la economía mexicana, relativamente hablando, es una actividad en la cual los eslabonamientos con otras industrias son centrales para la generación de empleo.

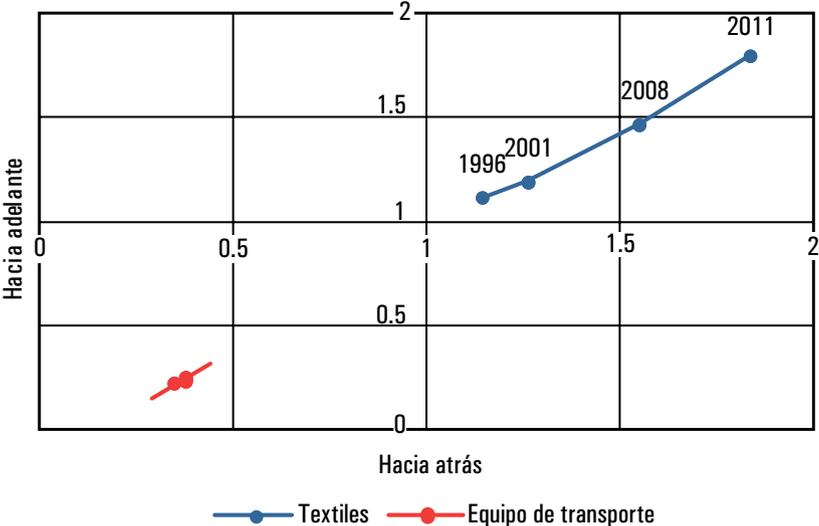
La industria textil es un generador crucial de empleo en la economía mexicana. A este respecto, al inicio del periodo, la parte de la producción destinada a exportaciones finales representó una fuente de empleo casi tan importante como aquella destinada a la producción interna. Sin embargo, esta situación cambió alrededor de 2011 y la industria empleó en especial a personas en la producción interna. La porción destinada al mercado nacional en esta industria, además de generar empleos dentro de la misma, genera empleos de manera indirecta mediante la demanda de insumos para otros sectores. La importancia relativa de estos empleos indirectos se redujo hacia el final del periodo. En las actividades relacionadas con el comercio exterior, los empleos indirectos son mucho menores, aunque siguen siendo relevantes. En lo que atañe a la creación de empleos, el estudio de los encadenamientos productivos corrobora el papel central de la industria textil en el empleo, en la medida en que resulta ser una manufactura clave de acuerdo con ambos indicadores.

La industria de equipo de transporte es la generadora principal de valor agregado en la producción para exportaciones, pero no tiene la misma relevancia en la creación de empleo. En esta, la creación de empleo se concentra en las actividades de comercio exterior, en particular aquellas relacionadas con las exportaciones finales, a pesar de la importancia relativa del incremento de la CGV en el periodo.

Como pudimos ver, una proporción significativa de los insumos necesarios para producir exportaciones en esta industria y, en consecuencia, el número de empleos creados por ella, provienen del extranjero. Esto parece estar relacionado con el hecho de que la generación de empleos de la industria en otros

sectores es prácticamente nula. En otras palabras, no tiene los importantes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con la economía interna, así pues, se localiza en el cuadrante “isla”. Esto no significa que el sector no sea intensivo en mano de obra, sino más bien que es probable que esos trabajos se generen fuera del país.

Gráfica 1. Encadenamientos hacia adelante y hacia atrás para las industrias textil y de equipo de transporte, México, 1996-2011



Fuente: elaboración propia con base en WIOD.

Como mencionamos, la información disponible no nos permite profundizar más en el análisis del comercio y el empleo en lo que respecta al trabajo decente. La siguiente sección continúa con el abordaje de esta cuestión fundamental mediante la construcción de indicadores multidimensionales y aspectos cualitativos de empleo. De este modo, es posible empezar a tener una evaluación aproximada de la evolución del trabajo decente en las industrias textil y automotriz.

En 2008, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Declaración sobre la Justicia Social para una globalización equitativa. Dicha Declaración enfatiza la importancia de la universalización de la agenda por un trabajo decente mediante la promoción del empleo, la protección y el diálogo sociales, y los derechos laborales.

En 2013, la OIT publicó dos documentos importantes para analizar el camino que conduce al trabajo decente. El primero es “Indicadores de trabajo decente: directrices para productores y usuarios de indicadores estadísticos y de contexto legal”, que propone un amplio conjunto de indicadores para analizar el trabajo decente en cuatro pilares estratégicos:

1) normas internacionales del trabajo, y principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2) creación de empleo, 3) protección social y 4) diálogo social y tripartita. Simultáneamente, la oficina de la OIT en México publicó un documento titulado “Situación del trabajo decente en México”, con un análisis del perfil del país en los niveles nacional y subnacional en lo que respecta a los distintos indicadores de trabajo decente.

Indicadores seleccionados de trabajo decente³

En concordancia con lo que anteriormente analizamos, en el presente estudio construimos una batería de indicadores de trabajo decente con base en los lineamientos de la OIT, para analizar las condiciones de empleo tanto en el ámbito nacional como en el de las industrias automotriz y textil. Tomando como punto de partida el reporte de OIT para México [ILO, 2013a], dichos indicadores se clasificaron en cuatro ejes que se describen en el siguiente apartado.

³ Para mayor detalle sobre la metodología y el cálculo de los indicadores, véase Moreno-Brid *et al.* [2021].

Indicadores de trabajo decente para las industrias automotriz y textil

Igualdad de acceso, de oportunidades y de trato en el empleo

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en 2019 la población económicamente activa (PEA) fue cercana a 60%, mientras que la tasa de desempleo representó sólo 5.3%. Ambas cifras son muy similares a las de 1996. Sin embargo, en general, las condiciones del empleo en México están lejos de ser plausibles: la tasa de empleo informal asciende a 59% de la población ocupada, y poco menos de la mitad de los trabajadores cuentan con ingresos suficientes. Como lo muestra el cuadro 4, entre 1996 y 2019 la tasa de empleo precario (caracterizado por pocas horas de trabajo; o bien, por horas excesivas con ingreso insuficiente) tuvo un incremento de 6.5 puntos porcentuales.

En esos años, en la industria automotriz el porcentaje de trabajadores con ingresos menores a dos salarios mínimos (el indicador de insuficiencia de ingresos) se estancó en alrededor de 53%. A pesar de que la tasa de precariedad laboral casi se triplicó en el periodo, ¡todavía equivale a la mitad del nivel nacional! De igual manera, la industria automotriz tiene una elevada participación de trabajadores asalariados que representa 99% del personal empleado y la tasa de empleo informal para 2019 fue de 2.1%, ¡26 veces menor que la tasa en el ámbito nacional!

Por otra parte, en la industria textil la inseguridad en el empleo se incrementó durante el periodo de análisis. La proporción de trabajadores informales se incrementó de 58.9 a 62.8% (que es superior a la tasa nacional) y, de la misma manera, la precariedad laboral disminuyó en una mayor proporción que en el ámbito nacional.

Cuadro 4. Eje I "Acceso al empleo" (%)

Indicador	Nacional			Automotriz			Textil					
	1996	2008	2011	1996	2008	2011	1996	2008	2011	2019		
Tasa de participación de la fuerza de trabajo	57.90	59.95	59.70	60.10								
Tasa de desempleo	5.26	4.06	5.48	5.28								
Tasa de presión general	8.68	6.56	8.32	6.21								
Tasa de subempleo	7.98	7.17	9.16	7.53								
Ingreso insuficiente	51.10	32.32	35.50	5.53	53.28	21.81	28.50	53.05	73.75	49.30	53.50	73.31
Tasa de precariedad laboral	23.99	34.89	36.30	30.50	5.54	6.61	7.74	14.22	29.44	40.70	40.90	42.21
Empleados con contrato formal	25.50	28.95	28.70	22.80	82.02	84.43	80.60	63.93	29.93	25.60	25.70	21.62
Tasa de informalidad laboral	67.50	58.12	59.40	56.40	4.33	2.20	3.39	2.13	58.87	64.90	66.30	62.76
Tasa de trabajo asalariado	53.40	61.62	61.90	68.00	99.10	99.47	99.38	99.66	53.62	53.60	56.70	60.36

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Empleo (Inegi), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Inegi) y el Sistema de Información Laboral, Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

Además, a escala nacional, entre 1996 y 2019 el porcentaje de trabajadores con contrato formal disminuyó de 25.5% a 22.8%. Mientras que en la industria automotriz la mayoría de los trabajadores tienen contrato (63.9%), esta cifra apenas representa 21.6% del personal ocupado en la industria textil.

El papel de las mujeres en ambas industrias es por completo diferente (véase cuadro 5). En la industria automotriz, el porcentaje de mujeres empleadas apenas alcanzó 36.9% en 2019, sorprendentemente similar al resto de la economía (37.5%). En la industria textil, las mujeres representan 64% del personal ocupado. En ambas industrias prevalecen algunas desigualdades de género. En el país, la brecha salarial varió de 0.35 a 0.67 en el periodo de 1996 a 2019, lo que significa que se han hecho algunos progresos en la reducción de la brecha entre las ganancias de mujeres y hombres. Sin embargo, encontramos niveles menores en ambas industrias y una tendencia diferente. En la industria automotriz, pese a que la brecha disminuyó (de 0.16 en 1996 a 0.36 en 2019), se perdieron algunas de las mejoras que se habían logrado en los años previos (en 2008 fue de 0.40). En las actividades textiles, al inicio del periodo el indicador era de 0.52 y al año siguiente se redujo a la mitad. Para 2019, se recuperó para llegar a 0.39, pero permaneció a un nivel menor al de 1996.

Cuadro 5. Eje II “Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo”

Indicador	Nacional				Automotriz				Textil			
	1996	2008	2011	2019	1996	2008	2011	2019	1996	2008	2011	2019
Tasa de desempleo por género	0.77	1.07	0.99	1.02								
Tasa de participación femenina (%)	34.26	37.24	37.55	39.10	28.15	33.17	32.55	36.86	59.71	64.56	63.56	63.89
Brecha salarial de género	0.35	0.66	0.66	0.67	0.16	0.4	0.39	0.36	0.52	0.24	0.28	0.39

Fuente: elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Empleo* (Inegi), la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Inegi) y el *Sistema de Información Laboral* (STPS).

Seguridad en el empleo y diálogo social

Las cifras del cuadro 6 revelan una mejora en la seguridad en el empleo a lo largo del periodo 2008-2016 tanto en la industria automotriz como en la textil. El primer indicador, que es el porcentaje de lesiones en el trabajo, muestra una tendencia descendente. Además, el porcentaje de los trabajadores permanentes se incrementó. El indicador de las lesiones atribuidas al trabajo se redujo de 1.9% en 2008 a 1.1% en 2016 en la industria automotriz y de 1.9% en 2008 a 1.4% en 2016 en la industria textil. Ambas cifras están por debajo del porcentaje nacional de 2.3 por ciento.

Cuadro 6. Eje III "Seguridad en el empleo" (%)

Indicador	Nacional		Automotriz		Textil	
	2008	2016	2008	2016	2008	2016
Lesiones en el lugar de trabajo como porcentaje del total de trabajadores asegurados	2.90	2.30	1.90	1.10	1.90	1.40
Trabajadores permanentes como porcentaje del total de empleados	28.00	31.00	65.50	70.30	36.10	44.60

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Adicionalmente, el porcentaje de trabajadores permanentes en la industria automotriz se incrementó y fue de 70.3% en 2016, mientras que en la industria textil se incrementó a 44.6% en el mismo año, una brecha de 25 puntos porcentuales entre ambas industrias. Sin embargo, todavía están por encima del indicador nacional (31%). A pesar de que hay oportunidades para aumentar el indicador de trabajadores permanentes, ambos muestran una mejora en cuanto a la seguridad en el empleo en las industrias automotriz y textil.

Los indicadores de diálogo social muestran un debilitamiento de la negociación colectiva. Tanto en el ámbito nacional como en las industrias automotriz y textil, las huelgas y los contratos de negociación colectiva cayeron en forma dramática, sobre todo en el periodo posterior a la crisis (véase cuadro 7). Como se mencionó en la segunda sección de este estudio, durante décadas la política laboral estaba orientada a “conservar la paz laboral” incluso mediante la represión. En 2014, el entonces secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida, celebró que no hubo huelgas o emplazamientos a huelga [Vergara, 2015]. Volviendo a Bensusán:

se reconoció, incluso por las organizaciones económicas internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que la pérdida de poder sindical o el debilitamiento y atomización de la negociación colectiva son factores que explican el incremento en la desigualdad del ingreso y la lenta recuperación económica de México [Bensusán, 2020].

Cuadro 7. Eje IV “Diálogo social”

Indicador	<i>Nacional</i>			<i>Automotriz (como % de nacional)</i>			<i>Textil (como % de nacional)</i>		
	1996	2008	2019	1996	2008	2019	1996	2008	2019
Emplazamientos a huelga	7 621	10 814	7 095	2	2	3	7	4	3
Huelgas	40	19	7	8	5	22	14	5	0
Contratos colectivos de trabajo	4 411	5 047	2 110	4	3	2	3	3	2

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Los indicadores de trabajo decente nos muestran, en términos generales, mejoras en lo que atañe a la seguridad en el empleo y derechos del trabajo, pero nos presentan dos realidades diferentes. Por una parte, la industria automotriz

refleja mejores resultados en la creación de empleo, trabajadores formales con contratos definidos y mejores salarios. Por otra, la industria textil da cuenta de un desempeño pobre en su camino hacia el trabajo decente. En todo el país, la tasa de empleo precario se incrementó, lo que implica que las condiciones de empleo se han vuelto más adversas debido a menores ingresos y menos horas de trabajo para la población empleada, lo cual nos alerta sobre la posibilidad de que enfrentemos incrementos en el subempleo.

En cuanto a la igualdad de género, lejos están de lograrse resultados satisfactorios en ambas industrias. En el caso de la industria automotriz, la participación del empleo femenino se redujo. En la industria textil aumentó, pero las condiciones empeoraron respecto al promedio nacional. En ambos casos, hay una necesidad de participación de mujeres y hombres en los espacios de trabajo para lograr un mayor equilibrio y condiciones más justas que permitan un ingreso suficiente para los trabajadores. En lo que respecta al diálogo social, con el debilitamiento de los sindicatos el movimiento ha ido en dirección opuesta al trabajo decente. El descenso en la relevancia de los contratos colectivos y la reducción de emplazamientos a huelga reflejan una política represiva.

Un elemento crucial de avance hacia el trabajo decente es el incremento en la prevalencia de relaciones de trabajo formales y de una estructura más competitiva. Para mayor precisión, hay una gran diferencia en si los jugadores clave de una industria tienden a ser empresas grandes, que operan en los mercados formales de trabajo, o si, por el contrario, son principalmente micro y pequeñas empresas en mercados informales. En el caso de la industria textil, 95% de las empresas son pymes por ejemplo, no tienen más de 10 empleados y sólo 0.28% de las empresas tienen más de 250 empleados. En la industria automotriz, las microempresas constituyen sólo 38% del total y las grandes representan 26%. Además, en los últimos 20 años la inversión extranjera directa (IED) en la

industria automotriz ha excedido a la de los textiles por un múltiplo de 15 o más. Esta diferencia puede haber sido crucial para explicar sus distintos patrones de inserción en el mercado mundial y la evolución hacia el trabajo decente.

CONCLUSIONES

Quizá la mejor evaluación de las contribuciones clave, en un sentido amplio, del presente estudio sobre la política de inserción de México en las cadenas globales de valor y su relación con la prevalencia o no del trabajo decente —en los casos de los sectores automotriz y textil— sea la que generosamente hizo el doctor Valentín Solís, experto del Inegi en cuestiones industriales y de comercio internacional. Como lo expresó:

el estudio aporta un recuento sintético de la compleja historia de las políticas de desarrollo económico e industrial de México (o la ausencia de estas) en los últimos 35 años y [muestra que] durante la mayor parte del periodo considerado (de 1985 a 2019), la política institucional relacionada con la legislación en materia laboral tuvo un sesgo en contra de los trabajadores [citado en Moreno-Brid *et al.*, 2021: 34].

En sus palabras, nuestro estudio examina “la hipótesis central... que en las empresas insertadas en las cadenas de valor más importantes del mundo moderno, las condiciones laborales son mejores y tienden hacia el afianzamiento del trabajo decente, tal como lo define la OIT”. Concordamos con él en que, “aun si esta hipótesis no se verifica por completo, se detecta cierta asociación con el cumplimiento de los cuatro ejes que definen el marco de operación de aquello denominado como trabajo decente”.

Como mostró el análisis empírico con base en los indicadores de trabajo decente, en la industria automotriz se observan condiciones laborales que coinciden con la concepción de trabajo decente. Se trata de un sector con vínculos sólidos con la producción en Estados Unidos, y en algunos otros países, pero cuyas cadenas de valor nacionales tienen un alcance muy limitado.

En contraste, el sector textil tiene muchos más problemas en relación con el cumplimiento de los estándares correspondientes en la Ley Federal del Trabajo y está más distante de las recomendaciones de la OIT sobre trabajo decente. Está mucho más arraigado a la estructura productiva nacional, y comparte la mayoría de los problemas que tiene en conjunto el sector laboral en México [Moreno-Brid *et al.*, 2021: 34].

No podríamos estar más de acuerdo con su sugerencia de que “la desagregación sectorial [aquí presentada] refuta algunas de las reconstrucciones [en comercio y trabajo] derivadas de un enfoque exclusivamente macroeconómico”.

El análisis aquí realizado confirma que la generación suficiente de empleos y la creación de mejores condiciones de trabajo en México han sido y continúan siendo una meta insatisfecha. En una escala más amplia o macro, nuestro estudio confirma que el camino de liberalización comercial, cimentado en los tratados de libre comercio, ha sido una presión sobre México para que modernice sus normas y regulación laborales. En el periodo de análisis, el desempeño de la industria textil de México —así como la de muchos otros países— empeoró. México experimentó una reducción en la cantidad de socios comerciales y, más importante aún, en las magnitudes del valor agregado comerciado con estos. Sin embargo, la industria textil continúa siendo un generador esencial de empleo en la economía mexicana, principalmente en actividades relacionadas con la producción local, tanto directamente

en la industria respectiva como indirectamente mediante la demanda de insumos de otras industrias, medidas por medio de sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás.

Por otra parte, el equipo de transporte (industria automotriz) muestra una imagen muy diferente. Entre 1996 y 2011, la importancia de México en la red global de comercio en valor agregado se incrementó en el generado localmente. Y, contrariamente al desempeño de la manufactura en general y de los textiles, en la automotriz México exporta más valor agregado del que importa. Paradójicamente, pese a ser el generador principal de valor agregado en la actividad de exportación de México en las CGV, su relevancia en cuanto a creación de empleo es mucho menor. Esta industria tiene una proporción elevada de valor agregado generado en el extranjero (VAE); en otras palabras, parte importante de los insumos que usa para manufacturar exportaciones proviene del extranjero. Por lo tanto, el número de empleos que crea en el ámbito nacional tiende a ser muy reducido.

Los indicadores de trabajo decente nos llevan a concluir que el desempeño de México en un aspecto crítico del desarrollo social y económico está lejos de ser uniforme en los cuatro ejes considerados. De hecho, en el plano nacional y en las industrias automotriz y textil, hay un claro avance sólo en lo que se refiere a la seguridad en el empleo. Sin embargo, en el resto de los indicadores ambas industrias apuntan a realidades considerablemente distintas. En la automotriz, el porcentaje de trabajadores informales es uno de los más bajos en el ámbito nacional. Esto pareciera garantizar un conjunto de derechos laborales que, desafortunadamente, no están presentes en la industria textil. De hecho, la creación de empleos en la industria textil ha tomado la dirección opuesta al modelo de trabajo decente. Muestra signos de mayor precariedad en dos aspectos: 1) más empleos con horarios extendidos

y salarios insuficientes y 2) más empleos con un número insuficiente de horas laborales.

En cuanto al diálogo social, en ambas industrias y en el ámbito nacional se observa un debilitamiento del poder sindical que se refleja en la disminución del número de contratos vinculados a la negociación colectiva, así como en el número de huelgas y emplazamientos. Esto último refleja más una política de represión laboral —referida a veces como agenda de “pacificación del mundo del trabajo”— que una mejora real en el diálogo social con los trabajadores. La reforma laboral aprobada en septiembre de 2019 se propuso fortalecer la democracia sindical y promover la libertad de asociación.

Creemos que con su implementación, el diálogo social entre trabajadores, empresas y el gobierno puede mejorar. Una conclusión importante es que la diferencia en la prevalencia de trabajo decente entre ambas industrias parece estar determinada por factores estructurales de largo plazo, quizás arraigados en la organización del proceso de producción, los tipos de empresas, la estructura de la propiedad y las innovaciones técnicas. Sin duda, estos incluyen asimismo la influencia diferenciada de la liberalización del comercio en cada una de estas dos industrias y el papel que tienen en la estrategia general de desarrollo como fuente de divisas por vía de las exportaciones y de la IED.

Finalmente, tal como lo subraya Valentín Solís:

las relaciones entre los cuatro ejes o aspectos del Trabajo Decente [y del comercio] y su verificación empírica son una tarea que apenas está comenzando. Todavía hay problemas sectoriales de medición y precisión que deben resolverse, quizá con ayuda de adecuados a las asimetrías entre las relaciones sociales y económicas. Un estudio completo de estas actividades podría probablemente realizarse como extensión del presente trabajo [Moreno-Brid *et al.*, 2021: 37].

Estamos convencidos de que en tanto la economía se mantenga sumida en una trampa de lento crecimiento de largo plazo —situación que se ha agravado de forma dramática debido a la pandemia y la recesión—, lo más probable es que se fracase en lograr mejoras significativas del empleo y de las condiciones laborales. Incluso podrían deteriorarse, y el avance hacia el trabajo decente podría descarrilarse de forma muy considerable. Creemos que es necesaria una nueva agenda para el desarrollo incluyente y sustentable. Dos elementos indispensables de esta agenda son una reforma fiscal profunda, comprometida con la igualdad, y una política industrial activa en el contexto de un Nuevo Pacto por el Desarrollo Sustentable (Green New Deal).

Ante la ausencia de esa nueva agenda, el avance en cuestiones legales y normativas para transformar el mercado laboral, el fortalecimiento de las inspecciones laborales y la amenaza de sanciones del T-MEC pueden resultar insuficientes para que el trabajo decente se vuelva realidad en México, salvo para una proporción reducida de la población ocupada. Además, como se mencionó y que resulta por demás preocupante, la pandemia y sus repercusiones en el comercio internacional y en la actividad productiva —y la falta de políticas fiscales contracíclicas en México— están golpeando el mercado laboral de forma brutal, precarizándolo más a la vez que la actividad productiva sufre su contracción más pronunciada en casi un siglo. ¿Qué políticas y programas se pondrán en marcha para abordar esta dramática situación? ¿Cuáles serán los efectos de corto y largo plazos de esta incidencia adversa en la economía y en la salud en la misión de México para lograr el trabajo decente? ¡Estas son preguntas fundamentales cuyas respuestas definirán el presente y el futuro de todos los mexicanos!

REFERENCIAS

- Banxico [2020], *Sistema de Información Económica*, <<https://cutt.ly/qwErKF4Q>>.
- Bensusán, G. [2020], “La transformación del modelo laboral mexicano y sus vínculos con la integración en América del Norte”, Working paper, Ginebra, OIT.
- Cordera, R. [2012], “Manifiesto por la construcción de un nuevo modelo democrático de Estado de Bienestar”, *Economía UNAM*, 9 [25]: 94-97.
- Cordera, R. y E. Provencio (coords.) [2019], *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*, México, UNAM-Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.
- Dutrénit, G., Moreno-Brid, J. C. (coords.) [2018], *Políticas de desarrollo productivo en México*, Lima, OIT.
- Gobierno de México [2020], *Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico*, <<https://bit.ly/3Z9kkSN>>.
- Gobierno de México [2019], *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México.
- Gobierno de México [2012], *Pacto por México*. México.
- González Guerrero, J. y A. Gutiérrez [2010], *El sindicalismo en México. Historia, crisis y perspectivas*, Solidarité Mondiale, Centro Nacional de Promoción Social A.C y Plaza y Valdés.
- Hafeez, Sahar, Hutman y Torrico [2020], The USMCA’s Rapid Response Mechanism for Labor Complaints: What to expect Starting July 1, 2020. JD Supra.
- ILO [2020], *El comercio internacional y el trabajo decente: Manual de métodos de evaluación*, Ginebra, Grupo sobre Globalización, Departamento de Investigaciones/OIT.
- ILO [2013a], “Situación del trabajo decente en México”, Oficina de OIT en México, septiembre.

- ILO [2013b], *Decent work indicators*, 2ª versión, Ginebra, OIT.
- ILO [2008], *Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policymakers and researchers*, International Labor Office, Regional Office and the Pacific, Bangkok, OIT.
- ILO [1999], *Memoria del director general: Trabajo decente*, en International Conference of Labor, Ginebra, OIT, junio.
- Independent Mexico Labor Expert Board [2020], “Interim Report to the Interagency Labor Committee (ILC) and the United States Congress”, 15 de diciembre.
- Inegi [2019], *Directorio Estadístico de Unidades Económicas*, <www.inegi.org.mx>.
- Inegi [2018], *Valor Agregado de Exportación Manufacturera*, México, Inegi.
- Inegi [2013], *La contabilidad del crecimiento y la productividad total en México*, <<https://bit.ly/44GT2o0>>.
- Inegi [2013], *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2013*. México, Inegi.
- Inegi [varios años], *Encuesta Nacional de Empleo*, México, Inegi.
- Inegi [varios años], *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, Inegi.
- Inegi [varios años], *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, Inegi.
- King y Spalding [2020], “Companies face risk from the Usmaca's new rapid response mechanism to enforce labor rights”, *Client Alert, News and Insights*.
- Miller, R. y P., Blair [2009], *Input-Output Analysis Foundations and Extensions*, 2ª ed., Cambridge University Press.
- Moreno Brid, J.C., Sánchez Gómez, J., Gómez Tovar, R. y Gómez Rodríguez, L. [2021], “Liberalización del comercio, resultados del mercado laboral y Trabajo Decente en México: el caso de las industrias automotriz y textil”, documento de trabajo de la OIT 35.

- Moreno-Brid, J. C. y J., Ros-Bosch [2010], “¿Por qué ha sido decepcionante el crecimiento posterior al periodo de reformas?”, en Moreno-Brid, J. C. y J. Ros-Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, México, FCE: 293-330.
- Moreno-Brid, J. C., Pérez-Caldentey, E., Sandoval, J. K. y Valverde, I. [2016], “Inversión, cambio estructural y crecimiento”, *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM*, vol. 1, núm. 1: 215-258.
- Moreno-Brid, J. C., Sánchez Gómez, J. y Monroy Gómez Franco, L. A. [2020], “Mexico’s latest —and probably last— package of market reforms (2012-18): The remains of the day”, *Cuadernos de Economía*, 39 (80): 425-443.
- Rasmussen, P. Norregaard [1957], *Studies in Inter-sectoral relations*, Amsterdam, North-Holland.
- Read, Jennifer [2020], “The *Usmca*’s rapid response mechanism for labor complaints: what to expect starting July 1, 2020”, <<https://bit.ly/3Zs1x5v>>.
- Samaniego, N. [2008], “El crecimiento explosivo de la economía informal”, *Economía UNAM*, 5 (13): 30-41.
- Sánchez Juárez, I. L. y Moreno-Brid, J. C. [2016], “El reto del crecimiento económico en México: industrias manufactureras y política industrial”, *Finanzas y Política Económica*, vol. 8, núm. 2: 271-299.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial [1977], “Decreto para el fomento de la industria automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio, México.
- STPS [2020], “Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024”, México.
- STPS [varios años], *Sistema de Información Laboral*, México.
- United States Trade Representative [2020a], “Chapter 31 Dispute Settlement”, <<https://bit.ly/3Ze9HhA>>.
- United States Trade Representative [2020b], *Usmca fact sheet*, <<https://bit.ly/3PfqhsG>>.

- Vergara, Rosalía [2015], “Presume la STPS cero huelgas y menor informalidad”, *Proceso*, 5 de enero, <<https://bit.ly/483cWfT>>.
- Wang, Z., Shang-Jin, W. y Kunfu, Z. [2013], “Quantifying international production sharing at the bilateral and sector levels”, *NBER Working Paper*, 19677, <<https://bit.ly/3ZeFZJ6>>.
- Wang, Z., Shang-Jin, W., Xinding, Y. y Kunfu, Z. [2017], “Measures of participation in global value chains and global business cycles”, *NBER Working Paper*, 23222, NBER.
- World Bank [2023], *World development indicators*, <<https://bit.ly/3Rg95Gn>>.

PERFIL DE AUTORES

JORGE BASAVE KUNHARDT

Doctor en economía, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del que fue director en los periodos 2002-2006 y 2007-2010. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II; coordinador de los proyectos: Grupos empresariales en México, variables financieras y análisis de tendencias, Comportamiento de los grupos empresariales mexicanos en su etapa de internacionalización y del Acervo de Variables Financieras en el IIEC. Coordinador del Seminario de Economía Mexicana del IIEC desde 2018. Profesor en el posgrado de economía de la UNAM y miembro del equipo coordinador del Programa de Globalización, Conocimiento y Desarrollo, IIEC-UNAM.

ROLANDO CORDERA

Licenciado en economía por la UNAM, con estudios de posgrado por la London School of Economics, en Londres, Inglaterra. Fue coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM (2011-2022). Profesor emérito y doctor

honoris causa por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Miembro del consejo editorial de la revista *Economía UNAM*, de la Academia Mexicana de Economía Política y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM (2000-2011).

GERARDO ESQUIVEL

Doctor en economía por la Universidad de Harvard. Desde 1998, ha sido profesor investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Imparte clases en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha sido investigador visitante en el Fondo Monetario Internacional y consultor para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Subgobernador del Banco de México (2019-2022).

LIZZETH GÓMEZ RODRÍGUEZ

Es egresada de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, es consultora de Banca Internacional en México. Ha sido consultora para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como para el Senado de la República. El semestre pasado fue profesora adjunta en la Facultad de Economía. Sus líneas de investigación se centran en temas de economía laboral, políticas públicas y economía aplicada.

ROSA GÓMEZ TOVAR

Maestra en economía y política pública en Sciences Po y Ecole Polytechnique, ambas en París, Francia. Licenciada en economía por la UNAM, en donde imparte cátedra. Actualmente, se encuentra realizando un doctorado en economía, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía en la UNAM. Su investigación reciente se centra en cuestiones relacionadas con cadenas globales de valor y desempeño económico desde una perspectiva internacional comparada.

JULIO LEAL

Doctor en economía por la Universidad Estatal de Arizona. Investigador del Banco de México que colabora en la Dirección de Estudios Económicos, en la Gerencia de Asuntos de Política Monetaria y en la Junta de Gobierno. Ha impartido clases en distintas instituciones de educación superior, incluyendo El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Universidad Estatal de Arizona. Sus investigaciones han aparecido en *Review of Economic Dynamics*, *Review of Income and Wealth* y la *World Bank Economic Review*, entre otras revistas arbitradas. Primer lugar del Premio Banamex de Economía en 2011 por su trabajo “Cobro de impuestos, sector informal y productividad”.

PATY MONTIEL

Profesora en la Facultad de Economía de la UNAM. Doctora en ciencias políticas y sociales; maestra y licenciada en economía por la UNAM. Sus principales líneas de investigación

y estudio son Estado y desarrollo; Estado y asociación compleja en los “sistemas de innovación”; globalización y redes de producción global. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (candidata nacional) del Conacyt 2022-2025.

JUAN CARLOS MORENO-BRID

PhD, Universidad de Cambridge; maestro en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); licenciatura en matemáticas por la UNAM. Profesor titular en la Facultad de Economía (UNAM). Miembro del SNI. Fue director adjunto y coordinador de investigación de la Cepal-México. Cofundador de la World Economic Association, presidente del Consejo Directivo del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y del Consejo Asesor Técnico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

JOAQUÍN SÁNCHEZ GÓMEZ

Licenciado en economía por la UNAM. Se encuentra cursando la maestría en economía en la Escuela Colin Powell de la City University of New York (CUNY). Profesor en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha sido consultor para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Senado de la República y para diferentes secretarías y agencias de gobierno. Es miembro de la Latin American Studies Association y la Urban Economics Association. Sus líneas de investigación se centran en temas de política industrial, economía laboral y comercio internacional.

ARMANDO SÁNCHEZ VARGAS

Actualmente, es director del IIEC-UNAM. Doctor en economía y miembro del SNI, nivel III. Profesor en los posgrados de economía de la UNAM. Obtuvo el Premio Universidad Nacional en el Área de Docencia en Ciencias Económico-Administrativas (2017). Sus principales líneas de investigación son la pobreza, el cambio climático, la energía, la macroeconomía, la productividad industrial y la econometría.

SEYKA VERÓNICA SANDOVAL CABRERA

Profesora en la Facultad de Economía-UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 2021, en el área de docencia económico-administrativa. Fundadora y coordinadora del Seminario de perspectivas críticas de las cadenas globales de valor, en la Facultad de Economía-UNAM, y miembro del equipo coordinador del Programa de Globalización, Conocimiento y Desarrollo, IIEC-UNAM.