



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

NOTA DE POLITICA

**LA INSERCIÓN DE MÉXICO EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL:  
INTEGRACIÓN, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO REGIONAL**

**Septiembre de 2006**

El presente documento sintetiza la *Nota Sectorial sobre Comercio e Integración* de México, preparada por la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Departamento de Integración y Asuntos Regionales (INT/ITD). La Nota Sectorial se nutrió de distintos estudios preparados ex profeso y del trabajo analítico que el INT y RE2 han venido desarrollando en materia de integración y comercio en México y América Latina. En la Nota Sectorial se incluyen las referencias bibliográficas y material adicional en los que se sustentan los argumentos que aquí se presentan.

La actual *Nota de Política* fue preparada por Ernesto López Córdova (INT/ITD), con la colaboración de José Juan Gomes-Lorenzo (RE2/OD3) y Pedro Martínez Alanís (INT/ITD).

## I. Resumen Ejecutivo

- 1.1 El propósito de este documento es ofrecer una reflexión sobre el proceso de inserción internacional de la economía mexicana y esbozar líneas de acción que le permitan al país aprovechar plenamente las oportunidades que de ella se derivan. **El mensaje principal que aquí se plantea es que México no debe cejar en sus esfuerzos por vincularse a la economía mundial, pero que éstos deberán acompañarse de medidas complementarias** que refuercen la capacidad de las empresas y trabajadores del país de competir en los mercados internacionales y, sobre todo, que garanticen que todas las regiones y segmentos de la población participen activa y exitosamente en una economía globalizada.
- 1.2 **La inserción de México en la economía internacional durante las últimas dos décadas ha tenido un balance general positivo, pero sus beneficios no se han extendido por igual a todas las regiones y grupos sociales del país.** El corolario del proceso de apertura ha sido un incremento del comercio exterior, la inversión extranjera y la productividad. Sin embargo, podría afirmarse que, en materia de integración, existen dos *Méxicos*. Uno, que incluye principalmente a estados del norte y centro del país, se ha insertado plenamente en los flujos de comercio internacional y, en particular, en la economía de América del Norte, mientras que el otro ha permanecido al margen de la economía globalizada. El desempeño económico y social de estos bloques en las últimas dos décadas ha sido igualmente contrastante y no parece descabellado afirmar que ello se explica, en buena medida, por las diferencias estatales en el grado de inserción en la economía internacional. Así, en tanto que los estados “globalizados” del país han visto un crecimiento relativo del empleo, los salarios y los ingresos de su población, lo que ha contribuido a reducir la pobreza, el comportamiento de tales indicadores en el resto del país es a todas luces insatisfactorio, sobre todo si consideramos que ocurre en regiones que arrastran serios rezagos en materia de desarrollo y bienestar humano. **Esta situación lleva consigo el riesgo de que la polarización económica entre el norte y el sur acentúe la polarización social y política del país en los próximos años.**
- 1.3 **México enfrenta el doble desafío de promover el uso eficiente de sus recursos humanos y materiales y, simultáneamente, garantizar el acceso equitativo a las oportunidades que trae consigo la inserción internacional.** En el Apéndice se presenta una sinopsis de los principales retos para conseguir tales objetivos y las posibles líneas de acción correspondientes identificadas a lo largo de esta nota. Los retos principales son:
  - a. **Corregir las deficiencias de la actual política comercial**, las cuales reducen los incentivos a desarrollar aquellas industrias en las que el país goza de ventajas comparativas, merman la capacidad de las empresas de allegarse insumos a precios competitivos y limitan la habilidad de los exportadores de abastecer los mercados externos en forma rápida y oportuna.

- b. **Perfeccionar los mecanismos de integración regional y multilateral**, con el fin de aprovechar plenamente la red de acuerdos comerciales del país y corregir distorsiones en el sistema internacional de comercio.
  - c. **Hacer frente a la concurrencia en los mercados internacionales de nuevos actores** —China e India, entre otros— reconociendo que el éxito futuro en una economía globalizada no radica en recurrir al proteccionismo como estrategia de largo plazo, sino en fortalecer el entorno en el que operan los agentes económicos.
  - d. **Fortalecer la competitividad**, de manera que aumente la capacidad exportadora de los productores nacionales, se aproveche la vecindad con Estados Unidos, y se apoye el escalamiento de la calidad y el contenido tecnológico de los productos mexicanos.
  - e. **Adecuar los mercados laborales a las exigencias de una economía globalizada**, de forma tal que se promueva la creación de empleo, el crecimiento de la productividad y la capacidad de hacer frente a choques económicos externos, y al mismo tiempo se mitiguen los efectos adversos en el bienestar de aquellos trabajadores que eventualmente pudieran verse afectados por la competencia externa.
  - f. **Promover la reconversión productiva del sector agropecuario**, con miras a aprovechar las ventajas comparativas del país y a hacer frente a los compromisos internacionales en cuanto a la liberalización del sector (en particular la desgravación del maíz en el comercio de América del Norte a partir del 1° de enero de 2008).
  - g. **Extender las oportunidades de la integración a todo el país**, de forma que la inserción de México en la economía mundial contribuya al crecimiento de la productividad y a la reducción de los niveles de pobreza y de las brechas de desarrollo entre estados globalizados y no globalizados.
- 1.4 Del diagnóstico anterior se desprenden **posibles líneas de acción** que las autoridades del país podrían ponderar en el futuro inmediato. Entre ellas destacan:
- a. **Racionalizar la política comercial unilateral del país**, reduciendo los niveles de protección, eliminando sesgos e inconsistencias, simplificando requerimientos administrativos y mejorando la eficiencia de las aduanas del país.
  - b. **Buscar la convergencia de las disposiciones de los distintos acuerdos comerciales**, en particular en materia de origen, con el fin de reducir los costos que enfrentan las empresas para su aprovechamiento.
  - c. **Promover la competencia económica y fortalecer la regulación** en sectores oligopólicos productores de insumos estratégicos (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, energía).

- d. **Invertir en infraestructura de transporte y logística** con el fin de aprovechar plenamente la contigüidad con Estados Unidos.
- e. **Promover la colaboración público-privada en investigación y desarrollo tecnológico** para apoyar el escalamiento de la calidad de los productos mexicanos y el descubrimiento de nuevas oportunidades de exportación.
- f. **Revisar la legislación laboral, los programas de capacitación y los mecanismos de seguridad en el empleo**, de forma que se haga compatible una mayor flexibilidad del mercado laboral con la protección del bienestar de los trabajadores.
- g. **Brindar asesoría técnica para el cumplimiento de los requisitos no arancelarios** que afectan a las exportaciones agropecuarias.
- h. **Adecuar las estrategias para aprovechar la integración a las necesidades específicas de cada estado**, dadas las diferentes sensibilidades y oportunidades que existen entre ellos.
- i. **Fortalecer la competitividad en las entidades del sur del país** mediante la inversión en infraestructura de transporte y capital humano, el desarrollo financiero y facilidades para hacer negocios.
- j. **Fomentar formas alternativas de inserción internacional**, como el turismo, los servicios de subcontratación de procesos de negocios o los servicios para jubilados extranjeros, según el potencial de cada región del país.

## II. Contexto

- 2.1 **México ha venido profundizando su inserción en la economía internacional desde mediados de los años ochenta.** Entre 1982 y 1985 el país inició unilateralmente la eliminación de los permisos previos a la importación y la disminución de la protección arancelaria. En el ámbito multilateral, México se incorporó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, lo que constituyó una señal importante del compromiso mexicano con el proceso de apertura. En el contexto regional, el primero de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Canadá y Estados Unidos. El TLCAN representó un parteaguas en la política de comercio exterior de México e inauguró un nuevo enfoque para las negociaciones comerciales del país. Así, entre 1992 y 2005, México negoció 12 tratados de libre comercio con 44 países, además de adherirse a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).
- 2.2 **El efecto más palpable del proceso de apertura ha sido el dinámico desempeño de los flujos de comercio del país.** En 2005, las ventas externas de México alcanzaron 214 mil millones de dólares y desde finales de los noventa

representan más del 2% de las exportaciones mundiales. La composición de las ventas al exterior ha cambiado notablemente y las manufacturas han pasado del 40% al 80% de las exportaciones totales en las últimas dos décadas. Asimismo, la oferta exportable del país se ha desplazado hacia industrias de mayor sofisticación tecnológica y que pagan mayores salarios. El dinamismo exportador de México se explica por diversos factores: la red de tratados de libre comercio; la llegada de inversión extranjera (18 mil millones de dólares en 2005) y el crecimiento de la industria maquiladora (45% de las exportaciones totales el mismo año); y la devaluación del peso en 1994 y 1995.

- 2.3 **A pesar de tales logros, el impulso a la integración ha perdido ímpetu en años recientes, sus beneficios no se han extendido por igual a lo largo del país y el entorno internacional plantea nuevos retos para México.** A continuación se detallan algunos de los principales desafíos en materia de integración y se bosquejan algunas de las líneas de acción que podrían considerarse para hacer frente a ellos.

### III. Los desafíos presentes y futuros

- 3.1 **La integración económica es positiva en la medida en que se permita la movilidad de los factores de producción hacia aquellas regiones o sectores en los que un país goza de ventajas comparativas y hacia las empresas más productivas dentro de ellos.** Tener en mente tal afirmación —respaldada tanto en la teoría económica como en un cúmulo de estudios sobre los efectos de la globalización— es útil cuándo se intenta comprender cuáles son los desafíos que enfrenta México hoy en día —o que habrá de enfrentar en el futuro— dada su inserción en el mundo. Ante la globalización, un reto es fortalecer un entorno de competitividad que promueva la asignación eficiente de los recursos, tanto entre las industrias existentes como en nuevas actividades de producción.
- 3.2 **Al mismo tiempo, la agenda en materia de comercio e integración debe responder al desafío de hacer compatibles los objetivos de eficiencia y equidad de las políticas públicas.** Un aspecto crucial para la sustentabilidad de la política de apertura y, lo más importante, para garantizar un acceso equitativo a las oportunidades que trae consigo la integración, es apoyar a aquellos trabajadores o regiones que en el corto plazo pudieran verse afectados adversamente por la competencia externa a encontrar, dentro de un plazo razonable, fuentes de empleo y producción alternativas que les permitan elevar sus niveles de bienestar. En un contexto de agudas disparidades económicas y de serios rezagos sociales, tales consideraciones son aún más apremiantes.

#### A. Política comercial e integración regional

- 3.3 **A pesar de los notables avances en materia de integración económica, el marco institucional del comercio exterior presenta deficiencias** que limitan la capacidad de la economía mexicana de aprovechar plenamente la red de acuerdos comerciales del país y de hacer frente a la competencia exterior en el mercado

doméstico. Ello a su vez reduce la creación de empleos y crea incentivos a favor de industrias en las que el país no cuenta con ventajas comparativas.

3.4 **Los principales problemas que aquejan a la política comercial** de México y que podrían remediarse mediante acciones unilaterales incluyen:

- a. **Persistentes niveles de protección**, dados los elevados aranceles de “nación más favorecida” aplicables a países con los que no se han suscrito acuerdos comerciales.
- b. **Distorsiones arancelarias** en detrimento de sectores con ventajas comparativas; por ejemplo, aranceles elevados en industrias de bajos salarios.
- c. **Incongruencias arancelarias** que surgen de la aplicación de niveles de protección más altos en insumos que en productos finales.
- d. **Aplicación de medidas contra prácticas desleales de comercio** que en ocasiones parecería ser excesiva.
- e. **Complejidad de la normativa comercial**, dada la proliferación de regímenes aduaneros, que eleva los costos administrativos y diluye las ventajas de la política de apertura.
- f. **Limitada capacidad de las aduanas del país y procedimientos aduaneros lentos y onerosos** en relación a los socios comerciales y principales competidores del país.

3.5 Además, existen **retos en el marco de la integración regional y multilateral** que México no puede resolver por sí solo y que requieren la cooperación de otros países. Entre los principales se tiene:

- a. La **erosión de preferencias arancelarias** en los mercados de los países con los que México tiene tratados de libre comercio, en especial en América del Norte, en la medida en que aquellos han establecido acuerdos comerciales con otros países y que la OMC admite nuevos miembros.
- b. La **multiplicidad de disposiciones comerciales** (reglas de origen, tratamiento arancelario, requisitos administrativos) contenidas en los distintos acuerdos negociados por México, que traen aparejadas altos costos administrativos para los productores mexicanos y diluye las ventajas de los tratados comerciales.
- c. **Falta de definición de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN**, necesaria para resolver algunas de las disputas pendientes. Poner fin a la actual controversia en torno a los servicios de transporte transfronterizo es particularmente importante para aprovechar plenamente la ubicación geográfica del país.

- d. Los **elevados subsidios agropecuarios existentes en los países desarrollados**, los cuales distorsionan los flujos de comercio internacional y crean presiones políticas y fiscales para que países como México establezcan esquemas de apoyo similares.

## **B. El cambiante entorno internacional**

- 3.6 **Las posibilidades de México de participar con éxito en los mercados internacionales se inscriben en un contexto externo de mayor competencia.** En particular, el surgimiento de China y otros países como potencias comerciales ha generado nuevas presiones en países de ingreso intermedio como México. A pesar de que este último ha tenido un notable desempeño exportador en los últimos 15 años, el crecimiento de las ventas chinas al mundo ha sido superior, sobre todo durante la presente década. Dadas las similitudes en la oferta exportable de los dos países, el dinamismo exportador de China ha sido motivo de una gran preocupación en México.
- 3.7 **China combina bajos salarios con una creciente productividad y sofisticación de sus exportaciones.** Los salarios en China son claramente inferiores a los de México, aunque la diferencia se ha venido cerrando en los últimos 15 años. El hecho de que los salarios mexicanos sean más altos no sería motivo de preocupación si, paralelamente, la productividad laboral en México, superior a la de China, fuera suficientemente grande para compensar las diferencias salariales. No obstante, la brecha en productividad entre México y China no es lo suficientemente profunda y, sobre todo, se ha venido cerrando rápidamente en años recientes. Más aún, el éxito exportador de China no se limita a productos intensivos en mano de obra y sus exportaciones gozan cada día de un mayor contenido tecnológico.
- 3.8 **La vecindad al mayor mercado del mundo le otorga a México una importante ventaja en relación a China y al resto de Asia.** La distancia de China respecto al mercado estadounidense no necesariamente representa una desventaja para aquel país en relación a México, ya que los costos de transporte desde China, aunque más altos, no compensan los mayores costos laborales de México. Sin embargo, México tiene una ventaja considerable en relación a los países asiáticos en cuanto al envío de mercancías al mercado estadounidense en un menor tiempo. Los tiempos de entrega reducidos son importantes en industrias en las que la capacidad de responder a cambios en la demanda final son importante o en las que se manejan inventarios reducidos y de alta rotación. La oferta exportable de México se ha desplazado hacia este tipo de productos en años recientes.
- 3.9 **México es cada día más vulnerable a la competencia china.** México es el país latinoamericano con el mayor grado de similitud de exportaciones respecto a China y en ello se aproxima más al caso de otros exportadores asiáticos. Además, la similitud de las exportaciones a Estados Unidos ha venido creciendo desde 1990. Aunque la capacidad exportadora de México en industrias que gozan de

mayor capacidad de exportación ha aumentado en relación al resto del mundo desde mediados de los noventa, China también ha venido aumentando sus ventajas competitivas en tales industrias en años recientes. En esas industrias, la evidencia internacional subraya la importancia de la generación de energía eléctrica, de tasas de interés competitivas y de una adecuada infraestructura de telecomunicaciones, como factores de competitividad.

- 3.10 **Los establecimientos manufactureros con mayor exposición a la competencia china tienden a ser más pequeños, menos intensivos en capital y mano de obra calificada y tienden a pagar salarios menores.** Lo anterior podría ser el resultado de que las empresas de menor tamaño y menor intensidad en el uso de capital y personal calificado tenderían a producir bienes que son exportados por China al mercado de México o de Estados Unidos. En vista de ello, podría existir espacio para la implementación de políticas que apoyen el *escalamiento de la calidad* y el desarrollo de actividades de mayor valor agregado.
- 3.11 **El efecto de la competencia de China en las exportaciones mexicanas a partir del año 2000 fue de una magnitud superior a la de la desaceleración de la economía estadounidense.**<sup>1</sup> La reactivación de la actividad económica en Estados Unidos ha traído consigo una recuperación de las exportaciones mexicanas a ese país. Sin embargo, la coincidencia en la oferta exportable de México y China y el aumento en las capacidades competitivas de esta última sugieren que los productores mexicanos seguirán enfrentando el reto asiático en los años venideros.
- 3.12 **Recurrir al proteccionismo no representa una estrategia de desarrollo de largo plazo.** A la fecha, sin embargo, podría afirmarse que la respuesta ante la competencia del exterior y de China en particular ha estado predominantemente dirigida a restringir el ingreso de productos importados al mercado mexicano mediante elevados aranceles de “nación más favorecida” y la aplicación de impuestos *antidumping*. En una economía globalizada los países deben identificar cuáles son sus ventajas comparativas y facilitar la asignación de recursos a tales actividades, atendiendo simultáneamente a los grupos sociales y regiones que se vean afectados adversamente por la nueva competencia. La evidencia descrita sugiere que, en relación a los países asiáticos, **las ventajas comparativas de México son mayores en industrias en las que los tiempos de entrega y la proximidad a los mercados es importante, en industrias menos intensivas en mano de obra no calificadas y en actividades de mayor sofisticación tecnológica.**

### C. El rezago competitivo

- 3.13 **Una inserción internacional exitosa requiere de un sólido entorno competitivo.** El futuro de México en los mercados internacionales dependerá del

---

<sup>1</sup> Sin la recesión de Estados Unidos las exportaciones mexicanas a ese país hubieran crecido a una tasa 1.4% superior a la observada. Adicionalmente, si la capacidad de exportación de China hubiese permanecido inalterada a partir del año 2000, las ventas mexicanas al mercado norteamericano habrían crecido 3% más rápido.

fortalecimiento de la capacidad exportadora de los productores nacionales, de la posibilidad de aprovechar la vecindad con los Estados Unidos, del apoyo al escalamiento de la calidad de los bienes producidos en México, de la existencia de un marco de comercio libre de distorsiones y de un régimen aduanero expedito. Desafortunadamente, diversos estudios comparativos indican que México ha venido perdiendo terreno en las clasificaciones internacionales sobre competitividad.

3.14 Entre los **principales factores que afectan la competitividad** se han identificado:

- a. Deficiencias en la infraestructura física y en los procesos de logística.
- b. Procedimientos aduaneros complejos y costosos.
- c. Baja calidad y altos costos en el suministro de energía.
- d. Ineficiencia del sistema judicial.
- e. Escasa disponibilidad de financiamiento a tasas competitivas.
- f. Altos costos para el cumplimiento de la ley y de requisitos administrativos.
- g. Carencias en la dotación de capital humano y limitados esfuerzos de capacitación en las empresas.
- h. Incentivos limitados para la investigación y desarrollo tecnológico.
- i. Limitada competencia en el sector telecomunicaciones.

3.15 **El fortalecimiento de la competitividad es esencial para que el país explote las ventajas comparativas de que dispone actualmente y para el desarrollo de ventajas comparativas nuevas.** La asignación de recursos a aquellas actividades, regiones o empresas mejor posicionadas para hacer frente a la competencia del exterior y para abrir nuevos mercados es la base del crecimiento de la productividad y el ingreso. México cuenta con una posición geográfica que le otorga una cercanía privilegiada al mercado más grande del mundo, lo que se ve reflejado en el crecimiento del comercio en industrias en las que la oportunidad y velocidad de entrega al consumidor final son importantes. Las deficiencias en la infraestructura de transporte y logística y las demoras en aduana limitan la capacidad del país de aprovechar la ventaja comparativa que ofrece la contigüidad con Estados Unidos. Por otra parte, las industrias en las que México exporta actualmente están mejor posicionadas para competir cuando la provisión de insumos como la energía, el crédito o los servicios de telecomunicaciones son adecuados, sin embargo, el país presenta carencias importantes precisamente en tales áreas. La participación de las empresas en el comercio exterior, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas, se ve reducida por las dificultades de acceso al crédito y por el alto costo de hacer negocios. Por último, la habilidad

de producir y exportar nuevos bienes, o artículos de mejor calidad, respondería a las presiones competitivas que emanan de la mayor presencia de China y otros países en el comercio internacional. Sin embargo, el grueso del crecimiento de las exportaciones mexicanas durante la última década se explica por el aumento de las ventas de productos que ya venían siendo exportados, y sólo en menor medida por la exportación de nuevos productos. El limitado gasto en investigación y desarrollo y las carencias en capital humano podrían explicar estos hechos.

#### **D. La integración y los mercados laborales<sup>2</sup>**

- 3.16 **La limitada flexibilidad de los mercados laborales inhibe el crecimiento de la productividad y del empleo, y dificulta la recuperación ante choques económicos adversos.** Dada la profundidad de la integración global de México, la economía del país está hoy en día más expuesta a perturbaciones de origen externo y en particular a las fluctuaciones de la economía estadounidense. En un entorno de baja inflación, el ajuste de los mercados laborales se dará, en mayor medida, mediante el ajuste en los niveles de empleo. En tal caso, los altos costos de contratación y despido inhiben la habilidad de las empresas de responder a choques económicos, tanto de origen externo como interno. Asimismo, la recuperación económica subsiguiente a períodos recesivos es más lenta en un contexto de rigideces microeconómicas, por lo que una legislación laboral inflexible no sólo podría inhibir los niveles actuales de empleo sino, además, frenar su recuperación después de una recesión.
- 3.17 **Un componente fundamental para la productividad de una economía es la rotación de personal entre las empresas.** Un mercado laboral eficiente siempre busca colocar a cada trabajador en la empresa donde su productividad será mayor. La legislación laboral vigente inhibe esta rotación. La evidencia de varios países latinoamericanos sugiere que una flexibilización del mercado laboral aumenta la rotación y la productividad laboral.
- 3.18 **En ausencia de programas de apoyo a los trabajadores desempleados, el costo social de una mayor flexibilidad puede ser elevado.** A pesar de que otros miembros del hogar aumenten su participación laboral cuando un trabajador pierde su empleo, el ingreso total de los hogares tiende a caer en forma sustancial. Este hecho sugiere que, si se busca remover las rigideces de los mercados laborales, un reto consiste en establecer programas de capacitación que le permita a los trabajadores desplazados reubicarse en industrias o actividades con mayor potencial de crecimiento, así como mecanismos que mitiguen los efectos adversos de la cesantía laboral.

---

<sup>2</sup> Se consideran únicamente los retos relacionados con el comercio exterior de México. Para un análisis más amplio del sector, consultar la Nota de Política sobre el Sector Laboral. Asimismo, la Nota sobre Política Social analiza algunos de los efectos que las actuales políticas en materia de seguridad y protección social podrían tener en cuanto al funcionamiento de los mercados laborales.

## E. Retos de la integración en el sector agropecuario <sup>3</sup>

- 3.19 **El campo ha experimentado una limitada reconversión productiva desde que inició la apertura de la economía mexicana.** El comercio agropecuario de México ha crecido sustancialmente, sobre todo con sus socios del TLCAN. Las importaciones de los principales cultivos básicos han crecido, destacando las de maíz, en tanto que las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas han aumentado. No obstante, contra las predicciones en contrario de estudios previos a la entrada en vigor del tratado, el volumen de la producción de algunos cultivos básicos se ha incrementado. El uso de la tierra no ha experimentado un cambio radical y no existe evidencia de que extensiones significativas de la superficie dedicada a la producción de bienes importados antes del TLCAN se dediquen ahora a la producción de exportables.
- 3.20 **La falta de reconversión limita la capacidad de aprovechar plenamente las ventajas comparativas del sector agropecuario.** El rendimiento por hectárea en la producción de maíz se encuentran muy por debajo de los observados en Estados Unidos; sólo el estado de Sinaloa muestra rendimientos comparables. No obstante, la oferta mexicana de maíz ha aumentado. Para entender la evolución de la producción de maíz hay que analizar por separado la producción en zonas de riego y en zonas de temporal. En la primera, diversos factores podrían estar detrás del incremento, entre ellos las políticas de estímulo al sector y en particular los estímulos a la comercialización. La explicación de lo sucedido en zonas de temporal es más compleja y para ello debe analizarse el comportamiento de los pequeños productores ante la apertura a través de las vinculaciones ofrecidas por los mercados de mano de obra, insumos y otros productos finales comerciables. Asimismo, en años recientes, el gobierno federal ha manejado los cupos de importación de maíz negociados en el marco del TLCAN privilegiando las necesidades de maíz amarillo de otras cadenas productivas y aplicando, por directiva del congreso mexicano, el arancel fuera de cupo a las importaciones de maíz blanco. Esto último podría haber reducido las presiones sobre los agricultores mexicanos, quienes producen principalmente maíz blanco. Por último, es importante reconocer que los apoyos al sector se han concentrado en zonas del país de marginación relativamente baja y en beneficio de grandes productores.
- 3.21 **Un factor que limita las exportaciones del sector es la existencia de barreras no arancelarias en los principales mercados internacionales.** Las exportaciones mexicanas están sujetas a menores aranceles que las de otros países gracias a los acuerdos comerciales que ha suscrito el país. El impacto de las preferencias arancelarias, sin embargo, se ve disminuido si el estatus sanitario o fitosanitario del país no es el óptimo. Más aún, la protección que enfrenta México en virtud de requisitos no arancelarios no es muy distinta de la que enfrentan otros productores. Además, éstas últimas se han vuelto más restrictivas a raíz de la

---

<sup>3</sup> Se consideran únicamente los retos relacionados con el comercio exterior de México. Para un análisis más amplio del sector, consultar la Nota Sectorial sobre el Sector Agropecuario.

entrada en vigor de la Ley contra el Bioterrorismo de Estados Unidos. Por otra parte, el acceso a las redes de comercialización internacional de productos agropecuarios puede verse limitado por los requerimientos de volumen, empaquetado, presentación, etc., que aplican las grandes empresas distribuidoras. Todos estos obstáculos afectan particularmente a los productores de bajos ingresos, dadas las restricciones en el acceso al crédito y a la asistencia técnica que enfrentan.

- 3.22 **En este contexto, el próximo gobierno de México habrá de enfrentar el compromiso adquirido en el TLCAN de liberalizar el comercio de maíz, frijol y leche en polvo a partir del primero de enero de 2008.** El impacto distributivo que la liberalización pudiera traer consigo es incierto. Por una parte, algunos estudios indican que los productores más pobres, quienes destinan su producción al autoconsumo, no se han visto afectados por la creciente importación de maíz, a diferencias de aquellos productores que venden sus excedentes en el mercado doméstico, cuya afectación impacta también a los trabajadores rurales en estas zonas. Por otra parte, en los estados del sur del país el grueso de las tierras se dedica a la producción de maíz, por lo que la desgravación del grano, por pequeños que pudieran ser sus efectos, podría exacerbar los serios rezagos en materia de desarrollo social o de conservación del medio ambiente de la región.<sup>4</sup> Más aún, la experiencia de la década de los noventa indica que la emigración a Estados Unidos está estrechamente correlacionada con la extensión de la superficie de los municipios mexicanos sembrada de maíz, por lo que la liberalización total del sector podría contribuir a hacer más tensas las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en torno al tema migratorio.<sup>5</sup>

#### F. Las brechas estatales en materia de integración

- 3.23 **El dinamismo exportador y la entrada de capitales externos se ha concentrado en un número limitado de estados, sobre todo en la frontera norte.** Cuatro estados del país —Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León— representaron en conjunto 60 por ciento del incremento de las exportaciones del país durante el período 1993-2003; en el extremo opuesto, 16 estados aportaron en total únicamente uno por ciento al crecimiento de las exportaciones nacionales. De igual manera, más de tres cuartas partes de la inversión extranjera directa recibida entre 1994 y 2005 tuvo como destino el Distrito Federal y cuatro entidades federativas (Nuevo León, Baja California, Chihuahua y el Estado de México, en orden descendiente), en tanto que 19 estados captaron únicamente 3 por ciento de tales flujos.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Durante 2005, más del 80 por ciento de la superficie cosechada total de los estados del sur y sureste del país se destinó al cultivo de maíz, en comparación con 16 por ciento en los estados fronterizos o 50 por ciento a nivel nacional. Por ejemplo, en Guerrero dicha cifra fue ligeramente inferior a 87 por ciento.

<sup>5</sup> La relación entre emigración y producción de maíz se analiza en la Nota Sectorial sobre Comercio e Integración. Lo anterior no necesariamente implica que el TLCAN haya fomentado la emigración, ya que esta podría ser resultado de otros factores, como la crisis del peso de mediados de los noventa.

<sup>6</sup> Se consideran únicamente los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia sectores comerciables (agricultura, minería y manufacturas). La información sobre la distribución estatal de la IED podría estar sesgada hacia el Distrito Federal si la información

- 3.24 **El mapa de la globalización de los estados mexicanos muestra una estrecha correspondencia con el mapa del desarrollo social del país.** Aquellos estados que han logrado insertarse en los mercados internacionales han visto crecer el empleo y el ingreso promedio de sus habitantes. En contraste, los estados que se han mantenido al margen de la globalización de la economía mexicana han tenido un desempeño económico poco satisfactorio, lo cual ha llevado a una profundización de las asimetrías regionales del país. Por otro lado, los estados con la mayor incidencia de pobreza y, en general, con los menores índices de desarrollo humano son aquellos que han permanecido al margen del crecimiento de las exportaciones y de la atracción de capitales externos. Aunque la relación causal entre globalización y marginación seguramente corre en ambas direcciones, diversos estudios indican que, en México, la integración económica ha tenido un efecto favorable en la distribución del ingreso y en la reducción de los niveles de pobreza.
- 3.25 **La deficiente competitividad de los estados del sur limita la participación de la región en los mercados internacionales.** Existe una estrecha relación a nivel regional entre los niveles de globalización, crecimiento y bienestar, por una parte, y los indicadores de competitividad, por la otra. En términos generales, los estados del sur de México muestran deficiencias en relación al resto del país en cuanto a la disponibilidad de capital humano y en particular de técnicos y científicos capaces de llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo tecnológico, así como en el grado de presencia de la banca comercial y en la cobertura y costos de servicios de telecomunicación y electricidad. Además, las carencias de infraestructura de transporte y logística en el sur del país son superiores que en el resto del país.
- 3.26 **El entorno competitivo afecta la capacidad de las empresas de crecer y de participar en el comercio internacional.** En el sur del país, más del 96% de los establecimientos manufactureros son microempresas —es decir, emplea a 10 o menos trabajadores— pero de ellos solamente 0.5% realiza exportaciones. En el extremo opuesto, aunque los grandes establecimientos (más de 250 trabajadores) representan sólo 0.2% del total en los estados del sur, 40% de ellos exporta. Por su parte, en los estados fronterizos la microempresa representa menos del 83% y 3.7% de sus establecimientos exporta. Las empresas de menor tamaño gastan más en insumos como energía eléctrica o servicios de comunicación, como porcentaje del valor de su producción, que las empresas grandes. Asimismo, la capacidad de las microempresas de participar en las exportaciones se ve afectada adversamente no sólo por la lejanía a los mercados externos —lo que en sí resalta la importancia de acortar distancias mediante mejoras en infraestructura de transporte y de logística— sino también por el acceso limitado al financiamiento y por deficiencias en el entorno institucional y de efectividad gubernamental.
- 3.27 **Por otro lado, el grado de exposición de los estados mexicanos a la competencia china es mayor en aquellos que concentran el empleo**

---

reportada se refiere al domicilio fiscal de la empresa que recibe capital externo, y no al de los establecimientos pertenecientes a una empresa que efectivamente reciben tales flujos. Tales problemas tenderían a ser mayor en el sector servicios.

**manufacturero.** En los estados del centro y sur del país, la competencia china tiende a ser mayor en industrias de sofisticación tecnológica baja, en tanto que los estados del norte la competencia se concentra en industrias de tecnología alta. Todo ello sugiere que no existe una estrategia única, aplicable en todos los estados del país, para hacer frente a la competencia del exterior, sino que ésta tendría que adecuarse a las necesidades específicas de cada uno de ellos.

#### IV. El Futuro de la Inserción Internacional de México

4.1 **El giro de la economía mexicana hacia los mercados externos ha tenido un balance positivo, pero el impulso a la apertura ha perdido ímpetu en años recientes y sus beneficios se han repartido en forma desigual.** Lo anterior nos obliga hoy a repensar cómo puede México hacer frente a los retos competitivos actuales, aprovechar al máximo su participación en una economía globalizada y garantizar que las oportunidades que de ella surjan estén al alcance de todos. En esta sección se discuten algunas ideas que podrían formar parte de una agenda de políticas encaminadas a promover una mayor, más redituable y más incluyente integración de México en el mundo.

##### A. El futuro de la política comercial

4.2 **Los resultados obtenidos a la fecha sugieren que México no debe cejar en su esfuerzo por vincularse estrechamente a la economía global.** El país ha conseguido importantes logros en la reorientación de su economía hacia los mercados internacionales y ello ha tenido un impacto positivo en los indicadores sociales y económicos agregados del país. No obstante, es necesario que la agenda en materia de política comercial —en los planos unilateral, multilateral y regional— corrija las deficiencias que afectan la competitividad de las empresas y que limitan la capacidad de aprovechar la inserción internacional del país.

4.3 **En el plano unilateral se podría considerar una reforma integral de la política de comercio exterior hacia países con los que México no tiene tratados de libre comercio.** En primer término, dar nuevos bríos a la política de reducción de los aranceles de “nación más favorecida” (NMF) ayudaría a reducir las distorsiones económicas que genera la protección, a eliminar las incongruencias arancelarias existentes y a simplificar la normativa comercial del país. Los elevados aranceles aplicables en industrias de bajos salarios o limitada sofisticación tecnológica inhiben el crecimiento de aquellas industrias en las que el país sí cuenta con ventajas comparativas que le permitan competir en los mercados internacionales. Aunque mantener los aranceles puede ser deseable en el corto plazo para garantizar el empleo en grupos de trabajadores o regiones vulnerables, la protección no es una estrategia de largo plazo que permita elevar los niveles de bienestar del país. Por otra parte, las incongruencias que surgen de aplicar impuestos a la importación de bienes intermedios superiores a los que se aplica a los bienes terminados, sobre todo cuando los productores asentados en los socios de México pueden hacerlo a menores tasas, merma la capacidad de la industria mexicana de competir en los mercados internacionales y domésticos. Por

último, dada la preponderancia del intercambio con países con los que se han establecido tratados de libre comercio, mantener un régimen comercial y una administración aduanera sumamente compleja para una pequeña proporción del comercio es cuestionable. En particular, la eliminación total de los aranceles NMF eliminaría la necesidad de que los importadores mexicanos presenten certificados de origen. La factibilidad política de una iniciativa de este corte sería mayor si, en primera instancia, se adoptara el criterio de reducir los aranceles NMF en productos en los que la proveeduría tiene su origen principalmente en países con los que México tiene TLCs. Asimismo, para algunos productos en los que la proveeduría de países con los que México no tiene TLCs pudiese representar un reto para la industria nacional o en los que existiese una marcada concentración regional, sobre todo en zonas marginadas socialmente, habría que diseñar calendarios de desgravación más lentos y, probablemente, regímenes especiales. Sin embargo, éstos tendrían que ser más la excepción que la regla y deberían ser tratados dentro de un enfoque integral para aumentar su competitividad o dar tiempo para que los recursos se reasignen a otras actividades.

- 4.4 **En el plano regional, sería conveniente buscar la convergencia de las disposiciones comerciales de los distintos acuerdos negociados por México.** Ello permitiría promover la integración regional, aprovechar economías de escala y especialización y reducir significativamente los costos administrativo que actualmente enfrentan los exportadores mexicanos. En particular, la liberalización unilateral podría ir acompañada de iniciativas concertadas con los socios preferenciales de México para lograr que los países que ya tienen tratados de libre comercio con Estados Unidos y entre sí, puedan utilizar un conjunto único de reglas de origen y acumular el valor agregado entre todos ellos para reclamar el acceso preferencial a los mercados involucrados. Un punto de partida podría ser el acercamiento a los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA, por sus siglas en inglés) para aprovechar y extender las disposiciones sobre acumulación de origen.
- 4.5 **Dentro del TLCAN también se podrían explorar avenidas para facilitar el comercio y reducir la necesidad de utilizar el régimen de origen del tratado.** Ello podría conseguirse mediante una liberalización multilateral concertada entre los tres socios comerciales que, al eliminar los aranceles NMF para algunos productos en México, Estados Unidos y Canadá, permitiera prescindir del régimen de origen. Aunque podría haber reticencia por parte de estos países a extender concesiones unilaterales a terceros países, lo anterior podría conseguirse en productos en los que los aranceles NMF sean relativamente reducidos y que en su comercio exista una alta participación de importaciones procedentes de los países socios del TLCAN.
- 4.6 **La solución del diferendo entre México y Estados Unidos en materia de servicios transfronterizos de transporte es imprescindible para aprovechar la vecindad con el mercado mundial más importante.** Ello a su vez le permitiría a las empresas ubicadas en América del Norte competir con mayor éxito en los mercados internacionales, sobre todo con los países asiáticos. En este sentido, es

necesario definir las listas de panelistas que conformarían los paneles para la solución de controversias del TLCAN.

- 4.7 **Finalmente, es aconsejable revisar la política contra prácticas desleales de comercio de México.** Reconociendo que, en ocasiones, es indispensable imponer medidas contra las prácticas predatorias y conductas monopólicas, es preciso evitar que la utilización excesiva de cuotas antidumping socave los beneficios de la liberalización comercial. Los acuerdos adoptados por el país en el marco de la OMC corregirán paulatinamente esta situación. Adicionalmente, se podría reformar el marco institucional encargado de la determinación del daño y de la imposición de las cuotas antidumping, por ejemplo, dando voz y voto en ese proceso a la Comisión Federal de Competencia y a la Procuraduría Federal del Consumidor. De esa manera, a los puntos de vista de los exportadores, productores e importadores nacionales que hoy se consideran, se agregarían las opiniones vinculantes de las autoridades encargadas de combatir las prácticas anticompetitivas y de velar por los intereses de los consumidores.

## **B. Integración y competitividad**

- 4.8 **El rezago competitivo del país limita la capacidad de aprovechar plenamente la inserción de México en la economía internacional.** Más allá de que algunas de las reformas necesarias para fortalecer el marco en el que se desenvuelven los agentes económicos se justifiquen primordialmente en consideración de su efecto directo en el bienestar de los habitantes del país —por ejemplo, cuando resultan en la reducción de los precios que enfrentan los consumidores— la participación de México en una economía globalizada hace aún más apremiante la necesidad de tales reformas.
- 4.9 **El fortalecimiento de la competitividad es una condición sine qua non para que el país aproveche sus ventajas comparativas actuales y desarrolle nuevas áreas de oportunidad.** La irrupción de China, India y otros países asiáticos en el contexto económico mundial ha alterado profundamente los intercambios comerciales internacionales, en particular en industrias intensivas en mano de obra no calificada. Los países de ingreso medio no pueden competir única y exclusivamente con base en el costo de la mano de obra, aun y cuando gocen de preferencias arancelarias en los mercados de los países desarrollados. Específicamente, **México podría impulsar en forma prioritaria a industrias de mayor sofisticación tecnológica y a aquellas en las que la oportunidad y velocidad de entrega son esenciales.**
- 4.10 **Un primer paso para fortalecer la competitividad sería promover la competencia económica y fortalecer la regulación de sectores oligopólicos,** en particular en lo que toca a industrias que producen insumos estratégicos para el resto de la actividad económica, tales como los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros y la industria energética. La Comisión Federal de Competencia ha señalado que la existencia de un marco regulatorio deficiente inhibe el uso óptimo de los recursos en tales industrias, lo

que incide negativamente en la competitividad general de la economía.<sup>7</sup> Para atender este problema, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los arreglos institucionales en la materia, incluyendo criterios de competencia en la formulación de políticas públicas. Actualmente, por ejemplo, los reguladores sectoriales están expuesto a presiones políticas y a la posibilidad de captura, y frecuentemente se subestiman consideraciones amplias de mercado. La reciente aprobación de la Ley Federal de Competencia es un paso importante en esa dirección.

- 4.11 **El fortalecimiento del sistema de transporte y logística es una condición indispensable para aprovechar la posición geográfica del país.** A la fecha, el hecho de que el grueso de los incrementos del comercio se concentre en estados fronterizos sugiere, que a mayor distancia de la frontera, mayores los costos, tanto monetarios como en tiempos de entrega, del envío de mercancías al mercado de Estados Unidos. Ello sugiere que se requieren inversiones importantes, sobre todo en el sur del país, en infraestructura de transporte. Asimismo, la promoción de una mayor competencia en el transporte ferroviario, en particular mediante la facilitación de la interconexión lineal, debe continuar. Lo anterior beneficiaría en mayor medida a los estados del centro y sur del país, dado que el transporte por ferrocarril es más eficiente que el autotransporte cuando las distancias son mayores. El sector autotransporte, por su parte, enfrenta costos elevados en combustibles, peajes y tasas de interés, así como barreras regulatorias que incrementan los costos de operación. Por último, promover la eficiencia portuaria contribuiría a reducir el costo de exportar desde México.
- 4.12 **La agilización de los procedimientos aduaneros y la ampliación de la infraestructura de cruces fronterizos es prioritaria.** Es necesario elevar los niveles de eficiencia y calidad de servicio de las aduanas mexicanas a los niveles de sus socios comerciales, de tal forma que los exportadores mexicanos estén en capacidad de responder rápidamente a cambios de demanda en los mercados externos y se inserten en las cadenas internacionales de producción. En particular, se deberían corregir los cuellos de botella que existen en algunos de los cruces fronterizos del país. Dada la preocupación imperante en Estados Unidos por la seguridad y la lucha contra el terrorismo, se requieren acciones coordinadas con los socios de América del Norte.
- 4.13 **La flexibilidad de los mercados laborales es importante para promover el crecimiento de la productividad y del empleo, así como para fomentar una recuperación más rápida ante choques económicos adversos.** Aun y cuando pudiesen existir factores más importantes para aumentar las tasas de crecimiento y fomentar el crecimiento de los empleos de calidad, es aconsejable que, en cualquier discusión sobre la conveniencia de reformar la legislación laboral vigente y de reducir la rigidez actual de los mercados laborales, las autoridades

---

<sup>7</sup> Presentación de Eduardo Pérez Motta, presidente de la Comisión Federal de Competencia, en la conferencia *China: Retos y Oportunidades para la Economía Mexicana*, organizada por la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, el Senado de la República y el Departamento de Integración y Programas Regionales del BID. Los Pinos, Ciudad de México, 30 de junio de 2005.

del país y los representantes de empresarios y trabajadores tengan presentes las condicionantes que una economía globalizada impone sobre el funcionamiento de los mercados laborales.<sup>8</sup> Más aún, la viabilidad de una reforma en la materia aumentaría en la medida en que los trabajadores desplazados estén en posibilidades de adquirir las habilidades que demandan aquellas industrias en expansión y que cuenten con mecanismos de mitigación de los efectos adversos del desempleo. Lo anterior resalta la importancia de analizar la estructura de los programas de capacitación auspiciados por el gobierno y por el sector privado y de evaluar la conveniencia de establecer seguros de desempleo, tomando ventaja de las lecciones aprendidas de la experiencia de otros países latinoamericanos.

- 4.14 **La coordinación público-privada es necesaria para identificar nuevos nichos de oportunidad y los obstáculos a su desarrollo, así como para atraer las inversiones necesarias para explotarlos.** La existencia de externalidades y otras fallas de mercado reduce los incentivos para que los agentes privados, actuando por cuenta sola, realicen las inversiones necesarias para descubrir nuevas líneas de productos con ventajas comparativas y explorar nuevos mercados de exportación. La participación del sector público puede permitir superar tales obstáculos. Sin embargo, es necesario evitar el regreso a las políticas industriales del pasado en las que la participación del gobierno ocupaba el primer plano, desplazando la iniciativa del resto de la sociedad y generando oportunidades para la obtención de rentas privadas. La experiencia de los países del Este de Asia resalta la importancia de una colaboración activa entre gobierno y sociedad. En América Latina, Chile ofrece lecciones valiosas en este sentido.
- 4.15 **Algunas áreas de acción para apoyar el desarrollo de nuevas actividades de exportación y el escalamiento** de las ya existentes incluyen:
- a. La **provisión de bienes públicos** cuando los problemas de coordinación entre agentes privados limiten el desarrollo de sectores con fuertes complementariedades; por ejemplo, centros de capacitación en habilidades específicas (diseño de modas) y las industrias usuarias de dichas actividades (industria del vestido).
  - b. **Inversión en educación terciaria**, en particular en áreas científicas y tecnológicas, con el fin de aumentar el contenido tecnológico de las exportaciones.
  - c. Apoyo a la **investigación y desarrollo tecnológico** en sectores con potenciales ventajas comparativas, en estrecha colaboración con el sector privado —para identificar tales sectores— y los centros de investigación del país —para garantizar la difusión del conocimiento adquirido y por consiguiente un mayor retorno social.

---

<sup>8</sup> Las condiciones actuales y agenda de políticas sobre mercados laborales se discuten en detalle en la Nota de Política sobre el Sector Laboral. Ver además la Nota sobre Política Social.

- d. Atención a la posibilidad de que **problemas de “enfermedad holandesa”** inhiban el surgimiento de nuevas actividades de exportación, además de afectar las ya existentes. En particular, la sustancial entrada de remesas familiares podría inhibir la competitividad de las exportaciones mexicanas, sobre todo en aquellas regiones de alta expulsión migratoria. En este sentido, una posible respuesta sería crear incentivos para que una fracción de las remesas se destine a la inversión en nuevas actividades productivas, idealmente hacia mercados externos.

### C. **La integración y el sector agropecuario**<sup>9</sup>

- 4.16 **El compromiso de liberalizar el comercio de maíz, frijol y leche en polvo a partir del 1° de enero de 2008, en el marco del TLCAN, constituye un reto mayor para las autoridades del país, dada sus potenciales ramificaciones políticas y sociales.** La decisión que eventualmente se tome en torno al tema será resultado de un proceso de diálogo y negociación entre el poder ejecutivo, el Congreso de la Unión y las organizaciones del sector agropecuario, así como con las autoridades de Canadá y Estados Unidos. La liberalización del sector agropecuario y la eliminación de las barreras a la importación de maíz y frijol apuntalaría el uso eficiente de los factores de producción del campo mexicano en la medida que la política sectorial facilite la reconversión productiva. Por otro lado, el libre comercio agropecuario haría más apremiante la incorporación de criterios de equidad en la política de apoyo al sector. Además, dada la estrecha relación entre los patrones de producción de maíz y de emigración, la desgravación final del sector podría aumentar los movimientos demográficos entre México y Estados Unidos. **Por consiguiente, la eventual liberalización del sector debería acompañarse de una revisión de las políticas públicas que busque un balance entre la promoción sectorial, la búsqueda de eficiencia económica y el desarrollo social.**
- 4.17 **El libre comercio agropecuario resalta la importancia de que México participe activamente en los foros multilaterales de comercio.** Los avances en relación a la utilización de subsidios agrícolas contribuirían a eliminar distorsiones en el intercambio internacional de bienes agropecuarios y, a su vez, reduciría las presiones —fiscales y políticas— para que países como México establezcan sus propios esquemas de apoyo al sector. No obstante, se debe tener presente que la eliminación de los subsidios agrícolas podría afectar adversamente a los importadores netos, como México, en la medida que los precios internacionales de los productos agrícolas aumente. Las discusiones en ese sentido necesariamente tendrán lugar en el seno de la Organización Mundial de Comercio, y no en el marco de los acuerdos de integración regional.
- 4.18 **La reconversión productiva se vería estimulada por la reducción de las barreras no arancelarias al comercio de bienes agropecuarios.** Con tal fin, la inversión pública en la erradicación de plagas y enfermedades de plantas y

---

<sup>9</sup> La Nota de Política sobre el Sector Agropecuario analiza en detalle los retos presentes y los desafíos de política del sector.

animales puede ser la punta de lanza para fomentar la integración de los mercados. La acción de las autoridades es esencial para apoyar a los productores a adquirir la asesoría técnica y el financiamiento necesarios para cumplir con los requisitos fitozoosanitarios o de inocuidad de los alimentos aplicados en los mercados de exportación, así como para poder acceder a las redes internacionales de comercialización. Asimismo, el diálogo continuo con Estados Unidos y otros socios comerciales es necesario para garantizar que tales medidas sean resultado de la legítima preocupación de las partes por proteger la salud humana, animal o vegetal, y no una excusa que responda a presiones proteccionistas. Más aún, la actual prominencia del tema de la seguridad en Estados Unidos, manifiesta en la adopción de la Ley contra el Bioterrorismo, obliga a perfeccionar los sistemas de transporte y logística y la infraestructura aduanera del país, de manera que se pueda hacer un rastreo efectivo de los productos exportados.

#### **D. Integración y desarrollo regional**

- 4.19 **Uno de los mayores retos que enfrenta México hoy en día es llevar las oportunidades que trae consigo la integración a todos los estados del país.** Como hemos visto, el aumento de las exportaciones y de los flujos de capital externo han estado concentrados en un reducido número de entidades, las cuales han tenido un mejor desempeño en cuanto a crecimiento económico y reducción de la pobreza que el resto del país. Asimismo, las regiones del país que han estado al margen de la globalización presentan, en términos relativos, un entorno menos competitivo. Aunque varias de las acciones de política citadas anteriormente son directamente relevantes para promover la integración de las regiones hasta ahora rezagadas, es conveniente resaltar su importancia específica para el desarrollo regional.
- 4.20 **En primer término, cabe subrayar que las respuestas de política ante los retos de la integración deben adecuarse a las necesidades específicas de cada estado.** No existe una estrategia única para hacer frente a la competencia del exterior y para aprovechar las oportunidades de exportación. Dadas las diferencias estatales en cuanto a posición geográfica, acervo de capital, recursos naturales, capacitación de la fuerza laboral y fortalezas competitivas, las oportunidades y sensibilidades varían de caso en caso. Por ejemplo, las limitaciones en infraestructura de transporte resultan un obstáculo menor para los estados fronterizos que para el resto del país, aunque para ellos podría ser más importante la agilización de los procedimientos aduaneros. Asimismo, los estados del norte pueden ser más sensibles a la competencia en los mercados externos, en tanto que en el centro del país la competencia en el mercado nacional tendería a ser relativamente mayor.
- 4.21 **La modernización de los sistemas transporte y logística es prioritaria.** Las posibilidades de competir con éxito con China y otros países asiáticos son mayores en aquellas industrias en las que los tiempos de entrega y de respuesta a cambios en la demanda son menores. Esto podría ser importante, por ejemplo, para permitirle a México desarrollar nichos de la industria de la confección que,

aunque dependen en buena medida de costos laborales competitivos, también deben responder a cambios frecuentes en los patrones de consumo. Sin embargo, a juzgar por el grado de concentración del comercio exterior, las fricciones internas existentes son un obstáculo difícil de salvar a medida que la distancia a la frontera con Estados Unidos crece. Lo anterior resalta la importancia de hacer más eficientes y ágiles los actuales sistemas de transporte y de reducir sus costos. Como ya se ha señalado, fortalecer el marco regulatorio de los ferrocarriles sería particularmente importante para los estados del sur del país; lo mismo podría decirse del aumento de la eficiencia de los puertos y de la inversión en sistemas multimodales. Aunque las carencias de infraestructura no representan el mismo apremio en los estados fronterizos, estos se verían beneficiados de la agilización de los trámites aduaneros y de mayores inversiones en las cruces fronterizas que permitieran reducir el tiempo que lleva cruzar la frontera norte. Por último, la facilitación del comercio de servicios de transporte de carga entre México y Estados Unidos —asignatura pendiente del TLCAN— fortalecería la integración productiva de los dos países.

- 4.22 **La profundización de la integración con Centroamérica abriría mayores oportunidades comerciales a los estados del sur del país.** Como ya se ha señalado, un primer paso en este sentido sería establecer condiciones, en coordinación con los países del Istmo y con Estados Unidos, para aprovechar las disposiciones en materia de acumulación de origen de CAFTA y se promueva así una mayor integración industrial en Norte y Centroamérica. Sin embargo, esto último requiere también que se concrete la integración física del sur del país y de América Central mediante el establecimiento de una red de transporte eficiente en la región.
- 4.23 **El fortalecimiento del entorno competitivo apoyaría la participación de las empresas en el comercio exterior.** En los estados del sur y sureste del país, las empresas presentan las menores tasas de participación en las exportaciones, en particular debido a la escasa participación de las micro y pequeñas empresas. Este hecho podría explicarse por el rezago competitivo de la región. La extensión de servicios financieros en los estados rezagados del país y, en particular, la ampliación del acceso al crédito a los establecimientos de menor tamaño, son factores necesarios para que los empresarios puedan aprovechar la red de acuerdos comerciales del país. Asimismo, las facilidades ofrecidas por las autoridades locales para la realización de actividades empresariales —por ejemplo, la agilización de los trámites requeridos para abrir una empresa— promoverían las actividades de exportación.
- 4.24 **La inversión en capital humano es necesaria para poder competir con países de bajos salarios.** Los estados menos globalizados del país compiten más directamente con China en industrias de bajos salarios. No es razonable pensar que sea posible competir con China, Vietnam o India simplemente con base en el costo de la mano de obra. Por lo tanto, es importante promover el escalamiento de la producción hacia industrias de mayor sofisticación tecnológica y mediante el desarrollo de nuevas actividades de exportación. Ello requiere, entre otras cosas,

de una mayor disponibilidad de ingenieros y técnicos y de un mayor gasto en investigación y desarrollo, que a su vez demanda un mayor acervo de científicos. Como hemos visto, los estados menos globalizados marchan a la zaga en esta materia.

- 4.25 **Es necesario adecuar los programas de capacitación laboral a las necesidades específicas de cada estado.** La reasignación de recursos que acompaña los procesos de apertura, a pesar de tener un efecto neto positivo en la productividad y el crecimiento económico, necesariamente genera ganadores y perdedores. Para garantizar que los trabajadores desplazados en el corto plazo por la competencia externa puedan reintegrarse rápidamente a la fuerza laboral y participar de los beneficios de la integración, es necesario que tengan a su alcance la posibilidad de adquirir las habilidades que demandan las industrias en expansión, las cuales, como se ha dicho, son distintas en cada estado. Por consiguiente, es de esperar que las necesidades de capacitación a nivel estatal presenten importantes variaciones.
- 4.26 **Por último, es conveniente explorar formas alternativas de inserción en la economía internacional.** A pesar de que esta nota se ha enfocado en el análisis de la integración de México en el comercio de bienes, esa es tan sólo una de las avenidas por las que el país puede avanzar en el proceso de integración. El comercio de servicios es un área en la que el país ya participa activamente (por ejemplo, en el sector turismo) y que puede ofrecer alternativas a regiones que a la fecha no participan activamente en el comercio de bienes.<sup>10</sup> Además, el país ha comenzado a incursionar en la subcontratación de procesos de negocios y centros de llamadas (*call centers*) y se proyecta que estos últimos crezcan 20% en 2006. Asimismo, dadas las diferencias en los patrones demográficos de México y Estados Unidos, sería aconsejable explorar qué regiones del país podrían resultar atractivas al creciente número de jubilados norteamericanos que busquen residir en localidades con un mejor clima y en las que los costos relacionados al cuidado personal, incluyendo la atención médica, sean accesibles. De nueva cuenta, dada la competencia internacional que existe por atraer este tipo de actividades, el desarrollo de las mismas requiere de un entorno económico competitivo, con capital humano capacitado y con un marco institucional que dé certidumbre a los inversionistas.

---

<sup>10</sup> Este tema se analiza en detalle en la Nota de Política sobre Turismo.

**APÉNDICE: DESAFÍOS EN MATERIA DE COMERCIO E INTEGRACIÓN Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN (1ª PARTE)**

<i>Tema</i>	<i>Problemática</i>	<i>Posibles líneas de acción</i>
Política comercial: Ámbito unilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevados aranceles de “nación más favorecida” (NMF)</li> <li>• Distorsiones arancelarias (altos aranceles en industrias sin ventajas comparativas)</li> <li>• Incongruencias arancelarias (aranceles sobre insumos superiores a los de bienes finales)</li> <li>• Proliferación de regímenes comerciales</li> <li>• Frecuencia de medidas contra prácticas comerciales desleales</li> <li>• Limitaciones en la capacidad instalada aduanera</li> <li>• Procedimientos aduaneros lentos y onerosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalización de la estructura arancelaria, reduciendo aranceles NMF y eliminando distorsiones e incongruencias</li> <li>• Eliminación completa de aranceles NMF eliminaría la necesidad de que los importadores mexicanos presenten certificados de origen</li> <li>• Incorporación de criterios de competencia y de protección al consumidor en investigaciones antidumping</li> <li>• Agilización de procedimientos aduaneros y ampliación de la infraestructura aduanera</li> </ul>
Política comercial: Ámbito regional y multilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiplicidad de disposiciones comerciales en los distintos acuerdos regionales</li> <li>• Altos costos de administración de múltiples reglas de origen</li> <li>• Incumplimiento de las disposiciones del TLCAN para liberalizar la prestación de servicios de transporte</li> <li>• Subsidios agrícolas en países desarrollados</li> <li>• Erosión de preferencias comerciales, sobre todo en Estados Unidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización multilateral concertada con Canadá y Estados Unidos para eliminar la certificación de origen de las exportaciones a esos países</li> <li>• Promover la convergencia de las disposiciones comerciales de los acuerdos regionales, sobre todo en materia de reglas de origen</li> <li>• Aprovechar y extender las disposiciones en materia de acumulación de origen de CAFTA</li> <li>• Solución del diferendo con Estados Unidos en materia de servicios de transporte</li> <li>• Propugnar por la eliminación de los subsidios agrícolas en los foros internacionales de comercio</li> </ul>
Rezago competitivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias en infraestructura física y en procesos de logística</li> <li>• Procedimientos aduaneros complejos y costosos</li> <li>• Baja calidad y altos costos en el suministro de energía</li> <li>• Ineficiencia del sistema judicial</li> <li>• Escasa disponibilidad de financiamiento</li> <li>• Costos cumplimiento de la ley y de requisitos administrativos</li> <li>• Carencias en la dotación de capital humano y limitados esfuerzos de capacitación en las empresas</li> <li>• Incentivos limitados a la investigación y desarrollo tecnológico</li> <li>• Limitada competencia en el sector telecomunicaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar en forma prioritaria el aprovechamiento de ventajas comparativas en industrias menos intensivas en mano de obra no calificada o de mayor sofisticación tecnológica, así como en aquellas en las que la ubicación geográfica le otorga al país una ventaja irreproducible (por ejemplo, en industrias en las que la oportunidad y tiempos de entrega son esenciales)</li> <li>• Promoción de la competencia económica y fortalecimiento de la regulación en industrias productoras de insumos estratégicos (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros, energía)</li> <li>• Fortalecimiento del sistema de transporte y logística</li> <li>• Facilitación de la interconexión lineal de ferrocarriles</li> <li>• Agilización de procedimientos aduaneros y ampliación de la infraestructura aduanera</li> <li>• Inversión en educación terciaria, en áreas científico-tecnológicas</li> <li>• Coordinación público-privada para identificar y desarrollar nuevas actividades de exportación</li> </ul>

**APÉNDICE: DESAFÍOS EN MATERIA DE COMERCIO E INTEGRACIÓN Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN (2ª PARTE Y CONCLUSIÓN)**

<i>Tema</i>	<i>Problemática</i>	<i>Posibles líneas de acción</i>
Competencia de China y nuevos actores en el comercio internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creciente similitud de la oferta exportable</li> <li>• Competencia frontal en el mercado de Estados Unidos</li> <li>• Rápido crecimiento de la productividad y fortalecimiento de la capacidad de exportación en China</li> <li>• Mayor competencia con establecimientos pequeños e intensivos en mano de obra no calificada</li> <li>• Proteccionismo en México ante importaciones de países de bajos salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar la proximidad al mercado estadounidense mediante inversiones en infraestructura de transporte y logística, así como en modernización y facilitación aduanera</li> <li>• Promover el escalamiento de la calidad de las exportaciones mexicanas e identificar nuevas oportunidades de exportación mediante la colaboración público-privada en investigación y desarrollo tecnológico</li> <li>• Fortalecimiento de la competitividad (v. <i>infra</i>)</li> </ul>
Mercados laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor susceptibilidad a choques económicos externos</li> <li>• Entorno de baja inflación conduce a que los mercados tiendan ajustarse mediante cambios en los niveles de empleo, más que a través de ajustes en salarios reales</li> <li>• Rigidez de los mercados laborales debido a altos costos de contratación y despido, lo cual inhibe niveles de empleo, retrasa recuperación ante choques económicos y afecta el crecimiento de la productividad</li> <li>• La flexibilidad puede acarrear costos sociales considerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideración de las condicionantes que la globalización impone en el funcionamiento de los mercados laborales en cualquier discusión sobre posibles reformas a la legislación existente y sobre la conveniencia de eliminar rigideces</li> <li>• Programas de capacitación laboral y otros mecanismos de apoyo a trabajadores desplazados</li> </ul>
Sector agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada reconversión productiva en el sector</li> <li>• Barreras no arancelarias en países desarrollados</li> <li>• Desgravación de maíz y frijol en 2008 en el marco del TLCAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los programas de apoyo al sector buscando un equilibrio entre promoción, eficiencia y equidad</li> <li>• Inversión pública en erradicación de plagas y de enfermedades animales y vegetales</li> <li>• Asesoría y financiamiento para cumplir con requisitos fitosanitarios y para acceder a redes internacionales de comercialización</li> <li>• Propugnar por la eliminación de los subsidios agrícolas en los foros internacionales de comercio</li> </ul>
Inserción internacional de las distintas regiones del país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja inserción de los estados del sur del país en la economía internacional limita el aprovechamiento de las oportunidades que presenta la integración</li> <li>• Concentración de las exportaciones y la inversión extranjera en los estados del norte</li> <li>• Rezago social y competitivo en los estados de globalización baja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias diferenciadas según las necesidades de cada estado</li> <li>• Fortalecimiento de la competitividad estatal</li> <li>• Fortalecimiento del sistema de transporte y logística que facilite el acceso a los mercados externos de todo el país</li> <li>• Profundización de la integración con Centroamérica</li> <li>• Inversión en capital humano y programas de capacitación acorde con las necesidades específicas de cada estado</li> <li>• Reducir el costo de hacer negocios</li> <li>• Promoción de formas alternativas de inserción internacional (turismo, procesos de subcontratación, servicios a jubilados extranjeros)</li> </ul>