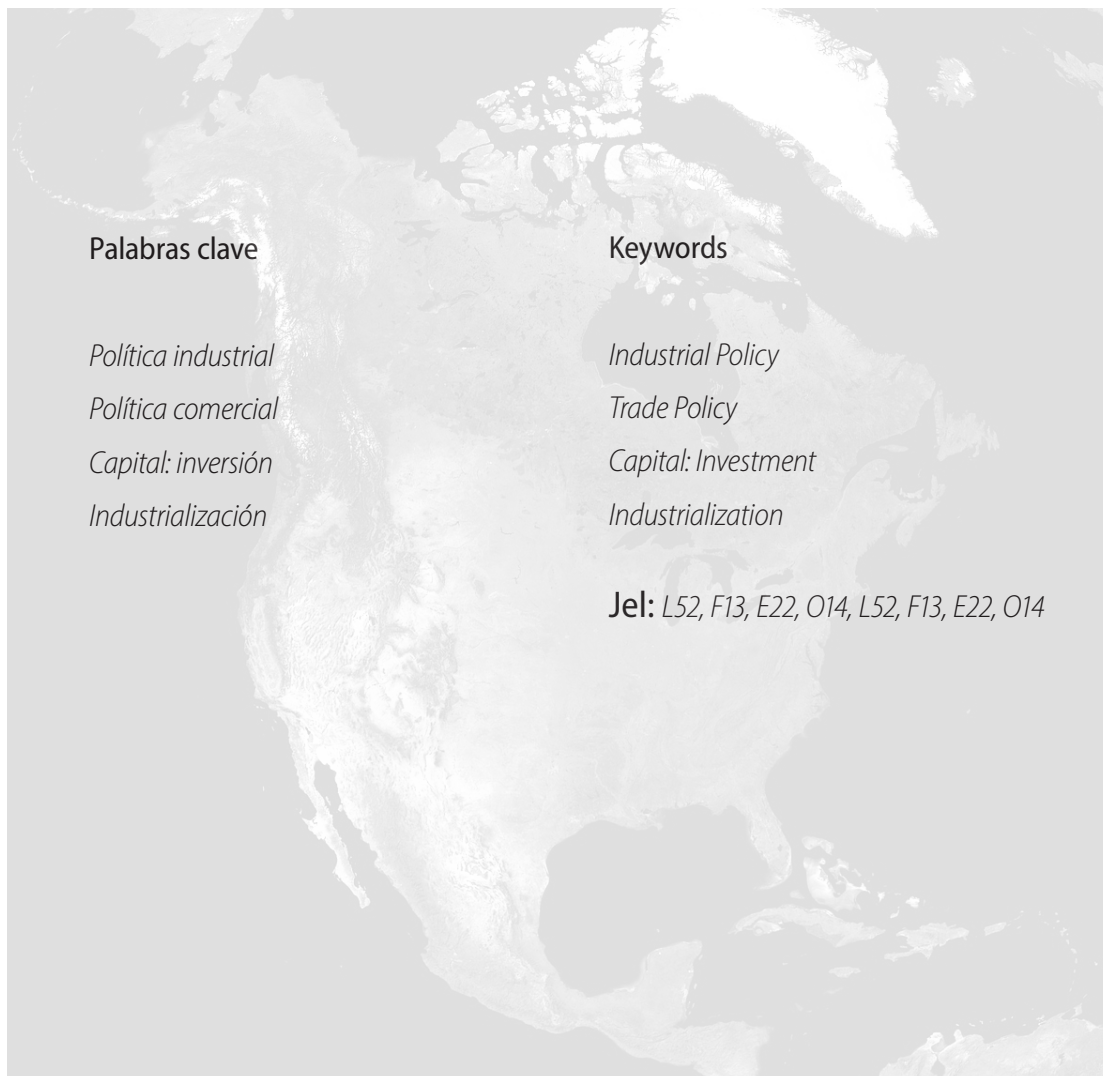


# La política industrial y comercial en México (2019-2025), un balance\*

*Industrial and trade policy in Mexico (2019-2025): An assessment*

**Samuel Ortiz Velásquez**



## Palabras clave

*Política industrial*

*Política comercial*

*Capital: inversión*

*Industrialización*

## Keywords

*Industrial Policy*

*Trade Policy*

*Capital: Investment*

*Industrialization*

**Jel:** *L52, F13, E22, O14, L52, F13, E22, O14*

\* Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IN304425 “La inversión extranjera directa en México en la era del *nearshoring*. Debates teóricos, metodológicos y empíricos”.

## Resumen

El artículo evalúa la política industrial y comercial de México (2019-2025), materializada en 16 decretos y dos acuerdos de financiamiento. El objetivo es analizar este cambio estratégico y su compatibilidad con el Tratado entre México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC). Como resultado, se identifica una paradoja: las políticas implementadas estimularon la Inversión Extranjera Directa, pero no revirtieron la contracción de la inversión privada nacional. Para cambiar la tendencia, la política debe evolucionar hacia un enfoque sistémico y global.

## Abstract

This article evaluates Mexico's industrial and trade policy (2019-2025), materialized in 16 decrees and two financing agreements. The objective is to analyze this strategic shift and its compatibility with the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). As a result, a paradox is identified: the implemented policies stimulated Foreign Direct Investment (FDI) but failed to reverse the contraction of domestic private investment. To change this trend, the policy must evolve towards a systemic and global approach.

## Introducción

El artículo analiza el retorno de la política industrial activa en México durante el periodo 2019-2025. Este lapso se caracteriza por un viraje estratégico que contrasta con el enfoque horizontal de las administraciones previas, inscritas en el modelo de apertura económica.<sup>1</sup> Este cambio de paradigma se examina a la luz de la discusión conceptual contemporánea y se documenta a través de la evolución de los instrumentos de fomento y regulación comercial implementados por los gobiernos del partido

Morena. El objetivo es documentar y evaluar la transición del diagnóstico gubernamental a la instrumentación de políticas de fomento, materializada en la promulgación de una batería de decretos orientados a la inversión productiva y a la regulación comercial.

Sin embargo, este retorno de la política proteccionista no ocurre en el vacío institucional; se despliega en un entorno condicionado por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Por ello, se incorpora un análisis crítico sobre si dicho acuerdo funge como un habilitador de la integración regional o como una restricción institucional para la implementación de políticas de transferencia tecnológica y requisitos de desempeño, a la luz de sus capítulos sobre inversión, reglas de origen y propiedad intelectual.

Para abordar la problemática referida, el documento se estructura en cinco secciones. La primera sección establece el marco teórico y conceptual, contrastando la visión neoclásica de las fallas de mercado con una perspectiva sistémica en un entorno global marcado por la fragmentación productiva y la financierización. La segunda sección se concentra en el nivel analítico mesoeconómico, revisando la transición del diagnóstico hacia la acción durante el periodo 2019-2025, materializada en la promulgación de 16 decretos orientados al fomento de la inversión y de política comercial, así como dos acciones en materia de financiamiento. Siguiendo el marco analítico sistémico y global, la tercera sección discute la compatibilidad de estos instrumentos con la normativa del T-MEC, con énfasis en los capítulos dedicados a reglas de origen, inversión y propiedad intelectual, por considerarlos críticos para la política industrial de México. La cuarta sección presenta una evaluación preliminar del impacto de estos instrumentos frente a la dinámica macroeconómica recién-

<sup>1</sup> Una discusión de la política industrial en perspectiva histórica se encuentra en Ortiz Velásquez (2015).

te, identificando una paradoja de la inversión: la coexistencia de un repunte atípico en la inversión extranjera directa (IED) frente a una contracción de la inversión privada nacional. La última parte presenta las conclusiones y recomendaciones de política económica.

## 1. La política industrial desde un enfoque sistémico y global

Desde la primera década del siglo XXI se puede hablar del retorno de la política industrial en los gobiernos y en la academia. En efecto, para Andreoni y Chang (2019) desde mediados de la década de 2000 el debate sobre política industrial se encuentra en una cuarta fase y se caracteriza por la emergencia de argumentos que justifican la política industrial sobre la base de la economía neoclásica. Referentes clave incluyen la teoría del descubrimiento de costos de Hausmann y Rodrik (2007), la Nueva Teoría Estructural de Lin (2012) y el enfoque de Espacio-Producto de Hausmann e Hidalgo (2010).

En breve, la tipología de Andreoni y Chang (2019) identifica la primera fase del debate entre los siglos XVIII y XIX con el desarrollo del argumento de la “industria naciente”; sobre las bases de la economía política, la economía clásica introdujo varios conceptos analíticos clave como la división del trabajo y la ventaja comparativa. La segunda fase se situó entre la década de los veinte y setenta del siglo XX donde se perfeccionó el concepto de industria naciente, se le asignó una importancia a la manufactura y sus cualidades, así como a la distinción entre bienes de consumo y de capital y al crecimiento restringido por balanza de pagos. La tercera fase se inscribe en la década de los setenta y primera mitad de 2000 y plantea cuestiones nuevas: el papel de la competencia y cooperación entre empresas nacionales, las institu-

ciones necesarias para la implementación de la política industrial, el proceso de aprendizaje en la producción y los sistemas nacionales de innovación.

Situados en la cuarta fase, para Hausmann y Rodrik (2007), además de las fallas del mercado, las externalidades de la información son consideradas como un obstáculo para la diversificación industrial en los países en desarrollo. Dado que el empresario que busca producir un bien por primera vez en estos países enfrenta incertidumbre de costos, este primer emprendedor generará externalidades positivas en forma de conocimiento, pero no recibe una compensación como pionero. Así, el gobierno justifica su participación compensando a las pioneras a través de subsidios específicos (Andreoni y Chang, 2019).

Para Lin (2011) la estructura de dotación de factores evoluciona de una etapa de desarrollo a otra, por lo que cada estructura industrial requiere la correspondiente infraestructura para facilitar el proceso. También señala que el mercado es el mecanismo básico que asigna eficazmente los recursos, pero dados los requerimientos de infraestructura, el gobierno debe desempeñar un rol activo en la modernización industrial y las mejoras en la infraestructura.

En Andreoni y Chang (2019), se ofrece un análisis crítico de tales planteamientos, en sus palabras “...estos argumentos supuestamente originales son traducciones bastante torpes de viejas ideas de escuelas no neoclásicas al lenguaje neoclásico” (Andreoni y Chang, 2019: 139, traducción del autor). Por ejemplo, el enfoque Espacio-Producto, al trazar el camino “natural” de la diversificación industrial a través de la “distancia” entre todos los productos exportados, plantea también problemas teóricos y prácticos, v. gr., con base en el Sistema Armonizado (SA) define la proximidad en términos de productos finales y no en términos

de las tecnologías y los procesos utilizados; no queda claro si la diversificación relacionada es mejor que la diversificación no relacionada; y al basarse en un mapeo *ex post* no reconoce que el espacio del producto existente no es “natural”, sino en gran medida el resultado de políticas industriales pasadas de los países desarrollados.

En adición a la crítica, recientemente Chang y Andreoni (2020) se pronuncian por una nueva teoría de la política industrial la cual incorpora dos temas poco abordados en la literatura teórica y conceptual: la empresa (v. gr., los compromisos bajo incertidumbre y los procesos de aprendizaje) y el papel de Estado en la gestión de la macroeconomía y en el manejo de los conflictos resultantes de la política industrial. Además, la propuesta incorpora tres cambios recientes en la realidad económica: las cadenas globales de valor (CGV), la financiarización y el “nuevo imperialismo”, ello en la medida en que reducen el margen de acción de la política industrial en los países en desarrollo.

Siguiendo a Chang y Andreoni (2020), en Ortiz Velásquez (2025), se reconoce que la política industrial debe ser abordada desde una perspectiva sistémica y global, para el impulso de la inversión productiva y la productividad. La visión sistémica de la política industrial, identifica en el nivel analítico microeconómico acciones selectivas para reducir el factor incertidumbre inherente a los proyectos de inversión, también busca incidir en elevar los procesos de aprendizaje en la empresa y con ello impactar en la productividad. En el nivel macroeconómico, la política industrial debe incorporar el papel de la tasa de interés y el financiamiento como impulsores de la inversión, así como la inversión pública y el tipo de cambio, como factores que moldean la demanda y por intermedio de ella a la inversión. En el nivel metaeconómico, debe incorporar la

gestión de los conflictos que emanan de toda política industrial para reducir la incertidumbre y riesgo e impulsar la inversión.

La perspectiva sistémica de la política industrial debe incorporar los cambios globales que tipifican a la economía mundial particularmente desde la década de los ochenta del siglo XX, nos referimos a la fragmentación espacial de las cadenas productivas y su contrapartida, nuevas formas de creación y captura de valor; el fenómeno de la financiarización y un régimen de políticas globales que restringe en parte la aplicación de políticas industriales activas en los países en desarrollo (Chang y Andreoni, 2020).

Desde una perspectiva de desarrollo, la participación en las cadenas de valor es considerada por el *mainstream* como un primer paso alcanzable hacia una industrialización orientada a la exportación. En contraste, la UNCTAD (2016a) ha demostrado que la expansión de las exportaciones de manufacturas puede apoyar la industrialización siempre que los sectores exportadores tengan fuertes vínculos de producción y aprendizaje con el resto de la economía; en tal caso, la participación en las CGV puede complementar la industrialización y el cambio estructural. Ello implica que la política industrial es la pieza fundamental para la inserción en la producción mundial, pues *per se* la inserción en las CGV no garantiza el aprendizaje, ni origina encadenamientos que permitan elevar la captura de valor.

La financiarización de la inversión ha generado que las motivaciones “clásicas” para la localización de las empresas multinacionales (EMN) se amplíen con el alcance de sus operaciones financieras y fiscales (Casella, 2019). Con ello, las EMN emergen como los nuevos canales que transmiten las prácticas de financiarización, a través de una mayor complejidad en las relaciones de propiedad, con la creación

de estructuras corporativas cada vez más profundas y enrevesadas (UNCTAD, 2016b); ello se manifiesta en la ruptura del nexo teórico beneficio empresarial como determinante de la inversión productiva, todo lo cual tiene implicaciones en la efectividad de la aplicación de políticas industriales destinadas a impactar la demanda y por inter medio de ella a la inversión de las EMN.

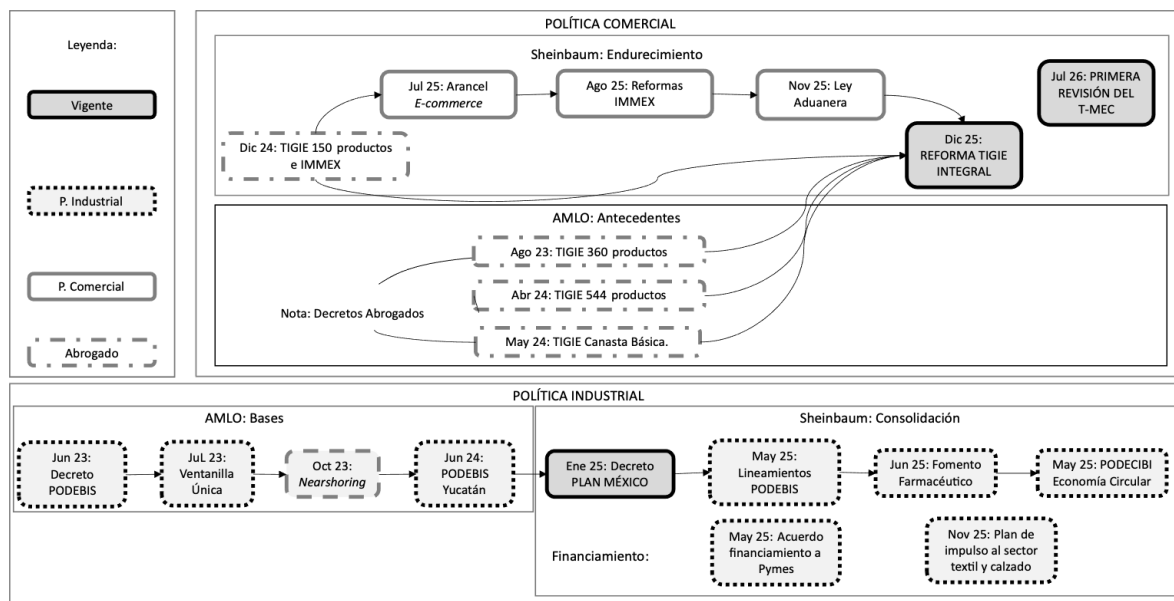
Para Chang y Andreoni (2020) la consolidación institucional del cambio en el modelo de desarrollo ocurrió en la década de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, pues fue el primer acuerdo que incluyó a países firmantes con diferente nivel de desarrollo. Por otro lado, en 1995 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) se transformó en Organización Mundial del Comercio (OMC) con nuevos compromisos para los países integrantes en las áreas de derechos de propiedad intelectual e IED. Reduciendo el margen de maniobra de los Estados nacionales para la aplicación de políticas industriales activas.

Una vez que hemos recorrido las principales discusiones conceptuales de la política industrial, conviene ensayar una definición. Para ello, nos basamos en los aportes de Lavarello (2017), para quien la política industrial involucra al conjunto de acciones selectivas dirigidas a impactar ciertas actividades manufactureras que, por su potencial de encadenamientos y rendimientos crecientes a escala, pueden inducir el cambio estructural y elevar la productividad de la economía. No obstante que para Aiginger y Rodrik (2020) la política industrial ya no puede centrarse en la manufactura *per se* (por la caída del empleo manufacturero y la reorientación cada vez más hacia los servicios), concluyen que, por sus características, el sector manufacturero sigue siendo crucial para el crecimiento.

## 2. La política industrial y comercial en México: 2019-2025

Desde el año 2019 se produjo un viraje estratégico hacia un enfoque de política industrial más activo e intervencionista. Esta reorientación se ha materializado en la publicación de tres documentos diagnóstico y la emisión, en los últimos tres años, de 16 Decretos. Los Decretos se pueden clasificar en dos grupos: ocho buscan fomentar la inversión productiva y ocho más presentan instrumentos de política comercial. El Diagrama 1 identifica los Decretos y su ubicación temporal, también incorpora dos acuerdos en materia de financiamiento.

Diagrama 1. México: cronología de la Política Industrial y Comercial (2023-2025)



Fuente: elaborado por Samuel Ortiz Velásquez, con base en DOF (2023a, b, c, d; 2024a, b, c, d; 2025a, b, c, d, e, f, g, h) y Gobierno de México (2025a, b, c).

### 2.1 Del diagnóstico a la acción: 2019-2024

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), la política industrial y comercial se articuló a través de dos documentos diagnóstico y siete Decretos. El 3 de octubre de 2019, la Secretaría de Economía (SE) anunció el regreso de una política industrial activa en México, fundamentada en un Decálogo que buscaba fortalecer la economía nacional (SE, 2019a). Este documento se centra en tres objetivos principales: integración de las cadenas productivas; fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y garantizar la certidumbre para la inversión. El Decálogo estableció 10 puntos clave (SE, 2019a): fomento de la competencia económica para resolver los rezagos de pobreza extrema y fortalecer el mercado interno; aprovechamiento de la apertura comercial para mejorar los

encadenamientos productivos, incrementar el contenido nacional y expandir las capacidades productivas del país; impulso a la mejora regulatoria; creación de un entorno de negocios favorable; uso de las compras de gobierno como motor para el desarrollo industrial; fomento de la digitalización e Industria 4.0; modernización de la normalización; promoción de la economía de la salud; aumento del financiamiento de la banca de desarrollo; e incentivo a proyectos industriales en regiones rezagadas.

El 20 de septiembre de 2022, la SE presentó la estrategia “Rumbo a una política industrial”, estructurada en cuatro ejes transversales: Innovación y tendencias tecnológicas-científicas; Formación de capital humano; Promoción de contenido regional e Industrias sostenibles y sustentables. El documento identificó a cin-

co sectores estratégicos: agroalimentario, eléctrico-electrónico, electromovilidad, servicios médicos y farmacéuticos e industrias creativas. También subrayó la importancia de habilitadores como la facilitación de la inversión, la alianza interinstitucional para incentivos fiscales y la actualización del sistema financiero (SE, 2022). Los últimos dos años de la administración de AMLO se caracterizaron por la promulgación de siete Decretos en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

#### **a. Instrumentos de fomento a la inversión**

En el marco del proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), que estableció 10 Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBIS), el gobierno implementó diversas medidas para incentivar la inversión. El Decreto del 5 de junio de 2023 (DOF, 2023d), estableció dos incentivos fiscales clave para detonar la inversión en los PODEBIS del CIIT: crédito fiscal equivalente al 100% del ISR durante los primeros tres años; deducción inmediata del 100% del monto de inversión nueva; crédito fiscal equivalente al 100% del IVA que se genere por la enajenación de bienes y prestación de servicios, en operaciones siempre que se realicen intra e inter PODEBIS. Unos meses después se publicó el Decreto mediante el cual se crea la Ventanilla Única para Inversionistas y el Registro Único de Proyectos de Inversión (DOF, 2023c).

El 11 de octubre de 2023 se publicó el Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales a sectores clave de la industria exportadora (Decreto de Nearshoring) (DOF, 2023a), buscando elevar las ventajas para la atracción de inversión productiva por relocalización. Al contrastar el Decreto de Nearshoring con el Decreto PODEBIS, se evidencia que sus reglas de operación poseen una naturaleza

mutuamente excluyente. Mientras el primero obedece a una lógica de focalización sectorial, el segundo responde a un criterio de desarrollo regional geográfico; ambos incluyen la deducción inmediata de la inversión en bienes nuevos de activo fijo, pero los demás beneficios y requisitos son diferentes.

El 28 de junio de 2024 se publicó el Decreto para fomentar la inversión en los Polos Industriales del Bienestar Progreso I y Mérida I del estado de Yucatán, con incentivos análogos al Decreto PODEBIS (DOF, 2024b).

#### **b. Instrumentos de política comercial**

Para fomentar la industria nacional y fortalecer la integración de las cadenas de valor, se implementaron tres medidas clave. El 15 de agosto de 2023, se publicó un decreto que modificó temporalmente la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE) (DOF, 2023b), incrementando aranceles a 392 productos de países sin Tratado de Libre Comercio (TLC) vigente con México. Posteriormente, el 22 de abril de 2024, se emitió un nuevo decreto que abrogó el anterior y ajustó nuevamente la TIGIE (DOF, 2024d), incrementando temporalmente los aranceles a 544 productos. El gobierno justificó esta acción argumentando la necesidad de recuperación ante la desaceleración económica y para prevenir distorsiones de mercado derivadas del *Nearshoring*.

El 8 de mayo de 2024 se publicó un Decreto que elimina aranceles a la importación de aluminio primario (en virtud de que no hay producción nacional) y eleva al 35% el arancel al sulfato de amonio para proteger la industria nacional de fertilizantes (DOF, 2024c).

## El Plan México y el endurecimiento de la política comercial: 2025

La discusión sobre industrialización y sustitución de importaciones (SI) en un entorno proteccionista en Estados Unidos, formó parte de la agenda de AMLO y fue retomada por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, ante la incertidumbre de la política comercial de Trump y el riesgo de cancelación de proyectos de inversión por *Nearshoring*. La discusión se plasma en la presentación de la Estrategia Nacional de Industrialización y Prosperidad Compartida, conocida como Plan México (Gobierno de México, 2025c).

Los objetivos del Plan México descansan *grosso modo* en: i) elevar el contenido nacional y regional en sectores estratégicos; ii) generar empleos bien remunerados; iii) desarrollar vocaciones regionales; v) definir prioridades nacionales de inversiones; vi) impulsar la integración regional. El Plan identifica 10 sectores estratégicos ubicados en 12 polos del bienestar. Entre las metas a 2030 destacan: elevar el coeficiente de inversión por arriba del 28%; lograr que el 50% de la proveeduría en sectores sensibles (*v. gr.*, textil, calzado) sea nacional; elevar en 15 puntos el contenido nacional en cadenas de valor avanzadas; y asegurar que el 50% de las compras públicas sean nacionales.

El documento diagnóstico Plan México ha tomado forma a través de nueve decretos: cuatro para el fomento de la inversión productiva y cinco sobre política comercial, así como en dos acciones en materia de financiamiento.

### a. Decretos para el fomento de la inversión productiva

El 20 de enero de 2025 se publicó el Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para apoyar el Plan México (DOF, 2025h). Su

objetivo es fomentar nuevas inversiones, así como incentivar la capacitación dual y la innovación sin distinción sectorial o de origen, incluyendo explícitamente a las Pymes; disposición que abroga el Decreto *Nearshoring* de octubre de 2023. Los incentivos consisten en: i) la deducción inmediata de inversiones en bienes nuevos de activo fijo; ii) una deducción adicional del 25% sobre el incremento en gastos de capacitación (educación dual); iii) una deducción adicional por gastos en innovación. Asimismo, se instituye un Comité de Evaluación y se establece un techo presupuestal de 30 mil millones de pesos (mdp) para los estímulos. En breve, la exigencia de un proyecto de inversión elegible podría erigirse como una barrera de entrada para las Pymes, dadas las limitaciones operativas que enfrentan para estructurar propuestas de esta naturaleza.

El 22 de mayo de 2025 se publicó el Decreto de estímulos fiscales en los PODEBIS (DOF, 2025g), que ofrece los mismos incentivos que el Plan México, pero limitado geográficamente, siendo excluyentes. El 2 de junio de 2025 se publicó el Decreto para fortalecer la industria farmacéutica y la investigación científica (DOF, 2025f), estableciendo beneficios en compras consolidadas para empresas con inversión nacional y simplificación administrativa por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). El 4 de julio de 2025 se publicó el Decreto para los Polos de Desarrollo de Economía Circular para el Bienestar (PODECIBI) (DOF, 2025e), dirigido a proyectos de economía circular, ofreciendo deducciones adicionales y créditos fiscales específicos para desarrolladores. Este decreto es excluyente del Decreto Plan México.

Las medidas se han acompañado de políticas de financiamiento, destacan: i) el acuerdo firmado por Hacienda, Banco de México y la

Asociación de Bancos de México para incrementar en 3.5% anual el financiamiento a las Pymes (Gobierno de México, 2025b); ii) el Plan de Impulso al Sector Textil y de Calzado (de noviembre 2025), con una bolsa de hasta 120,000 mdp en garantías con NAFIN (Gobierno de México, 2025a).

### **b. Decretos sobre política comercial**

El 19 de diciembre de 2024 se publicó el Decreto que modifica la TIGIE y el Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) (DOF, 2024a). Esta medida impone aranceles temporales de 35% a 135 productos de la confección y de 15% a 17 productos textiles, también restringe su importación temporal bajo el esquema IMMEX para evitar el contrabando técnico (*i.e.*, la elusión de impuestos mediante la no reexportación de mercancías). El Decreto de diciembre complementó al de abril de 2024, enfocándose exclusivamente en la cadena textil y confección. Con ello, la lista de productos impactados por los aranceles a la importación sube de 544 a 699.

Con el objetivo de evitar que las plataformas de *e-commerce* asiáticas eludan impuestos fraccionando pedidos (una práctica conocida como contrabando hormiga), el 28 de julio de 2025 se publicó la CUARTA Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2025, aplicando un arancel de 33.5% a importaciones por paquetería de países sin TLC vigente con México (DOF, 2025d).

El 28 de agosto de 2025 se publicó un Decreto que modifica el diverso para el fomento de la IMMEX, con este, se prohíbe la importación temporal de calzado terminado (partidas 64.01 a 64.05), cerrando la vía al contrabando técnico en tal industria (DOF, 2025c).

El 19 de noviembre de 2025 se publicó el Decreto por el que se actualiza la Ley Aduanera (DOF, 2025b), enfocado en endurecer los mecanismos de control, fiscalización y trazabilidad (*i.e.*, monitoreo en tiempo real, videovigilancia), para cerrar brechas de evasión fiscal y limitar el uso de regímenes favorables para mercancías como petrolíferos.

Finalmente, el 29 de diciembre de 2025 se publicó el Decreto que reforma aranceles para 1,463 fracciones arancelarias de diversas industrias sensibles (calzado, textil, acero, automotriz, *etc.*), provenientes de países sin TLC, buscando proteger cerca de 350 mil empleos y corregir distorsiones comerciales (DOF, 2025a).

El Cuadro 1 evidencia que, bajo la nueva matriz proteccionista, la recaudación arancelaria estimada para 2026 ascendería a 215,792 mdp, cifra que representaría el 0.64% del PIB; ello implica un incremento neto de 113,388 mdp respecto al escenario previo de 2025. Resulta revelador que, del total de economías afectadas, China concentraría el 67.15% de la carga impositiva, distanciándose significativamente del bloque conformado por Corea del Sur, Tailandia e India, que en conjunto aportarían apenas el 21.17% del nuevo arancel.

Adicionalmente, destaca la intensidad de la protección sobre economías específicas de la cadena de valor asiática: mientras el arancel efectivo promedio para China se ubica en 31.63%, las importaciones provenientes de Tailandia enfrentan una tasa efectiva superior, del 41.06%, lo que sugiere una política de contención agresiva contra la triangulación de mercancías en industrias específicas. No obstante, dicha estrategia presenta una vulnerabilidad notable al no considerar medidas equivalentes para mitigar la posible triangulación del comercio a través de Vietnam.

En suma, trascendiendo la retórica, los datos confirman el alineamiento de la política arancelaria mexicana con la estrategia comercial estadounidense para contener la presencia asiática. En el caso de México, este cerco se ha

intensificado significativamente: la proporción de importaciones chinas impactadas por aranceles escala del 4.98% bajo el decreto de 2023, al 8.68% con las modificaciones de 2024, para proyectarse hasta un 19.42% con el decreto de finales de 2025.

**Cuadro 1. México: Estimación del impacto recaudatorio y comercial de los decretos arancelarios (Simulación con flujos comerciales de 2024)**

Modificaciones a la TIGIE por año	País	Importaciones totales (MDP)		Productos impactados a/	Arancel recaudado	
		Total	Impactadas	Número	MDP	% del PIB
DOF 15/08/2023	Sin TLC vigente	3,682,869	186,293 [5.06]	121	38,316 (20.57)	0.11
	China	2,358,582	117,539 [4.98]	405	22,940 (19.52)	0.07
	Corea del Sur	414,112	31,208 [7.54]	182	6,978 (22.36)	0.02
	Tailandia	189,271	2,834 [1.50]	98	617 (21.75)	0
	India	149,785	7,812 [5.22]	190	1,805 (32.11)	0.01
DOF 22/04/2024 y DOF 19/12/2024	Sin TLC vigente	3,682,869	330,330 [8.97]	204	102,404 (31.00)	0.31
	China	2,358,582	204,783 [8.68]	607	64,936 (31.71)	0.19
	Corea del Sur	414,112	36,406 [8.79]	260	10,104 (27.75)	0.03
	Tailandia	189,271	4,844 [2.56]	196	1,592 (32.86)	0
	India	149,785	24,496 [16.35]	356	7,713 (31.49)	0.02
DOF 29/12/2025	Sin TLC vigente	3,682,869	667,175 [18.12]	344	215,792 (32.34)	0.64
	China	2,358,582	458,092 [19.42]	1,160	144,899 (31.63)	0.43
	Corea del Sur	414,112	64,731 [15.63]	428	19,638 (30.34)	0.06
	Tailandia	189,271	33,558 [17.73]	312	13,778 (41.06)	0.04
	India	149,785	36,965 [24.68]	620	12,263 (33.18)	0.04

Información monetaria en millones de pesos (MDP) corrientes, año 2024. Países sin TLC vigente con México: Brasil, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán, Turquía y Ucrania. a/ El dato para el grupo de países son TLC vigente es un promedio. Entre corchetes participación de las importaciones impactadas en el total de importaciones; entre paréntesis el arancel efectivo.

Fuente: elaborado por el autor con base en datos de comercio a ocho dígitos del sistema armonizado, INEGI (2025).

### 3. El T-MEC y la aplicación de políticas industriales activas

El T-MEC incluye 34 capítulos que profundizan la protección a la propiedad intelectual y la IED, fomentan el contenido regional y protegen derechos laborales (SE, 2019b). El capítulo 4 presenta nuevas Reglas de Origen (RO) para la industria automotriz, elevando el Valor de Contenido Regional (VCR) al 75% para vehículos ligeros y al 70% para pesados; introduciendo el Valor de Contenido Laboral (VCL), que exige que el 40-45% del costo del vehículo provenga de zonas con salarios altos (más de 16 dólares la hora) y exige que el 70% de las compras de acero y aluminio sean originarias de la región T-MEC.

El Capítulo 14 establece los pilares de protección para los inversionistas: trato nacional, trato de nación más favorecida, prohibición de requisitos de desempeño y protección contra expropiación. El Artículo 14.10 prohíbe explícitamente a las Partes imponer requisitos de transferencia de tecnología o adquisición de tecnología nacional. Estructuralmente, el Capítulo 14 opera bajo una lógica de prohibición general (artículos 14.10.1 y 14.10.2). No obstante, introduce una excepción estratégica (artículo 14.10.3a), que permite condicionar incentivos a la realización de I+D en territorio nacional, abriendo una ventana de oportunidad para la política de innovación. En la Lista de México (Anexo I del capítulo 14), se establecen criterios que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) puede considerar para evaluar inversiones, como la contribución tecnológica y al desarrollo nacional.

El Capítulo 20 establece altos estándares de protección que, si bien pueden incentivar la innovación, imponen desafíos a las empresas nacionales y limitan la transferencia de conocimiento por vías directas, aunque promueven la cooperación.

¿Es compatible el T-MEC con la nueva política industrial? El T-MEC opera como una variable institucional que impone candados a la aplicación de políticas industriales activas. Adopta un modelo de inversión que limita la capacidad de México para exigir transferencia obligatoria de tecnología. Sin embargo, permite mecanismos indirectos como la selección de inversiones vía CNIE y la cooperación en propiedad intelectual. Al comparar el Plan México y el T-MEC, existe una alineación en el objetivo de relocalización y contenido regional, pero una tensión operativa sustancial en los mecanismos de implementación, donde el rol rector del Estado choca con las prohibiciones de requisitos de desempeño del Tratado.

### 4. La nueva política industrial y comercial y la reacción de la inversión nacional

La economía mexicana atraviesa una coyuntura paradójica donde los incentivos de política industrial y comercial de los gobiernos de Morena (particularmente de Claudia Sheinbaum), y el dinamismo del sector externo, no logran, hasta el momento, contagiar al mercado interno. A pesar de los Decretos examinados y la reconfiguración de las CGV en favor del *nearshoring*, persisten desconexiones estructurales que impiden que el sector externo detone un crecimiento endógeno y sostenido. En las líneas siguientes se discuten algunas causas detrás de la atonía en la inversión privada nacional.

Cuadro 2. México: PIB por el lado del gasto (2022/I-2025/III) (tasas de crecimiento interanual) a/

	2021/ I	2021/ II	2021/ III	2021/ IV	2022/ I	2022/ II	2022/ III	2022/ IV	2023/ I	2023/ II	2023/ III	2023/ IV	2024/ I	2024/ II	2024/ III	2024/ IV	2025/ I	2025/ II	2025/ III
PIB	-2.6	22.7	5.1	1.9	2.6	2.9	4.7	4.6	3.8	3.3	3.3	2.1	1.7	2.1	1.4	0.3	0.6	-0.1	-0.1
Con- sumo Total	-3.2	19.9	8.6	5.2	5.0	4.4	4.5	3.8	3.2	3.5	4.7	4.4	4.2	4.1	2.7	0.1	-0.6	-0.2	1.4
Privado	-3.5	23.8	10.4	6.1	5.7	4.8	4.7	4.3	3.4	3.7	5.1	4.5	4.4	4.0	2.4	-0.4	-1.1	-0.3	1.6
Gobier- no	-1.7	0.8	-0.9	-0.1	1.4	1.8	3.6	1.4	1.8	2.1	2.3	3.5	2.9	4.7	4.1	3.0	2.5	0.8	0.4
Inver- sión fija bruta	-4.1	34.0	13.0	5.7	7.5	8.0	5.2	9.2	10.8	12.9	16.4	15.3	7.7	6.8	2.8	-2.5	-5.9	-8.2	-7.6
Nacio- nal	-3.0	47.3	5.5	3.0	0.8	6.0	10.7	14.7	18.4	15.2	18.1	16.3	8.3	10.1	2.6	-2.5	-5.5	-12.8	-11.4
Públi- ca	-11.3	-6.2	-1.4	5.4	0.4	5.6	4.3	17.6	16.9	20.5	32.1	29.1	50.2	43.2	30.4	13.8	-17.0	-20.5	-22.9
Priva- da	-1.4	59.6	6.6	2.7	0.9	6.1	11.6	14.3	18.7	14.4	16.3	14.5	1.0	5.4	-1.6	-5.1	-2.5	-11.3	-9.1
Extran- jera (IED)	-7.2	-31.7	316.2	64.9	27.0	29.2	-51.2	-67.9	-6.8	-7.1	-24.8	-34.6	5.7	-28.0	10.2	-1.1	-6.8	67.2	123.1
Impor- tación	1.2	39.1	20.6	8.2	7.5	10.1	10.5	6.4	9.4	6.0	-0.4	0.5	0.4	2.3	4.5	5.8	-2.3	0.2	3.7
Expor- tación	-5.3	38.1	0.5	3.5	11.2	11.4	14.1	2.2	-0.6	-6.8	-12.9	-7.7	-6.2	-1.4	8.9	13.0	13.0	10.3	3.6

a/ Cifras originales expresadas en millones de pesos contantes de 2018.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco de México (2025) y Secretaría de Economía (2025).

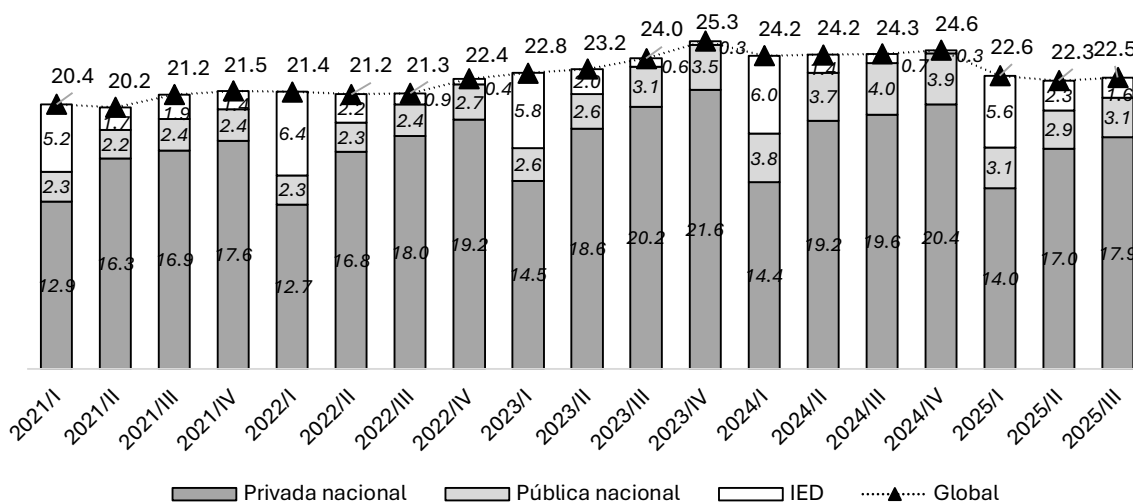
De acuerdo con estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025), el primer año de gobierno de la presidenta Sheinbaum estará marcado por un crecimiento de 0.4%, cifra que contrasta con la proyección de 2.4% para la región de América Latina y el Caribe en su conjunto. Los datos indican que la desaceleración del PIB de México comenzó en la segunda mitad de 2024, explicada por una profunda contracción en dos componentes de la demanda interna: el consumo privado y la inversión nacional. Este fenómeno ocurre simultáneamente a una sorpresiva resiliencia

del sector externo (tanto en exportaciones como en IED), que, sin embargo, no ha logrado compensar el estancamiento de la economía nacional (ver cuadro 2).

El análisis desagregado revela tendencias preocupantes. Tras el dinamismo observado en 2023, el consumo privado se desplomó, registrando variaciones negativas entre el cierre de 2024 y el segundo trimestre de 2025. Por su parte, la inversión global sufrió la mayor contracción, con tasas interanuales negativas desde finales de 2024 (ver cuadro 2) y una reducción de su participación en el PIB de 1.8 puntos porcentuales (ver gráfico 1).

**Gráfica 1**

**México: inversión fija bruta por comprador (2021/I-2025/III) (en porcentaje del PIB) a/**



a/ Cifras originales expresadas en millones de pesos constantes de 2018.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Banco de México (2025) y Secretaría de Economía (2025).

Al examinar la inversión global por agente, se observa un cambio en su estructura: la inversión pública acumula tres trimestres de caídas, mientras que la inversión privada nacional liga cinco trimestres consecutivos en terreno negativo. En contrapartida, la IED mostró una recuperación abrupta en el segundo y tercer trimestre de 2025, con crecimientos de 67.2% y 123.1% respectivamente (ver cuadro 2 y gráfico 1). Esta dualidad se replica en el comercio exterior: las exportaciones recuperaron su vigor desde el tercer trimestre de 2024, alcanzando tasas de crecimiento de dos dígitos, entre tanto, las importaciones se desaceleraron desde mediados de 2023.

Esta paradoja de la inversión sugiere que, si bien los incentivos fiscales y el contexto geopolítico reactivaron la IED y las exportaciones, no se ha generado el esperado efecto de arrastre (*crowding in effect*) sobre la inversión privada nacional. En otras palabras, a pesar del despliegue de políticas industriales y comerciales activas, el capital privado doméstico muestra reticencia a invertir. Aunado a los bajos ritmos de crecimiento de la inversión pública, la consecuencia es que la meta del Plan México de elevar el coeficiente de inversión por encima del 25% a partir de 2026 se ve seriamente comprometida (ver gráfico 1).

#### Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la política industrial y comercial entre 2019 y 2025 revela una clara ruptura con la política horizontal previa, transitando hacia una política selectiva materializada en 16 decretos y dos acuerdos en materia de financiamiento a Pymes y a la cadena fibra-textil-vestido. La evaluación preliminar de las políticas indica que los incentivos fiscales del Plan México y el proteccionismo económico estadounidense, han sido eficaces para atraer IED, pero no han logrado estimular a la inversión privada nacional (ésta acumula cinco trimes-

tres consecutivos con variaciones negativas). Para revertir la tendencia, la política industrial y comercial debe evolucionar hacia un enfoque sistémico y global.

Por una parte, resulta indispensable instrumentar mecanismos que garanticen el financiamiento sostenido de proyectos de inversión pública en infraestructura, estableciendo como meta un piso mínimo del 5% del PIB. Solo alcanzando este umbral será posible detonar un verdadero efecto de arrastre (*crowding-in*) sobre la inversión privada nacional. Dicha inversión debe ejecutarse bajo criterios de eficiencia, continuidad y estrategia regional, priorizando la conexión del sur-sureste con las Cadenas Globales de Valor.

En este contexto, la implementación de una reforma fiscal progresiva se perfila no solo como necesaria para el financiamiento del desarrollo, sino viable, dada la correlación de fuerzas políticas que favorece a la administración de Sheinbaum. En el muy corto plazo, es imperativo garantizar que los recursos derivados de la nueva política comercial (cuya recaudación arancelaria se proyecta en un 0.64% del PIB para 2026), tengan su contrapartida directa en gasto de inversión pública productiva.

En última instancia, la política de inversión pública constituye una condición *sine qua non* para materializar los objetivos del Plan México: elevar el coeficiente de inversión global por encima del 25% del PIB en 2026, con una meta superior al 28% hacia 2030. El impulso a la inversión nacional no solo funge como motor del crecimiento, sino que es fundamental para la generación de empleo formal; de esta manera, contribuye a consolidar y amplificar los logros de las reformas laborales del periodo, *v.gr.*, la recuperación del salario mínimo y la reducción de la jornada laboral.

Se recomienda condicionar (*i.e.*, requisitos de desempeño), las políticas industriales y comerciales, al cumplimiento de metas verificables de contenido nacional, inversión y exportación. Por ejemplo, se pueden condicionar los beneficios de los aranceles (al e-commerce y los 1,463 productos), la ley Aduanera, las compras públicas y los acuerdos de financiamiento, al cumplimiento de metas de inversión nacional y de elevación del contenido nacional, en sintonía con los objetivos del Plan México.

Si bien existe una alineación estratégica entre el Plan México y el objetivo de elevar el contenido regional del T-MEC, prevalece una tensión operativa. El Capítulo 14 del Tratado prohíbe requisitos de desempeño sobre transferencia tecnológica y proveeduría local forzosa, lo que restringe la política industrial a incentivos indirectos y limita el margen de maniobra estatal para asegurar el aprendizaje tecnológico endógeno. Para armonizar la estrategia industrial doméstica con el marco regional, resulta crucial que, ante la revisión del T-MEC, México promueva la actualización de los capítulos de Inversión y Propiedad Intelectual. Ello es fundamental para garantizar que la IED opere como un vehículo eficiente de transferencia de conocimiento y tecnología.

Finalmente, resulta crucial reducir la incertidumbre regulatoria y fortalecer la seguridad pública, factores que inhiben la inversión productiva.

En conclusión, el éxito del Plan México no debe medirse exclusivamente por el volumen de IED captada, sino por su capacidad efectiva para reactivar el motor interno de la economía. El reto central del nuevo modelo de desarrollo consiste en posicionar a la inversión nacional como el eje rector del crecimiento; objetivo que transita, inevitablemente, por la materialización de una reforma fiscal progresiva y la consolidación de un gran pacto nacional por la inversión productiva entre el sector público y el sector privado nacional. 🔄

## Bibliografía

- Aiginger, Karl & Rodrik, Dani (2020), “Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century”, *Journal of industry, competition and trade*, 20, 189-207.
- Andreoni, Antonio, & Chang, Ha-Joon (2019), “The political economy of industrial policy: *Structural interdependencies, policy alignment and conflict management*”, *Structural change and economic dynamics*, 48, 136-150.
- Casella, Bruno (2019), “Looking through conduit FDI in search of ultimate investors – a probabilistic approach”, *Transnational corporations. Investment and development*, 26(1), pp. 109-146.
- CEPAL (2025), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2025*, (LC/PUB.2025/26-P).
- Chang, Ha-Joon & Antonio Andreoni (2020), “Industrial Policy in the 21st Century”, *Development and Change*, 51(2): 324–351.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2025a), *DECRETO por el que se reforman diversas fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, Secretaría de Gobernación, México, 29 de diciembre.
- DOF (2025b), *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera*, Secretaría de Gobernación, 19 de noviembre.
- DOF (2025c), *DECRETO por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, Secretaría de Gobernación, México, 28 de agosto.
- DOF (2025d), *CUARTA Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2025*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 28 de julio.
- DOF (2025e), *DECRETO por el que se otorgan beneficios fiscales en los Polos de Desarrollo de Economía Circular para el Bienestar*, Secretaría de Gobernación, México, 4 de julio.

- DOF (2025f), *DECRETO por el que se fomenta la inversión en territorio nacional, para fortalecer el desarrollo de la industria farmacéutica y la producción de insumos para la salud; así como el desarrollo de investigación científica nacional*, Secretaría de Gobierno, 02 de junio.
- DOF (2025g), *DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales en los Polos de Desarrollo Económico para el Bienestar*, Secretaría de Gobernación, México, 22 de mayo.
- DOF (2025h), *DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales para apoyar la estrategia nacional denominada «Plan México», para fomentar nuevas inversiones, que incentiven programas de capacitación dual e impulsen la innovación*, Secretaría de Gobernación, México, 20 de enero.
- DOF (2024a), *DECRETO por el que se modifica la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, Secretaría de Gobernación, México, 19 de diciembre.
- DOF (2024b), *DECRETO por el que se fomenta la inversión en los Polos Industriales del Bienestar Progreso I y Mérida I del estado de Yucatán*, Secretaría de Gobernación, México, 28 de junio.
- DOF (2024c), *DECRETO por el que se reforman el diverso por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se exenta el pago de arancel de importación y se otorgan facilidades administrativas a diversas mercancías de la canasta básica y de consumo básico de las familias*, Secretaría de Gobernación, México, 8 de mayo.
- DOF (2024d), *DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, Secretaría de Gobernación, México, 22 de abril.
- DOF (2023a), *DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales a sectores clave de la industria exportadora consistentes en la deducción inmediata de la inversión en bienes nuevos de activo fijo y la deducción adicional de gastos de capacitación*, Secretaría de Gobernación, México, 11 de octubre.
- DOF (2023b), *DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, Secretaría de Gobernación, México, 15 de agosto.
- DOF (2023c), *DECRETO por el que se crea la Ventanilla Única para Inversionistas y el Registro Único de Proyectos de Inversión*, Secretaría de Gobernación, México, 26 de julio.
- DOF (2023d), *DECRETO por el que se fomenta la inversión de los contribuyentes que realicen actividades económicas productivas al interior de los Polos de Desarrollo para el Bienestar del istmo de Tehuantepec*, Secretaría de Gobernación, México, 5 de junio.
- Gobierno de México (2025a), *Comunicado no. 111. La Secretaría de Economía y BBVA México impulsan al sector textil y de calzado con digitalización, educación y 120,000 mdp para financiamiento*, Secretaría de Economía, 18 de noviembre.
- Gobierno de México (2025b), *Comunicado No. 19 Suscriben acuerdo el gobierno federal, Banco de México y la ABM para incrementar el financiamiento a las Pymes*, SHCP, 8 de mayo.
- Gobierno de México (2025c), *Plan México. Estrategia de Desarrollo Económico Equitativo y Sustentable para la Prosperidad Compartida*, Gobierno de México.
- Hausmann, Ricardo y César Hidalgo (2010), *Country diversification, product ubiquity, and economic divergence*, HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-045.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang & Dani Rodrik (2007), “What you export matters”, *Journal of economic growth*, 12(1), 1-25.

Lavarello, Pablo (2017), “¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?”, en Abeles, Cimoli y Lavarello (editores), *Manufactura y cambio estructural*, Santiago: CEPAL, pp. 55-109.

Lin, Justin Yifu (2011), “New structural economics: A framework for rethinking development”, *The World Bank Research Observer*, 26(2), 193-221.

Ortiz Velásquez, Samuel (2025), “La política industrial y comercial durante el sexenio de AMLO: alcances y desafíos”, en Rodríguez León, Lorena, et al. (coords.), *Grandes desafíos de México de cara al 2030*, Facultad de Economía UNAM.

Ortiz Velásquez, Samuel (2015), *Inversión en la industria manufacturera mexicana y sus determinantes mesoeconómicos: 1988-2012*, Tesis de Doctorado, UNAM.

Secretaría de Economía (SE) (2022), *Rumbo a una Política Industrial*, Secretaría de Economía, México, 20 de septiembre.

SE (2019a), *Anuncia el Gobierno de México nueva política industrial*, Secretaría de Economía, México, 3 de octubre.

SE (2019b), *Resumen del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*, Secretaría de Economía, México.

UNCTAD (2016a), *Trade and development report, 2016*, New York/Geneva: United Nations Publication.

UNCTAD (2016b), *World Investment Report 2016*, UNCTAD, New York.

