



**Diagnóstico 2014 del Programa
Fortalecimiento de la integración y
competitividad de México en las cadenas
globales de valor, mediante la negociación,
formalización y administración de los
tratados y acuerdos internacionales de
comercio e inversión
P002**

Subsecretaría de Comercio Exterior

Contenido	Pág.
1. Antecedentes	3
1.1. Identificación y descripción del problema	3
1.1.1. Identificación y estado actual del problema	3
1.1.2. Evolución del problema	4
1.1.3. Experiencias de atención	6
1.1.4. Árbol de problemas	8
2. Objetivos	9
2.1. Árbol de objetivos.	9
2.2. Determinación y justificación de los objetivos de la intervención.	10
3. Cobertura	11
3.1. Identificación y caracterización de la población potencial	11
3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo	12
3.3. Cuantificación de la población objetivo	12
3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo	12
4. Diseño de la intervención	12
4.1. Tipo de intervención	12
4.2. Etapas de la intervención	12
4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios	12
4.4. Matriz de Indicadores para Resultados	13
4.5. Estimación del costo operativo del programa	13
5. Presupuesto	13
5.1. Fuentes de financiamiento	13
5.2. Análisis de techos presupuestarios	13

1. Antecedentes

La política comercial de apertura en nuestro país inició con la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, organismo que en 1995 se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde 1980, México es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 1993 ingresó al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en 1994 a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

No obstante, dicha política de apertura fue profundizada vigorosamente con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Esta política de apertura y liberalización del comercio ha prevalecido por más de 20 años.

La apertura comercial fue impulsada como una estrategia de política económica para incrementar las exportaciones y atraer inversión extranjera, buscando el crecimiento de la economía.

En las últimas dos décadas, México ha creado un sólido andamiaje de acuerdos comerciales que le ha dado acceso preferencial, certidumbre jurídica y ventaja competitiva en los principales mercados internacionales.

- 10 Tratados de Libre Comercio (TLCs) que permiten acceso preferencial a 45 países, los cuales concentran más de 1,100 millones de consumidores potenciales y generan alrededor del 59% del PIB mundial y el 53% del comercio global.
- 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), 2 en aprobación, Bahréin y Kuwait.

Estos acuerdos generan certidumbre al establecer reglas claras para hacer negocios.

1.1. Identificación y descripción del problema

1.1.1. Identificación y estado actual del problema

El problema de política pública que justifica la existencia del programa presupuestario con clave P002, es la insuficiente participación de México en las Cadenas Globales de Valor (CGV).

Como resultado de la crisis económica de 2008-2009, el contexto internacional se ha tornado complejo; en 2013 las economías desarrolladas crecieron 1.3 por ciento; mientras que las economías emergentes y en desarrollo crecieron 4.7 por ciento.¹

Según estimaciones, las economías desarrolladas apenas alcanzarán un crecimiento de 2.2 por ciento para 2014; mientras que las economías emergentes y en desarrollo crecerán a un ritmo de 5.1 por ciento, es decir, la tendencia se mantiene.²

La economía mundial continúa en un período de incertidumbre. La situación del sistema financiero en Europa se ha propagado a los países en desarrollo y a otras naciones con ingresos altos. La

¹ Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook Update", enero 2014. Pág. 2

² Ibidem, pág. 2

economía de Estados Unidos está aún en vías de recuperación; China, por su parte, experimenta una desaceleración de su crecimiento que impactaría, de alguna u otra manera, en el Producto Interno Bruto de países de otras regiones.

Los flujos de inversión extranjera directa mundial disminuyeron un 18 por ciento en 2012, debido, entre otras cosas, a depreciaciones del tipo de cambio, el lento crecimiento del PIB mundial y la falta de políticas que brinden certidumbre a la inversión.

Ante este escenario, existe el riesgo de adopción de medidas proteccionistas en algunos países y se hace necesario aprovechar la red de tratados comerciales con los que cuenta nuestro país, y así poder diversificar nuestro comercio y nuestras relaciones económicas con otros países.

La competencia en los mercados internacionales obliga al desarrollo de mayores vínculos comerciales y de inversión, a través de las CGV, las cuales atienden demandas de consumo cada vez más complejas. Sin duda, la competitividad y la apertura de los mercados son la fórmula para que los países obtengan una mayor participación en tales cadenas. Su consecución ya no puede supeditarse simplemente a ofertar mano de obra a bajo costo, más bien implica que los sectores productivos tengan mayores capacidades de innovación científica y especialización técnica.

Hoy las empresas exportadoras compiten en un entorno de mayor apertura en los mercados internacionales. De la misma forma, el acceso oportuno a insumos a precios y calidades internacionales es factor en la competitividad de las empresas inmersas en procesos globales de producción y comercialización.

Este escenario constituye una ventana de oportunidades muy importante para los países de Latinoamérica y para México en particular, en los que los efectos de la crisis económica internacional han sido menores, debido principalmente a un manejo responsable de las finanzas públicas, así como un bajo nivel de deuda pública y déficit controlados.

México, experimenta un momento clave. Actualmente el país goza de una estabilidad macroeconómica que lo distingue de otros países y que sienta condiciones para detonar su verdadero potencial económico. Es importante una mayor integración de proveeduría nacional en las CGV y poder incrementar así, el contenido nacional de las exportaciones.

1.1.2. Evolución del problema

Desde mediados de la década de los ochenta, México ha impulsado una integración inteligente a la globalidad, basada en negociaciones que abran posibilidades al intercambio comercial y nos impulsen en una integración productiva como resultado de los flujos de inversión en diversas industrias.

Sin duda, México es un actor significativo en el escenario internacional. México tiene una economía estable y abierta, en donde el comercio exterior ha sido un importante motor de crecimiento (comercio exterior de 761 mil millones de dólares).

El TLCAN ha contribuido a cambiar el perfil económico del país. Hacia el exterior, tenemos un compromiso con el libre comercio, y se percibe a México como socio estratégico en iniciativas comerciales de gran importancia.

En términos económicos, el país ocupa el lugar 14 por el tamaño de su PIB de más de un billón de dólares en 2013, el 16 por el valor de su comercio y el 14 por la inversión de nacionales en el

exterior. Además, se ubica en el lugar número 11 por el tamaño de su población (114 millones de consumidores potenciales) y es uno de los países con mayor emigración, incluyendo los casi 11.8 millones de connacionales que residen en Estados Unidos.

La mejor manera de superar los retos económicos que enfrenta el mundo es precisamente seguir impulsando el intercambio comercial entre los países. El libre comercio promueve la productividad y la competitividad. De igual forma, genera más empleos, mayor crecimiento económico y mayor prosperidad. Tener suscritos 10 TLCs con 45 países, es una de las ventajas competitivas de nuestro país en el contexto de un mundo altamente globalizado en el que la apertura comercial es fundamental.

Además de ello, el impulso de la integración productiva es un proceso esencial para generar ventajas competitivas a través de la complementación y la especialización de cada uno de los sectores de la economía; desarrollar pequeñas y medianas empresas; al igual que fomentar la colaboración entre ellas.

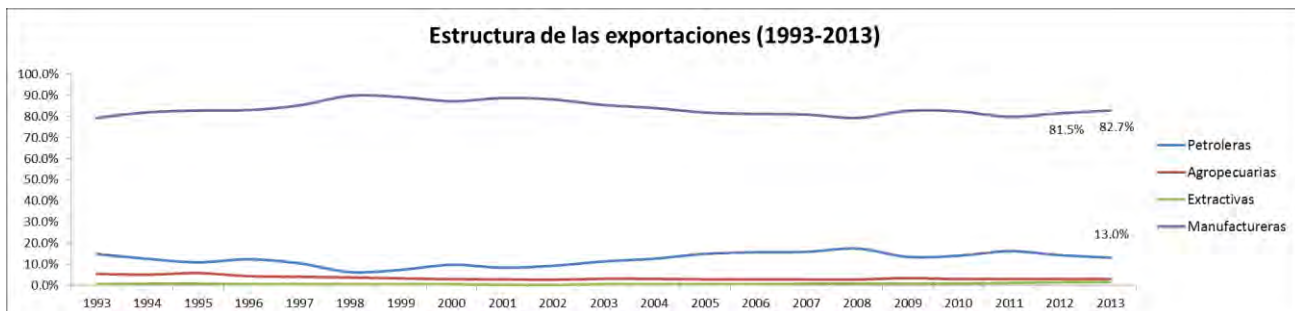
En el caso de México, gracias a la apertura comercial, muchas industrias mexicanas han tenido la oportunidad de incursionar en nuevos mercados y obtener insumos a precios más competitivos, lo que sin duda, ha promovido la innovación, la productividad y el crecimiento.

El enfoque estratégico que se debe impulsar es el de agregar más valor a lo que producimos, y hacerlo de una forma comprensiva, pues la creciente integración productiva ha redituado en innovaciones y en la adopción más veloz de tecnologías como resultado de esquemas de mayor colaboración.

La apertura económica de México ha generado una transformación estructural de nuestro sector exportador. En 1985 el **57.1%** de nuestras exportaciones se concentraban en petróleo y minería y el **37.6%** eran manufacturas. Para 2013, el **82.7%** se concentraron en manufacturas, mientras que el **14.3%** para petróleo y minería.



Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.



Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

No sólo se experimentó una orientación de las exportaciones a las manufacturas, sino que hoy día, nuestro sector exportador es **14.3 veces** el de 1985.

México ha reconocido la importancia de las CGV y para ello ha puesto en marcha una serie de reformas estructurales en sectores estratégicos, como la educativa, laboral, financiera, fiscal, energética, telecomunicaciones y competencia económica. Estas reformas buscan aumentar la productividad y la competitividad, lo que permitirá que México pueda participar cada vez más en las cadenas globales de producción.

1.1.3. Experiencias de atención

En los 20 últimos años la transformación del comercio se ha acelerado, como consecuencia de los efectos de la globalización:

- Las circunstancias históricas han desempeñado un papel importante, en particular el final de la guerra fría y la dislocación del bloque soviético, que no sólo contribuyeron a generalizar el modelo de libre comercio, sino que siguieron multiplicando el número de Estados y en consecuencia de interlocutores comerciales en potencia.
- La tendencia a la integración regional, con la firma de acuerdos regionales de libre comercio como el MERCOSUR y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), han alentado a los Estados a incrementar el comercio con sus vecinos más o menos cercanos.
- La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, fue señal de la voluntad común de liberalizar el comercio.
- Sin embargo, el factor más importante han sido las rápidas innovaciones tecnológicas en la esfera de las tecnologías de la información y la comunicación, que están cambiando las condiciones en que se lleva a cabo el comercio internacional.

La internacionalización creciente de la producción industrial y la aparición de los países emergentes como nuevas potencias han dado lugar al aumento del comercio de bienes intermedios. Los bienes intermedios son los que sirven para producir bienes finales.

Un ejemplo reciente evidencia el fenómeno de fragmentación de la producción y especialización vertical:

- El ejemplo del avión Boeing 787 Dragline es representativo de la situación interna en los países de la OCDE. Si bien es una aeronave estadounidense producida por la Boeing, la lista de proveedores internacionales de piezas y componentes es larga (las alas y el

fuselaje de la parte delantera proceden del Japón, el fuselaje central de Italia, los motores del Reino Unido, los frenos, el equipo eléctrico y los aparatos informáticos de Francia, entre otros).

En el ejemplo, la empresa ha aplicado una estrategia de externalización internacional, consistente en que proveedores extranjeros independientes les proporcionan los bienes intermedios que necesitan. Pero este no es el único medio de abastecerse de insumos. Las empresas pueden optar por diferentes estrategias de suministro, internacionales pero también nacionales:

A nivel nacional, la empresa puede fabricar sus insumos en el país pero también puede optar por la externalización, o sea comprar sus insumos a un proveedor doméstico independiente;

A nivel internacional, la empresa puede elegir una estrategia de integración vertical basada en la inversión extranjera directa, y en este caso los insumos se fabrican en una filial del extranjero. La empresa también puede decidir que adquirirá sus insumos a una empresa extranjera independiente, en cuyo caso se habla de externalización internacional (“outsourcing”)³

En los países de la OCDE, los datos indican un crecimiento muy fuerte del comercio de bienes intermedios; partiendo de una base de 100 en 1999, este comercio excedió del nivel de 200 en 2008. No obstante, en 2009 acusó un descenso importante, atribuible a la crisis financiera.

En el contexto de los bienes intermedios puede hacerse una distinción entre las materias primas y los bienes elaborados. El valor del comercio de bienes y servicios intermedios es imputable en un 90 por ciento a los bienes elaborados, pero entre 1999 y 2009 el comercio de materias primas aumentó con más rapidez que el comercio de bienes elaborados (esta evolución puede explicarse en parte por un efecto de precios, ya que los precios de las materias primas aumentaron en proporciones sin precedentes a lo largo del decenio).

La mayor parte del comercio mundial de bienes, con exclusión de las materias primas (o sea, alrededor del 60 por ciento) es un comercio de bienes intermedios. En el sector de los intercambios de servicios se llega incluso a una proporción del 70 por ciento. Estos porcentajes han variado poco en los 15 últimos años.⁴

Los intercambios de bienes intermedios tienen lugar principalmente en el interior de tres grandes regiones: América del Norte, Europa y Japón.

Las tres regiones principales representan una proporción importante de las importaciones de bienes intermedios. No obstante, cada región posee sus propias especializaciones. Asia se especializa en las importaciones de instrumentos de precisión, óptica, telecomunicaciones y ordenadores; mientras que América del Norte está más concentrada en los vehículos automóviles. Europa es relativamente generalista en sus importaciones de bienes intermedios.

En las exportaciones de bienes intermedios las tres regiones también se especializan por sectores. Asia es una importante exportadora de maquinaria de oficina y productos textiles; mientras que en Europa el máximo nivel de especialización se da en las exportaciones de productos mecánicos.

³ OMC. Globalización de las Cadenas de Producción Industriales y Medición del Comercio Internacional en valor añadido. París, 15 de octubre de 2010. P. 8

⁴ Ibidem, p. 9

En Europa la especialización se sitúa principalmente en el sector de los servicios intermedios. Incluso excluyendo el comercio interno de la Unión Europea, la mayoría de las importaciones y las exportaciones de servicios intermedios son europeas.

En cuanto a política comercial, los criterios proteccionistas tienen cada vez menos sentido en el contexto actual de la especialización vertical: lo que cuenta ante todo es la capacidad de las empresas de abastecerse eficientemente. En consecuencia, las distorsiones de las exportaciones son muy nocivas. Por otra parte, los acuerdos comerciales han de dar más peso a la relación entre el proveedor y el comprador.

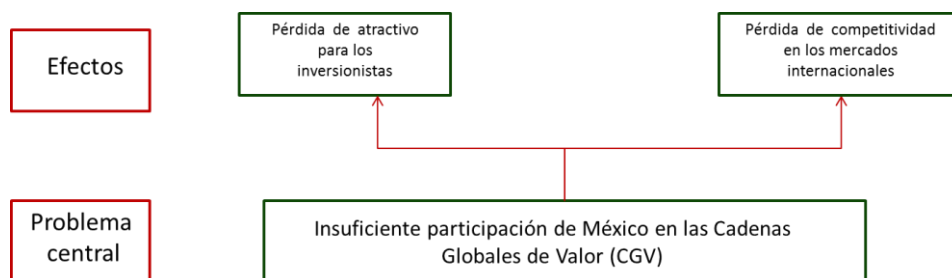
Hoy en día las nociones de comercio y de inversión deben tratarse conjuntamente, y esto es cada vez más evidente en los acuerdos comerciales regionales.

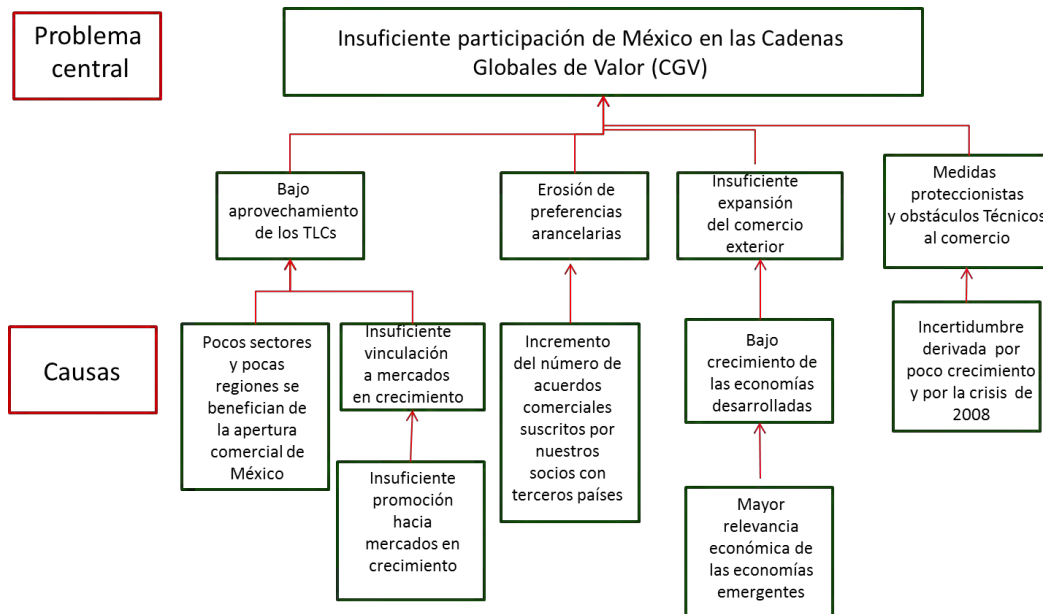
Para facilitar la inserción de las empresas en las cadenas de valor mundiales, es indispensable contar con un sector eficiente de servicios (finanzas, transporte, telecomunicaciones, entre otros).

Hay cuatro hechos importantes que ilustran la nueva distribución internacional del trabajo y, en definitiva, la nueva organización de la producción en cadenas de valor internacionales:

- Mayor participación de bienes intermedios en el comercio mundial;
- Aumento del comercio intraempresarial (matriz y sus filiales);
- Aumento de flujos de inversiones extranjeras directas (IED);
- Aparición de países extremadamente implicados en el comercio.

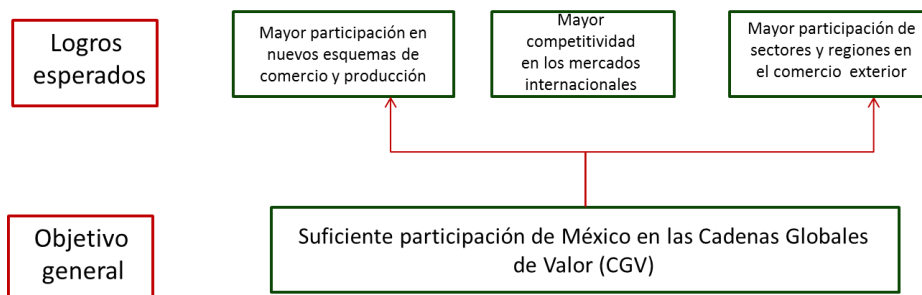
1.1.4. Árbol de problemas

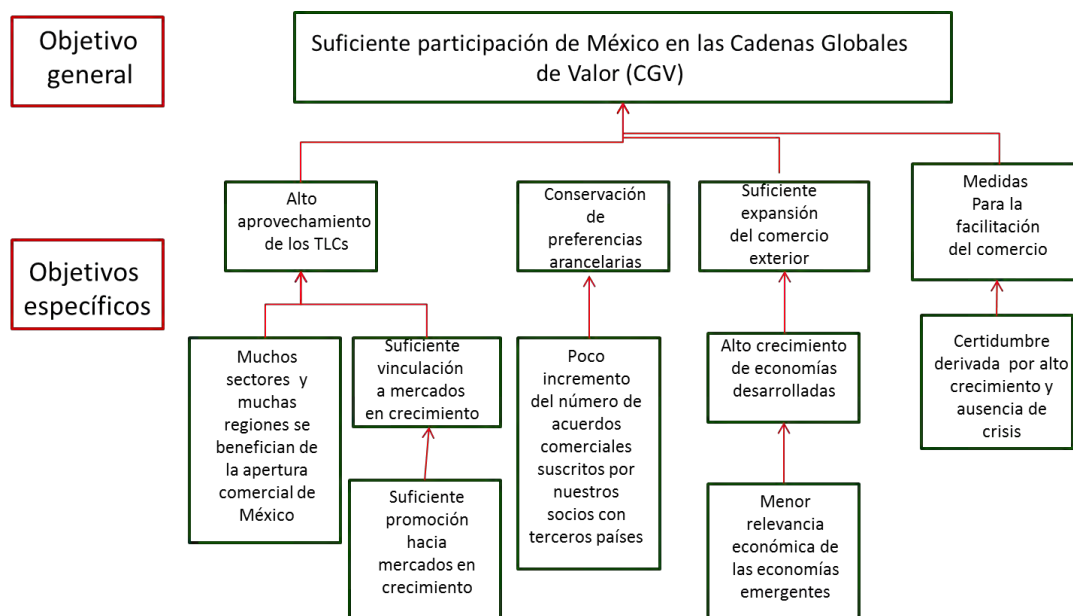




2. Objetivos

2.1. Árbol de objetivos





2.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención

México reafirma su compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva y la atracción de inversión al país.

Para ello, el objetivo central del Programa Presupuestario P002 es “Fortalecer la participación de México en las Cadenas Globales de Valor”:

De acuerdo con los objetivos específicos se buscará:

1. El aprovechamiento de los TLCs, ya existentes mediante la optimización de los acuerdos comerciales y de inversión.
2. Acceder a nuevos mercados de exportación mediante la negociación de nuevos acuerdos.
3. Fortalecer la expansión del comercio mediante el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y mediante la defensa legal de los intereses comerciales de México.

Estos objetivos se encuentran alineados con la Meta Nacional: **México, actor con responsabilidad global.**

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía tiene injerencia en el **objetivo 5.3:** Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, así como en las estrategias:

- **Estrategia 5.3.1.** Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global.

- **Estrategia 5.3.2.** Fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes.

En el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018, los objetivos del presente programa presupuestario (P002) se encuentran alineados con el objetivo sectorial 5:

Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones; mientras que a nivel de estrategias:

- **Estrategia 5.1.** Acceder a nuevos mercados de exportación y consolidar los mercados en los que se dispone de preferencias comerciales.
- **Estrategia 5.2.** Salvaguardar los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales.
- **Estrategia 5.3.** Fortalecer vínculos comerciales y de inversión con regiones que muestren un crecimiento dinámico e incentivar la internacionalización de las empresas mexicanas.

3. Cobertura

3.1. Identificación y caracterización de la población potencial

La población potencial la constituyen las unidades económicas del país que pueden beneficiarse de la apertura comercial a través de las preferencias negociadas en los acuerdos comerciales.

De manera indirecta, la población en general (consumidores) se beneficia de la apertura al tener mayor variedad de productos a elegir. Hoy en día se pueden encontrar en México la misma calidad, variedad, disponibilidad, precio, servicio y condiciones crediticias que los que existen en los mercados de nuestros socios comerciales como EE.UU.

La calidad de la inversión que recibe México es idéntica a la que se da en otros países en términos de desarrollo tecnológico, productividad y protección al medio ambiente.

Las empresas que obtendrían mayores beneficios serían las empresas manufactureras, dado que las economías de escala se basan en las exportaciones, situación que no sería posible sólo con las ventas nacionales. Las economías de escala permiten que las empresas puedan recuperar de forma más rápida sus inversiones en investigación y desarrollo y mayor innovación.

Algunas empresas que realizan una parte importante de sus ventas en el exterior, son por ejemplo, las dedicadas a la industria automotriz, la cual vende alrededor del 80% de su producción en el extranjero.

Por primera vez, el INEGI presentó, bajo el marco conceptual del Sistema de Cuentas Nacionales 2008, los resultados de la medición del Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG) para el periodo 2003 - 2012.

3.2. Identificación y caracterización de la población objetivo

Unidades económicas que realizan operaciones de comercio exterior (importación y exportación), principalmente del sector manufacturero que puedan aprovechar los beneficios que ofrecen los TLCs y acuerdos comerciales.

3.3. Cuantificación de la población objetivo

De acuerdo con cifras de INEGI, en las 86 ramas de actividad que componen la industria manufacturera nacional existe una participación en las cadenas globales de valor, aunque para 2012 en cinco de ellas se concentró más del 50% del Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG): la fabricación de automóviles y camiones 31.3%; fabricación de partes para vehículos automotores el 18.0%, fabricación de componentes electrónicos 8.0%; fabricación de audio y video 2.7%; y fabricación de computadoras y equipo periférico 1.4%.⁵

3.4. Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

La población potencial basada en unidades económicas (empresas) puede ser actualizada cada cinco años conforme a los censos económicos que elabora y aplica el INEGI. Por su parte, la frecuencia de actualización de la población objetivo se actualizará cada sexenio, dadas las características del programa.

4. Diseño de la intervención

4.1. Tipo de intervención

Este programa presupuestario es de carácter operativo para la negociación y administración de acuerdos comerciales y de inversión, así como para la defensa legal de los intereses comerciales de México. El programa presupuestario P002 no otorga apoyos directos, dado que no es un programa sujeto a reglas de operación.

4.2. Etapas de la intervención

No aplica

4.3. Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios

No aplica.

⁵ INEGI. Boletín de Prensa, Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global 2003-2012 No. 152/14 del 10 de abril de 2014

4.4. Matriz de Indicadores para Resultados

Nivel	Resumen Narrativo
Fin	Contribuir a incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones, mediante el fortalecimiento de México en las Cadenas Globales de Valor (CGV).
Propósito	Intercambios comerciales de México incrementados, exportaciones diversificadas y mayor participación en las Cadenas Globales de Valor.
Componente	Red de acuerdos comerciales internaciones y de inversión óptima y amplia.
Actividad	Optimizar los acuerdos comerciales y de inversión existentes, negociar nuevos acuerdos comerciales y de inversión (seguimiento, profundización, defensa legal y convergencia).

4.5. Estimación del costo operativo del programa

El presupuesto autorizado para la Subsecretaría de Comercio Exterior para el ejercicio fiscal 2013 es por un monto de \$1,757,178,215 pesos. El importe se encuentra reflejado en pesos (incluye centro de costos de las áreas que integran la Oficialía Mayor, así como los recursos para el pago de un laudo que cubre la SE a través la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional).

El Presupuesto autorizado para el 2014 es de \$897,754.40 miles de pesos (incluye centro de costos de las áreas que integran la Oficialía Mayor, así como los recursos para el pago de un laudo que cubre la SE a través la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional).

5. Presupuesto

5.1. Fuentes de financiamiento

Este programa presupuestario (P002: Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor, mediante la negociación, formalización y administración de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión), autorizado a la Subsecretaría de Comercio Exterior tiene como fuente de financiamiento el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5.2. Análisis de techos presupuestarios

Derivado de la intensificación de la agenda comercial de México y a fin de fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial, la Subsecretaría de Comercio Exterior requirió atender reuniones de agenda internacional en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las reuniones para administrar los Tratados de Libre Comercio con Israel y Japón, negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la relación comercial con diversos socios como Corea y China.

Es importante mencionar, que en el caso de algunas representaciones de esta Secretaría en el extranjero, se realizaron nuevos nombramientos de servidores públicos con plaza federal y se abrió la representación de esta Secretaría en China con oficinas en Beijing y Hong Kong. Lo anterior, se vio reflejado en el incremento del presupuesto 2013 en los siguientes rubros:

- Gastos de orden social
- Gastos de las oficinas del Servicio Exterior Mexicano (se abrió una representación comercial en Beijing y una oficina en Hong Kong).
- Pasajes y viáticos para comisiones oficiales.
- Traslado de funcionarios para su adscripción en las representaciones comerciales en el extranjero que implicó una ampliación de recursos para el traslado de su menaje y pago de gastos de instalación.