



INADI

Instituto para el Desarrollo Industrial
y la Transformación Digital A.C.

La voz del INADI
Núm. 32

América del Norte frente a su encrucijada: Sustitución Competitiva de Importaciones para el desarrollo de las Cadenas Regionales de Valor*

José Luis de la Cruz Gallegos

José Antonio Núñez Mora | mayo, 2026



I. Introducción: el regreso del interés nacional

La interacción entre México, Estados Unidos y Canadá es irrenunciable e inevitable, tanto por su geografía e historia como por su peso económico y de seguridad nacional: lo que se ha observado a lo largo de los últimos 200 años es la manera en que se ha modulado el marco institucional que rige su interacción. En ocasiones ha sido a través de la vía diplomática y en otras ha privado la lógica de la geoestrategia y el interés particular¹.

En 2025 se vive una nueva etapa de ajuste que no debería sorprender: primero porque era una cita legal pactada para la renegociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). Segundo porque desde la primera administración del presidente Trump se había establecido un *Contrato con el Votante Americano*² que implicó una modificación estructural: entre otros elementos, se dejaba la lógica del libre comercio para dar vida a una estrategia que privilegió el interés nacional de su país, principalmente en América del Norte y en su relación con China.

La consecución de los objetivos planteados en 2016 por Donald Trump se vio interrumpida por la aparición del Covid-19 y su derrota electoral en 2020: su TMEC nació formalmente, pero la gestión quedó bajo la responsabilidad del nuevo presidente Biden. Lo mismo ocurrió con los aranceles y otras restricciones impuestas a China: el nuevo gobierno demócrata no las desdeñó, aunque su aplicación tuvo un efecto no esperado por los arquitectos del TMEC: las estadísticas muestran que en Estados Unidos la participación de China disminuyó



* Este ensayo forma parte del Libro "Repensar la idea de América del Norte en la tercera década del siglo XXI" de próxima publicación.

- 1 Trejo, H. (2018). Geoestrategia de Estados Unidos en el Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, DA 13/18.
- Kissinger, H. (2022). Diplomacia. Fondo de Cultura Económica. Padula, R. (2018). The Geostrategic Debate in the United States of America: the Place of Eurasia, the Western Hemisphere, and Mexico. R. Esc. Guerra Nav., Río de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 395-418. maio/agosto.
- 2 <https://www.pbs.org/newshour/politics/president-elect-donald-trumps-plan-first-100-days>.

sensiblemente, la de Canadá marginalmente y la de México se incrementó moderadamente: sin embargo ello ocurrió al mismo tiempo que se Vietnam se convirtió en el ganador silencioso que ocupó parte de lo que China dejó de exportar a Estados Unidos.

No es casual, Vietnam es la estrella en ascenso en la manufactura global porque ha sido impulsada por la inversión de China³: entre el 2016 y 2025 su participación en el mercado de estadounidense pasó de 1.9% a 4.2%⁴. Además se debe considerar a Taiwán: con su poderosa manufactura en semiconductores y circuitos electrónicos elevó su presencia de 1.8% a 3.6%.

Así, la restricción que el TMEC pretendía imponer a China y a otros países asiáticos fue eludida tanto por la triangulación que hizo a través de Vietnam y otras naciones que se encuentran bajo su influencia en Asia, como por la dependencia que Estados Unidos tiene respecto a la fabricación de semiconductores y circuitos electrónicos hecha en Taiwán. El marco legal del TMEC no pudo sobreponerse a la fuerza de la inversión, innovación y procesos productivos trasladados al Este de Asia desde las primeras etapas de la globalización.

Por ello el segundo triunfo electoral de Donald Trump anunciaba que aplicaría cambios de manera profunda e inmediata. No había sorpresa. Su *American First Policy*⁵ cobró vida desde el primer minuto de su gestión en 2025. Su planteamiento central tiene como uno de sus objetivos acotar el ascenso de China en la esfera económica global, particularmente en América del Norte⁶.

³ [https://www.vietnam-briefing.com/news/china-manufacturing-presence-vietnam-locations-future-growth.html/#:~:text=China%20remains%20one%20of%20the,1988%20to%20US\\$30.83%20billion](https://www.vietnam-briefing.com/news/china-manufacturing-presence-vietnam-locations-future-growth.html/#:~:text=China%20remains%20one%20of%20the,1988%20to%20US$30.83%20billion).

⁴ La participación de mercado de las exportaciones de China a Canadá pasó de 12.1% en 2016 a 11.6% en 2024. Las de México de 6.1% a 6.2% y las de Estados Unidos de 52.2% a 49.3%. Por su parte las de China a Estados Unidos decrecieron de 21.2% a 13.4%, las de México se incrementaron de 13.4% a 15.5% y las de Canadá bajaron de 12.7% a 12.6%. Las procedentes de otras regiones se elevaron de 52.7% a 58.5%.

⁵ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>

⁶ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>

El presidente Trump corre contra el tiempo y el propio marco institucional de Estados Unidos: mientras el presidente Xi Jinping aseguró una larga estadía en el liderazgo de su nación⁷, Trump deberá enfrentar elecciones intermedias en 2026 y una compleja sucesión presidencial en 2028 que podrían trastocar no solamente su base de poder político y la implementación de la política económica y comercial que actualmente impulsa: como ocurrió en 2020, una victoria demócrata modificaría la visión con la que Estados Unidos se conduciría tanto al interior como en su relación con el resto del mundo.

Trump ya conoce de ello: al perder la elección del 2020 también perdió el control sobre la implementación del TMEC y la estrategia de restricciones arancelarias que había impuesto a China. Seguramente es un escenario sobre el que no quiere colocar nuevamente a su proyecto de nación y por ello impulsa cambios profundos más allá de una visión comercial⁸.

Para lograrlo ha creado mecanismos de negociación bilaterales y fuera del marco institucional internacional que normó la etapa de globalización. Representa una estrategia bajo la cual espera maximizar su ventaja negociadora y a través de la cual aspira a dismantelar las redes de poder e influencia creadas durante los últimos 50 años alrededor del comercio internacional.

En este punto se debe ser consiente del cambio estructural que esto implica: el fin de la globalización y el desligarse de las instituciones internacionales que los propios Estados Unidos ayudaron a crear durante el último siglo⁹ implica modificar las relaciones y equilibrios de poder que regularon la generación y distribución de riqueza a nivel global. Inversiones, empleo, desarrollo científico y tecnológico, regulación legal, política, educación, medios de comunicación, cultura e

⁷ <https://es.weforum.org/stories/2017/11/las-tres-reformas-de-xi-jinping/>

⁸ <https://www.brookings.edu/articles/back-to-the-brink-north-american-trade-in-the-2nd-trump-administration/>

⁹ Como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

infraestructura estuvieron alineados al pensamiento en pro de la globalización porque era “el fin de la historia”¹⁰.

En consecuencia, y a diferencia de lo que ocurrió durante la liberalización de los años 80´s y 90´s del siglo XX, en esta ocasión el gobierno de Estados Unidos no comparte toda la visión e intereses de las empresas transnacionales que durante 40 años disfrutaron de los beneficios del conocido como offshoring¹¹.

Apoyados por la influencia de las instituciones internacionales, el offshoring les permitió establecerse en cualquier lugar del mundo para minimizar costos y elevar su rentabilidad. Todas las instituciones internacionales de ese momento influyeron y operaron para regular los cambios legales realizados a nivel global con el objetivo de facilitar su traslado y arribo a naciones tan disímolas en Asia, América Latina, Europa del Este o aún en África.

Para Trump y los grupos de poder que lo acompañan lo anterior es insostenible¹²: el costo social de la desindustrialización asociada al offshoring y la pérdida de control en los procesos de innovación y progreso tecnológico minaron la salud socioeconómica y la seguridad nacional de Estados Unidos. El presidente Trump considera que es un tema de orden geoeconómico y geopolítico que debe modificar: el uso de los aranceles es un mecanismo comercial para firmar nuevos acuerdos orientados por su interés nacional, básicamente alineados a su America First Trade Policy¹³.

En este aspecto, América del Norte es estratégica para Trump: Canadá y México pueden ser parte del blindaje que requiere para consolidar cadenas de valor que faciliten la reindustrialización de su país o pueden mantenerse como el camino para el tránsito, vía la maquila, de los insumos intermedios,

¹⁰ Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Editorial Planeta.

¹¹ Levy, D. (2005). Offshoring in the New Global Political Economy. Journal of Management Studies 42:3 May.

¹² <https://www.schoolofpublicpolicy.sk.ca/research-ideas/publications-and-policy-insight/policy-brief/limits-of-globalization-understanding-the-rise-of-donald-trump.php>.

¹³ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>.

maquinaria, equipo y ahora innovación tecnológica que se genera en China y el sudeste de Asia.

En este punto la posición de Canadá muestra el reto al que se enfrenta la estrategia de Estados Unidos y la propia viabilidad de un acuerdo trilateral: la discrepancia entre ambas naciones trascendió del gobierno de Justin Trudeau al de Mark Carney; este último ha planteado la necesidad de velar por los intereses de los canadienses, de diversifique su comercio y de un potencial acercamiento con China antes de aceptar sin un diálogo equitativo la agenda del presidente Trump¹⁴.

Desde este último punto de vista, América del Norte se encuentra en la antesala de una nueva renegociación de su relación, una que dista mucho de ser meramente comercial: es de orden geoestratégico para los tres países. La incertidumbre gira en torno a si América del Norte podrá alcanzar un acuerdo con la profundidad y amplitud requerida para enfrentar el reto que representa el ascenso de China en el orden global, o si por el contrario la visión comercial del pasado y la ausencia de una política industrial regional terminarán limitado su desarrollo. La respuesta se tendrá en los meses por venir.

II. El fin del dogma comercial

Durante los últimos 35 años América del Norte enmarcó su interacción en función de la negociación, aprobación y vigencia tanto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como del TMEC. En ambos casos Estados Unidos determinó la visión y directriz general de los acuerdos: estuvieron alineados a su visión geopolítica y geoeconómica del momento.

El proceso que había iniciado de manera incipiente durante los años setenta del siglo XX se aceleró con la caída del Bretton Woods, el encumbramiento del GATT y su transformación en la OMC, todo ello bajo la directriz de Estados Unidos y en asociación con el interés de sus empresas transnacionales.

¹⁴ <https://www.reuters.com/world/americas/canada-says-ready-sit-down-with-united-states-2025-10-27/>

La Iniciativa de la Américas¹⁵ y el tratado comercial entre Canadá y Estados Unidos¹⁶ fueron el precursor regional de lo que terminaría siendo el TLCAN.

Con la llegada del TMEC, América del Norte pasó de la aspiración a una luna de miel y convergencia económica prometidas por el paradigma del Libre Comercio a una aplicación pragmática de Comercio Administrado bajo la cual Estados Unidos buscó reindustrializarse y relocalizar una mayor proporción de Cadenas Globales de Valor (CGA) en su territorio. El reto por superar para lograr esto último era, es y será, el Dragón en el Cuarto: la capacidad de China para producir casi el 30% de la manufactura global a través de una creciente fortaleza tecnológica, logística y científica.

El reto por superar no es menor porque la construcción de una nueva arquitectura industrial productiva en América del Norte no se basa únicamente en las capacidades y deseos endógenos de Estados Unidos, también debe fundamentarse en la realidad económica que enfrentan sus socios regionales. México y Canadá necesitan construir una política industrial propia que al mismo tiempo incorpore el cambio estructural impulsado desde Estados Unidos y la competencia que procede de Asia. En esencia el desafío de fondo es crear un Acuerdo Mínimo de Política Industrial para América del Norte que sea capaz de elevar el Contenido Regional de las Manufacturas y Servicios de Alto Valor Agregado. Todo al mismo tiempo que se preserva el interés legítimo de cada nación.

El compromiso para México y Canadá es ineludible y el reto no se solucionará con la visión comercial y de ventajas comparativas que reinó durante las últimas dos décadas del siglo XX. La fuerza, profundidad y velocidad de los cambios globales que Estados Unidos ha impulsado durante los últimos meses, fundamentalmente en torno a la imposición de aranceles para regular el acceso a su mercado, constituyen el preámbulo y una señal que ambas naciones deben atender¹⁷: a diferencia

¹⁵ https://www.encyclopediadelapolitica.org/iniciativa_para_las_americas/.

¹⁶ <https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=363556&p=3662927>.

¹⁷ Marroquín, D., Hernández-Roy, C., and Wayne, E. (2025). Pathways, Risks, and Strategic Considerations for North America's Economic Future. Center of Strategic and International Studies, August. <https://privatebank.jpmorgan.com/latam/en/insights/markets-and-investing/ideas-and-insights/trump-2-0-and-the-future-of-the-north-american-trade-bloc>.

de la negociación del TLCAN y del TMEC, en esta ocasión los puntos de partida no se basan en un arreglo trilateral ni en una visión meramente regional y basada en las necesidades e intereses de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales¹⁸. De igual manera la coyuntura y las megatendencias globales en manufactura requieren pasar de una lógica maquiladora, de fomento a la inversión extranjera y de promoción comercial a una de Política Industrial Digital que, deseable y falta ver si será alcanzable, tenga alcance regional o por lo menos nacional. México y Canadá quedarían rezagados si solamente basan su estrategia de negociación y de política económica en apoyos productivos focalizados o de promoción comercial.

En 2025 se vive de manera intensa una mal llamada “Guerra Comercial”. Lo que acontece en la tercera década del siglo XXI es un cambio estructural que tiene como objetivo el reposicionamiento geoeconómico y geopolítico de Estados Unidos para hacer frente a lo que algunos autores han llamado “la inevitabilidad asiática”¹⁹ y, en particular, a la construcción del *Sueño Chino*²⁰. El país asiático busca consolidar su tránsito de la subordinación geoeconómica en la que vivió durante 300 años para ubicarse en la élite del orden mundial en la que vivió los 3,000 años previos.

Para superar el paradigma comercial existente a la reconstrucción de América del Norte, es imprescindible elaborar un acuerdo de largo plazo que sea capaz de competir con la lógica confuciana de China: la Iniciativa de la Ruta y la Seda, la formación y ampliación de los BRICS y la elaboración de sus Planes Quinquenales se encuentran armonizados para garantizar su éxito en el mediano y largo plazo. La estrategia de China es holística y no se basa en la coyuntura política ni en beneficios económicos de corto plazo.

¹⁸ <https://www.chathamhouse.org/2025/09/trumps-policies-and-actions-pose-serious-risks-corporate-america> <https://ecfr.eu/article/multilateralism-with-less-america-trumps-plan-for-international-organisations/>

¹⁹ <https://www.gaceta.unam.mx/busca-japon-recobrar-protagonismo-con-juegos-olimpicos-de-2020/>

²⁰ Bkalla, M. and Kumar, S., (2025) Xi Jinping’s Chinese Dream, Foreign Policy, Politics and Development, Routledge.

Por ello, el paradigma de un acuerdo comercial al estilo del siglo XX no se ciñe al mecanismo que Estados Unidos requiere construir para América del Norte ni a las necesidades y realidades de México y Canadá. Trump busca crear un filtro de contención económica y migratoria que asegure los máximos beneficios que los procesos industriales le pueden generar. México y Canadá precisan de reindustrializarse velozmente para encontrar oportunidades de colaboración que les permitan pasar de maquiladores o proveedores de materias primas a creadores de tecnología y manufactura avanzada.

Lo último es fundamental si se incorpora el hecho de que Estados Unidos busca restringir el monto de los beneficios financieros y tecnológicos que se trasladan al Este de Asia: ahí se encuentra la posibilidad de un ganar-ganar para México y Canadá.

Además, debe considerarse que la lógica basada en el interés nacional de Estados Unidos enfrenta la dura realidad de la colaboración existente entre China, Rusia y la India. También debe considerar la dependencia que la Unión Europea tienen respecto a la proveeduría e inversiones en tecnología, como la 5G, provenientes del país asiático: sus aliados tradicionales no pueden enfrentarse abiertamente con el Dragón Chino al mismo tiempo que tienen la sobra de la guerra en Ucrania. De igual manera debe considerar el desequilibrio migratorio que fluye a través de México y Canadá.

Por ello los nuevos acuerdos también deben impulsar mayor crecimiento económico y oportunidades laborales para el progreso social de las tres naciones, un resultado que el TLCAN y el TMEC no lograron alcanzar²¹.

21 Weisbrot, M., Merling, L., Mello, V., Lefebvre, S., & Sammut, J. (2018). Did Nafta Help Mexico? An Update After 23 Years. *Mexican Law Review*, 11(1). Congressional Budget Office. (2003), *The Effects of NAFTA on U.S.Mexican Trade and GDP*, May.

III. Los límites por superar

En el caso de México el desafío es conservar y elevar sus encadenamientos productivos en América del Norte para generar una etapa de crecimiento económico que supera un 4% de crecimiento económico sostenido por 20 años: representa la única manera de crear una Sociedad de Bienestar con bases productivas sólidas. Liberarse de la aplicación dogmática del mantra comercial es fundamental para lograrlo.

La construcción del TLCAN convivió con la idea conocida como el “fin de la historia”: una frase que asumió el fin de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética como la validación de una indiscutida hegemonía neoliberal a nivel mundial. El bajo desempeño económico, los costos sociales de la globalización²² y el ascenso geoeconómico de China decantaron dicho planteamiento.

En el TLCAN se impuso el paradigma del libre comercio: cada nación aprovecharía sus ventajas comparativas para, en teoría, maximizar los beneficios que el comercio internacional genera. No obstante, la construcción de la tierra prometida nunca se terminó: el TLCAN, al igual que la globalización, incubaron su propia contradicción al dar cabida en su estrategia al Dragón Asiático, un Caballo de Troya que traía consigo una vigorosa y eficaz política industrial encaminada a dar vida al *Sueño Chino*. El problema fue que los arquitectos de la política económica en Estados Unidos tardaron en reaccionar: aún durante la segunda década del siglo XX, y ya con China como la principal potencia manufacturera y de registro de patentes del orbe, el presidente Obama llegó a afirmar que “ningún país puede igualar nuestra competitividad en manufactura avanzada”²³.

En particular, la negociación y puesta en marcha del TLCAN prometió crecimiento económico, generación de empleo bien remunerado, aumento de inversión y convergencia tecnológica y social de México con sus socios regionales. Aún en

²² Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company.

²³ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/20/remarks-president-2016-selectusa-investment-summit#:~:text=You%20would%20choose%20right%20here,run%20than%20the%20United%20States.>

los primeros años de vigencia se estimaban beneficios futuros para el país en términos de salarios y productividad²⁴. No obstante, los estudios académicos y la evidencia empírica de los últimos 25 años han demostrado que la estrategia meramente comercial no fue suficiente para lograr los ambiciosos objetivos esgrimidos por sus arquitectos²⁵. Además, algunos análisis muestran que la convergencia existente antes del TLCAN para algunos estados del norte del país respecto a Estados Unidos se desaceleró²⁶. Tampoco se puede estimar que el TLCAN haya propiciado una convergencia entre los propios estados del país²⁷.

El bajo contenido nacional de las exportaciones²⁸, el sacrificio de sectores y empresas industriales que apenas nacían, el rezago en innovación y la escasa creación de empresas nacionales de mediana y alta tecnología vino acompañado por un desarrollo regional heterogéneo y un crecimiento del PIB modesto: su variación promedio de solamente 2.5% nunca pudo superar el incremento alcanzado durante el periodo conocido como Desarrollo Estabilizador (6% en promedio)²⁹.

Además de la ausencia de una política industrial acorde con los retos de la competencia global, México nunca pudo cubrir

²⁴ Kouparitsas, M. (1997). Economic Gains from Trade Liberalization - NAFTA's Impact, Chicago Fed Letter, No. 122, October.

²⁵ Ito, T. (2010). "NAFTA and Productivity Convergence between Mexico and the US". Cuadernos de Economía, VOL. 47, pp. 15-55. Rodríguez, D., Muller, Hernández, P. (2022), "Desempleo y Producto en México, Estados Unidos y Canadá: Una relación no lineal". Análisis económico, vol. XXXVII, núm. 95, pp. 5-25. Cabrera, S. (2015), "Las reformas en México y el TLCAN". Revista Problemas del Desarrollo, 180 (46), enero-marzo. Tornell, A., Westermann, F. and Martinez, L. (2004). NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance, NBER Working Paper No. 10289, February.

²⁶ Díaz, A., Fernández, E., Garduño, R. y Rubiera, F. (2017). "Does Trade Imply Convergence? Analyzing the Effect of NAFTA on Local Convergence in Mexico. El trimestre económico, [online]. Vol.84, n.333, pp.103-120.

²⁷ Rodríguez, D., Mendoza, M., Climent, J. (2022). "La hipótesis de convergencia en México: un enfoque de σ -convergencia débil. Revista mexicana de economía y finanzas, vol. 17, núm. 2, e606. Fonseca, F., Llamosas-Rosas, I., Rangel-González, E. (2019). "Economic Liberalization and External Shocks. The Hypothesis of Convergence Revisited for the Mexican States, 1994-2015, Growth and Change, pp. 285-300".

²⁸ En promedio de 25% en las manufacturas.

²⁹ Calva, J.L. (20019). La economía mexicana en su laberinto neoliberal. El Trimestre Económico. Vol.86, No. 343, jul./sep.

los requisitos básicos que se requerían bajo la visión de los globalizadores: el aumento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía nacional quedaron como una asignatura pendiente por aprobar. El propio rezago de la Administración Pública para implementar tanto una política económica como políticas públicas eficaces terminaron por acotar el alcance esperado del TLCAN.

En el caso de los Estados Unidos la historia es diferente en su punto de partida y trayectoria, pero no en sus resultados: sus grandes empresas transnacionales recibieron los beneficios económicos de la globalización al aprovechar el TLCAN y otros tratados para trasladar una parte importante de sus procesos industriales a otras regiones del mundo. Sin embargo, el PIB estadounidense tuvo pocos beneficios atribuibles al TLCAN³⁰. La búsqueda de bajos costos laborales, abundancia de materias primas y la compra de empresas locales que eran prometedoras o competidoras generó beneficios corporativos, pero con bajo impacto en el PIB o en el bienestar de la población de Estados Unidos.

Paradójicamente fueron China, Vietnam, Indonesia y Malasia, por ejemplo, los países que terminaron por ser los grandes beneficiarios del conocido como offshoring³¹. Lo que comenzó como el traslado masivo de procesos de manufactura a China y el sudeste asiático se aceleró con el incremento de inversiones en la instalación de centros de innovación de mediana y alta tecnología. China aprovechó la decisión de las empresas transnacionales estadounidenses, europeas y aún japonesas de trasladar su desarrollo tecnológico a China³²: su sistema educativo de alta calidad, una regulación elaborada para acceder a los desarrollos tecnológicos occidentales y una exitosa política industrial se constituyeron en el mecanismo utilizado por el país asiático para insertarse en el núcleo del

30 Congressional Budget Office, (2017). The North American Free Trade Agreement (NAFTA), May.

31 López, J., Rodil, O. and Valdez, S. (2014). The impact of China's incursion into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on intra-industry trade. CEPAL Review 114, December.

32 Hennemann, S. (2011). The role of transnational corporations in the Chinese science and technology network, *Erdkunde*. Vol 65. No.1, pp. 71-83.

TLCAN y construir un Proyecto de Nación integral. Mientras tanto, los gobiernos occidentales esperaban que se cumpliera la promesa del libre comercio y las empresas transnacionales optimizaban sus beneficios corporativos.

En consecuencia, la primera oleada de efectos negativos para la economía y el mercado laboral de Estados Unidos llegó con la desaceleración de las inversiones industriales que normalmente se realizaban en estados como Michigan, Indiana, Ohio y Pensilvania. El freno continuó con el cierre de empresas que trasladaron su fabricación a Asia. La tercera oleada, más silenciosa pero letalmente dañina ocurrió con los procesos de innovación científica y tecnológica que emigraron a China: no es casual que desde hace 15 años domine la solicitud de patentes a nivel mundial y hoy ocupe un liderazgo que compite con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón³³.

Si bien Estados Unidos sigue representando uno de los mayores polos de innovación global, lo que debe valorarse es en cuánto su estrategia de libre comercio facilitó el avance de China: la reducción de la brecha en materia de progreso tecnológico que hoy aprovecha el país asiático fue el resultado de la oportunidad histórica que la globalización le ofreció a una política industrial basada en interés nacional de lograr el *Sueño Chino*.

La Unión Europea perdió en el paradigma al que le debe parte de su desarrollo económico y social: el de la Revolución Industrial.

La Cuarta Revolución Industrial obtuvo en Alemania su nombre, pero fue China el gran ganador: la cantidad de patentes y creación de empresas de alta tecnología que ha gestado en esta etapa le otorgan el reconocimiento. El país asiático concentra el 47% de las solicitudes mundiales de patentes³⁴ y el segundo lugar en empresas de alta tecnología, solamente detrás de Estados Unidos³⁵.

³³ <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2025/aug/china-role-global-innovation-changing>.

³⁴ <https://www.wipo.int/en/ipfactsandfigures/patents>.

³⁵ <https://www.sganalytics.com/blog/best-technology-country-in-the-world/>

En resumen, la generación de tratados gestados bajo la lógica comercial del siglo XX otorgó una alta rentabilidad de corto y mediano plazo a las empresas transnacionales occidentales, pero minaron la posición estratégica de Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina al promover una desindustrialización ingenua y trasladar la inercia de la investigación, desarrollo y procesos de manufactura a China.

El corolario en Estados Unidos fue la erosión social y económica de los estados que se encuentran en el conocido como *Rust Belt*: la región industrial que fue el motor de su crecimiento y desarrollo durante el siglo XX ha sufrido una precarización socioeconómica por entregarse al Sueño del Libre Comercio.

El problema para Canadá no es menor, su alto nivel de desarrollo le ha llevado a una trampa de la que aún debe escapar: los gobiernos que diseñaron su política económica desde la crisis del 2009 desdeñaron la utilidad de la inversión en maquinaria y equipo (hoy es la menor en más de 50 años) y promovieron la desindustrialización activa en las provincias fabriles. Buscaron avanzar en la prosperidad de sus ciudadanos sin invertir en su desarrollo productivo.

De acuerdo con el Royal Bank of Canada (RBC) "la desindustrialización de muchas partes" del país "ha mermado la prosperidad general. La industria manufacturera representa la mitad de lo que representaba para la economía en el año 2000, mientras que la minería también se ha contraído. El petróleo y el gas, que en su día fueron motores de inversión y crecimiento, muestran signos de renovado vigor, pero los niveles de inversión se mantienen muy por debajo de los de hace una década. La agricultura ha destacado poco"³⁶.

De la misma manera el RBC cita que Canadá está "aún más rezagada con respecto a Estados Unidos", al ser "30 % menos productivo". Además, "en términos de desempeño económico, está más cerca de estados con ingresos más bajos como Alabama que de estados con un alto nivel tecnológico como California o Nueva York". El resultado: Canadá pasó "de ser

³⁶ Royal Bank of Canada, (2024) "Canada's Growth Challenge: Why the economy is stuck in neutral", RBC Economics & Thought Leadership, junio.

la sexta economía más productiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1970 a la decimotercera en 2022”.

En una búsqueda poco equilibrada de un desarrollo sustentable, Canadá confió en el impulso de su sector primario, sus recursos naturales y el sector servicios; pero no tuvo el éxito esperado. Durante la tercera década del siglo XXI el problema persiste, aun frente a la evidencia del cambio estructural que ha impulsado el presidente Trump y ante el avance de China como potencia manufacturera y de innovación tecnológica. Parece que Canadá todavía no considerara adecuadamente los límites que le impone renunciar a una política industrial digital.

La riqueza y desarrollo económico alcanzadas previamente permiten que su población promedio aún mantenga un buen nivel de calidad de vida. Sin embargo, la tendencia no es positiva si no construyen nuevas bases productivas que le permitan conservarlo en las décadas por venir. De acuerdo con el Atlantic Council “Canadá se desempeña bien en el Índice de Prosperidad Compuesto; sin embargo, el ingreso real canadiense per cápita, que se encontraba 15% por debajo del de Estados Unidos en 2009, cayó a un 25% por debajo” en 2023. “La productividad crónicamente baja de Canadá y, desde 2015 en declive, se considera ampliamente responsable” de este hecho. “El gasto corporativo de Canadá en investigación y desarrollo promedió el 0.95% del PIB de 2003 a 2022, muy por debajo de la cifra del 3.1% del de Estados Unidos y el segundo más bajo después de Italia en el G7. Ahora, menos empresas canadienses se convierten en gigantes globales”. El RBC, los economistas de Industry Canada y los grupos corporativos denuncian una crisis de productividad³⁷.

Al igual que en México, la promesa de convergencia económica y desarrollo social de TLCAN y ahora del TMEC no se cumplió: representa el costo de renunciar a una política industrial.

³⁷ Morck, R. (2025), “La incertidumbre política se cierne sobre Canadá tras la renuncia de Trudeau”, Atlantic Council, enero. <https://www.atlanticcouncil.org/uncategorized/policy-uncertainty-looms-in-canada-as-trudeau-resigns/>

IV. Diez elementos de una agenda de interés nacional y regional: el mecanismo por construir

América del Norte debe considerar la construcción de una Agenda Conjunta que contenga diez elementos básicos:

1. La Sustitución Competitiva de Importaciones (SCI), particularmente de los insumos intermedios: existe un mercado superior a los 800 mil millones de dólares para hacerla funcional.
2. El Fortalecimiento y Construcción de Cadenas de Regionales de Valor (CRV): representa el mecanismo para incorporar los intereses legítimos de las tres naciones. Implica hacer realidad los beneficios que otorga la atracción de inversión implícita a la reindustrialización asociada a las CRV. Su efecto es la generación de empleo pertinente para la realidad productiva y competitiva del siglo XXI, un requisito indispensable para elevar el bienestar de la población.
3. Vinculado a lo anterior: establecer un objetivo de ganar-ganar. Estados Unidos seguirá adelante con su objetivo de privilegiar su interés nacional. Sin embargo, la SCI y las CRV implican oportunidades económicas y laborales robustas para amalgamar los objetivos legítimos de México, Estados Unidos y Canadá. Además, la realidad de los últimos 10 años ha mostrado que la competitividad de China ha sido capaz de superar el esfuerzo individual de Estados Unidos.
4. Contenido Regional y Nacional: la detección de sectores estratégicos para cada nación y su interacción permitirían tener métricas y objetivos cuantificables que mostrarían el grado de avance y los aspectos por corregir para elevar la fabricación y consumo de insumos intermedios originados en América del Norte.
5. Impulso a lo Hecho en América del Norte: privilegiar la producción regional traes consigo dotarla de una identidad que la distinga e impulse la creación de nuevas estrategias.
6. El marco que puede dar coherencia al esfuerzo de los tres países es una Política Industrial Digital: se requiere incrementar la formación nacional y regional de infraestructura moderna que contenga una dimensión de innovación y desarrollo tecnológico moderna para dotarla de un nuevo concepto competitivo capaz de enfrentar al Dragón en el Cuarto. La construcción y los

procesos manufactureros tradicionales deben convivir con el diseño de sistemas inteligentes, utilización de la robótica, computación y electrónica cuántica, desarrollo y uso de la tecnología 6G, la nanotecnología, por ejemplo. En esencia: la inversión en infraestructura y la edificación industrial deben estar acompañadas del progreso tecnológico. No son excluyentes, vienen en tándem.

7. Inversión, educación y financiamiento. Nada ocurre sin recursos económicos y todo queda en maquila sin una educación tecnológica y científica. Para el caso de México es una necesidad indiscutible: la economía informal es un ancla con el pasado porque le ata a la dependencia y lo mantiene en una modalidad de comercio de bajo valor agregado, de escasas prestaciones sociales e inmersa en la trampa de la pobreza.
8. Unión aduanera. Homologar aranceles, estándares y normas, equipo de monitoreo, capacitación de los agentes aduanales, por ejemplo, facilitaría el manejo tanto de lo Hecho en América del Norte como del tratamiento de los productos procedentes de otra región.
9. Objetivos concretos de desarrollo tecnológico: patentes, capacitación, generación de ingenieros, de investigación científica y de aplicación en la empresa.
10. Una Agenda Mínima consensuada por los tres países: plantear claramente la ruta crítica y cuáles serán los objetivos esenciales por cubrir. Se deben establecer los consensos que ello requiere y cómo se incorporarán los esfuerzos del sector privado y académico para lograrlo. La Agenda debe considerar un horizonte de tiempo claro para dar certidumbre a la inversión que haría realidad los planteamientos.

V. Objetivos particulares de la Agenda Conjunta

La meta central de la renegociación del TMEC debe adicionar el impulso a los sectores productivos con mayor efecto en crecimiento económico regional, al mismo tiempo que se eleva la Competitividad Industrial de la región³⁸: el incremento sostenido de valor agregado es uno de los mecanismos necesarios para poder superar las economías de escala y alcance que China ha creado³⁹, así como las inversiones, manufactura y control de suministro de materias primas que tiene en Asia, África y América del Sur⁴⁰.

La agenda de América del Norte debe orientarse a elevar el registro y la solicitud de patentes enfocadas a los procesos manufactureros, especialmente los asociados a la Inteligencia Artificial (AI), uso y desarrollo de electrónica y computación cuántica, el desarrollo de la tecnología 6G, la biotecnología, la nanotecnología y todos los procesos y servicios relacionados con la Industria 4.0.

La meta intermedia de lo anterior es alcanzar una Sustitución Competitiva de Importaciones (SCI): los aranceles no serán suficientes tanto si no se aumenta el grado de integración de las Cadenas Regionales de Valor (CRV) existentes como si no se desarrollan las vinculadas con las a las tecnologías emergentes.

-
- 38** De acuerdo con el Índice de Competitividad Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, México y Canadá han perdido presencia en la generación de valor agregado en manufacturas a nivel mundial a pesar de que el valor de sus exportaciones sigue aumentado: el bajo contenido nacional y la alta intensidad de la participación maquiladora explican la contradicción. https://stat.unido.org/analytical-tools/cip?country=484&codes=IND_%2CMI_IND%2CMI_IN2
- 39** Bickenbach, F. Dohse, D., Langhammer, R. and Wan-Hsin, L. (2024). Foul Play? On the Scale and Scope of Industrial Subsidies in China, Kiel Policy Brief, NO. 173, April.
- 40** <https://bricspolicycenter.org/en/the-impact-of-chinas-investments-in-africa-and-latin-america/> <https://dialogue.earth/en/business/how-is-chinese-investment-in-latin-america-changing/> Hong, B, Rodiat, L., Rilwan, S. (2024). China's infrastructure investments in Africa: An imperative for attaining sustainable development goals or a debt-trap?, The British Accounting Review, Available online 26 August 2024, 101472.



La relevancia de la SCI es garantizar que lo Hecho en América del Norte tenga una lógica de mercado para las empresas regionales y originarias de otras partes del mundo que producen con insumos intermedios que se producen en la región. Al mismo tiempo le otorga un sentido económico y social a la política económica de los tres países al propiciar inversión y empleo en regiones desindustrializadas y, en el caso de México, la posibilidad de crear nuevos polos de desarrollo en zonas con potencial para industrializarse.

Un resultado implícito sería la generación de empleo pertinente para la economía del siglo XXI: se abrirían nuevas oportunidades laborales que subsanen parte del que será sustituido por la irrupción de tecnologías como la IA. Un segundo elemento intrínseco es que se eleva el contenido nacional y regional de la producción Hecha en América del Norte: con ello se diluiría el efecto negativo de elevar los requerimientos de contenido regional en sectores que hoy utilizan de manera intensiva insumos intermedios y bienes de capital de otras partes del mundo.

Una justificación adicional de aplicar la SCI es que la canasta de bienes que se tendrían como objetivo participa en un mercado existente y altamente rentable en la región: ya genera beneficios que actualmente se trasladan, principalmente, a Asia. Una segunda razón es que con ello se elimina el juego de suma cero existente entre México, Estados Unidos y Canadá porque no se entra en conflicto con la visión de interés nacional que tiene el presidente Trump: la SCI permite una relocalización y atracción de nuevos procesos sin que ello implique una erosión manufacturera y comercial de sus socios. La consecuencia social de no contar con una agenda incluyente sería la fragilidad en la cadena de suministro que Estados Unidos requiere y, para el caso de México, un incremento en la presión migratoria hacia el territorio estadounidense.

Sin la inclusión de Canadá se abre una brecha para el ascenso de la influencia de China en América del Norte.

Un elemento esencial lograr la SCI es un férreo compromiso con la Política Industrial. Sin un programa económico a nivel nacional y regional que la contemple será complejo

enfrentar la estrategia holística de China y su esfera de influencia en Asia. Incorporar el constructo en la arquitectura de política económica de América del Norte será complejo, pero necesario. Adicionalmente deberá incluir la vertiente digital para ser pertinente en el siglo XXI.

Establecer una Política Industrial Digital es una condición necesaria para la SCI, particularmente porque se requiere una visión orientada al desarrollo y uso de las nuevas tecnologías emergentes además de las establecidas hasta la etapa conocida como Industria 4.0.

En este punto se debe considerar que el progreso científico y su aplicación durante los últimos 20 años ha creado derechos monopólicos para quienes la detentan y liderean el registro de patentes: su desarrollo es restringido y costoso para quienes aposaron por la maquila y la importación. Aquí se debe recordar que China concentra el 47% de las solicitudes a nivel global por lo que dicha inercia que le proporcionará el control de los beneficios que se generarán a nivel mundial durante las siguientes dos décadas.

Elementos como el anterior son los que acentuaron la necesidad de considerar al progreso e innovación tecnológica como un aspecto de seguridad nacional: el desarrollo de patentes, la atracción y modernización de los procesos de manufactura, la construcción de infraestructura y telecomunicaciones que potencien la capacidad logística y energética, el fortalecimiento de los servicios de alto valor agregado y la vinculación de regiones productivas forman parte del proceso de destrucción creativa que América del Norte dejaría afuera si no consigue orientar la renegociación del TMEC hacia el camino que la Política Industrial Digital señala. La firma de un acuerdo meramente comercial sería poco favorable.

Bajo este contexto, la oportunidad que aún existe para los tres países es implementar una estrategia de Sustitución Competitiva de Insumos Intermedios para América del Norte que le de vida y factibilidad a la SCI y al encadenamiento productivo orientado a elevar el contenido regional: las importaciones de insumos de los tres países superan los 800 mil millones de dólares al año, especialmente en manufactura de tecnología media y avanzada que llega de Asia.

Constituyen un recurso suficiente para hacer a la estrategia autofinanciable.

Para el caso particular de México representa la oportunidad más tangible de iniciar un desarrollo industrial digital que subsane el déficit de bajo crecimiento y desarrollo económico que se observó durante 45 años. Al mismo tiempo es la posibilidad de reducir la brecha que lo separa de las naciones líderes en la innovación tecnológica que está ocurriendo en el siglo XXI.

VI. Riesgos y elementos adicionales por considerar en la integración productiva de América del Norte

Existen tres riesgos fundamentales: mantener una lógica de suma cero en las negociaciones del TMEC, quedar atrapados por la trampa del paradigma del libre comercio (que “sin embargo se mueve”) y la respuesta que China dará a la presión vía aranceles que Estados Unidos instrumenta⁴¹. En el último caso el riesgo reside en que el país asiático apuesta a ganar tiempo: conoce que el reloj electoral, las divisiones políticas y de visión corporativa en Estados Unidos minan a Trump. Por el contrario, el reloj de la sucesión en China corre lentamente y la cohesión de su clase dirigente es elevada. Además, su nuevo Plan Quinquenal incorporará una planeación que no piensa ceder terreno ante las presiones de Estados Unidos y también buscará acelerar la cooperación internacional, la innovación y su seguridad económica⁴².

La planificación de largo plazo de China debe encontrar una respuesta coherente e integral. El fortalecimiento de las

⁴¹ “Lucharemos hasta el final” fue una del Ministerio de Relaciones Exteriores chino a los aranceles impuestos por Estados Unidos. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2025-04-07/china-dice-que-luchara-hasta-el-final-despues-de-que-trump-amago-con-imponer-aun-mas-aranceles#:~:text=China%20dice%20que%20%22luchar%C3%A1%20hasta,m%C3%A1s%20aranceles%20%2D%20Los%20Angeles%20Times>

⁴² https://english.www.gov.cn/news/202510/23/content_WS68f9f337c6d00ca5f9a06fb2.html#:~:text=Participants%20at%20the%20session%20gave,future%2C%20according%20to%20the%20communique.

Cadenas Regionales de Valor en América del Norte es una respuesta posible. Para garantizar que sean sostenibles y competitivas se deben alcanzar consensos empresariales y políticos entre Estados Unidos, México y Canadá.

En este aspecto no se debe minimizar la consecuencia de una respuesta de China: representa el 27.7% de la manufactura global⁴³ en tanto que América del Norte apenas supera el 20%. Sin embargo, lo más relevante es la dependencia que los procesos productivos de la región tienen respecto a los insumos intermedios hechos en China⁴⁴. Además, la fuerza de China incluye a su esfera de influencia manufacturera en Asia, a los recursos de la banca de desarrollo más significativos destinados a proyectos de infraestructura a nivel mundial y a su proveeduría de materia prima en América Latina, África y Oceanía. La alianza estratégica que vía los BRICS tiene con Rusia y la India debe considerarse como un eje económico, político y militar que le dota de características particulares en su disputa con Estados Unidos: Rusia y la India requieren la consolidación de polos de poder alternativos a los de Occidente por lo que el desgaste de Estados Unidos con China no les incomoda, en el caso ruso, junto con el poder energético que detenta, le ha facilitado su reposicionamiento en Europa.

⁴³ <https://www.safeguardglobal.com/resources/blog/top-10-manufacturing-countries-in-the-world/>

⁴⁴ La industria pesada, el sector automotriz, la fabricación de maquinaria, equipo, electrónica, cómputo, robótica, tecnología 5G, textiles, vestido, calzado, plástico, paneles solares, energía eólica, industria ferroviaria y naviera, por citar algunas de las más relevantes, dependen de los insumos intermedios y aún de los bienes de capital hechos en China.

VII. Conclusiones

La encrucijada a la que se enfrenta América del Norte es singular, sería un error considerar que será similar a la que dio génesis al TLCAN o al TMEC. El Dragón en el Cuarto junto con la alianza que construyó alrededor de los BRICS y la Iniciativa de la Ruta y la Seda han potenciado su dominio industrial en el sector de las manufacturas. El desarrollo tecnológico del país asiático y la construcción de economías de escala y alcance en el sudeste de Asia, África, Oceanía y América del Sur le conceden espacio suficiente para hacer frente a los objetivos del presidente Trump.

Para lograr superar el reto que lo anterior representa, y buscando evitar una fragmentación, América del Norte debe crear una Agenda Conjunta que amalgame los objetivos de interés nacional del presidente Trump con las aspiraciones legítimas y necesidades de México y Canadá. Para ello se debe romper con paradigmas y redes de poder formadas bajo el manto neoliberal del libre comercio, una tarea que no será fácil, pero que es indispensable si se desea crear un nuevo marco legal que le de sostenibilidad productiva y social a una relación histórica en donde China se incrustó al aprovechar los flancos que abrió la lógica comercial del siglo XX y aún la del TMEC.

DE igual forma se debe superar la lógica de un juego de suma cero: el mercado existente en América del Norte permite crear una estrategia de SCI que sea financieramente viable y autosustentable en beneficio de Estados Unidos, México Canadá.

Por otro lado, el TMEC ha mostrado claramente que las restricciones y aranceles enfrentan serias dificultades para evitar la presencia y triangulación que China puede hacer a través de sus aliados. Las economías de escala y alcance que ha creado han potenciado su liderazgo en innovación y manufactura.

Además, y contrario a lo que algunos análisis señalaban hace algunos lustros, China sigue avanzando firmemente en la consecución del *Sueño Chino*: América del Norte debe revisar la lección que proporciona el TMEC: un marco legal, aranceles y esfuerzos individuales no son suficientes cuando se enfrenta a la planeación cuidadosa, eficiente y eficaz de

China. El país asiático observó y aprendió de la experiencia de la Guerra Fría y decidió no convertirse en la URSS. Para evitarlo le dio su lugar a la política industrial y puso la economía al servicio del desarrollo social con bases productivas nacionales que le sirvieran para crear una alianza internacional pocas veces vista en la historia de la humanidad.



José Luis de la Cruz Gallegos

Investigador y Economista en Jefe del Grupo Deacero

José Antonio Núñez Mora

**Profesor-investigador de la EGADE Business School
del Tecnológico de Monterrey**

MAYO 2026