

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE INITIATIVE



Rachel Thrasher es investigadora académica de la Global Economic Governance Initiative y se desempeña como líder del equipo del área de trabajo sobre Normas de Comercio e Inversión. Tiene un doctorado en Derecho (JD) y una maestría en Relaciones Internacionales, ambos de la Universidad de Boston. Trabaja en temas de políticas relacionados con acuerdos de comercio e inversión, espacio de políticas para el desarrollo, propiedad intelectual y acceso a medicamentos, y los impactos climáticos de los tratados de comercio e inversión. Es autora del libro *Constraining Development: The Shrinking of Policy Space in the International Trade Regime*, publicado por Anthem Press en 2021. Actualmente enseña la Ley Internacional Económica y El Cambio Climático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Boston.

Plan México

RIESGOS LEGALES (Y OPORTUNIDADES) DE LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL LIDERADA POR EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO

RACHEL D. THRASHER

RESUMEN

Los países del Sur Global a menudo han enfrentado obstáculos para sus políticas de desarrollo industrial en forma de compromisos comerciales y de inversión multilaterales y bilaterales. En el 2026, México enfrenta el doble desafío, implementar el Plan México (el Plan)—un plan integral de desarrollo industrial—y al mismo tiempo negociar la Revisión Conjunta del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Este documento evalúa en qué medida los compromisos comerciales de México dentro del texto existente del T-MEC fomentan o restringen las políticas del Plan; e identifican las políticas adicionales que serán necesarias para alcanzar verdaderamente los objetivos de un desarrollo económico equitativo y sostenible. Con ello, este documento contribuye a identificar objetivos de negociación clave por los que México debería esforzarse, a fin de ampliar y proteger el margen de acción normativa necesario para implementar el Plan. Este análisis del Plan demuestra que, si bien muchas de sus políticas son plenamente permisibles bajo el T-MEC, el sector energético presenta áreas clave de vulnerabilidad. Además, es probable que muchas de las políticas necesarias para alcanzar los objetivos generales de desarrollo y las metas específicas de México enfrenten desafíos con sus obligaciones derivadas de tratados internacionales. México ya ha excluido aspectos clave del Plan, en materia de contratación pública y de actividades de empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés), dentro del T-MEC vigente. Cualquier acuerdo futuro no solo debería preservar dichas exclusiones, sino también reducir el riesgo jurídico eliminando el acceso al mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés) para los inversionistas estadounidenses en el sector eléctrico.

Palabras clave: política industrial; Plan México; T-MEC; margen de acción normativa; OMC; ISDS.

INTRODUCCIÓN

El 1 de julio del 2026 será el sexto aniversario de la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y está previsto que la Comisión de Libre Comercio, integrada por los ministros de comercio de cada una de las partes, se reúna para “realizar una revisión conjunta del tratado” (T-MEC 2019, art. 30.1, 34.7.2). En los 18 meses previos a la reunión, México ha participado en un “delicado juego diplomático” para asegurarse de no poner en riesgo un resultado exitoso de dicha revisión (Messerly 2026). La administración de la presidenta mexicana Claudia Sheinbaum ha intensificado la seguridad fronteriza, reforzado las medidas contra los cárteles de la droga y reclasificado las exportaciones de petróleo a Cuba como “ayuda humanitaria”. Todo ello en un esfuerzo por evitar reiteradas amenazas arancelarias y mantener buenas relaciones con el cambiante liderazgo de Estados Unidos (Reuters 2025; López Ley 2025; Associated Press 2026). A pesar de estas dificultades, México continúa priorizando su relación comercial con Estados Unidos, dado que más del 88 % de sus exportaciones manufactureras se dirigen a ese mercado, entre otros factores. No alcanzar un acuerdo durante la revisión conjunta podría provocar una disrupción sustancial del comercio entre las tres partes, especialmente ante la preocupación de las empresas por la falta de estabilidad comercial. En última instancia, hasta podría conducir a la disolución del T-MEC y de 32 años de integración comercial regional iniciada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 (Kitamura y Trachtenberg 2026).

Al mismo tiempo, la presidenta Sheinbaum lidera una “estrategia de desarrollo económico y sostenible para una prosperidad compartida” a escala de toda la economía, conocida como el Plan (Gobierno de México 2025). El plan de desarrollo productivo busca posicionar a México entre las 10 economías principales del mundo mediante un incremento de la producción nacional, la inversión y el empleo en sectores estratégicos de alto valor agregado. La presidenta Sheinbaum hizo campaña con una plataforma centrada en priorizar el crecimiento y el desarrollo económico de México. Ha procurado construir sobre el “primer piso” de su predecesor, enfocada en mejorar los ingresos laborales y reducir la pobreza mediante aumentos del salario mínimo, busca añadir un “segundo piso” de transformación económica y desarrollo industrial (Polaski 2026; Bozmoski y Villareal 2025). El Plan requerirá un grado extraordinario de coordinación entre ministerios gubernamentales, entidades nacionales y subnacionales, y los sectores público y privado, además de una cantidad enorme de gasto público. No obstante, la implementación del Plan ya está en marcha, y se prevé la adopción de muchas más políticas durante los próximos cuatro o cinco años.

Sin embargo, la revisión del T-MEC mencionada anteriormente podría representar un desafío adicional. Los acuerdos comerciales preferenciales (ACP), como el T-MEC, han sido criticados desde hace tiempo por economistas del desarrollo debido a la manera en que restringen el margen regulatorio de los países que necesitan aplicar políticas industriales que permitan avanzar en su proceso de desarrollo (Chang 2002; Stiglitz 2003; Gallagher 2005; Rodrik 2012).¹ Los ACP suelen diseñarse de tal manera que las herramientas de política destinadas a la industrialización, al fortalecimiento de nuevos sectores o a la mejora de la competitividad exportadora están prohibidas o pueden ser impugnadas en foros de solución de controversias (Thrasher y Gallagher 2010). Los mismos desafíos pueden enfrentar los países que implementan políticas públicas orientadas a la salud pública, la mitigación del cambio climático, así como la estabilidad fiscal y financiera (Working Group on Trade,

¹ Los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) también han sido criticados por defensores del libre comercio, quienes sostienen que provocan desviación del comercio (y, por tanto, mayores costos para los consumidores) al alejar el comercio de países no parte potencialmente más eficientes hacia los países miembros de estos acuerdos, además de socavar en términos generales el objetivo (de maximización del bienestar) del libre comercio multilateral (Bhagwati, 2014; Bagwell et al. 2016). No es objeto de este documento resolver el debate entre estas dos corrientes de pensamiento económico. Para los fines de este documento, basta con reconocer que el T-MEC existe y está siendo revisado, al mismo tiempo que México intenta adoptar un plan integral de política industrial.



Investment Treaties and Access to Medicines 2019; Bandara et al. 2025; Dutt y Gallagher 2020; Thrasher et al. 2021).

Esta negociación en particular también está cargada de desafíos geopolíticos. Por un lado, México enfrenta el enfoque algo más errático de Estados Unidos en materia de política exterior. La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos ha definido explícitamente sus prioridades de política en torno al fortalecimiento de la competitividad y la protección de la seguridad nacional. Para alcanzar esos objetivos, la oficina ha exigido, entre otras cosas, que México contribuya a limitar el acceso de China al mercado estadounidense (Lerman 2026). De hecho, el T-MEC vigente endureció las reglas de origen para la fabricación de vehículos y restringió específicamente la posibilidad de que las partes participen en negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) con China (Lester 2026). Además, la propia manufactura china representa una amenaza competitiva para las empresas mexicanas que intentan producir tecnologías de bajas emisiones de carbono, como paneles solares, turbinas eólicas y vehículos eléctricos (VE) (CICE 2025; Hart 2026).

Aun si México logra diseñar sus políticas de manera que se alineen estratégicamente con las restricciones del T-MEC, los compromisos comerciales y de inversión del país con el resto del mundo pueden plantear obstáculos adicionales. México es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y firmante reciente del Arreglo Multipartito Provisional de Arbitraje de Apelación (MPIA, por sus siglas en inglés), que permite a los Estados miembros participantes de la OMC apelar efectivamente las decisiones de los grupos especiales (sustituyendo al “Órgano de Apelación no funcional de la OMC”) (Geneva Trade Platform 2021). Al ser parte de un grupo de solo 30 miembros del MPIA², México ha demostrado el compromiso del país con el sistema multilateral de comercio, incluida la aplicación de los compromisos comerciales. Además, México es parte de 51 acuerdos comerciales o de inversión con 66 socios de tratados en todo el mundo, incluida China (véase el Cuadro A1 del Anexo).³

Este documento explora en qué medida los compromisos comerciales de México, especialmente dentro del texto existente del T-MEC, fomentan o restringen las políticas del Plan, así como las políticas adicionales que serán necesarias para alcanzar verdaderamente los objetivos de un desarrollo económico equitativo y sostenible. Al hacerlo, contribuye a identificar objetivos de negociación importantes a los que México debería aspirar con el fin de ampliar y proteger el margen de acción normativa necesario para implementar el Plan. Un análisis del Plan demuestra que, si bien muchas de las políticas son plenamente permisibles bajo el T-MEC, existen áreas clave de vulnerabilidad en el sector energético y es probable que muchas de las políticas necesarias para alcanzar los objetivos generales de desarrollo y las metas específicas de México enfrenten desafíos en virtud de sus compromisos derivados de tratados internacionales. México ha excluido aspectos clave de la legislación nacional, en materia de contratación pública y de actividades de empresas estatales (SOE), que sientan las bases del Plan y dichas exclusiones deberán preservarse en cualquier acuerdo futuro.

La siguiente sección presenta una historia breve de la trayectoria del desarrollo de México y una descripción de sus niveles actuales de desarrollo. La Sección III ofrece una descripción detallada del Plan liderado por el sector público, demostrando su significativa dependencia de la contratación pública y de las SOE. Asimismo, destaca algunas de las acciones de política adicionales que serán necesarias para alcanzar las metas del Plan. La Sección IV identifica capítulos y disposiciones clave del T-MEC. Esta sección también pone de relieve qué obstáculos adicionales y exigibles podrían surgir a medida que México implemente nuevas políticas de desarrollo productivo. Finalmente, la Sección V se basa en los hallazgos de las secciones III y IV para formular recomendaciones de

² Este número considera a la Unión Europea (UE) como una sola parte; si se agregan individualmente los Estados miembros de la UE, el número total de partes aumenta a 57.

³ Este número trata a la UE como un único socio de tratado, como se indicó anteriormente. Seis de los tratados de México regulan únicamente el comercio de bienes: aquellos con Israel, Argentina, Cuba, Ecuador, Bolivia y Brasil.



política para México, tanto en relación con la revisión del T-MEC como con su propio conjunto de instrumentos de política pública.

CONTEXTO DE ANTECEDENTES: BREVE HISTORIA DEL DESARROLLO DE MÉXICO Y SITUACIÓN ACTUAL

México tiene una historia y trayectoria mixtas en materia de políticas industriales. Al igual que muchos países de América Latina en las décadas de 1960 y 1970, implementó políticas de industrialización por sustitución de importaciones y con la creación de SOE. Bajo la presidencia de José López Portillo (1976-82), México experimentó el auge de los esfuerzos de industrialización de los años setenta, con un enfoque particular en fortalecer a la empresa petrolera pública Petróleos Mexicanos (PEMEX). PEMEX descubrió nuevas reservas de petróleo, lo que impulsó un crecimiento rápido en el corto plazo pero, al igual que ocurrió con otros auges de materias primas, generó una crisis cuando los precios internacionales del petróleo cayeron. México incumplió el pago de su deuda soberana en 1982, el mismo año en que Miguel de la Madrid ganó la presidencia con una plataforma de economía neoliberal que incluía medidas de austeridad.

De 1982 a 2018, los gobiernos mexicanos se mantuvieron, en gran medida, comprometidos con políticas neoliberales y se adhirieron al Consenso de Washington de liberalización comercial, privatización y desregulación (Serra y Stiglitz, 2008). A pesar de las promesas de que el neoliberalismo resolvería los problemas financieros de México, el desarrollo industrial y los niveles de ingreso del país no mejoraron considerablemente. En lugar de ampliar y diversificar su oferta exportadora, análisis recientes indican que el país se ha concentrado cada vez más en la exportación de productos manufacturados de baja tecnología y con escaso valor agregado generado localmente (Bandara, 2024). Además, los salarios anuales promedio no han crecido desde mediados de la década de 1990, y la mano de obra en México recibe una proporción mucho menor del ingreso (como porcentaje del PIB) que sus vecinos cercanos y socios comerciales (Polaski 2026).

El expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) respondió a estas realidades reafirmando su compromiso con el desarrollo nacional, principalmente como crítico externo del enfoque neoliberal de los dos partidos políticos dominantes: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Obrador hizo énfasis en aumentar el gasto social y la elevación del salario mínimo. También comenzó a promover la inversión pública en sectores estratégicos, con un enfoque particular en renovar el apoyo a PEMEX.

La presidenta Claudia Sheinbaum, de formación científica especializada en temas climáticos, hizo campaña prometiendo construir una “segunda etapa” de los avances logrados por AMLO en materia de industrialización, incorporando una perspectiva ambiental. Para este fin, ha lanzado el denominado “Plan México”. El Plan está concebido como una “estrategia integral de desarrollo equitativo y sostenible para una prosperidad compartida”, que buscará simultáneamente el crecimiento económico y la transición hacia una economía de bajas emisiones y resiliente al cambio climático (SEMARNAT 2025).

Investigaciones recientes sugieren que políticas bien diseñadas y cuidadosamente estructuradas podrían hacer realidad este objetivo. La capacidad industrial existente de México ofrece oportunidades para integrarse más directamente en nuevas cadenas globales de suministro, especialmente aquellas relacionadas con la transición energética. México cuenta con capacidad manufacturera en electrolizadores, baterías y componentes, todos los cuales contribuirán a la descarbonización de los sectores del transporte y de la industria pesada (CICE 2025). Asimismo, recientemente el país lanzó un proyecto nacional de vehículos eléctricos denominado Olinia™ (Vejares et al. 2025). No obstante, la inversión privada nacional sostenida representa un desafío fundamental. La necesidad de



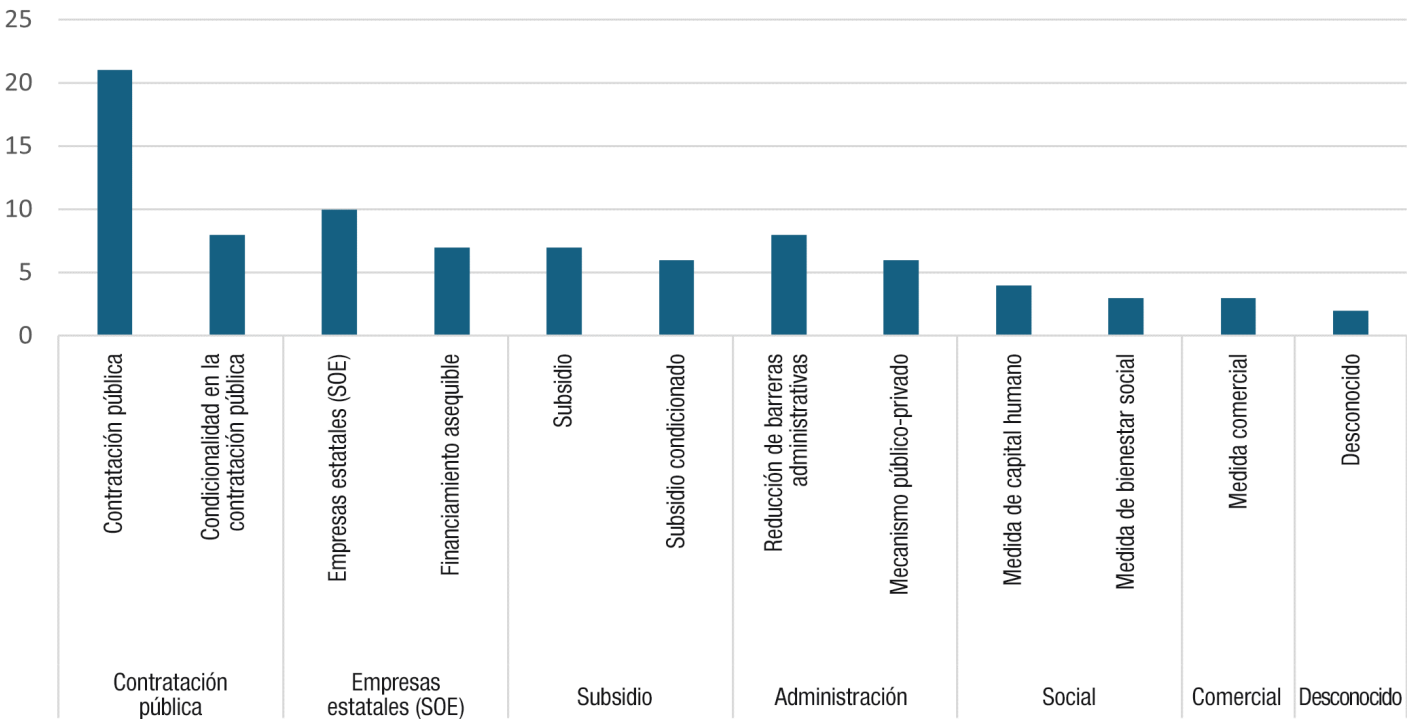
crecimiento, combinada con el potencial de la capacidad existente de México, ha preparado el terreno para la ambiciosa estrategia de desarrollo productivo de la presidenta Sheinbaum: el Plan México.

PLAN MÉXICO: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LIDERADA POR EL SECTOR PÚBLICO

El marco de políticas incorporado en el Plan tiene como objetivo ampliar significativamente la inversión en obras públicas en áreas como energía, agua, transporte, educación profesional y técnica, y vivienda. También busca atraer nuevas inversiones y ampliar la producción nacional en industrias estratégicas, aumentando el contenido nacional en la producción a lo largo de las cadenas de suministro y apoyando a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Las industrias estratégicas incluyen la agroindustria, los textiles y el calzado, los automóviles y vehículos eléctricos, los productos químicos y petroquímicos, los productos farmacéuticos, el sector aeroespacial, los semiconductores y los bienes de consumo. El liderazgo mexicano seleccionó estos sectores por tres razones: (1) contribuyen a objetivos clave (como aumentar el empleo, combatir el cambio climático y diversificar la economía), (2) existen la capacidad técnica, la infraestructura y los recursos naturales disponibles para producir estos bienes, y (3) ya existe demanda de ellos, tanto a nivel nacional como internacional (Gobierno de México 2025).

En el marco del Plan, el país ya ha implementado una combinación diversa de políticas específicas, que incluye la introducción de nuevas medidas y condicionalidades en la contratación pública, la implementación de nuevas directrices para las SOE, el acceso a financiación asequible a través de bancos de desarrollo, la reducción de barreras administrativas y muchas otras (véase la Figura 1). Como se demuestra más adelante en la Sección IV, muchas (aunque no todas) de estas políticas son permisibles conforme a los compromisos comerciales de México.

Figura 1: Políticas del Plan México, por categoría



Fuente: Gobierno de México 2025; cálculo del autor.



Las políticas de contratación pública son las más frecuentes. Estas incluyen políticas en las que el gobierno compra directamente bienes o servicios para un fin público. También incluyen políticas en las que el gobierno condiciona su compra directa de bienes o servicios a algún factor distinto del precio de los bienes, como la nacionalidad de la producción, la nacionalidad de la propiedad de la empresa o el impacto ambiental de la producción y el consumo. La segunda categoría de política más común corresponde a la actividad de las SOE. Existe un énfasis particular en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y PEMEX como parte del programa de soberanía energética y del Plan Estratégico de PEMEX. También hay un énfasis fuerte en el papel de los bancos nacionales de desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés), como la Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), en la provisión de financiamiento para empresas mexicanas (especialmente las MIPYMES).

Una característica destacable de este panorama es lo diferente que resulta respecto al de otros países de ingreso medio similares. Por ejemplo, Juhász et al. encontraron que los países de ingreso medio (como México), en promedio, dependen en gran medida de las políticas comerciales para alcanzar sus objetivos de industrialización (Juhász et al. 2025). México, en cambio, está implementando una estrategia industrial liderada por el sector público que utiliza medidas y restricciones de contratación pública y aumenta la actividad de las empresas estatales, mientras que las medidas comerciales se utilizan solo de forma poco frecuente.

La contratación pública y las empresas estatales son los principales motores del Plan México

Como se señaló anteriormente, el Plan está impulsado por dos motores principales: la contratación pública y las SOE. La contratación pública implica la compra directa de bienes o servicios por parte del gobierno, algo que los países utilizan con frecuencia para favorecer a las industrias nacionales y alcanzar objetivos de bienestar público y ambientales (Thrasher y Gallagher, 2014). Las políticas de contratación pública del Plan incluyen esfuerzos para ampliar las obras públicas en todo el país mediante nuevas líneas ferroviarias y carreteras, así como mejoras significativas en los distritos de agua e irrigación (Alarcón, 2025).

La Ley de Contratación Pública Revisada (política incluida en el Plan) busca crear encadenamientos económicos nacionales mediante la introducción de un requisito de 65 % de contenido local para todas las compras gubernamentales (Vizcarra-Méndez et al., 2025). El programa de soberanía energética (también una política del Plan) exige igualmente un determinado porcentaje de contenido nacional en los contratos de contratación pública para la generación de electricidad. Las condiciones de contenido nacional en la contratación pública pueden encontrarse en las modificaciones a la Ley de Obras Públicas, el Plan Estratégico 2025-2035 de PEMEX y en el marco de licitaciones públicas para las Zonas Económicas Especiales de Economía Circular (PODECIBI), todos ellos componentes del Plan. En el Parque de Economía Circular Tula-Atitalaquia, México aprovechará la contratación pública para atraer contratistas que desarrollen y operen una gran planta de reciclaje destinada a convertir residuos orgánicos en pellets de carbono para energía y reutilizar materiales de construcción antiguos para fabricar nuevos. Las empresas participantes recibirán deducciones fiscales por impulsar la economía circular, así como incentivos adicionales por desarrollar programas de capacitación laboral y nuevas innovaciones.

Las SOE son el otro gran motor del desarrollo bajo el Plan, al proporcionar la infraestructura energética y financiera necesaria para respaldar el crecimiento en otros sectores. Las políticas dirigidas a las SOE se centran en dos sectores diferenciados: energía y electricidad, y servicios financieros.



Los sectores de combustibles fósiles y electricidad han sido un foco importante de soberanía de política interna durante las dos administraciones presidenciales más recientes. En el marco de políticas previas al Plan, la CFE ha sido encargada de supervisar el 100 % de la transmisión y distribución eléctrica, así como el 54 % de la generación de electricidad. Además, la presidenta Sheinbaum ha colocado la solvencia y resiliencia de PEMEX en el centro de un plan para fortalecer la soberanía energética mediante el aumento de la producción de combustibles fósiles y la reducción de la dependencia del gas natural importado. El Plan incluye la reestructuración de deuda, la expansión de la explotación y producción de combustibles fósiles, así como la construcción de nuevos gasoductos. Al mismo tiempo, PEMEX ha publicado un plan de sostenibilidad que contempla compromisos de reducción de emisiones, un objetivo de cero emisiones netas para los Alcances 1 y 2 hacia 2050, y metas concretas para reducir emisiones de metano y óxidos de azufre, entre otras (SEMARNAT, 2025). El Plan también dependerá de PEMEX como proveedor energético para la nueva transición energética mediante la ampliación de la explotación de recursos de litio en cinco yacimientos de litio recientemente nacionalizados.

Recientemente, tanto la CFE como PEMEX recibieron un cambio de estatus bajo la legislación mexicana, pasando de ser “empresas productivas del Estado” a “empresas públicas del Estado”. Este cambio sutil significa que su prioridad es “cumplir una función social más que meramente lucrativa”, al tiempo que anticipa desafíos continuos relacionados con la solvencia (Dougherty y Clouet, 2025). No obstante, estas dos SOE son actores clave en la estrategia industrial liderada por el sector público en México, tanto para la soberanía energética como para la transición hacia energías renovables.

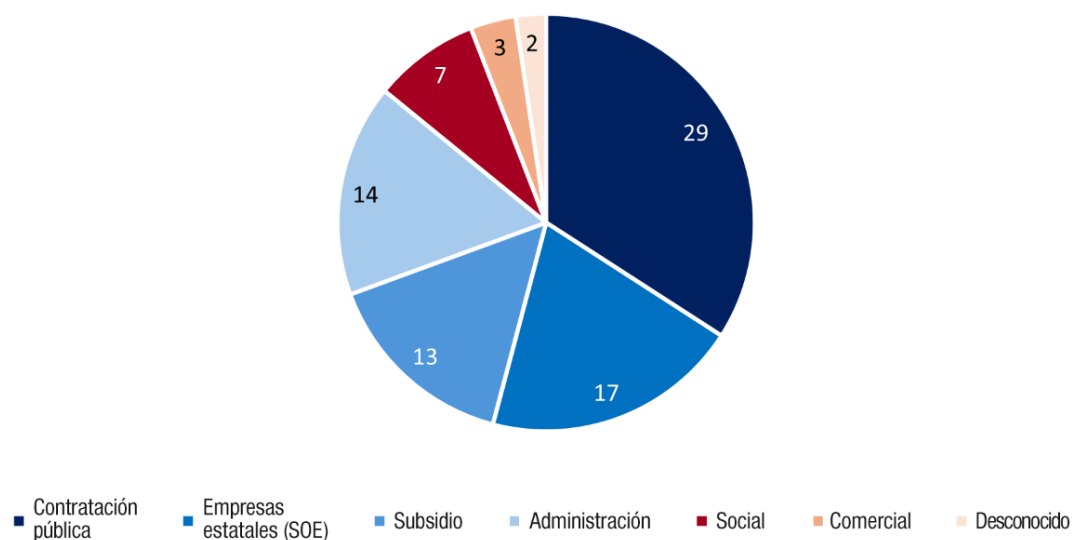
Los NDB en México también están bien posicionados para ayudar a alcanzar los objetivos más amplios de industrialización del país al proporcionar financiamiento nuevo o más accesible para grupos económicos y actividades específicas. México cuenta con varias instituciones de este tipo, incluidas NAFIN, INFONAVIT y BANOBRAS. Bajo el Plan, se instruye a NAFIN a proporcionar financiamiento accesible a las MIPYMES que fabrican bienes de consumo donde es probable que se generen nuevos empleos. El objetivo de esta estrategia de financiamiento es permitir que 30 % de estas pequeñas empresas nacionales tengan acceso asequible al crédito para 2030. Además, el INFONAVIT, el fondo nacional de vivienda de México, tiene el mandato tanto de condonar préstamos (para quienes no puedan pagar sus créditos hipotecarios) como de emitir 577,000 nuevos créditos de vivienda. Estas políticas se identifican principalmente como generadoras de empleo (500,000 nuevos empleos en obras públicas, 400,000 empleos en construcción de vivienda y 50,000 empleos recuperados en MIPYMES), aunque también podrían tener como objetivo aumentar el porcentaje de contenido nacional en infraestructura de gran escala y bienes de consumo.

Estas dos categorías de políticas (contratación pública y SOE) representan más de la mitad de todas las políticas del Plan (véase la Figura 2).

Sin embargo, también existen otras políticas que contribuirán al desarrollo productivo de México. Los esquemas de colaboración público-privada, por ejemplo, ya han comenzado a desempeñar un papel importante en la implementación del Plan. Un ejemplo clave es la asociación público-privada del gobierno con Olinia para lanzar el primer VE mexicano en tres tamaños diferentes; se prevé que la producción de estos vehículos comience en 2027 (Vilela, 2025). El gobierno mexicano también ha suscrito un acuerdo voluntario con 22 grupos (28 empresas) del sector de autoservicio, tiendas departamentales y comercio minorista (Riviera Maya News, 2025). De conformidad con este acuerdo, estas empresas privadas se comprometieron a incrementar el porcentaje de productos fabricados en México que venden durante los próximos tres años.



Figura 2: Herramientas de política en el Plan México



Fuente: Gobierno de México, 2025; cálculo del autor.

Aunque los NDB pueden contribuir a las ambiciosas metas de crecimiento de México, por sí solos no cuentan con suficiente capitalización para financiar la totalidad del Plan. Además del financiamiento directo, los bancos están concentrando esfuerzos en su papel de proveer garantías crediticias y reducir el riesgo para otros bancos, con el fin de atraer financiamiento privado. Por ejemplo, México ha iniciado siete grandes proyectos de infraestructura de inversión mixta, en los que el financiamiento es proporcionado en parte por BANOBRAS, junto con gobiernos estatales subnacionales y el inversionista privado PINFRA. Aunque estos esfuerzos deberán ampliarse significativamente para alcanzar el crecimiento productivo deseado, reflejan la disposición de los NDB para trabajar con el sector privado en objetivos mutuamente beneficiosos.

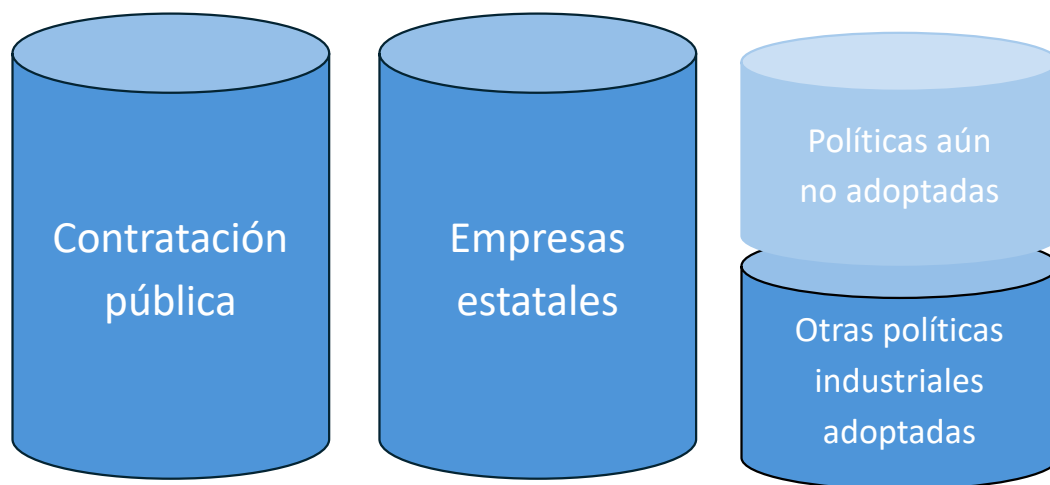
Se necesitan políticas industriales adicionales para alcanzar los objetivos del Plan México

Sin embargo, el conjunto actual de políticas no será suficiente para que México alcance sus objetivos de desarrollo productivo (véase la Figura 3). En primer lugar, el enfoque liderado por el sector público de México está limitado por la presión fiscal que el país ya enfrenta; por ello, México necesitará incrementar la coordinación con las empresas privadas y atraer una mayor inversión del sector privado, al tiempo que aumenta los ingresos fiscales (Rubio, 2025). En segundo lugar, para alcanzar sus objetivos de desarrollo identificados mediante inversión del sector privado, México necesitará introducir políticas que exijan e incentiven la actividad económica en determinados sectores de alta productividad, como semiconductores, baterías, paneles solares e industrias creativas. Es probable que estas políticas se modelen a partir de los instrumentos históricos de política industrial que otros países han utilizado para avanzar en la escala de desarrollo (Chang, 2002). Además, como se analiza con mayor detalle más adelante, estas son las políticas que tienen más probabilidades de enfrentar desafíos bajo los compromisos comerciales y de inversión de México (véase la Sección IV).

Las naciones industrializadas de hoy implementaron todo tipo de medidas de apoyo focalizado y políticas de protección para respaldar el desarrollo de nuevas industrias y crear encadenamientos hacia atrás y hacia adelante dentro de sus economías en crecimiento. Estas políticas incluyeron subsidios específicos para empresas y sectores estratégicos, incentivos y requisitos de contenido local (para crear vínculos entre productores aguas arriba y aguas abajo dentro de las cadenas de valor



Figura 3: Pilares de las políticas de desarrollo productivo de México



Fuente: Concepto del autor.

nacionales), restricciones comerciales estratégicas (para proteger temporalmente a industrias nuevas o estratégicas frente a la competencia internacional) y promoción de exportaciones mediante requisitos de desempeño (para generar oportunidades para que las empresas nacionales participen en los mercados globales) (Juhász, 2015; Nikièma, 2014; Rodrik, 1993).

México ya ha identificado objetivos concretos que requerirán este tipo de tratamiento de política pública. Dentro del Plan, el país ha definido dos grandes metas que probablemente necesitarán mayor apoyo de políticas: incrementar el contenido local en la producción y reducir la dependencia de las importaciones. Las metas específicas para aumentar el contenido local abarcan un conjunto diverso de productos y sectores. Por ejemplo, el Plan busca elevar el contenido nacional en el sector de bienes de consumo, incluidos textiles, calzado, prendas de vestir y juguetes, entre otros, al 15 %, y establece que 10 % del sector cuente con cadenas de valor nacionales. Asimismo, pretende aumentar el contenido nacional al 15 % en toda la cadena de suministro automotriz (véase la Tabla 1, más adelante).

Las metas de México orientadas a reducir la dependencia de las importaciones, o sustitución de importaciones, constituyen en realidad la otra cara de la misma moneda. Algunos ejemplos incluyen: (1) aumentar la soberanía alimentaria mediante la producción nacional de maíz, frijol, leche y arroz; (2) incrementar en 30 % la producción de gasolina, diésel y combustible para aviación; (3) reducir las importaciones de gas natural; (4) sustituir importaciones (con productos nacionales) en sectores de bienes de consumo; y (5) aumentar en 10 % la producción nacional de vehículos mexicanos para consumo interno. Las políticas implementadas para alcanzar estos objetivos suelen ser las que enfrentan quejas legales más frecuentes (y más exitosas) por parte de socios comerciales e inversionistas extranjeros.

EL T-MEC: UN POSIBLE OBSTÁCULO PARA LA IMPLEMENTACIÓN ACTUAL Y FUTURA DEL PLAN MÉXICO

Como se insinuó anteriormente, la revisión en curso del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) por parte de México, Estados Unidos y Canadá plantea desafíos adicionales para su estrategia nacional de desarrollo. El T-MEC entró en vigor en 2020, durante la primera

administración de Trump, ostensiblemente con el fin de recalibrar el acuerdo regional de libre comercio, vigente desde hacía casi 25 años, para adaptarlo a una era más moderna. En ese momento, las prioridades de Estados Unidos se centraban en reequilibrar el comercio, fortalecer el cumplimiento de las protecciones laborales y garantizar reglas de origen regionales más estrictas para el sector automotriz (Vinopal, 2019). El acuerdo incorporó un periodo de revisión, seis años después de su entrada en vigor (T-MEC, 2019, arts. 30.1 y 34.7.2).

A pesar de la retórica en torno al acuerdo y de las realidades geopolíticas que lo complican, el tratado en sí no es especialmente singular. Al igual que muchos acuerdos comerciales preferenciales (ACP) bilaterales y regionales que involucran a Estados Unidos, contiene compromisos para mantener los aranceles entre las partes en cero o cerca de cero. También incluye capítulos con compromisos sobre reglas de origen (para determinar qué aranceles aplican a un producto determinado), comercio de servicios, flujos de inversión, propiedad intelectual, competencia leal y muchos otros aspectos (T-MEC, 2019).

México ha negociado algunas excepciones específicas para su legislación nacional que parecen diseñadas para ciertas políticas del Plan. Sin embargo, a medida que el Plan continúe desarrollándose e implementándose mediante nuevas leyes y regulaciones, experimentará una creciente tensión con los compromisos del T-MEC original.

El T-MEC: un tratado moderno de libre comercio con compromisos de inversión

El T-MEC actual, como muchos acuerdos comerciales preferenciales, contiene numerosos elementos de lo que algunos expertos han denominado un “acuerdo de integración profunda” (Mattoo et al., 2020). Estos acuerdos “profundos” van más allá de la liberalización comercial e incluyen compromisos que afectan los flujos de inversión, la protección laboral y ambiental, la armonización al alza de los estándares de propiedad intelectual, así como limitaciones en materia de contratación pública, subsidios, políticas de competencia y SOE (Mattoo et al., 2020). El T-MEC incorpora todas estas características. De manera particularmente relevante para el Plan, el capítulo de inversión prohíbe los requisitos de desempeño exportador y los requisitos de contenido local impuestos a inversionistas extranjeros que operan en territorio mexicano.

Un ámbito en el que el T-MEC sí destaca es en su mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados (ISDS). Mientras que su predecesor, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA), otorgaba amplios derechos a los inversionistas extranjeros para presentar reclamaciones, el T-MEC limitó significativamente esos derechos. De conformidad con el T-MEC, los inversionistas extranjeros generalmente solo pueden presentar reclamaciones heredadas (es decir, basadas en presuntas violaciones ocurridas antes de 2020) o reclamaciones generales relacionadas con nacionalización directa o violaciones de trato nacional (T-MEC, 2019, anexos 14-C y 14-D).⁴ El único grupo de inversionistas con acceso al conjunto completo de mecanismos de reclamación en materia de inversión⁵ son aquellos que cuentan con contratos gubernamentales en sectores específicos, incluidos petróleo y gas, generación eléctrica, telecomunicaciones, servicios de transporte y propiedad o gestión de infraestructura de transporte (anexo 14-E). Los detalles específicos del mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados (ISDS)

⁴ Canadá se ha retirado por completo del mecanismo ISDS en el T-MEC, más allá de la posibilidad de reclamaciones heredadas. Sin embargo, entre Canadá y México, sus inversionistas mantienen acceso pleno al mecanismo ISDS a través del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP).

⁵ Bajo el mecanismo ISDS del TLCAN (NAFTA) y, de hecho, bajo la mayoría de los mecanismos ISDS, además de reclamaciones por expropiación directa y violaciones al trato nacional, los inversionistas podían presentar reclamaciones por expropiación o nacionalización *indirecta*, trato injusto o inequitativo, o cualquier otra violación al texto del tratado de inversión.



en el T-MEC podrían terminar teniendo un gran impacto en algunas de las políticas del Plan, como se describe con mayor detalle más adelante.

Aspectos especiales del T-MEC: las excepciones negociadas por México

Si bien el T-MEC es un acuerdo relativamente típico, el texto contiene ciertos elementos que parecen preservar un espacio importante de política pública para el Plan. De hecho, el Capítulo 8 sienta las bases al reafirmar explícitamente el derecho de México a regular y reformar su Constitución, así como su propiedad sobre todos los hidrocarburos mexicanos. Para hacer operativo el espacio de política pública, existen tres excepciones o exclusiones clave que desempeñan un papel importante.

En primer lugar, México excluyó ciertos servicios de los compromisos de contratación pública gubernamental que son fundamentales para el Plan (T-MEC 2019, Anexo 13-A, “Lista de México”). Los servicios excluidos incluyen, entre otros: (1) investigación y desarrollo, (2) servicios de salud y sociales, (3) vehículos espaciales y servicios relacionados con aeronaves, (4) servicios financieros y (5) servicios públicos. Esto significa que el componente del programa de soberanía energética que exige contenido nacional en los contratos de contratación pública para la generación de electricidad (véase la Sección III.A.) podría estar permitido como una disposición relacionada con servicios públicos. Además, el capítulo de contratación pública contempla excepciones para proyectos de “construcción-operación-transferencia” y reservas contractuales para empresas nacionales en hasta 10 % de todos los contratos. También permite explícitamente requisitos de contenido local de hasta 40 % en proyectos llave en mano intensivos en mano de obra (25 % en proyectos intensivos en capital). Estas excepciones crean específicamente un espacio regulatorio para proyectos como el esquema de inversión mixta entre BANOBRAS y la empresa privada PINFRA, destinado a proporcionar financiamiento a personas y empresas mexicanas.

En segundo lugar, reforzando esta autorización de requisitos de contenido local en contratación pública, el Anexo I establece que solo ciudadanos o empresas mexicanas pueden recibir contratos para construir carreteras, puentes, aeropuertos y otras obras públicas clave. Esta excepción permite que los beneficios del fuerte impulso del Plan a los proyectos de infraestructura pública recaigan en gran medida sobre contratistas mexicanos, incrementando así las oportunidades de empleo para trabajadores mexicanos y generando un mayor respaldo público a estos proyectos.

Por último, el Anexo IV (Actividades No Conformes, “Lista de México”) permite que los NDB otorguen condiciones preferenciales a prestatarios mexicanos en la prestación de servicios financieros (T-MEC 2019, Anexo IV). El capítulo del tratado relativo a SOE y monopolios designados contiene reglas para asegurar que las actividades de las SOE: (1) se mantengan en gran medida alineadas con consideraciones comerciales (Art. 22.4.1(a)); (2) no discriminen contra empresas o inversionistas extranjeros, ni entre ellos (Art. 22.4.1(b)); y (3) no proporcionen asistencia no comercial (préstamos, aportaciones en especie o crédito más barato) a otras entidades estatales que sean insolventes o no sujetas de crédito (Art. 22.6.1). La lista de México protege las actividades de cinco bancos de desarrollo, incluidos BANOBRAS y NAFIN, frente a estas obligaciones. Estas excepciones permiten a México apoyarse libremente en los préstamos y políticas de dichos bancos como impulsores de sus prioridades nacionales, respaldando a empresas mexicanas, otorgando trato preferencial a nacionales o empresas mexicanas y ofreciendo otros beneficios.

Desafíos a pesar de las excepciones negociadas por México

Aunque estas excepciones parecen estar funcionando bien para proteger algunos aspectos del marco de políticas del Plan, es posible que no siempre operen como se diseñó. En primer lugar, pese a la inclusión del Capítulo 8, que aparentemente prioriza la soberanía de México sobre sus



hidrocarburos, otros compromisos dentro del T-MEC, e incluso externos al tratado, debilitan esa apariencia. En segundo lugar, aunque los bancos nacionales de desarrollo están excluidos de las reglas aplicables a las empresas estatales, la CFE y PEMEX continúan sujetas a dichas disposiciones. Por último, la siguiente sección identifica cómo algunas de las características típicas de los acuerdos comerciales preferenciales de la “integración profunda” continúan representando obstáculos para futuras políticas del Plan.

El Capítulo 8 del T-MEC desempeña un papel interesante. Aunque parece favorecer el margen de maniobra de política pública de México, especialmente en lo relativo a su control sobre los recursos de combustibles fósiles, en realidad aporta poco e incluso podría distraer la atención de otros aspectos del acuerdo que restringen ese espacio (García Sánchez, 2022). En primer lugar, el capítulo reconoce explícitamente solo aquello que ya estaba implícitamente reconocido como algo natural. El lenguaje que establece que México conserva la “propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional” (T-MEC, 2019, art. 8.1(2)(b)) constituye un principio central del derecho constitucional mexicano desde que el país nacionalizó todas las compañías petroleras en la década de 1940 (Cossío Díaz y Cossío Barragán, 2017, pp. 6–7).

En segundo lugar, un artículo poco visible hacia el final del acuerdo limita el derecho de México a regular específicamente el sector energético al remitirse a sus “obligaciones paralelas en [sus] otros acuerdos comerciales y de inversión” (T-MEC, 2019, art. 32.11). Esto dirige la atención al acuerdo que México ratificó justo antes de renegociar el T-MEC: el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). De conformidad con el CPTPP, México asumió compromisos en los sectores de hidrocarburos y energía de conformidad con la legislación vigente en ese momento, incluidas las reformas realizadas en 2013 por el predecesor de AMLO, el presidente Enrique Peña Nieto (Cossío Díaz y Cossío Barragán, 2017, pp. 9–10; CPTPP, 2018). Entre otros cambios, el presidente Peña Nieto amplió el acceso de los inversionistas extranjeros a los sectores de energía y electricidad en México. Los Anexos I, II y IV del CPTPP hacen referencia a dichos cambios, consolidando indirectamente las reformas de 2013 (CPTPP 2019, Anexo I, México 20–24; Anexo II, México 3–4; Anexo IV, México 1–7). Además, como se indicó anteriormente, México decidió no excluir a la CFE y a PEMEX como entidades cubiertas en sus compromisos relacionados con las SOE (mientras que sí lo hizo con sus NDB), por lo que ambas siguen sujetas a normas que les exigen operar principalmente con criterios comerciales (a pesar de los recientes cambios legales en sentido contrario).

La principal consecuencia de estos compromisos en el CPTPP y el T-MEC es que México podría enfrentar impugnaciones legales si modifica su Constitución y las leyes que regulan los hidrocarburos, así como los sectores de energía y electricidad. De hecho, Canadá y Estados Unidos ya han presentado una controversia Estado-Estado contra México precisamente por esta situación. Tanto Estados Unidos como Canadá sostienen que los cambios a la Ley de la Industria Eléctrica de México, que priorizan a la CFE frente a los generadores privados de energía renovable en el acceso a la red eléctrica, así como los “permisos retrasados o denegados”, dificultan la operación de sus empresas (Woodford, 2023; MBN Staff, 2025). Aunque las consultas iniciales de este caso no han derivado en arbitraje, la controversia sigue sin resolverse y probablemente desempeñará un papel polémico en la próxima revisión del T-MEC.

Además de la amenaza de una controversia Estado-Estado, la estructura del mercado eléctrico mexicano también expone al país al riesgo de controversias inversionista-Estado (ISDS). Como se mencionó anteriormente, el T-MEC solo permite a un subconjunto de inversionistas acceder al conjunto completo de reclamaciones en materia de inversión: aquellos con contratos gubernamentales en sectores específicos, incluidos especialmente petróleo y gas y generación de energía eléctrica (T-MEC 2019, Anexo 14-E). Las reformas actuales del sector energético exigen que la CFE controle el 54 % de toda la generación eléctrica y el 100 % de la transmisión y distribución (Bierzwinsky et



al., 2025). En conjunto, esto significa que todos los inversionistas estadounidenses involucrados en la generación de electricidad en México tendrían acceso pleno al mecanismo ISDS, ya que necesariamente deben contar con un contrato con la CFE para la transmisión y distribución. Esta opción ya ha sido recomendada a inversionistas por algunos especialistas jurídicos (Jones Day, 2024).⁶

También existen otras políticas vigentes del Plan (aquellas no protegidas por excepciones negociadas) que corren el riesgo de enfrentar impugnaciones legales bajo el T-MEC en su forma actual, y posiblemente también fuera del contexto del T-MEC, ya sea en la OMC o mediante mecanismos nacionales de defensa comercial. Los subsidios condicionados, como aquellos que otorgan incentivos fiscales sujetos al volumen de exportación o a la compra de activos fijos en México, podrían considerarse subsidios prohibidos bajo las reglas de la OMC o requisitos de desempeño prohibidos en virtud del T-MEC. El acuerdo voluntario mediante el cual empresas mexicanas se comprometieron a incrementar el contenido local en los bienes vendidos al por menor recuerda a los “compromisos voluntarios” negociados por Canadá con empresas para garantizar su integración con la economía local. Esa política fue anulada por un panel del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por considerarse una violación al principio de trato nacional, ya que modificaba las condiciones de competencia para las importaciones rivales (*Canadá – FIRA*, 1983). Aunque en este caso las empresas objetivo son nacionales y no extranjeras, el efecto resultante de favorecer contenido local frente a contenido importado es similar.

A medida que se introduzcan nuevas políticas, podrían surgir obstáculos adicionales

Quizá más importante aún, muchos de los objetivos más centrales articulados en el Plan, como la relocalización de la manufactura, la sustitución de importaciones y el incremento del contenido nacional en diversos sectores, requieren políticas (todavía no desarrolladas explícitamente) que podrían enfrentar impugnaciones legales dentro del mecanismo de solución de controversias Estado-Estado del T-MEC, en controversias inversionista-Estado, o incluso en la OMC (véase la Tabla 1).

En primer lugar, las políticas de México orientadas a la relocalización de la manufactura, de modo que el país dependa menos de las importaciones, podrían requerir la introducción de nuevas barreras comerciales. De hecho, bajo el Plan ya se han previsto algunos incrementos arancelarios para los sectores de textiles y calzado, así como para productos químicos y petroquímicos. Si bien México cuenta con flexibilidad bajo las reglas de la OMC para aumentar aranceles en sectores estratégicos, ya que sus aranceles consolidados son, en promedio, mucho más altos que los aranceles aplicados⁷, una fuente importante de competencia en la mayoría de los bienes proviene de Estados Unidos, donde las tasas arancelarias efectivas son cero. Por ello, es poco probable que aranceles temporales y estratégicos que se apliquen a todos excepto a Estados Unidos y Canadá sean eficaces para proteger industrias nacientes o en dificultades. Además, apoyar directamente la producción nacional en sectores de alta tecnología, como VE, semiconductores y medicamentos, probablemente requerirá altos niveles de subsidios a la producción nacional. Aunque el T-MEC no contiene compromisos específicos sobre subsidios, Estados Unidos dispone de instrumentos nacionales de defensa comercial, los derechos compensatorios, que podrían utilizarse para contrarrestar cualquier aumento de competitividad que México logre demostrar en estos sectores (USITC, s.f.).

⁶ También debe señalarse que una empresa canadiense presentó una reclamación inversionista-Estado bajo el CPTPP por la decisión de México de revocar concesiones mineras de oro y plata previamente otorgadas a la empresa (Brouwer, 2024). Aunque este no es un caso relacionado con el sector energético, demuestra que las empresas canadienses siguen teniendo la capacidad de presentar reclamaciones contra México a través del CPTPP, e ilustra que el riesgo jurídico de México derivado de sus compromisos comerciales y de inversión no se limita al T-MEC.

⁷ El arancel consolidado promedio simple de México es del 36.2 %, mientras que su arancel aplicado promedio simple de nación más favorecida (NMF) es del 8.4 % (OMC, 2025).

Tabla 1: Objetivos de contenido local y sustitución de importaciones en el Plan

Objetivo de política	Mecanismo de política	Posibles barreras derivadas de compromisos comerciales
Incrementar el valor agregado de las exportaciones en 10 %	Requisitos de desempeño exportador para la manufactura nacional	Requisitos de desempeño prohibidos
Relanzar la marca “Hecho en México”: que 50 % del suministro y consumo nacional sea “Hecho en México”	Incentivos de contenido local para productores de bienes de consumo	- Principios de trato nacional - Requisitos de desempeño prohibidos
Incrementar al 15 % el contenido nacional en las cadenas globales de valor	Incentivos de contenido local en distintos sectores	
Incrementar el contenido nacional de los vehículos en 15 %	Incentivos de contenido local para automóviles y vehículos eléctricos	
Incrementar en 10 % el contenido local y regional de las exportaciones industriales	Incentivos de contenido local para el sector aeroespacial	
Incrementar en 15 % la manufactura nacional de productos farmacéuticos, suministros y dispositivos médicos	Incentivos de contenido local para el sector farmacéutico	
Incrementar la capacidad de producción nacional de derivados del etano	Subsidio industrial específico	- Impugnación de subsidios ante la OMC - Medidas de defensa comercial de EE. UU.
Reducir en 10 % la dependencia de importaciones de sensores, actuadores, controladores inteligentes, sistemas y componentes para VE, incluidas baterías	Barreras comerciales combinadas con subsidios industriales específicos	- Aranceles consolidados de la OMC - Impugnación de subsidios ante la OMC - Medidas de defensa comercial de EE. UU.
Sustituir 14 mil millones en importaciones de productos estratégicos, como polímeros avanzados, compuestos ligeros, materiales de refinación, metalmecánica, materiales de embalaje y componentes estructurales	Barreras comerciales combinadas con subsidios industriales específicos	- Aranceles consolidados de la OMC - Impugnación de subsidios ante la OMC - Medidas de defensa comercial de EE. UU.

Fuente: Gobierno de México 2025.

En segundo lugar, para garantizar que las empresas desarrollen cadenas de suministro nacionales, de forma que contribuyan con un 15 % de las cadenas globales de valor en sectores como VE, aeroespacial, electrónica y semiconductores, y aumenten los insumos nacionales en bienes de consumo en un 20 %, México probablemente tendrá que implementar requisitos de contenido local o fuertes incentivos al contenido local en dichos sectores. Políticas de este tipo han sido impugnadas ante la OMC durante décadas, especialmente en los sectores automotriz, de energías renovables y, más recientemente, de vehículos eléctricos (Wang, 2026). Y, pese a su carácter generalizado en muchos países, estas políticas violan claramente las disposiciones del T-MEC que prohíben los requisitos de desempeño, así como las reglas de trato nacional.

PLAN (Y ACCIÓN) MÉXICO: LA REVISIÓN DEL T-MEC Y LOS PRÓXIMOS PASOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE MÉXICO

A medida que México entra en esta revisión del T-MEC, enfrenta un contexto de negociación muy desafiante e impredecible. Por un lado, la presidenta Sheinbaum ha presentado un plan integral de desarrollo productivo que, si se implementa cuidadosamente, podría incrementar el bienestar de los



consumidores y la productividad en numerosos sectores de la economía. Por otro lado, el T-MEC representa un acuerdo del cual México no puede simplemente retirarse. Para garantizar que el tratado preserve el espacio de política pública necesario para cumplir los objetivos del Plan, el país debe mantener las excepciones y exclusiones existentes para contratación pública y SOE, además de impulsar la eliminación del mecanismo ISDS como recurso para inversionistas extranjeros.

A pesar de los desafíos que enfrenta la reforma de la legislación energética de México impulsada durante el gobierno de AMLO, muchas de las políticas ya adoptadas bajo el Plan son plenamente permisibles bajo el T-MEC, así como bajo otros compromisos comerciales de México. Las políticas que fortalecen e incentivan la capacitación laboral, reducen barreras administrativas y burocráticas a la inversión, y refuerzan la educación superior en sectores estratégicos no solo están permitidas, sino que son esenciales para un país que busca integrarse en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas globales de suministro. Las excepciones existentes que permiten preferencias para ciudadanos y empresas mexicanas en la contratación de electricidad, los proyectos de obra pública y los NDB también son fundamentales para vincular el crecimiento mexicano en empleo y productividad con el crecimiento económico general. Aunque preservar estas excepciones puede resultar especialmente complicado en el contexto de las consultas aún no resueltas iniciadas por Estados Unidos y Canadá, así como del interés continuo de Estados Unidos en el mercado energético mexicano, México debería convertir esta cuestión en una prioridad central de las negociaciones.

La segunda gran prioridad para preservar la autonomía de política pública de México sería lograr la eliminación total del ISDS de cualquier acuerdo futuro, tal como ya ocurre entre Canadá y Estados Unidos. Este segundo objetivo podría estar más alineado con las prioridades estadounidenses de lo que lo ha estado históricamente. A medida que Estados Unidos inicia las discusiones sobre la revisión del T-MEC, sus objetivos se centran en: (1) la relocalización de empleos manufactureros hacia Estados Unidos; (2) impedir que empresas y productos chinos accedan al mercado estadounidense a través de México; y (3) mantener acceso a sectores y productos clave como litio, maíz y, por supuesto, energía (USTR, 2026). Y aunque el acceso al mercado energético podría vincularse directamente con el acceso al mecanismo ISDS para inversionistas estadounidenses, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) no ha enfatizado ese mecanismo en los meses previos a estas negociaciones.

No obstante, es probable que sigan surgiendo obstáculos para futuras políticas. Políticas adicionales, como los requisitos de contenido local y los incentivos a la exportación que México necesitará para desarrollar una producción nacional de mayor valor agregado y aumentar su participación en las cadenas globales de valor, son, como se mencionó anteriormente, susceptibles de impugnación bajo las reglas del comercio internacional, tanto en el marco del T-MEC como ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (Acuerdo de TRIMs, 1994; Acuerdo de SCM, 1994). Aunque este tipo de instrumentos de política industrial han sido objeto de críticas, existe un precedente amplio y exitoso de su utilización, tanto en el Norte Global como en el Sur Global (Margarida y Reed, 2026; IRS, 2022; Dahl et al., 2026; SIA, 2025). Por ello, si México pretende materializar el Plan, tendrá que asumir ciertos riesgos, siguiendo el ejemplo de los países del Norte Global en sus acciones, aunque no necesariamente en su discurso.

La política industrial de México está bien diseñada para generar cambios perceptibles para la población mexicana en términos de consumo, salud y bienestar general. Preservar y ampliar el espacio de política pública dentro del T-MEC para permitir nuevas acciones gubernamentales brindará a México la oportunidad de dar el salto de desarrollo que busca, al mismo tiempo que reestructura su economía hacia una industria baja en carbono y energías renovables.



REFERENCIAS

- Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Acuerdo de SCM). 1994. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.
- Agreement on Trade-Related Investment Measures (Acuerdo de TRIMs). 1994. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims.pdf.
- Alarcón, Adriana. 2025. "Claudia Sheinbaum Unveils Plan México for Economic Growth." *Infrastructure & Sustainability. Mexico Business News*, January 13. <https://mexicobusiness.news/infrastructure/news/claudia-sheinbaum-unveils-plan-mexico-economic-growth>.
- Associated Press. 2026. "Mexico's Sheinbaum Pledges to Send Humanitarian Aid to Cuba." *World News. AP News* (Mexico City, Mexico), February 1. <https://apnews.com/article/mexico-cuba-sheinbaum-humanitarian-aid-oil-0cad2c4f270321c897dd54e094763235>.
- Bagwell, Kyle, Chad P. Bown, and Robert W. Staiger. 2016. "Is the WTO Passé?" *Journal of Economic Literature* 54 (4): 1125-231. <https://doi.org/10.1257/jel.20151192>.
- Bandara, Praveena. 2024. *Premature Specialization? The Export Re-Specialization Pattern of Mexico*. Global Economic Governance Initiative Working Paper No. 065. Global Development Policy Center. https://www.bu.edu/gdp/files/2024/10/GEGI_WP_065_FIN.pdf.
- Bandara, Praveena, Rachel Thrasher, Nathan (Yudong) Liu, and Alessandro Iaia. 2025. "Green Industrial Policies: Opportunities and Obstacles from the Global Trade and Investment Regime." *Climate Policy*, 1-15. <https://doi.org/10.1080/14693062.2025.2591880>.
- Bhagwati, Jagdish N. 2014. *The World Trading System at Risk*. Princeton University Press.
- Bierzwinsky, Raquel, Hernan González Estrada, and Carlos Campuzano. 2025. "Mexico Enacts New Laws for the Power Sector | Norton Rose Fulbright - March 2025." *Norton Rose Fulbright: Project Finance News-Wire*, March 27. <https://www.projectfinance.law/publications/mexico-enacts-new-laws-for-the-power-sector>.
- Bozmoski, Maria Fernanda and Valeria Villareal. 2025. "How Long Can Sheinbaum Keep Her First-Year Momentum Going in Mexico?" *Atlantic Council*, October 31. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/how-long-can-sheinbaum-keep-her-first-year-momentum-going-in-mexico/>.
- Brouwer, Erik. 2024. "Mexico Receives CPTPP Notice of Intent in Multi-Million-Dollar Mining Dispute." *Investment Arbitration Reporter: News*, March 15. <https://www.iareporter.com.ezproxy.bu.edu/articles/mexico-receives-notice-of-intent-in-multi-million-dollar-mining-dispute/>.
- Canada - Administration of the Foreign Investment Review Act (Canada - FIRA). 1983. Report of the Panel, L/5504 - 30S/140 (adopted 7 February 1984). Available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/82fira.pdf.
- Chang, Ha Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Business and Economics. Anthem Press. <https://anthempres.com/kicking-away-the-ladder-pb>.
- CICE. 2025. "Competitiveness Ranking | The Clean Industrial Capabilities Explorer by Net Zero Industrial Policy Lab." *The Clean Industrial Capabilities Explorer*. <https://cice.netzeropolicylab.com/interactive/competitiveness-ranking/>.
- Cossio Diaz, José Ramon, and José Ramon Cossio Barragan. 2017. *The Rule of Law and Mexico's Energy Reform: The New Energy System in the Mexican Constitution*. James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University. <https://www.bakerinstitute.org/research/new-energy-system-mexican-constitution>.
- CPTPP. 2018. "Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)." Government of Canada, December 30. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-tpa/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=eng>.



Dahl, Jordyn, Francesca Micheletti, and Aude Van den Hove. 2026. "The EU's Industrial Policy Goes Full China." *POLITICO* (Brussels), January 22. <https://www.politico.eu/article/eu-industrial-policy-goes-full-china/>.

Dougherty, Edward, and Luis Clouet. 2025. "Mexico's Energy Reform: A Return to State Control." *Herbert Smith Freehills Kramer | Global Law Firm*, April 11. <https://www.hsframer.com/notes/latamlaw/2025-posts/mexicos-energy-reform-a-return-to-state-control>.

Dutt, Devika, and Kevin P. Gallagher. 2020. *The Fiscal Impacts of Trade and Investment Treaties*. GEGI Working Paper No. 040. Global Development Policy Center. http://www.bu.edu/gdp/files/2020/07/GEGI_WorkingPaper_040_Final.pdf.

Gallagher, Kevin P., ed. 2005. *Putting Development First*. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/distributed/P/bo20851652.html>.

Garcia Sanchez, Guillermo J. 2022. "In the Name of Energy Sovereignty." *Boston College Law Review* (Rochester, NY) 63: 2475–538. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4037683>.

Geneva Trade Platform. 2021. *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*. June 9. https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/.

Gobierno de Mexico. 2025. *Plan México: Estrategia de Desarrollo Económico Equitativo y Sustentable Para La Prosperidad Compartida, Primer Borrador*. Gobierno de México. https://www.planmexico.gob.mx/assets/pdf/Plan_Mexico_PrimerBorrador.pdf.

Hart, David M. 2026. "What Canadian and Mexican EV Imports From China Mean for the United States." *Council on Foreign Relations*, February 9. <https://www.cfr.org/articles/what-canadian-and-mexican-ev-imports-from-china-mean-for-the-united-states>.

IRS. 2022. "Credits for New Electric Vehicles Purchased in 2022 or Before." Internal Revenue Service, IRS. <https://www.irs.gov/credits-deductions/credits-for-new-electric-vehicles-purchased-in-2022-or-before>.

Jones Day. 2024. "2024 Mexican Constitutional Reform Bill: Proposed Changes for Foreign Investors in the Electricity Sector." *JD Supra*, September 18. <https://www.jdsupra.com/legalnews/2024-mexican-constitutional-reform-bill-8656345/>.

Juhász, Réka. 2015. "What the Napoleonic Wars Teach Us about Protectionism." *World Economic Forum*, January 15. <https://www.weforum.org/stories/2015/01/what-the-napoleonic-wars-teach-us-about-protectionism/>.

Juhász, Réka, Nathan J. Lane, Emily Oehlsen, and Veronica C. Perez. 2025. "Measuring Industrial Policy: A Text-Based Approach." Working Paper No. 33895. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, June. <https://doi.org/10.3386/w33895>.

Kitamura, Kyla H., and Danielle Trachtenberg. 2026. *USMCA Joint Review: Process and Role of Congress*. Congressional Research Service Report No. R48787. Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48787>.

Lerman, Tara. 2026. "Mexico Imposes Tariffs on China To Curb 'Back Door' to U.S. Market." *ASI News*, January 9. <https://members.asicentral.com/news/industry-news/january-2026/mexico-imposes-tariffs-on-china-to-curb-back-door-to-us-market/>.

Lester, Simon. 2026. "China's Role in the USMCA Review." *Rice University's Baker Institute for Public Policy*, January 20. <https://www.bakerinstitute.org/research/chinas-role-usmca-review>.

López Ley, Regina. 2025. "Navigating Uncertainty: Trade Wars and Policy Shifts Could Roil the North American Economic Landscape." *Thomson Reuters Institute*, July 28. <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/international-trade-and-supply-chain/north-american-trade-wars/>.

- Margarida, Ana, and Tristan Reed. 2026. *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century*. Policy Research Reports. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/9f8098d5-fa1f-4c1b-97b5-f04262818bb3>.
- Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. World Bank Publications.
- MBN Staff. 2025. "SENER Issues Clarification on USMCA Dispute." *Energy. Mexico Business News* (Mexico City, Mexico), November 13. <https://mexicobusiness.news/energy/news/sener-issues-clarification-usmca-dispute>.
- Messerly, Megan. 2026. "'What the Hell Do We Do with This Issue': Mexico Confronts Trump's Cuba Pressure." *POLITICO* (Washington, D.C.), January 31. <https://www.politico.com/news/2026/01/31/trump-is-pressuring-cuba-its-putting-mexico-in-a-tough-spot-00758516>.
- Nikièma, Suzy H. 2014. *Performance Requirements in Investment Treaties*. Best Practices Series. International Institute for Sustainable Development (IISD). <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/best-practices-performance-requirements-investment-treaties-en.pdf>.
- Polaski, Sandra. 2026. *USMCA and the Need for a "Second Story" of Mexican Wages and Household Incomes*. Global Economic Governance Initiative Working Paper No. 072. Global Development Policy Center. <https://www.bu.edu/gdp/files/2026/01/GEGI-WP-072-FIN.pdf>.
- Reuters. 2025. "Mexico's Sheinbaum Says She and Trump Agreed to Extend Trade Deadline." *Economy. Al Jazeera* (Mexico City, Mexico), October 27. <https://www.aljazeera.com/economy/2025/10/27/mexicos-sheinbaum-says-she-and-trump-agreed-to-extend-trade-deadline>.
- Riviera Maya News. 2025. "22 Mega Brands Sign Agreement to Sell Made in Mexico Products." *Riviera Maya News*, May 16. <https://riviera-maya-news.com/22-mega-brands-sign-agreement-to-sell-made-in-mexico-products/2025.html>.
- Rodrik, Dani. 1993. "Trade and Industrial Policy Reform in Developing Countries: A Review of Recent Theory and Evidence." Working Paper No. 4417. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, August. <https://doi.org/10.3386/w4417>.
- Rodrik, Dani. 2012. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Reprint edition. W. W. Norton & Company.
- Rubio, Vanessa. 2025. "Sheinbaum's Triple Economic Dilemma." *Americas Quarterly*, December 8. <https://www.americasquarterly.org/article/sheinbaums-triple-economic-dilemma/>.
- SEMARNAT. 2025. *Actualización de La Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) 3.0 de México*. UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/NDC%203.0%20Me%CC%81xico_spanish.pdf.
- Serra, Narcis, and Joseph E. Stiglitz, eds. 2008. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. The Initiative for Policy Dialogue Series. Oxford University Press. <https://doi-org.ezproxy.bu.edu/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001>.
- SIA. 2025. *Semiconductor Technology Advancement & Research (STAR) Act*. SIA One-pager. Semiconductor Industry Association. <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2025/03/STAR-Act-HR-802-one-pager1.pdf>.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. *Globalization and Its Discontents*. 1 edition. W. W. Norton & Company.
- Thrasher, Rachel D, Sarah Sklar, and Kevin P. Gallagher. 2021. "Policy Space for Capital Flow Management: An Empirical Investigation." *Journal of International Economic Law* 24 (4): 779–98. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab040>.



Thrasher, Rachel Denae, and Kevin P. Gallagher. 2010. "21st Century Trade Agreements: Implications for Development Sovereignty." *Denver Journal of International Law and Policy* 38 (2): 313.

Thrasher, Rachel Denae, and Kevin P. Gallagher. 2014. "Defending Development Sovereignty: The Case for Industrial Policy and Financial Regulation in the Trading Regime." In *Rethinking Development Strategies After the Financial Crisis: Volume I: Making the Case for Policy Space*, edited by Alfredo Calcagno, Sebastian Dullien, Alejandro Marquez-Velazquez, Nicolas Maystre, and Jan Priewe. United Nations Conference on Trade and Development.

USITC. n.d. "Understanding Antidumping & Countervailing Duty Investigations." United States International Trade Commission. Accessed March 6, 2026. https://www.usitc.gov/press_room/usad.htm.

USMCA. 2019. "Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada." *Ustr.gov*, December 13. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

USTR. 2026. "The United States and Mexico Announce Next Steps in Bilateral Discussions in Advance of the USMCA Joint Review." United States Trade Representative: Press Releases, Washington, D.C., March 18. <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/march/united-states-and-mexico-announce-next-steps-bilateral-discussions-advance-usmca-joint-review>.

Vejares, Maximiliano, Renato H. De Gaspi, Tim Sahay, Cathy Wang, Jonas Goldman, and Allan Bentley. 2025. *Seizing Mexico's Green Industrial Opportunities in the Emerging Geopolitical Landscape: Mexico's Role in a World of Uncertainty*. Net Zero Industrial Policy Lab. <https://www.netzeropolicylab.com/mexico-green-opportunities>.

Vilela, Antonio. 2025. "Mexico Introduces 'Olinia,' First Local Electric Vehicle Manufacturer." *Latam Mobility*, January 7. <https://latamobility.com/en/mexico-introduces-olinia-first-local-electric-vehicle-manufacturer/>.

Vinopal, Courtney. 2019. "These 4 Changes Helped Trump and Democrats Agree to the USMCA Trade Deal." *Making Sense*. *PBS News: Making Sense*, December 11. <https://www.pbs.org/newshour/economy/making-sense/these-4-changes-helped-trump-and-democrats-agree-to-the-usmca-trade-deal>.

Vizcarra-Mendez, Reynaldo, Jonathan Edward Adams, and Milka Samantha Lopez-Tapia. 2025. "Mexico: New Law of Acquisitions, Leases and Services of the Public Sector and Amendments to the Public Works and Related Services Law." *Baker & McKenzie*, May 15. <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/investigations-compliance-ethics/mexico-new-law-of-acquisitions-leases-and-services-of-the-public-sector-and-amendments-to-the-public-works-and-related-services-law>.

Wang, Hanjie. 2026. *Geopolitics, Domestic Political Economy and the Rise of Localization Policies in the Global EV Industry*. GCI Working Paper No. 047. Global China Initiative, Boston University Global Development Policy Center. <https://www.bu.edu/gdp/files/2026/02/GCI-WP-47-Global-EV-2026-FIN.pdf>.

Woodford, Isabel. 2023. "Explainer: Why the U.S.-Mexico Energy Spat Is a Tough Nut to Crack." *Energy*. *Reuters* (Mexico City, Mexico), January 7. <https://www.reuters.com/business/energy/why-us-mexico-energy-spat-is-tough-nut-crack-2023-01-06/>.

Working Group on Trade, Investment Treaties and Access to Medicines. 2019. *Rethinking Trade Treaties and Access to Medicines: Toward a Policy Oriented Research Agenda*. Workshop Report. Global Development Policy Center. <http://www.bu.edu/gdp/files/2019/11/Trade-Report-2019-GDP-Center-3.pdf>.

WTO. 2025. "WTO Tariff and Trade Data: Integrated Database and Consolidated Tariff Schedule." Official Global Trade Database. <https://td.wto.org/en/profiles/mexico>.



Tabla A1: Tratados de comercio e inversión de México

Nombre del tratado	Cobertura	Partes	Año
ACE Ecuador-México	Bienes	Ecuador, México	1983
ACE México-Paraguay	Bienes	Paraguay, México	1984
Argentina-México	Bienes	Argentina, México	1987
Colombia-México	Bienes, servicios, inversión	Colombia, México	1995
TBI México-Suiza (1995)	Inversión	Suiza, México	1996
TBI Argentina-México (1996)	Inversión	Argentina, México	1998
Chile-México	Bienes, servicios, inversión	Chile, México	1999
TBI México-Países Bajos	Inversión	Países Bajos, México	1999
Unión Europea-México	Bienes, servicios, inversión	Unión Europea, México	2000
Israel-México	Bienes	Israel, México	2000
TBI Dinamarca-México	Inversión	Dinamarca, México	2000
TBI Finlandia-México	Inversión	Finlandia, México	2000
TBI Francia-México (1998)	Inversión	Francia, México	2000
TBI México-Portugal (1999)	Inversión	Portugal, México	2000
ACE México-Cuba	Bienes	Cuba, México	2001
AELC-México	Bienes, servicios, inversión	Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, México	2001
TBI Austria-México	Inversión	Austria, México	2001
TBI Alemania-México (1998)	Inversión	Alemania, México	2001
TBI México-Suecia (2000)	Inversión	Suecia, México	2001
TBI Italia-México	Inversión	Italia, México	2002
TBI República de Corea-México	Inversión	Corea, México	2002
TBI Cuba-México	Inversión	Cuba, México	2002
TBI Grecia-México (2000)	Inversión	Grecia, México	2002
TBI México-Uruguay (1999)	Inversión	Uruguay, México	2002
ACE Brasil-México	Bienes	Brasil, México	2003
TBI UEBL (Unión Económica Bélgica-Luxemburgo)-México (1998)	Inversión	Bélgica, Luxemburgo, México	2003
México-Uruguay	Bienes, servicios, inversión	Uruguay, México	2004
TBI República Checa-México	Inversión	República Checa, México	2004
Japón-México	Bienes, servicios, inversión	Japón, México	2005
TBI Islandia-México (2005)	Inversión	Islandia, México	2006
TBI México-Trinidad y Tobago (2006)	Inversión	Trinidad y Tobago, México	2007
TBI México-Reino Unido (2006)	Inversión	Reino Unido, México	2007
TBI México-España (2006)	Inversión	España, México	2008



GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE INITIATIVE

The Global Economic Governance Initiative (GEGI) is a research initiative at Boston University Global Development Policy Center. The GDP Center is a University wide center in partnership with the Frederick S. Pardee School for Global Studies. The Center's mission is to advance policy-oriented research for financial stability, human wellbeing, and environmental sustainability.

www.bu.edu/gdp

The views expressed in this Working Paper are strictly those of the author(s) and do not represent the position of Boston University, or the Global Development Policy Center.

Nombre del tratado	Cobertura	Partes
TBI Bielorrusia-México (2008)	Inversión	Bielorrusia, México
TBI China-México	Inversión	China, México
TBI México-Eslovaquia (2007)	Inversión	Eslovaquia, México
ACE México-Bolivia	Bienes	Bolivia, México
TBI México-Singapur (2009)	Inversión	Singapur, México
México-Centroamérica	Bienes, servicios, inversión	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México
Perú-México	Bienes, servicios, inversión	Perú, México
TBI Bahrein-México (2012)	Inversión	Bahrein, México
Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico	Bienes, servicios, inversión	Chile, Colombia, Perú, México
TLC México-Panamá	Bienes, servicios, inversión	Panamá, México
TBI Kuwait-México (2013)	Inversión	Kuwait, México
CPTPP	Bienes, servicios, inversión	Australia, Brunéi Darussalam, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Singapur, Reino Unido, Vietnam
TBI Brasil-México	Inversión	Brasil, México
México-EAU	Inversión	Emiratos Árabes Unidos, México
T-MEC	Bienes, servicios, inversión	Estados Unidos, Canadá, México
Acuerdo de Continuidad Comercial Reino Unido-México	Bienes, servicios, inversión	Reino Unido, México
TBI Hong Kong-México	Inversión	Hong Kong, México

Clave: TBI: Tratado bilateral de inversión, TLC: Tratado de libre comercio, ACE: Acuerdo de cooperación económica, AELC: Acuerdo Europeo de libre comercio.

Fuente: UNCTAD, 2026; OMC, 2026.