

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



SECTOR PRODUCTIVO VS. INSTITUCIONES EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL Y MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

MAURICIO OCHOA GALVÁN

DIRECTORA DE TESINA: DRA. LUZ MARÍA DE LA MORA SÁNCHEZ

MÉXICO, D.F. NOVIEMBRE, 2012

*A mis papás,
porque la fe que tienen en mí
es tan acentuada que debería
escribirse con tilde.*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo está terminado gracias a la Dra. Luz María de la Mora, quien desde un principio me dijo que estábamos juntos en esto y lo cumplió acompañándome a lo largo de todo el proceso: durante mis tropiezos y hasta la culminación. LuzMa no sólo me ayudó para tener una tesis concluida, sino que revivió mi interés por las RRII y redefinió el camino de mi carrera y mi vocación. Por la tesis, por la clase, por su inagotable apoyo, por todo: muchísimas gracias.

Son insuficientes las palabras para agradecer a mis papás. Todo lo que tengo, lo que soy y lo que llegaré a ser es a partir de sus enseñanzas. Han confiado en mí mucho más de lo que yo he confiado. Se queda mucho por agradecerles en el tintero. El resto, junto con ellos, se queda en mi corazón.

A mis abuelas; a Gabys, Lupita e Ignacio y a Chela por su apoyo incondicional.

Gracias al CIDE. Por aceptarme, por dejarme ir y recibirme de vuelta (gracias, Jorge Schiavon y Andreas Schedler). A Mauricio Tenorio, Luz María de la Mora y Estefanía Vela, porque con sus clases más de una hora de trayecto a la universidad valía la pena.

A Karen, por estar desde el principio, por seguir aquí y por todo lo que nos falta.
A Ale, porque lo que empezó con tenerte miedo ahora es miedo a no tenerte.

Porque las paredes acolchonadas se sobrellevan mejor en compañía, gracias a Andrea, Carlos, Isabel y Memo por hacer del panóptico una alma máter. Gracias también a Dany, a Frank y a la Venus. *Because I knew you, I have been changed for good.*

Aunque el hubiera no se conjuga en historia, agradezco a Martha Elena Venier, quien me enseñó todo lo que sé de redacción, y a Andrea Conde, por quien esta tesis *fala do Brasil*.

Agradezco a Suhayla Bazbaz, Carolina Garriga, José Antonio Aguilar y a Érika Ruiz por confiar en mí durante sus proyectos. *Obrigado também*, Aldo Arce.

Gracias a Gerardo Maldonado por los comentarios a esta tesis y a Álvaro Morcillo por la incansable revisión de la misma. Finalmente, gracias a Roberto Zedillo por leer y comentar todos y cada uno de los borradores de este trabajo con una ansiedad lingüística que tengo el gusto de compartir, al igual que su amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
SECCIÓN I. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA POLÍTICA COMERCIAL	5
SECCIÓN II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA: ¿DIVERSIFICAR O CONCENTRAR?	13
SECCIÓN III. POLÍTICAS COMERCIALES	28
POLÍTICA COMERCIAL BRASILEÑA	29
POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA	39
CONCLUSIONES: DE POLÍTICA COMERCIAL Y EL GATO DE CHESHIRE	46
BIBLIOGRAFÍA	48

SECTOR PRODUCTIVO VS. INSTITUCIONES EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL Y MÉXICO

Mauricio Ochoa Galván

“She ate a little bit, and said anxiously to herself, ‘Which way? Which way?’, holding her hand on the top of her head to feel which way it was growing, and she was quite surprised to find that she remained the same size: to be sure, this generally happens when one eats cake, but Alice had got so much into the way of expecting nothing but out-of-the-way things to happen, that it seemed quite dull and stupid for life to go on in the common way.”
-Lewis Carroll, *Alice’s Adventures in Wonderland*

Brasil y México son no sólo la sexta y la décimo cuarta economías más grandes del mundo en términos de su Producto Interno Bruto (PIB), sino también las dos más importantes de América Latina. Ambos son países emergentes y el camino para ser países desarrollados está un poco más avanzado que el de otros países de menor ingreso per cápita. De acuerdo con el reporte de HSBC, “The World in 2050”, las economías emergentes, en las próximas décadas, serán el motor del crecimiento económico y dominarán los mercados mundiales (Ward 2012). Brasil y México tuvieron épocas con buen desempeño económico el siglo pasado. El “milagro mexicano” tuvo lugar en la década de 1960; el brasileño, por su parte, ocurrió diez años más tarde. La economía de ambos países ha recorrido caminos y enfrentado obstáculos similares: entre 1950 y 1980 se basó en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, para después integrarse a los mercados mundiales por medio de reformas económicas de liberalización (Ortiz Mena L. N. y Siennes 2005; Maddison 1992).

La política comercial ha sido parte fundamental de sus respectivos modelos de desarrollo y crecimiento económicos. Aunque sus políticas comerciales son opuestas, sus tasas en términos de crecimiento anual son muy similares: 2.24% para México, en promedio, desde 1982 (inicio de apertura) hasta 2011 y 2.84%, en el mismo periodo, para Brasil. A partir de 1980, México y Brasil han mantenido políticas comerciales distintas. En términos generales, el primero es un país abierto hacia el exterior: el porcentaje de su comercio en términos de su PIB —también conocido como Índice de Apertura Comercial (IAC)— fue de 62.08% en

2010. Brasil, al contrario, es un país con una economía poco abierta y con mayores índices de protección. Para el mismo año, su IAC fue de 23.29%, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Desde finales de la década de 1980, México ha mantenido una política comercial orientada hacia las exportaciones; Brasil, por su parte, ha apostado por una política comercial dirigida a la protección de sectores específicos y a la defensa de su mercado y producción internos. Entonces, en países con retos de desarrollo y crecimiento económico semejantes, ¿qué explica la diferencia en el tipo de política comercial y cómo se explica que, aun con políticas comerciales opuestas, ambos países muestran tasas de crecimiento económico igualmente bajas?

En esta tesis se explora en qué medida México y Brasil son similares en los aspectos que generalmente se consideran clave al momento de definir una política comercial. Ambos cuentan con esquemas institucionales democráticos y desempeñan un papel importante en el sistema de comercio internacional; sin embargo, sus políticas comerciales son marcadamente diferentes, en tanto que sus niveles de integración con sus principales socios regionales —el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) para México y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para Brasil— son muy distintos. Si bien en ambos países los grupos de interés tienen un cierto nivel de influencia sobre la formulación de sus modelos comerciales, también es cierto que las instituciones del Estado han jugado un papel mucho más determinante en la definición de la política comercial (Fernández Ruiz y Schiavon Uriegas 2010). En esta tesis se pretende demostrar que los grupos de interés tanto en México como en Brasil han influido de una manera limitada en definir una política comercial abierta en México y una proteccionista en Brasil. La hipótesis es que las preferencias del sector productivo orientados a mercados de exportación, tienen incidencia en la formulación de la política comercial de un país; sin embargo, son las instituciones responsables de ésta las que definen en qué medida los intereses comerciales del sector productivo podrán prevalecer.

El argumento en esta tesis es que precisamente la política comercial se formula de acuerdo con las necesidades y demandas del sector exportador de cada país y, en caso de conflicto, prevalecen las preferencias de las instituciones responsables en la toma de decisiones comerciales del país. En efecto, las preferencias del sector productivo pueden explicar ciertas decisiones de política comercial; sin embargo, en los casos de México y Brasil las preferencias de liberalización o protección, respectivamente, no siempre han estado en consonancia con las preferencias del Ejecutivo, quien es el tomador final de las decisiones de política comercial. Llega un momento en que las instituciones que formulan las decisiones comerciales del país pueden aislar sus preferencias de las del sector productivo, aun cuando no sean congruentes con lo que podría asumirse como óptimo para el desarrollo de los productores nacionales. En este trabajo se verá cómo un sector exportador agrícola competitivo en Brasil no siempre ha visto una política liberalizadora que le permita abrir más mercados en el exterior, así como en México también sectores que han buscado protección (textil, confección, calzado o acero) no siempre han prevalecido en la definición de la política comercial. Consecuentemente, para entender a cabalidad el resultado de la política comercial resultante, es relevante analizar tanto las preferencias económicas del sector productivo, como el proyecto político de las instituciones encargadas de la política comercial.

En este sentido, la política comercial abierta en México se puede explicar como respuesta a su estructura de producción integrada a la de América del Norte, pero sobre todo porque las preferencias de las instituciones comerciales de México (Presidencia/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público) han coincidido con las necesidades del sector productivo y con el proyecto económico de liberalización y apertura implementado desde la década de 1980. La integración productiva de México con la industria norteamericana promovida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) da dinamismo al sector productivo (tanto de

manufactura como agropecuario) y marca el ritmo de crecimiento de su sector exportador. El sector productivo en México desarrolló una vocación exportadora hacia el mercado de EEUU que fue congruente con una política de apertura como se consolidó con el TLCAN. Los intereses de la planta productiva mexicana coincidieron con los de las instituciones del Ejecutivo.

En Brasil, la producción está orientada sobre todo a satisfacer la demanda interna, pues su crecimiento depende menos del sector externo y su industria, agricultura y sector minero atienden más al mercado interno que al externo —aunque en la última década se observa mayor participación de Brasil como exportador mundial, llegando al décimo sexto lugar, con 256 mil millones de dólares en 2011 (1.8% de las exportaciones mundiales). A pesar de este desarrollo del sector exportador brasileño, la formulación de la política comercial del país aún tiende a favorecer el desarrollo del mercado interno y a optar por medidas que lo protejan. Dado el tamaño de su mercado y su economía, Brasil basa su esquema productivo sobre todo en su mercado interno, por lo que una política comercial de integración regional podía complementar su mercado interno, pero el país no dependía de ella para impulsar a su sector productivo. La integración con el MERCOSUR es débil y más superficial y por tanto no es el factor determinante de la política comercial brasileña. El mercado común regional está definido según las demandas del mismo sector productivo brasileño y responde a las preferencias y prioridades políticas de la Presidencia y la Cancillería (Itamaraty) brasileñas (Moreira 2009, 19). En Brasil, la preferencia por proteger su mercado se explica más por el proyecto de nación de las instituciones políticas de Brasil, pues los intereses del sector productivo están dentro del mercado interno o en mercados más allá del Mercosur. La política comercial brasileña aún está subordinada al paradigma de autonomía que rige la política exterior: neutralizar las posibles amenazas contra el desarrollo económico y la capacidad industrial brasileña (Veiga 2009).

Para desarrollar el argumento, esta tesis se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se analizan las diferentes perspectivas teóricas que explican el tipo de política comercial que un país adopta. En la segunda sección se explican las características de los sectores exportadores de ambos países, dividiendo entre la oferta exportable y los destinos de exportación y en tres periodos distintos. En la tercera sección se examina la política comercial de México y Brasil, a partir del inicio de sus respectivas aperturas a mediados de la década de 1980. En la última sección se resumen los resultados encontrados y se señalan las fortalezas importantes en algunos sectores exportadores y potenciales áreas de aprovechamiento.

I. ANÁLISIS TEÓRICO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

La literatura que analiza la economía política de la política comercial abarca distintas perspectivas. La política comercial puede analizarse mediante las herramientas teóricas que ofrece la economía política. Las perspectivas analíticas para explicar el tipo de política comercial que adopta un país puede clasificarse en función de distintos elementos o actores involucrados en su definición: primero, la capacidad de influencia de los grupos de interés en función de su habilidad para asegurar que sus preferencias comerciales se vean reflejadas en el tipo de política comercial que un país adopta. Desde esta perspectiva, la apertura comercial se da para asegurar mercados en el exterior; o bien, se establecen medidas proteccionistas que blinden a los grupos de interés locales ante la competencia proveniente de abrir el comercio. El énfasis se orienta en distintos actores sociales, sin considerar a las instituciones del Estado —a las que generalmente se asume como actores pasivos que responden a las demandas de grupos de interés que presionan por la política comercial que responda a sus intereses (Rodrik 1994; Stolper y Samuelson 1941; Milner 1999).

Una segunda perspectiva, se enfoca en las instituciones y su nivel de autonomía lo que explica la política comercial como resultado del efecto que las instituciones tienen en la

formulación de las políticas comerciales, particularmente en la relación que existe entre democracia y apertura comercial (Mansfield, Milner, and Rosendorff 2000). Desde este análisis la política comercial sólo se puede explicar por el tipo de mecanismos institucionales que existen para definir las preferencias de un país. Igualmente, las instituciones actúan como un filtro de las preferencias de sectores y grupos de interés y sólo permiten el acceso a aquéllas que son congruentes con las preferencias institucionales. De acuerdo con la última perspectiva, las instituciones internacionales limitan el margen de acción de los actores políticos, pues éstas definen reglas y obligaciones que buscan promover el comercio (Busch y Mansfield 2010; Haggard 1995; Milner 1999, 98–9).

En las explicaciones de carácter económico se han intentado explicar los flujos comerciales de determinados bienes o servicios a partir del análisis de ventajas comparativas y competitivas, así como el incremento de rentabilidad y optimización de recursos. Además, se han prestado especial atención a la búsqueda de eficiencias y la eliminación de las barreras al comercio (Milner 1999, 92). Si los beneficios del libre comercio son innegables, ¿por qué los países adoptan políticas proteccionistas? Es difícil resumir los distintos motivos por los que un gobierno puede otorgar protección a un sector, pero los más frecuentes se centran en las preferencias de los actores nacionales que pugnan por protección para mantener beneficios en sectores que se consideran estratégicos. La protección a veces se acepta como una forma de fortalecer sectores que posteriormente estarán en posición de competir. Esta protección entonces se ve como una transición hacia el libre comercio. Si se acepta que los beneficios del comercio son innegables, cualquier protección que no sea transitoria reduce el bienestar del conjunto de una economía (Krugman y Obstfeld 2011, 183, 187).

De acuerdo con la perspectiva de los politólogos, desde la década de 1980 se ha intentado explicar por qué algunos países liberalizan sus economías y otros no. El supuesto principal del que parten es que la protección de la economía es una tendencia generalizada y

por ello buscan resolver la paradoja de las medidas de apertura. La propensión a la liberalización comercial no se ha podido explicar del todo ya que las predicciones de estas teorías apuntarían a que el proteccionismo sea la tendencia prevaleciente en la economía mundial (Milner 1999, 93). El tipo de política comercial que adopte un país dependerá no sólo de la distribución de los factores, sino también de las preferencias de los actores, cómo éstas pueden canalizarse por medio de las instituciones nacionales y los potenciales resultados de una política comercial abierta o cerrada.

Las discusiones teóricas, en general, argumentan que la apertura al comercio permitirá alcanzar altas tasas de crecimiento. Durante la década de 1980 y por medio del *Consenso de Washington*, se buscó impulsar el desarrollo —particularmente con políticas económicas diseñadas para los países latinoamericanos— por medio de reformas, entre las que se encontraban la liberalización comercial mediante la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas y monopolios estatales, desregulación de mercados y protección de la propiedad privada (Williamson 1990).

¿Qué implica, entonces, una política comercial? Ante todo una política comercial tiene efectos redistributivos sobre el ingreso. El comercio internacional puede tener efectos adversos en los dueños de los recursos que se utilizan específicamente en los productos que compiten con las importaciones; es decir, aquéllos que no tienen una opción alternativa de empleo en otras industrias (Krugman y Obstfeld 2011, 4). Los sectores productivos tienen la posibilidad de aumentar sus ingresos al volverse más eficientes. Cuando un gobierno aumenta o reduce la protección comercial, diversos intereses pueden resultar afectados. Elevar los aranceles a las exportaciones tiene efectos crecientes en sus precios, lo que significa mayores ingresos para los productores, quienes suministrarán sus bienes a precios mayores que en el libre mercado. Además de aumentar la producción nacional, el arancel reduce el consumo

interno y las importaciones en comparación con los precios de libre comercio. El Gobierno, finalmente, tendrá más ingresos como resultado de mayor recaudación fiscal. La política comercial tiene incidencia en distintos sectores y actores que buscarán el mayor beneficio posible (Flores 1998, 29–30; Krugman y Obstfeld 2011, 187–9).

Helen V. Milner (1999) señala tres resultados principales de la apertura comercial. Primero, aumento significativo del comercio intra-industrial —intercambio de bienes entre la misma industria—, el cual representa entre 55 y 75% del comercio de las naciones industriales avanzadas e implica disminución en los costos de algunos sectores y mayores ganancias del comercio; segundo, el comercio intrafirmas —transferencia de bienes dentro de una compañía a través de las fronteras nacionales. Finalmente, la apertura comercial también ha llevado a un aumento considerable en los flujos comerciales dentro de los distintos esquemas de integración regional, a partir de la firma de acuerdos de integración como el TLCAN o el MERCOSUR.

Ahora bien, algunos modelos que buscan explicar la política comercial se han centrado en los grupos de interés que presionan al gobierno para que establezca medidas —de liberalización o proteccionistas— con el fin de aumentar sus ingresos. Desde Adam Smith, que reconoció la influencia de los empresarios en la búsqueda de liberalización de la economía, el análisis de política comercial ha pretendido definir cuáles son los grupos que buscan la apertura o la protección ante los mercados extranjeros y bajo qué condiciones tienen mayor incidencia en la formulación de la política comercial. La división principal de estos análisis es entre factores y sectores.

Los análisis factoriales de comercio internacional se basan, generalmente, en el teorema propuesto por Wolfgang Stolper y Paul Samuelson en 1941, que estipula que los factores de producción tienen movilidad inter-sectorial. Cuando se establecen medidas de liberalización comercial, los factores abundantes tienen más ingresos, contrario a los sectores

que utilizan poco algún factor. Entonces, los factores escasos pugnarán por medidas proteccionistas y los sectores que utilicen factores de producción de manera abundante optarán por medidas de liberalización (Krugman y Obstfeld 2011, 59).

Ronald Rogowski (1990) expandió el modelo de Stolper-Samuelson y predijo que la exposición al comercio implica aumento en conflictos de clase o conflictos urbanos, según sea la distribución de los factores en el país. Para los casos mexicano y brasileño, las predicciones de los análisis factoriales no se cumplen: los sectores que utilizan mano de obra —factor abundante en ambos países—, el manufacturero tradicional y el agropecuario, por ejemplo, no han exigido medidas de liberalización. De hecho, el resultado ha sido precisamente inverso. Sectores como el de confección o el calzado, en México, o el automotriz —aunque menos intenso en mano de obra—, en Brasil, son los que reclaman medidas proteccionistas a sus respectivos gobiernos. Manuel Pastor y Carol Wise (1994, 465) descartan la posibilidad de analizar la liberalización en México de acuerdo con el modelo de Rogowski considerando que, durante la implementación de apertura económica, los propietarios de capital estaban divididos entre aquellos que optaban por el modelo de sustitución de importaciones (que beneficiaba al mercado doméstico) y los que proponían el modelo de liberalización comercial. Los trabajadores, en cambio, preferían la opción proteccionista, en contra de lo que indicaría el modelo de distribución de factores.

Los análisis sectoriales, por su parte, basan las preferencias comerciales de las empresas en los supuestos establecidos en el modelo de Ricardo-Viner, el cual asume que al menos uno de los factores de producción es inamovible. Los propietarios de los factores relacionados con sectores importadores pierden con la liberalización comercial, mientras que los sectores orientados a la exportación obtienen ganancias de la apertura; no obstante, cabe preguntarse si los modelos de preferencias comerciales pueden explicar por sí solos la tendencia a la liberalización. De acuerdo con Dani Rodrik (1994, 78), las consecuencias

distributivas de la política comercial son tan sólo una parte fundamental para entender el comercio. El autor señala que los contextos macroeconómico o internacional, específicamente las crisis de la década de 1980, pueden haber contribuido a aumentar las medidas liberalizadoras de la economía ya que la reestructuración de la economía puede tener preeminencia sobre los efectos redistributivos del comercio. Paradójicamente, el aumento sustantivo de los flujos comerciales ha modificado el equilibrio entre los actores que se benefician del libre comercio y los que resultan perjudicados, lo que implica mayores costos al momento de establecer medidas proteccionistas (Milner 1999, 97).

También, condiciones exógenas a los países han fomentado el libre comercio, por ejemplo, las crisis financieras. Una debacle económica puede llevar a problemas en el déficit gubernamental, lo que implica menos subsidios para industrias nacionales, favoreciendo entonces a empresas orientadas a las exportaciones por encima de las industrias poco competitivas (Haggard 1995, 16–9). De igual manera, la liberalización comercial también ha formado parte de reformas diseñadas para combatir las crisis económicas (Hernández Trillo y Esquivel 2009; Pinheiro, Bonelli y Pessõa 2009). Con respecto a las crisis económicas, existe debate acerca de los resultados que se pueden suscitar. Mientras una parte de los analistas atribuye la liberalización comercial a recesiones económicas, otra señala que los problemas financieros pueden aumentar las peticiones de proteccionismo dentro del país (Milner 1999, 98–100).

Sin embargo, la liberalización a partir de la década de 1980 dependió también de la flexibilidad de las instituciones y la incidencia que éstas tuvieron en los tomadores de decisiones de política comercial. Rodrik (1992, 89; 1994, 79), por ejemplo, señala que los momentos de crisis permiten reformas radicales que habrían sido impensables en contextos de estabilidad. Las ganancias que se obtendrían a partir de la recuperación de la economía superaban los costos distributivos que implica la liberalización. Haggard (1995, 16–19) indica

que las crisis limitan los márgenes de maniobra de los líderes políticos y que éstos son casi obligados a liberalizar el comercio debido a la falta de opciones y a presiones internacionales.

De la misma forma, existen diferentes puntos de vista con respecto a la incidencia del tipo de cambio en la liberalización comercial. Busch y Mansfield (2010) destacan que la apreciación del tipo de cambio puede incrementar las medidas proteccionistas ya que implican incrementos en las importaciones y disminución de las exportaciones, lo que afecta la balanza comercial del país. Rodrik (1994, 73), por su parte, señala que una devaluación de la moneda permite que tanto los sectores exportadores como los importadores se beneficien del efecto que ésta tiene en los precios de los bienes.

Ahora bien, los beneficiarios de un cambio en el valor de los productos no son únicamente los productores. Parte de la literatura de política comercial se ha centrado también en la incidencia que los actores nacionales pueden tener en el libre comercio. Los consumidores, por ejemplo, se benefician de la disminución en los precios y de mayor diversidad en la oferta de productos. Al recibir estos beneficios, son más propensos a apoyar las reformas de liberalización (Milner 1999, 98).

De igual manera, existen discusiones que atribuyen la implementación de medidas liberalizadoras a las preferencias personales de los políticos. El ex presidente Fernando Henrique Cardoso es un ejemplo del caso brasileño. Durante la década de 1970 fue un férreo defensor de la teoría de la dependencia y del modelo de sustitución de importaciones, ambos como contrapeso al mundo capitalista. Dos décadas después, y en un contexto nacional distinto, asumió la presidencia y fue de los principales promotores de las reformas económicas, incluyendo la liberalización comercial (Milner 1999, 98). En México, Pastor y Wise (1994, 469–70) destacan que, durante la implementación de medidas de liberalización hubo un cambio significativo en la ideología de los actores políticos y económicos.

Actualmente hay consenso con respecto a la inviabilidad del proteccionismo que caracterizó el modelo previo a la liberalización. De igual manera, este compromiso con la apertura lo compartieron no sólo los tomadores de decisiones, sino también actores de sectores clave que tenían incidencia en la definición de la política económica. Los autores, no obstante, indican que el consenso ideológico es insuficiente para incidir en las decisiones. Para que exista una implementación exitosa de determinada política, los valores tienen que coincidir con un contexto y estructura que permita la ejecución de la misma. Por ejemplo, en México, las medidas neoliberales se implementaron durante un contexto altamente presidencialista y con poca rendición de cuentas, lo cual facilitó la consolidación de la apertura económica.

Finalmente, resulta importante destacar el argumento de Helen V. Milner y David B. Yoffie (1989, 240–1), quienes señalan el problema de limitar el análisis de los intereses que estructuran la política comercial a un esquema únicamente nacional. Los autores analizan las preferencias de las empresas por una política determinada y la influencia de éstas en la definición de la política comercial. De acuerdo con Milner y Yoffie, normalmente hay dos resultados relevantes de la interacción de las empresas en la definición de política comercial: primero, las industrias manufactureras tienen preferencias dicotómicas. Algunas optan por el proteccionismo, mientras otras eligen el libre comercio. En segundo lugar, las empresas que compiten con las importaciones generalmente optan por proteccionismo y las empresas multinacionales y aquéllas que dependen de las exportaciones apoyan la apertura comercial.

La contribución principal de los autores es señalar que hay una tercera opción en las preferencias de las empresas: la política comercial “estratégica”, según la cual habrá demanda por protección siempre y cuando los mercados extranjeros también estén protegidos. Si el acceso a mercados extranjeros está impedido por subsidios o protección gubernamental de los demás países, las preferencias de las empresas nacionales se basarán en la protección de sus

contrapartes transfronterizas. Las decisiones de política comercial, entonces, están determinadas por las acciones que emprendan los otros participantes del comercio.

Muchos son, por tanto, los elementos que intervienen en la formulación de la política comercial de un país, desde grupos de interés, factores de producción, ideologías e instituciones. Sin embargo, esta diversidad de enfoques utilizados para analizar la economía política de la política comercial muestran sus propios límites para explicar por qué México y Brasil mantienen cada uno políticas comerciales divergentes aún cuando en ambos países existen grupos de interés tanto con preferencias liberalizadoras como proteccionistas. En la siguiente sección se discuten las estructuras particulares del sector productivo de Brasil y México y cómo éstas han cambiado desde los inicios de sus respectivas aperturas comerciales.

II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA: ¿DIVERSIFICAR O CONCENTRAR?

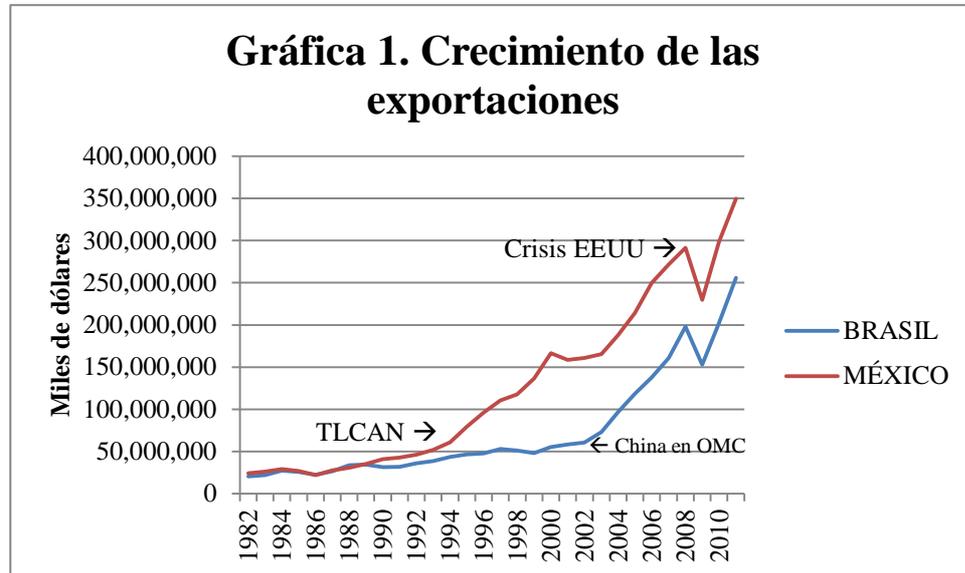
El diseño de la política comercial no se establece sólo como resultado de las preferencias de los actores y las restricciones a las que se enfrenten. Las preferencias se pueden determinar de acuerdo con la identificación de incentivos políticos, búsqueda de incremento de la rentabilidad de un sector determinado o la identificación con un interés nacional. Las preferencias institucionales y/o del Estados, sin embargo, son las que realmente determinan el tipo de política comercial que se adopta. En un régimen en el que la toma de decisiones está centralizada en el Ejecutivo es más fácil imponer políticas que no necesariamente satisfagan al sector productivo nacional lo que contrasta con los regímenes en los que el proceso decisorio está repartido entre los respectivos poderes (Flores 1998, 36). Fernández y Schiavon (2010) señalan que, en México y Brasil, las medidas de apertura se establecieron de manera relativamente sencilla debido a la centralización del proceso de toma de decisiones en ambos países. En México, en los años ochenta y hasta 1997 el PRI tenía el dominio de las Cámaras y podía decidir el eje de la reestructuración económica; en Brasil, a pesar de tener que establecer

coaliciones debido a la falta de mayoría en el Congreso, la toma de decisiones estaba centralizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores (*Itamaraty*) y el Presidente, lo que permitía hacer los ajustes de apertura, sin que los grupos de interés pudieran ejercer suficiente presión para incidir en el modelo comercial.

En ambos casos las instituciones políticas definieron la apertura de ambos países. Esta relación puede además combinarse con los otros modelos que predicen la formulación de política comercial a partir de sectores. Como ya se mencionó, Rogowski (1990) y Stolper y Samuelson (1941), predicen que la distribución de los factores es la que lleva a determinados sectores a presionar para la liberalización comercial. Autores como Destler, Odell y Elliott (1987) o Milner y Yoffie (1989) han destacado el interés de las empresas orientadas a las exportaciones en que el Estado establezca medidas que promuevan el libre cambio. Para estas corporaciones, las barreras al comercio implican costos para su producción y por ello promoverán la implementación de medidas de apertura, como parte de su estrategia para maximizar sus beneficios. Igualmente, los sectores que temen verse afectados por la competencia del exterior buscarán que se adopten medidas proteccionistas. Sin embargo, estos elementos no son suficientes para explicar el tipo de política comercial que han adoptado tanto Brasil como México.

El desempeño del comercio mexicano y brasileño ha sido más o menos constante a lo largo de las últimas décadas. A pesar de los respectivos procesos de apertura, las características de sus plataformas de exportación no han tenido cambios significativos. Según cifras de la OMC, el comercio de ambos países ha crecido a ritmos disímiles: entre 1982 y 1994, las exportaciones brasileñas crecieron anualmente 7.25%, comparado con 10.38% de México; entre 1995 y 2001 —periodo de implementación de los principales esquemas de integración de cada país—, Brasil tuvo un crecimiento promedio anual de 4.02% en sus exportaciones y las de México continuaron con un aumento anual de 10.97%. Finalmente,

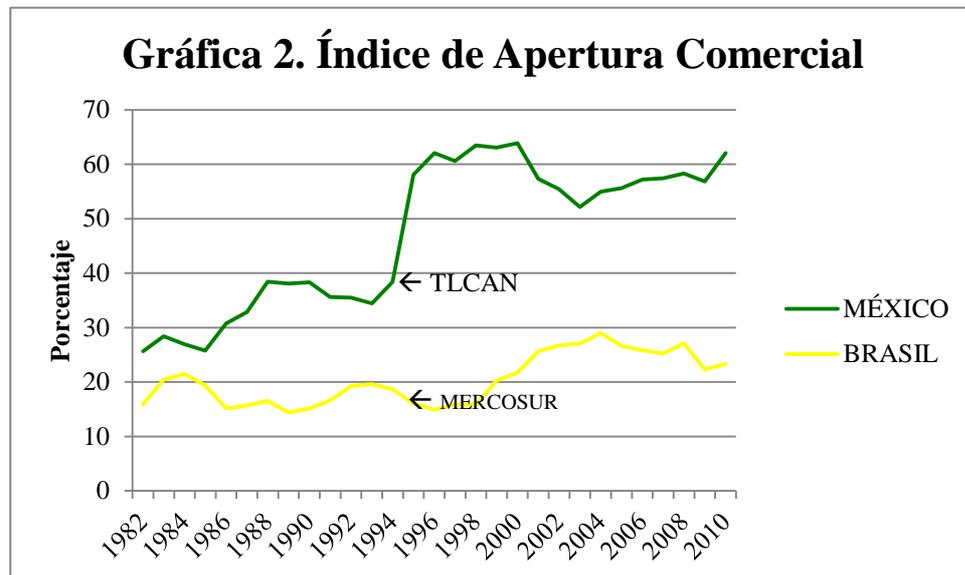
entre 2002 y 2010, el crecimiento de las exportaciones brasileñas, a pesar de experimentar un retroceso importante en 2008 a raíz de la crisis financiera estadounidense, se disparó a 18.67%, en promedio, contra 9.89% en México.



Elaboración propia con datos de la Organización Mundial del Comercio

En términos del IAC, entre 1982 y 1994 —años de inicio de las respectivas medidas de liberalización de la economía— el comercio, en términos del PIB, de Brasil fue de 17.55%, comparado con 33.01% de México, durante el mismo periodo. De 1995 a 2001, el IAC de Brasil no tuvo cambios significativos con respecto al periodo anterior y fue de únicamente 18.61%, a pesar de la entrada en vigor del MERCOSUR. En México, a diferencia del país sudamericano, sí hubo efectos importantes en la apertura a partir del TLCAN, con un Índice promedio de 61.22% (casi el doble que el periodo anterior). Finalmente, desde 2002 hasta 2010, la apertura comercial brasileña tuvo un aumento considerable a 25.9%; la mexicana, por su parte, tuvo un pequeño retroceso a 56.68%. Desde estos datos se puede comenzar a dilucidar tendencias que han seguido ambos países en sus respectivas políticas comercial. Por ejemplo, la integración de Brasil con sus socios comerciales en el MERCOSUR no impulsó el ritmo de crecimiento de sus exportaciones. En México la situación es distinta: la entrada en

vigor del TLCAN en 1994 redefinió la apertura comercial del país, casi duplicándola (Esquivel 2010, 43).



Elaboración propia con datos de la Organización Mundial del Comercio

La dinámica del proteccionismo indica que cuanto más vulnerable sea una industria a la competencia del exterior, más probable es que pretenda tener incidencia en la definición de la política comercial de un país (Krugman y Obstfeld 2011, 222). Toda vez que ingresen al país productos extranjeros, el precio de los productos nacionales disminuirá y, con él, los beneficios económicos de las empresas involucradas en su producción. Éstas pugnarán por medidas proteccionistas por parte del gobierno. En la literatura que discute el crecimiento se ha defendido que la eliminación de las barreras al flujo de bienes, capital e ideas tiene efectos positivos en el desarrollo económico con el incremento en la productividad total de los factores, todo ello mediante el aumento de la capacidad del país de imitar los avances tecnológicos de economías más desarrolladas (Grossman y Helpman 1991, 8; Nielson 2003, 471). Liberalizar la economía significa permitir a la industria nacional, por medio de importaciones de bienes e insumos más baratos y acceso a modernización tecnológica, lo que

debe elevar el bienestar de la población. Estas mejoras en el sector exportador tienden a traducirse en crecimiento económico (Arbache 2004).

Es importante destacar que el ingreso de productos extranjeros en un país no sólo tiene implicaciones en los precios de productos nacionales, sino que es una muestra de la rentabilidad del mercado interno. Mientras mayor sea éste —como en el caso de Brasil—, se esperarían más presiones proteccionistas por parte de los productores nacionales para evitar el ingreso de empresas extranjeras que los puedan desplazar del mercado. En un país en que la industria nacional esté orientada a la exportación, el resultado previsible sería la promoción de competitividad en los mercados internacionales (Flores 1998, 34–5; Milner y Yoffie 1989, 239).

El sector automotriz de México es un buen ejemplo de que este supuesto se cumple; 80.7% de la producción de vehículos mexicanos se exporta a otros países. Las empresas productoras de autos en México han adecuado sus estrategias productivas al proceso de apertura. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) actualmente 17.3% de las exportaciones de México consiste en automóviles. La industria automotriz mexicana se dedica a satisfacer los mercados extranjeros; la brasileña está orientada a satisfacer el mercado interno brasileño —sólo representa 6% de las exportaciones y únicamente 15.88% de la producción de autos en Brasil está destinada para mercados transfronterizos ("Brazil, Mexico and Trade: Two Ways to Make a Car", *The Economist*, 2012).¹

El sector petrolero, sin embargo, es un caso paradójico que contradice lo estipulado en los modelos sectoriales y corporativos. Durante los inicios de la apertura comercial, el petróleo era abundante en la distribución de factores en México. Entre 1982 y 1994 las exportaciones de petróleo y sus derivados fue de 31.74%, únicamente superadas por las manufacturas, con

¹ Los datos se obtuvieron del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la base de datos comerciales (CEPALSTAT) la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

45.91%. Se esperaría que las preferencias del sector petrolero se inclinarían hacia la liberalización comercial y a la promoción de las exportaciones. Los resultados son ambivalentes. Por un lado, la apertura comercial efectivamente tuvo marcada profundización desde 1982; sin embargo, las exportaciones totales tuvieron incremento constante a lo largo de las últimas décadas, pero particularmente las petroleras han disminuido considerablemente: a 10.14% en promedio de 1995 y 2001 —menos de un tercio que en la década anterior— y con una recuperación a 14.91% de 2002 a 2010. PEMEX no tiene oportunidad de abrir sus mercados debido a las restricciones que la Constitución Mexicana impone. Mientras existan barreras institucionales las preferencias de los sectores o las corporaciones se ven restringidas al momento de incidir en la política comercial. Si bien las preferencias de los sectores pueden indicar las posibles fuentes de aprovechamiento, el desarrollo podrá ser posible siempre y cuando la proyección de las instituciones tomadoras de decisiones coincida con la visión de crecimiento que tenga el sector productivo.

El sector agropecuario de Brasil es otro caso en el que las preferencias de los sectores no coinciden con las decisiones de política comercial. Desde principios del siglo XXI, las exportaciones brasileñas de *commodities* han aumentado considerablemente. Entre 2000 y 2005 el sector agropecuario creció a una tasa anual de 16%. Brasil es el primer exportador mundial de azúcar, etanol, café y otros productos primarios. Generalmente se atribuye el crecimiento del sector primario a la cada vez mayor demanda de China por estos productos, más desde su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001 (Veiga 2009). La demanda china se traduce en aumento del precio de estos productos y, por ende, en necesidad de redefinición de la estrategia comercial brasileña.

De igual manera, en la política comercial de Brasil, dependiente de las decisiones de política comercial, priman los acuerdos con países en desarrollo en lugar de los mercados de países desarrollados. El sector agropecuario se fortaleció con una incipiente apertura brasileña

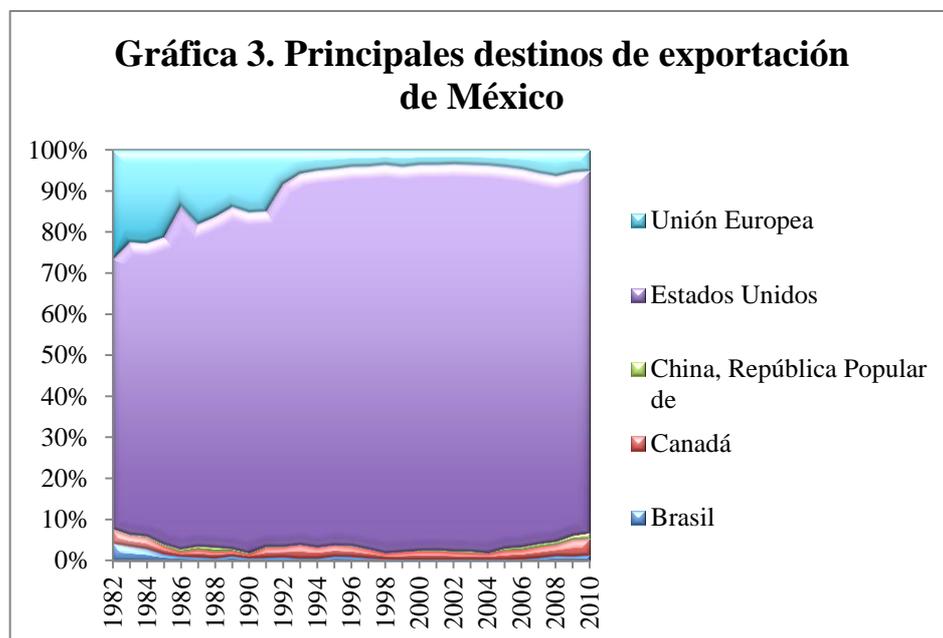
y ha conseguido acceder a los mercados internacionales con éxito. Para Brasil, el caso agropecuario ha tenido resultados circulares. El tímido proceso de apertura tuvo efectos positivos en la competitividad de las exportaciones agrícolas que, debido al aumento de sus precios y a su mayor demanda, ha promovido que los actores involucrados en el sector exportador presionen para que el gobierno brasileño profundice la apertura comercial y busque negociar acuerdos comerciales preferenciales. El dinamismo exportador de estos sectores hace que con el tiempo tengan más incidencia en el proceso de toma de decisiones de política comercial. En el caso brasileño, a pesar de tener un sistema centralizado de decisión de política comercial, los sectores interesados en la formulación de la política comercial han pugnado por tener cada vez más participación en el proceso de toma de decisiones comerciales.

Por tanto, ¿qué es lo que tiene preeminencia en la formulación de las políticas comerciales mexicana y brasileña? Una crítica muy importante que suele hacerse a la política comercial de México es que ha tenido como efecto una fuerte concentración de sus exportaciones en Estados Unidos. Más de 80% de éstas tiene como destino el vecino del norte. Ello implica no sólo una alta dependencia del crecimiento mexicano de las importaciones estadounidenses, también permite analizar qué sectores podrían tener incidencia en la definición de la política comercial del país.

Como señala Gustavo Vega (2010), de 1986 a 2008, las exportaciones de manufacturas tuvieron una tasa de crecimiento mayor a la del PIB, lo que implica que este sector se convirtió en el motor del producto interno. La industria manufacturera mexicana no sólo se ha beneficiado de ser el sector que más exporta al extranjero, sino que también ha aprovechado el fácil acceso a insumos extranjeros a menor precio, lo que reduce el costo de producción y promueve la competitividad del sector en el mercado (De la Mora 2011, 9). Además, toda vez que el sector exportador es el principal proveedor de divisas extranjeras, si éste se debilita, las

divisas necesarias para costear las importaciones mexicanas que se requieren para el crecimiento de toda la economía, no sólo del sector exportador (Fernández 2010, 142).

El comercio mexicano tiene un destino principal y un sector preeminente de sus exportaciones. A partir de las gráficas de destinos y productos de las exportaciones de México² se puede observar que la política comercial se ha consolidado, a lo largo de los tres períodos señalados, para concentrarse en el mercado que representa tanto Estados Unidos como sus importaciones manufactureras.

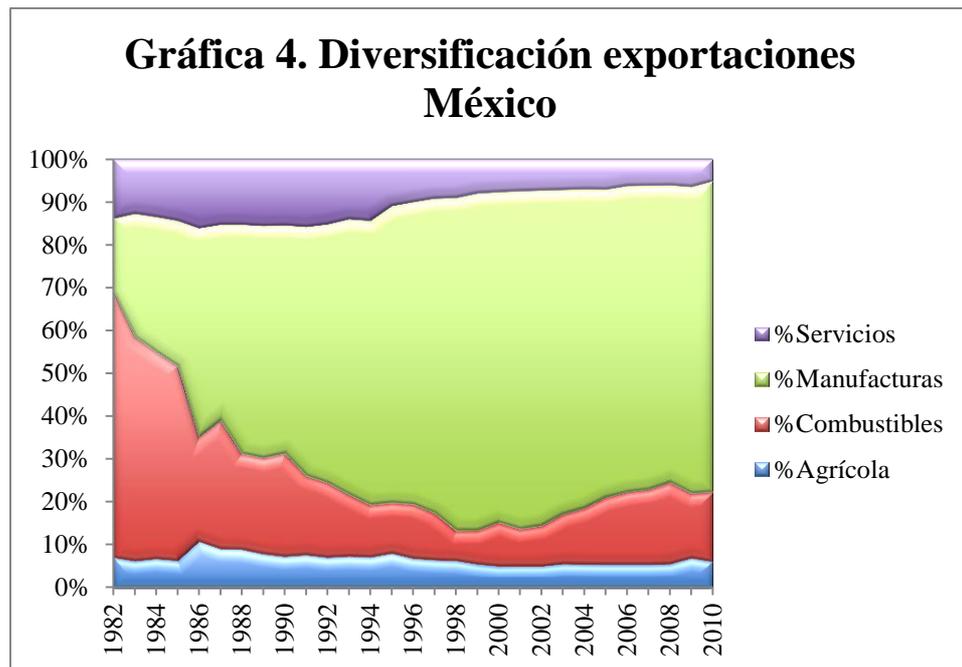


Elaboración propia con datos de la CEPAL

Cuadro 1. Participación de los destinos de exportación en México			
Periodo	1982-1994	1995-2001	2002-2010
Unión Europea	13.10%	3.6%	4.28%
Estados Unidos	68.71%	86.52%	84.39%
China	0.35%	0.11%	0.64%
Canadá	1.87%	1.95%	2.33%
Brasil	1.29%	0.56%	0.66%

Elaboración propia con datos de UNCTAD y de OMC

² Véanse gráfica 4 y cuadro 2.



Elaboración propia con datos de UNCTAD y de OMC

Cuadro 2. Participación Promedio del sector en las exportaciones mexicanas			
	1982-1993	1994-2001	2002-2010
% Productos Agrícolas	7.73%	6.34%	5.696%
% Combustibles	31.74%	10.14%	14.91%
%Manufacturas	45.91%	74.04%	72.94%
%Servicios	14.60%	9.47%	6.448%

Elaboración propia con datos de UNCTAD y de OMC

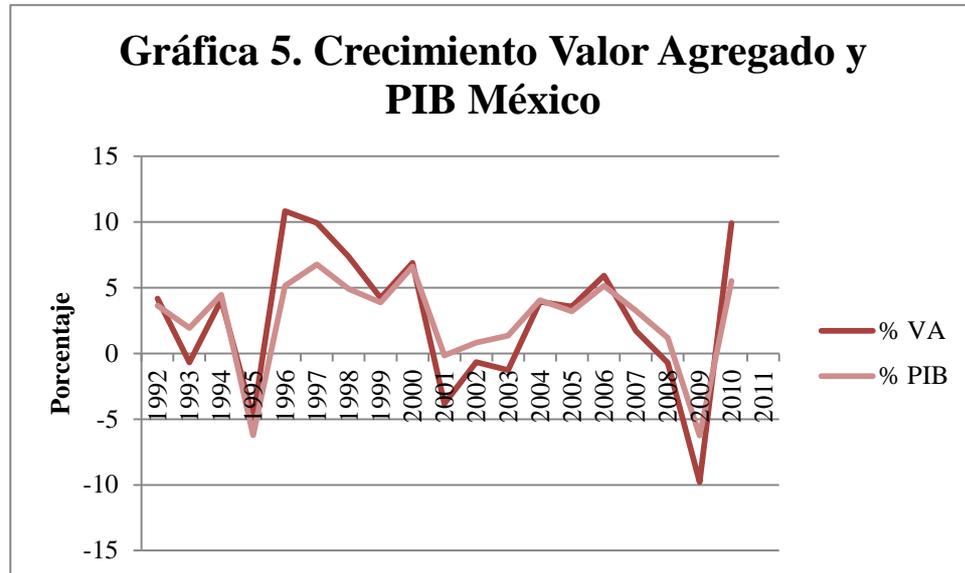
De acuerdo con los elementos predominantes de la estructura productiva del país, cabría entonces señalar cuáles son las áreas de oportunidad para México. Blecker (2010, 184) destaca el potencial de crecimiento de las exportaciones manufactureras mexicanas que, sin embargo, no se ha logrado debido a la creciente influencia de China en el mercado internacional, sobre todo a partir de su ingreso a la OMC en 2001. El autor enumera cuatro elementos principales

que permiten evaluar el rezago de las exportaciones mexicanas ante su contraparte china: la semejanza de las manufacturas mexicanas y chinas, que implica un posible desplazamiento de las mexicanas ante bienes similares; la pérdida de competitividad en la mayoría de las industrias de México en relación con las de China; el aumento en la capacidad de oferta de exportaciones chinas a partir de 1995 y el alza en la variedad de las exportaciones chinas que ocasionó una disminución en la diversidad de las exportaciones mexicanas en la década de 1990; no obstante, a juzgar por los datos presentados en las tablas anteriores, puede observarse que la disminución del sector manufacturero en las exportaciones fue de tan sólo 1.1%, comparando los periodos de 1994 a 2001 y de 2002 a 2010. Pareciera que la entrada de China a la OMC no incide en la diversificación de productos de las exportaciones mexicanas; sin embargo, sí ha tenido influencia en las exportaciones de México a Estados Unidos.

Actualmente China es el primer exportador a Estados Unidos con casi 20% del total, desplazando a México al tercer lugar, después de Canadá (Blecker 2010, 178); no obstante, el país asiático ya no es el productor barato de manufacturas que era hace una década. Desde 2007 el país ha dejado de mantener un tipo de cambio depreciado y ello coincidió con un alza en sus salarios (entre 10 y 15% en los últimos cinco años). El encarecimiento de la mano de obra puede ser una oportunidad para México, además de que China está también ha modificado su oferta productiva: ahora se ha abocado a la innovación, más que a la imitación de productos (Musacchio y Musacchio 2012).

México, por su parte, parece no tener cambios sustantivos en su oferta exportadora. Más de 70% de las exportaciones mexicanas corresponde a las manufacturas. De acuerdo con Jaime Zabludovsky (2012), el valor agregado permite medir con precisión el aporte de las exportaciones al crecimiento del PIB. En México, el valor agregado de las manufacturas que se exportan a Estados Unidos es de 34%, o sea, 96 mil millones de dólares —más que cualquier país latinoamericano, salvo Brasil. 18% del PIB pertenece al valor agregado de las

exportaciones de manufacturas. Promover un incremento en el valor agregado de éstas implicaría retribuciones considerables. Basta con observar la relación entre valor agregado y crecimiento económico:



Elaboración propia con datos de la OMC

Fomentar el valor agregado de las exportaciones puede lograrse mediante acciones en el ámbito nacional e internacional. México puede procurar integrarse en la cadena productiva de Estados Unidos. Si bien el sector exportador mexicano está estructurado de acuerdo con las demandas de Estados Unidos, existe en general poca integración con el resto de la economía del país (Fernández 2010, 142). Industrias como la automotriz o de confección constituyen la excepción, pues están más integradas a la producción local, al contrario que otras, como la electrónica.

Cabe preguntar qué es lo que tiene preeminencia en la formulación de la política comercial mexicana. Parte de las críticas que generalmente se esbozan al analizar la política comercial de México es con relación a la fuerte concentración con Estados Unidos. Más de 80% de las exportaciones mexicanas tiene como destino el vecino del Norte. Ello implica no sólo la alta dependencia del crecimiento mexicano de las importaciones estadounidenses, sino

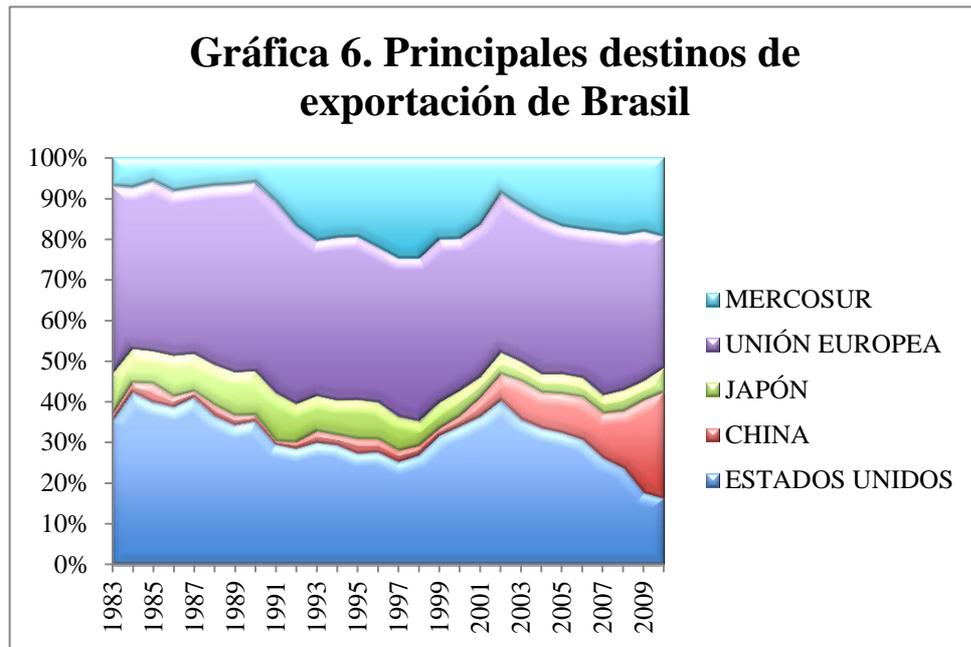
que permite analizar qué sectores podrían incidir en la definición de la política comercial del país.

El caso brasileño es distinto. Dentro del contexto de desaceleración económica mundial, resulta interesante estudiar su modelo de desarrollo que busca crecer, reducir la pobreza y mejor distribución de la renta. La estructura productiva se ha diversificado³ y poco a poco se consolida la clase media, que mediante el consumo permite amortiguar los *shocks* provenientes del exterior (Sharma 2012); sin embargo, el sobrecalentamiento de la economía brasileña pone en jaque la estructura diversificada que actualmente define la producción del país. Con inflación creciente y un tipo de cambio apreciado, las exportaciones de Brasil pueden reducirse y ello ha llevado a una “re-primarización” de la estructura productiva, revirtiendo los esfuerzos del país por convertirse en líder de exportación de bienes de alto valor añadido.

La apreciación del tipo de cambio tiene efectos de largo plazo en los productos industriales, pero no en el sector primario, en el que Brasil tiene ventaja comparativa importante, además de gran demanda en el exterior. El problema de concentrar las exportaciones en materias primas es que las ganancias de productividad y avances tecnológicos son más accesibles en los bienes industriales que en los agrícolas.

Los productos que exporta Brasil y los países a los que los exporta son más variados que en el caso de México. Brasil no tiene un mercado específico al que destina sus exportaciones —aunque China cada vez se consolida más como uno de sus principales importadores. A pesar de la influencia que el sector agropecuario ha ganado en los últimos años, la oferta exportable brasileña se ha mantenido estable a lo largo de los tres períodos, con avance del sector petrolero, pero sin desplazar significativamente a los otros sectores.

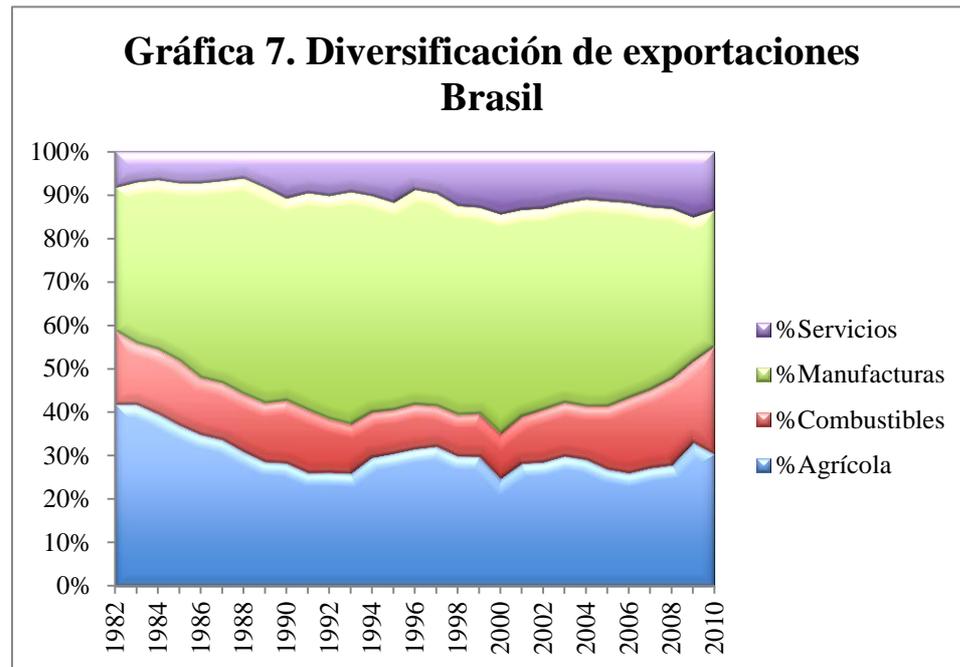
³ Véase Cuadro 4. Participación promedio del sector en las exportaciones brasileñas



Elaboración propia con datos de la CEPAL

Cuadro 3. Participación de los destinos de exportación en Brasil			
	1983-1994	1995-2001	2002-2010
Unión Europea	31.15%	28.58%	26.35%
Estados Unidos	25.54%	21.98%	20.96%
Mercosur	7.50%	15.21%	11.18%
China	1.75%	2.31%	8.58%
Japón	6.95%	5.33%	3.55%

Elaboración propia con datos de la CEPAL



Elaboración propia con datos del UNCTAD y OMC

Cuadro 4. Participación promedio del sector en las exportaciones brasileñas			
	1982-1993	1994-2001	2002-2010
% Productos Agrícolas	32.853%	29.52%	22.71%
% Combustibles	13.867%	10.1%	29.36%
% Manufacturas	45.166%	48.75%	27.29%
% Servicios	8.1134%	11.62%	12.56%

Elaboración propia con datos del UNCTAD y OMC

El modelo comercial del país sigue la misma lógica que hace varias décadas y no se adecúa al contexto actual de su plataforma exportadora, que demanda mayor apertura y acceso a mercados extranjeros. Aún se antepone los intereses de la industria, que se concentra en satisfacer la demanda interna, por encima de los sectores exportadores. Brasil actualmente basa su crecimiento en los precios elevados de las *commodities* y no opta por modificar el esquema favorecedor de la industrial. Marc J. Melitz (2002) señala dos resultados principales de la apertura comercial: el aumento del nivel mínimo de productividad requerido para subsistir en un mercado abierto y competitivo, y mayores ganancias para las industrias más

competitivas. Brasil limita su industria nacional de estos beneficios de la competitividad y opta por recibir únicamente los beneficios de la expansión china y los efectos que ésta tiene en el precio de las materias primas (Lederman, Olarreaga, y Perry 2008).

A pesar de estas disparidades entre los beneficios de los sectores, cabe preguntarse qué tanto necesita Brasil del libre comercio. El mercado interno brasileño es mucho mayor que el mexicano. Basta con recordar el Índice de Apertura Comercial de ambos países: el brasileño es de 23.29%, lo que significa que 76.71% de la economía brasileña tiene una dinámica al interior del país. Reyes y Briceño Ruíz (2006, 64–5) destacan que mientras mayor sea el mercado interno, menor importancia tendrá el comercio para el país. Brasil no importa insumos ni fomenta competitividad en el sector industrial porque su economía no depende sustancialmente de ello. Si se busca que las exportaciones sean un mecanismo eficiente de acumulación de capital y promoción de empleo, debe modificarse la naturaleza de la canasta exportadora y para ello se requiere reformular el modelo comercial del país.

Sectores específicos de la producción brasileña, como el agropecuario, se han beneficiado de las limitadas medidas de apertura; sin embargo, como señalan Schiavon y Fernández (2010), los grupos de interés agropecuarios no han ejercido la presión suficiente para tener incidencia en la política comercial, además de que en la estructura de toma de decisiones Itamaraty tiene la última palabra. De acuerdo con los autores, los sectores productivos exportadores brasileños no están empoderados política, social o económicamente para tener influencia en la toma de decisiones. Las negociaciones comerciales de Brasil, a diferencia de las mexicanas, siguen teniendo como eje conductor los intereses políticos, más que una lógica económica. Si se busca establecer las exportaciones como parte fundamental del desarrollo brasileño, será necesaria una reformulación sustantiva de los ejes que rigen el modelo comercial mismo.

III. POLÍTICAS COMERCIALES

A principios de 2012, Brasil notificó la decisión de denunciar o renegociar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 55) que tiene con México para la liberalización del comercio en el sector automotor. El argumento brasileño para buscar una renegociación se centró en que el país sudamericano buscaba revertir el déficit del intercambio automotriz. En 2010, la exportación mexicana de automóviles creció 40%, hasta alcanzar 2 mil millones de dólares; la brasileña únicamente creció 372 millones de dólares (De la Mora 2012).

El ACE se ha aprovechado de manera distinta por parte de cada país: México ha consolidado la producción de automóviles como un exportador (2.1 de los 2.6 millones de autos producidos al año en México se exportan); Brasil ha concentrado los esfuerzos de su industria en abastecer su mercado interno. Sólo se exportan 540,000 de los 3.4 millones de autos manufacturados anualmente en el país (*The Economist*, 2012). Ahora bien, el argumento brasileño para tratar de denunciar el acuerdo se basa en el déficit de su intercambio automotriz con México; no obstante, 2011 fue el primer año en que éste fue deficitario para Brasil. Desde la firma del acuerdo en 2002, México mantuvo déficits que llegaron incluso a los 4, 400 millones de dólares en su balanza comercial bilateral (incluyendo el sector automotor y el resto). Hasta que el panorama dejó de ser favorable para Brasil es que éste denunció el acuerdo (De la Mora 2012).

Este ejemplo contemporáneo permite distinguir las características principales de los modelos comerciales de México y Brasil. El primero ha aprovechado el acuerdo para promover la productividad de su industria automotriz y diversificar exportaciones, sin importar la inclinación de la balanza comercial con su socio, pues el resultado fue un crecimiento del comercio de automóviles; Brasil, a pesar de tener resultados favorables en la comercialización automotriz, adoptó medidas proteccionistas para su industria (contrarias a lo acordado en los compromisos dentro de la OMC y en el G20, pues los impuestos especiales a

las importaciones pueden ser contrarios a los principios multilaterales del comercio), en lugar de fomentar la competitividad de su producción (De la Mora 2012). La tercera sección de este trabajo se centra en la explicación institucional acerca de cómo se gesta la política comercial en ambos países. Es necesario analizar las instituciones y los actores, sus preferencias y margen de maniobra para poder entender el tipo de política comercial que tanto Brasil como México han adoptado.

POLÍTICA COMERCIAL BRASILEÑA: BLINDARSE DEL EXTERIOR

La diplomacia comercial brasileña, hasta la mitad de la década de 1980, tenía tres objetivos principales: bilateralmente, compensar las asimetrías de poder establecidas en la relación con los Estados Unidos —el paradigma principal de la política exterior brasileña se ha concentrado en hacer frente al país norteamericano—; en el ámbito regional, se buscaba consolidar la posición de liderazgo de Brasil y, finalmente, en el marco multilateral, el esfuerzo era contraponer el desarrollo (aplicando tratamiento especial y diferenciado) a la liberalización comercial, basada en el concepto de reciprocidad (Abreu y Fritsch 2006, 48). Estos objetivos respondían más a consideraciones de tipo político que económico.

¿Qué implicaba la liberalización comercial para Brasil, a finales de la década de 1980? No sólo el Ejecutivo tendría que cambiar la legislación existente de propiedad intelectual e inversión extranjera directa, Brasil modificó su posición defensiva y reticente a cambios dentro del GATT como parte de la Ronda Uruguay. Históricamente, el país había pugnado por la neutralización de cualquier factor externo que pusiera en peligro su desarrollo económico y la consolidación de la industria nacional, ello mediante salvaguardas y la irrestricta aplicación de la cláusula de nación más favorecida (NMF). Con la liberalización disminuyeron las disputas comerciales con Estados Unidos —a raíz del intento de mantener una política “pragmática” en la cual se negociaba tanto con el bloque soviético como con el

estadunidense—, y se apresuró el proceso de integración subregional (Abreu y Fritsch 2006, 52).

Además, para las aspiraciones brasileñas de posicionamiento en el ámbito internacional, la liberalización significaba aumento en el margen de acción dentro de los foros multilaterales: GATT/OMC. Cualquier intento de retroceso en los esfuerzos de apertura significaría también falta de credibilidad frente a la comunidad internacional, además de implicar fricciones con antiguos socios comerciales, particularmente con Estados Unidos. Al interior del país, la liberalización brasileña se enfrentó a la oposición de los *lobbies* sectoriales y de los productores ineficientes; no obstante, la permanencia de proteccionismo extremo en la industria brasileña permitió que la introducción de importaciones no tuviera efectos significativos sobre la producción y el empleo, debido al lento crecimiento de la demanda interna y de las exportaciones. La hegemonía del sector industrial fue determinante en la definición de las dinámicas que transformarían la política comercial de Brasil a partir de la década de 1990. La resistencia de los sectores empresariales y sindicatos a la competencia del exterior se consolidó en el periodo de industrialización de mediados del siglo XX, lo que limitó en cierta medida las reformas de apertura. La liberalización, sin embargo, únicamente se interrumpió durante los treinta meses del gobierno de Collor de Mello, en el cual el proteccionismo se estructuró de tal suerte que sólo algunos sectores resultarían beneficiados, como el de ensamble de autos, químico, electrónico y de bienes de capital (Veiga 2009).

La liberalización unilateral brasileña implicó una ruptura histórica con su política industrial, basada en la sustitución de importaciones. La competencia con los productos extranjeros pasó a ser un instrumento de la industrialización misma de Brasil, después de haber mantenido décadas de protección del mercado interno contra la participación de bienes del exterior; no obstante, el aumento de las importaciones no fue igual en todos los sectores y no terminó con las demandas por protección. Hubo un incremento significativo en la compra

de bienes extranjeros, únicamente en los sectores en los que Brasil no era competitivo. Los sectores en que el país tenía ventajas comparativas permanecieron con índices bajos de importación (Veiga 2007, 79–80).

La nueva política mantenía aranceles altos, controles discrecionales (como lista de productos prohibidos, establecimiento de un máximo anual de compras externas por empresa, etc.), remoción de impuestos a empresas que pudieran satisfacer eventuales excesos de demanda de bienes producidos en Brasil y, por otro, establecía un régimen tributario especial que favorecía las importaciones de productos sin equivalente nacional mediante reducción o exención tributaria (Kume et al. 2003). Estos mecanismos hacían posible un escenario industrial amplio y diversificado, pero dentro de un proteccionismo exagerado —el IAC entre 1982 y 1989 fue, en promedio, de 17.36%— e incompatible con la posibilidad de integrar del todo la industria brasileña en el mercado internacional y hacerla más competitiva.

A partir de 1988 tuvo lugar una modificación de la política comercial para favorecer las importaciones, ello con la intención de inducir una distribución más eficiente de recursos por medio de competencia del exterior. Las barreras no arancelarias se retiraron en 1990, dejando que las importaciones se controlaran únicamente con aranceles y tipo de cambio flexible, y el arancel promedio pasó de 32% en 1990 a 13% en 1993. En total, hubo tres programas de reducciones arancelarias importantes: 1988-1989, con el establecimiento de dos reformas que buscaban eliminar la tasa nominal excesiva, pero que no tuvieron efectos importantes en el volumen de exportaciones. De 1991 a 1993 se eliminaron barreras no arancelarias y los regímenes especiales de impuestos, además de reducción gradual de los aranceles de importación. Finalmente, en 1994, la disminución de aranceles estuvo asociada con la implementación del *Plano Real*, que buscaba disminuir la inflación por medio de la reducción en precios nacionales mediante la competencia externa y pretendía alcanzar equilibrio fiscal, establecer un tipo de cambio flexible y definir metas de inflación.

Con el establecimiento del *Plano Real*, la liberalización llegaba a su máximo nivel planeado; no obstante, al año siguiente y hasta 1998, el gobierno brasileño comenzó a modificar poco a poco sus políticas por dos razones principales: primero, el “efecto tequila” de la crisis del peso mexicano llevó a un deterioro del equilibrio de balanza comercial de Brasil. El Gobierno respondió rápidamente con medidas proteccionistas para evitar el ingreso de bienes de consumo y como una manera de blindarse ante posibles desequilibrios macroeconómicos; en segundo lugar, el tipo de cambio apreciado tuvo efectos negativos en los sectores industriales, ya que aumentó la demanda por productos nacionales y había sectores que no eran suficientemente competitivos para satisfacer las nuevas necesidades comerciales y que optaron por presionar al gobierno a favor de medidas proteccionistas. El estado brasileño implementó mecanismos no arancelarios como salvaguardas y reglas *antidumping*, de acuerdo con lo que se permitía en la Ronda Uruguay (Veiga 2004, 177–9).

Además, la reducción significativa de los aranceles para automóviles, electrodomésticos e insumos y materias primas, durante un período de fuerte apreciación de la moneda brasileña, llevó a una exposición ante la competencia extranjera y al fortalecimiento de presiones proteccionistas por parte de los sectores vulnerables (Kume et al. 2003, 10–9); no obstante, la reformulación de política comercial implicaba abandonar de manera escalonada la protección a la industria doméstica y homologar los aranceles con los precios del exterior. Después de las medidas liberalizadoras, las barreras no arancelarias ya no tendrían efecto significativo en los productos brasileños y la protección restante podría reducirse de tal manera que el sector industrial se volviera competitivo frente al exterior.

Además, la entrada en vigor del MERCOSUR en 1991 y la firma de acuerdos de la Ronda Uruguay en 1994 modificaron la posición internacional del país sudamericano, dejando atrás la apertura unilateral y estableciéndose como un actor multilateral.⁴ La agenda comercial

⁴ Más adelante se discutirán los casos particulares del MERCOSUR y el TLCAN en apartados específicos.

brasileña se ha vuelto mucho más compleja a partir de la segunda mitad de la década de 1990 debido a las nuevas líneas de política exterior adoptadas y del aumento de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de política comercial, particularmente de los sectores exportadores. Después de distintos planes de estabilización que no fueron exitosos y de la considerable apertura comercial, la opción para Brasil era responder a distintas demandas de la población —mayor participación en los mercados y flujos comerciales internacionales, atracción de inversiones, entre otras—, por medio de reformas económicas de estabilización, privatización y de considerable reestructuración de políticas sociales (Fernández y Schiavon 2010, 37; Veiga 2009).

De acuerdo con Veiga (2004), hay dos factores decisivos que están involucrados en la definición de política comercial brasileña a partir de 1994: primero, las medidas liberalizadoras se establecieron dando prioridad al sector importador por encima del exportador. El sector productivo brasileño se han seguido beneficiando de políticas públicas proteccionistas, a pesar de la liberalización unilateral y de los intereses de los sectores orientados a la exportación. El segundo factor es que la política exterior brasileña —siempre en competencia frente a Estados Unidos y con el objetivo de desarrollar la industria nacional— define la política comercial que sigue Brasil, en lugar de estructurarse según una lógica económica. Esto no quiere decir que en ningún momento se contemplen factores económicos. Parte de la modificación de la estructura comercial brasileña ha sido como respuesta a los problemas económicos que el país ha enfrentado; sin embargo, el proyecto de política comercial está fuertemente influenciado por preocupaciones estratégicas del lugar que ocupa Brasil en el escenario internacional, por ejemplo: evitar las negociaciones con potencias extranjeras que podrían poner en riesgo el desarrollo del país y su preeminencia en el Cono Sur, resistencia ante las obligaciones asumidas en organismos multilaterales como la OMC, y dar prioridad a las negociaciones Sur-Sur, en las que Brasil tiene mayor margen de acción

(Veiga 2009, 10). Este hecho es fundamental debido a que cuestiona la hipótesis principal de este trabajo. Para el caso brasileño, los intereses políticos son más importantes que las demandas que puedan surgir a partir de la estructura del sector exportador brasileño al momento de definir su política comercial.

Actualmente, las decisiones de política comercial siguen concentradas en el Ejecutivo, a pesar de que, al igual que en México, la Constitución brasileña otorga al Congreso la facultad de ratificar los tratados internacionales. Las negociaciones comerciales generalmente se discuten en el Congreso y tendrán éxito toda vez que el Ejecutivo consiga establecer coaliciones con los distintos partidos, que a su vez representan los intereses de los sectores involucrados. Fernández y Schiavon (2010) sugieren que tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen poder de veto con respecto a la firma de tratados. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el único que tiene la facultad de representación en el exterior y de esta manera funge como interlocutor del Estado en las negociaciones.

MERCOSUR: EN ÓRBITA ALREDEDOR DE BRASIL

La formación del MERCOSUR se dio como respuesta al nuevo entorno internacional que promovía la creación de bloques regionales. Brasil reconocía que en la década de 1980 era cada vez menos factible el desarrollo de estrategias proteccionistas promovidas por el Estado. Brasil no cambió por voluntad propia; cambió porque se vio obligado por presiones exógenas de actores económicos que limitaban cada vez más la estructura de protección brasileña y que exigían una redefinición de la política comercial del país durante las negociaciones (Veiga 2004, 186–7). El grupo era una opción viable para contribuir a los objetivos económicos generales de las naciones firmantes. De acuerdo con Veiga (2004), los alcances del bloque regional se puede dilucidar con base en dos criterios: primero, el grado de convergencia entre los proyectos desarrollistas de los países miembros y, segundo, la coincidencia o divergencia

de la política exterior de cada país con relación al exterior, en particular hacia Estados Unidos. Lo que en 1988 había sido un acuerdo entre los mandatarios de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, en 1991 se extendería a Uruguay y Paraguay en el Tratado de Asunción para formar el bloque regional.

Ahora bien, es lógico que los intereses brasileños prevalezcan dentro del MERCOSUR, por la preeminencia tanto económica como en extensión territorial que tiene con los demás miembros. Los socios comerciales de Brasil dentro del bloque tienen una economía significativamente más pequeña. La posición negociadora de Brasil es el factor principal que determina las inclinaciones del grupo, toda vez que también es el que define las instituciones, mecanismos y medios de control de los países participantes (Moreira 2009, 17). El país sigue gozando de total libertad para establecer políticas que beneficien su tan protegido sector industrial. Brasil, además de ser el país más grande y el más industrializado entre los socios, es también el que tiene la política industrial más proteccionista (Moreira 2009, 13).

Las negociaciones dentro del grupo se dan precisamente en un esquema de competencia, no de cooperación entre los miembros. La influencia de los sectores importadores en la definición de política comercial brasileña prioriza acuerdos preferenciales con otros países sudamericanos, por encima de aquéllos fuera de la región. Este hecho sustenta también la política exterior de carácter anti Estados Unidos que ha guiado la diplomacia de Brasil durante las últimas décadas, en la que las preferencias del país se centran en mantener su hegemonía regional por encima de Estados Unidos (Veiga 2009, 10). Ejemplo de ello fue la reticencia brasileña con respecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) — promovida por Estados Unidos—, como un proyecto que podría afectar el equilibrio de poder en la región, disminuyendo la influencia significativa de Brasil (Veiga 2004, 181-2).

Al interior del país, el MERCOSUR no fue rechazado significativamente por parte de miembros del sector exportador, quienes más bien creían que la apertura comercial los llevaría

a recuperar el poco crecimiento experimentado durante la década de 1980. Hubo poca actividad por parte de actores internos durante el proceso de negociación. Al igual que en otros casos, el sector privado tiene una muy limitada participación en los procesos de negociación. Durante la implementación del MERCOSUR, el Ejecutivo brasileño logró controlar el proceso de apertura e integración por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores sin necesidad de enfrentamientos con grupos de interés. El sindicalismo brasileño sólo tuvo peticiones específicas: protección de ciertos productos y sectores; no obstante, la diversificación regional de los sindicatos les restó fuerza y capacidad de incidencia en la nueva política económica que se gestaba en el país. El sector empresarial, por su parte, presionó para influir en la negociación del MERCOSUR, pero al final no tuvo oportunidad de consolidar facultades que le permitiera tener incidencia en las decisiones de negociación de integración regional. Collor de Mello estableció medidas unilaterales que limitaban tanto el modelo proteccionista, como la influencia de los empresarios. Al final, la negociación del MERCOSUR estuvo dirigida únicamente por el Ejecutivo, quien impidió la intervención de sociedad civil, sindicatos o empresarios. Esta centralización del proceso liberalizador permitió una coordinación exitosa entre Ministerios durante las negociaciones del MERCOSUR (Fernández y Schiavon 2010, 41-4).

La definición de estrategia de política comercial brasileña enmarca una visión política más que económica. En Brasil hay una relación de subordinación de la política comercial a los intereses de la política exterior, en la cual las razones de hegemonía tienen primacía sobre las económicas.

BRASIL HOY: *O MAIOR PAÍS DO MUNDO?*

El nuevo milenio ha traído cambios importantes y retos que Brasil deberá enfrentar si es que busca aprovechar al máximo el potencial productivo de su sector exportador; esto es, no basar

el crecimiento de sus exportaciones únicamente en el precio de las materias primas y diversificar la producción de acuerdo con las demandas del mercado internacional, no producir únicamente con el fin de abastecer el mercado interno. Actualmente, Brasil mantiene una política comercial ambivalente, con características que prevalecen del esquema comercial proteccionista de la época previa a la liberalización y con pequeñas modificaciones que permiten la inserción de su sector productivo en los mercados internacionales. A pesar de que ha habido apertura hacia el exterior —el arancel es menor que en décadas anteriores—, aún se mantiene un alto grado de discriminación al proteger industrias que compiten con las importaciones y, a la vez, se establecen nuevos mecanismos para financiar las exportaciones. La formulación de la política comercial brasileña se hace a partir de las prioridades de política exterior —particularmente de preeminencia del país en la región—, en lugar de adecuarse a las posibilidades de éxito para el desarrollo de su sector exportador (Veiga 2009).

En 1995, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, los esquemas brasileños de política comercial comenzaron a desafiar los paradigmas proteccionistas que antes regían sus relaciones comerciales. La distinción principal del gobierno de Cardoso con respecto del anterior modelo comercial fue asumir una estrategia de negociaciones con países desarrollados, particularmente con Estados Unidos y la Unión Europea. Este nuevo esquema de negociaciones desafiaba el antiguo modelo proteccionista y defensivo contra las posibles amenazas a la economía. Veiga (2009) señala dos diferencias particulares entre las políticas implementadas por Cardoso y el paradigma proteccionista: abrir el comercio exponiéndolo a competencia de bienes importados y adoptar la estructura económica a las reglas y disciplinas dictadas por los organismos internacionales, en áreas más allá de las comerciales, como de inversiones y apoyo gubernamental al sector productivo .

El gobierno de Luiz Inácio Lula de Silva —y, por consiguiente, el de su sucesora— tuvo un ligero retroceso del modelo de Cardoso, y a la vez ha tenido que responder a la nueva

distribución de poderes de los actores nacionales involucrados en el comercio. Lula se distanció de la estructura de su antecesor en tres puntos principales: la negociación con países desarrollados dejó de ser la prioridad en la agenda comercial; se mantuvo una resistencia ante las obligaciones que impone la OMC, radicalizando la posición defensiva en foros multilaterales en contra de los posibles límites que se impondrían contra la política industrial y, finalmente, se dio prioridad a las negociaciones Sur-Sur, o sea, con países en desarrollo.

Actualmente existen tres debates principales con respecto al modelo comercial contemporáneo de Brasil. Primero, se discute qué tan necesario es buscar acuerdos preferenciales con otros países, teniendo en cuenta que Brasil ha tenido un desarrollo significativo de sus exportaciones —sobre todo en los primeros cinco años del siglo XXI—, sin necesidad de firmar tratados de libre comercio. El *boom* de las exportaciones brasileñas ha sido resultado de la creciente demanda de China por materias primas, de la consolidación competitiva del sector agropecuario y extractivo (minerales y petróleo) y, finalmente, de la incorporación de las industrias exportadoras a la estrategia de crecimiento del país.

En segundo lugar, se cuestiona si es viable seguir con el proteccionismo en los contextos internacional y nacional actuales. Antes se mantenía este modelo defensivo porque primaba la percepción de que los efectos e implicaciones en el desarrollo y en la economía eran positivos. Ahora los objetivos de política comercial no pueden restringirse a minimizar los riesgos de las amenazas económicas extranjeras, sino que hay que capturar las oportunidades que ofrece el mercado a los sectores orientados a las exportaciones.

Finalmente, continúa la discusión de si la política comercial debe seguir subordinada a la política exterior. El esquema de autonomía frente a las potencias extranjeras y con ello el establecimiento de las negociaciones Sur-Sur como prioridad comercial no coincide con los intereses de los sectores exportadores por el acceso a mercados más redituables que los de las naciones en desarrollo.

En resumen, Brasil hoy mantiene una política comercial supeditada a los intereses de su política exterior, que no siempre responde a las necesidades de la producción brasileña. De igual manera, la misma apertura comercial suscitada desde finales del siglo XX ha traído a escena a nuevos actores nacionales que pugnan porque sus intereses se vean reflejados en la política comercial de Brasil. El modelo comercial brasileño no siempre coincide con sus aspiraciones de crecimiento: el sector exportador brasileño —clave en el desarrollo del país desde el inicio del siglo XXI— se ha consolidado poco a poco en los mercados internacionales, a pesar de nunca haber sido prioridad en la agenda comercial del país ("Will Brazil remain the country of the future?", *The Economist*). La industria brasileña, en cambio, aún mantiene un rezago frente a la competencia extranjera y sigue dependiendo en gran medida de la protección gubernamental.

LA APERTURA DE LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA: LA REAFIRMACIÓN DE LO PREEXISTENTE

La década de 1980 comenzaba para México en un contexto de inestabilidad macroeconómica. Por segunda ocasión desde 1976, el país enfrentaba una crisis económica. Si bien la bonanza petrolera había dado un respiro a la economía mexicana después de la crisis de 1976, los precios del hidrocarburo comenzaron a descender al mismo tiempo que las tasas de interés de los préstamos internacionales ascendían. El gobierno del presidente José López Portillo reaccionó de manera imprudente ante los hechos; se suscribieron préstamos de mayor costo y menor plazo de amortización. En 1982, el Fondo Monetario Internacional tuvo que intervenir para estabilizar la economía (Ortiz Mena L.N. y Siennes 2005). Miguel de la Madrid llegó a la Presidencia para enfrentarse con una economía debilitada: deuda 1,002.73% mayor que seis años antes, precios bajos del petróleo y altas tasas de interés. La respuesta del Gobierno fue poner en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que no consiguió estabilizar la inflación o incentivar el crecimiento.

La crisis del modelo de Sustitución de Importaciones hizo que México tuviera que recurrir a la opción multilateral que había rechazado en 1979: el GATT, Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), en cuya creación había colaborado y al que no se adhirió a finales de la década anterior debido a presiones de política interna y a pesar de tener aprobado el protocolo de ingreso en términos favorables para México. En su momento, el argumento que se dio para la decisión de no formar parte del GATT fue que, a raíz de los yacimientos petroleros descubiertos, se necesitaría un margen amplio para la maniobra de la economía sin necesidad de supeditarse a las reglas que la organización establecía: el propio López Portillo hizo alusión a las prácticas desleales comunes en el comercio internacional y, por ello y como supuesto apoyo al desarrollo industrial, México aplazaría el ingreso al Acuerdo (Zabludovsky y López Córdova 2010). De cualquier manera, siete años más tarde, durante las negociaciones de ingreso, los términos resultaron favorables para México: se permitía amplia intervención estatal y se establecía un arancel consolidado de 50% (Ortiz Mena L.N. y Siennes 2005, 219). El país comenzaría con el proceso de liberalización comercial y apertura de la economía como parte de su proceso de ajuste estructural de la economía y forma de reactivar el crecimiento económico.

El ingreso de México al GATT significaba no sólo involucrarse definitivamente en el sistema multilateral de comercio internacional, que en ese momento se encontraba en una situación de inestabilidad por la inflación elevada y la crisis de deuda en Latinoamérica, sino un cambio frente al modelo económico de las décadas precedentes. México tendría que modificar a profundidad su política industrial al verse reducida la batería de instrumentos proteccionistas para ella. Se fomentaría la competitividad del sector exportador al eliminar la protección existente, sobre todo de la manufacturera, cuya planta productiva habría de modernizarse (De la Mora 2010, 679–80).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en aras de otorgar competitividad a las exportaciones mexicanas, el Banco de México mantuvo un peso depreciado, lo que llevó a tasas de inflación desmesurada. Se puso en marcha, entonces, el Pacto de Estabilidad Económica que buscaría controlar la inflación y sentar las bases para el crecimiento económico. Además de los compromisos del GATT, se estableció un arancel máximo de 20% y se eliminaron los permisos previos de importación, todo ello para contener, al final con éxito, la inflación. México era de los primeros países en establecer una apertura comercial profunda y la firma del TLCAN lo posicionaría como un pionero en la negociación de tratados comerciales, que sería el eje principal de su política comercial (De la Mora 2010, 676; Ortiz Mena L.N. y Siennes 2005, 224).

Ahora bien, la firma del TLCAN implicó una redefinición de la estructura de negociación comercial de México. La inserción de México en la economía internacional fue el contexto que el presidente Carlos Salinas aprovechó para promover el acuerdo que facilitara el intercambio de bienes y servicios con América del Norte. En términos políticos, el acuerdo pudo gestionarse con relativa facilidad toda vez que la pluralidad política en el país era reducida: el Partido Revolucionario Institucional tenía control de ambas Cámaras y el Presidente era el líder del partido. A pesar de que el Senado tenía —y aún tiene— la facultad para ratificar los tratados internacionales, la disciplina partidista primó y se mantuvieron las decisiones del Presidente frente a las del Legislativo (Fernández y Schiavon 2010, 25–6).

De acuerdo con Antonio Ortiz Mena L. N. y Jorge Schiavon (2001, 740), la apertura comercial llevó a una desconcentración en el proceso de coordinación de política económica exterior, particularmente a partir de la negociación del TLCAN. Según estos dos autores, cuando Carlos Salinas asumió la presidencia, el Gobierno Federal carecía de un órgano efectivo de coordinación de política exterior, específicamente en el ámbito de comercio internacional. Las necesidades de una coordinación efectiva rebasaban las capacidades de la

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), lo que llevó a transferir las atribuciones comerciales de la Cancillería a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) y a un cuerpo especializado para la negociación del Tratado: la Oficina de Negociación del TLCAN, hoy la Subsecretaría de Comercio Exterior, que coordina y diseña la política comercial exterior y propone las estrategias y esquemas para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias. Al final, las facultades de la SRE se limitaron a cuestiones políticas y diplomáticas, puesto que, desde la década de 1970, las funciones de la Cancillería se habían concentrado exclusivamente en los aspectos diplomáticos, dejando las actividades especializadas a cargo de otras dependencias (Schiavon Uriegas y Ortiz Mena L.N. 2001, 740).

A partir del siglo XXI, de acuerdo con Luz María de la Mora (2011, 6–7), México pasó de ser ejemplo de liberalización comercial y defensor de los tratados de libre comercio, a un actor tímido en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. Esta autora señala que ello no se debe a la adopción de un nuevo modelo de política comercial —el país aún depende en gran medida de las exportaciones— ni a que el crecimiento interno haya dejado de depender de variables externas como el comercio internacional, la inversión extranjera directa, los ingresos del petróleo, el turismo o las remesas. A pesar de que la agenda de negociaciones comerciales ha disminuido considerablemente, la liberalización unilateral de aranceles se ha mantenido constante en los últimos años, con el fin de promover la competitividad. La reducción arancelaria ha sido implementada con el fin beneficiar a la industria manufacturera por medio de la reducción los precios de los insumos que ésta importa. Los intereses de grupos de interés y sectores específicos han impedido una reforma comercial, dejando al gobierno con la disminución de aranceles como la principal y quizás única política de promoción de competitividad. Sin embargo, esta posición ha prevalecido debido a que en el Ejecutivo la

Secretaría de Economía no tuvo como prioridad impulsar una política de mayor liberalización comercial.

INTEGRACIÓN REGIONAL: TLCAN OR TLCAN'T

Es irónico que el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, uno de los acuerdos comerciales más importantes (si no es que *el más*) que México ha firmado, fue la segunda opción del país. Cuando el presidente Carlos Salinas buscó un acuerdo con la Unión Europea, ésta privilegió relaciones con el nuevo mercado de las ex repúblicas soviéticas, tras la caída del muro de Berlín (Zabludovsky y López Córdova 2010, 719). México, entonces, optó por buscar aliados en el septentrión. Firmar un acuerdo con Estados Unidos y Canadá (quien no estaba en el plan original, sino que solicitó su incorporación a las negociaciones) significaba llevar la liberalización de finales de la década de 1980 a una dimensión mucho mayor. La integración con los países norteamericanos fue mucho más profunda que la que exigían los compromisos de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT.

El compromiso establecía una eliminación gradual de barreras arancelarias, en un periodo de quince años; además estableció reglas de origen, facilitó el tránsito de productos y eliminó obstáculos al comercio en sectores clave (agricultura, automóviles y de industrias textil y energética). El TLCAN sentó precedente al establecer protección a los derechos de los inversionistas extranjeros y al mejorar y promover la protección del medio ambiente y normas laborales (Vega 2010, 4).

Por medio de este Tratado, México buscaba atraer capital al dar certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros que buscaran invertir en el país, todo ello bajo el supuesto de que la inversión que entrara estaría destinada a exportar, principalmente a Estados Unidos. El vecino del norte dejaba de ser únicamente el país más allá del Río Bravo; en lugar de ello, era el socio económico, cuyo mercado e inversiones había que aprovechar. Se estrechó

la nueva relación comercial, con el fin de cerrar paso a cualquier posibilidad de regresión al pasado proteccionista y, a la vez, dar estabilidad a la política económica (Ortiz Mena L.N. y Siennes 2005, 224).

A partir de la firma del TLCAN, algunos sectores se enfrentarían a la competencia de productores extranjeros que ingresaban al mercado mexicano con la apertura económica que el Tratado promovía. La respuesta de los grupos de interés fue, sin embargo, distinta para cada parte. Por ejemplo, el sector agrícola pugnó por una apertura paulatina que no dañara a los productores. En términos laborales, los sindicatos tuvieron respuestas menos intensas que las que se esperarían, considerando que el Tratado implicaba para el sector laboral mexicano. Los sindicatos, en lugar de promover análisis o debate de las posibles consecuencias, se conformaron con exigir que la legislación laboral no modificara el contenido de los contratos colectivos y su relación con el Gobierno (Fernández y Schiavon 2010, 29).

En términos de comercio los resultados del TLCAN han sido mejores de lo esperado: en los primeros quince años después de su firma, el comercio entre los socios creció a una tasa de 8.14% anual (comparada con el 6.4% del comercio mundial). Gerardo Esquivel (2010, 44) destaca que de los resultados más significativos e inesperados, del Tratado fue el efecto que éste tuvo en la balanza comercial entre ellos. México pasó de tener déficit con su vecino del norte a tener superávit comercial de 80 mil millones de dólares en 2007. Tan sólo entre México y Estados Unidos, el comercio se cuadruplicó entre 1993 y 2008, de 85.2 millones a 334 mil millones de dólares. El TLCAN discrimina a exportadores de países terceros, por lo que México se volvió un socio comercial atractivo como intermediario para llegar al mercado estadounidense, lo que dio pie para que ahora existan doce tratados de libre comercio, el país se adhirió a la OCDE y a la APEC, fortaleciendo la presencia mexicana en el exterior (Zabludovsky y López Córdova 2010, 705).

MÉXICO Y EL FIN DE LOS TRATADOS: ¿HACIA UN NUEVO MODELO COMERCIAL?

Ahora bien, en la última década ha habido una desaceleración en las negociaciones de TLCs. México ha dejado de ser el negociador comercial y defensor de los acuerdos del libre comercio y ha optado por una liberalización unilateral, como su único mecanismo accesible de promoción de competitividad. Ello no se debe a un cambio del proyecto económico en el que se privilegia a las exportaciones, sino al mismo proceso institucional de toma de decisiones de política comercial, en el que el sector privado consiguió incidir en el Poder Legislativo y frenar las negociaciones de otros acuerdos de libre comercio (De la Mora 2011).

México no ha modificado su modelo comercial sustantivamente desde los inicios de la apertura en la década de 1980. El comercio internacional sigue siendo parte fundamental de su economía; sin embargo, el antes paladín de los acuerdos bilaterales ha optado por una cada vez mayor timidez en las negociaciones con socios comerciales. Las propias leyes del país impiden profundizar los acuerdos y la agenda de negociación se ha limitado en los últimos años a la reducción unilateral de aranceles —en vista de que es el único mecanismo disponible para el Ejecutivo en el que no es necesaria ratificación por parte de las Cámaras— que únicamente da acceso a los productos extranjeros sin garantizarle reciprocidad para las exportaciones mexicanas. El país se encuentra en una especie de estancamiento de su proceso de apertura comercial; sin embargo, la negociación comercial no es el único ámbito que el país puede aprovechar para fomentar el desarrollo. Hay áreas de oportunidad importantes en la estructura productiva mexicana que el país puede aprovechar en aras de desarrollar los esquemas comerciales ya existentes.

CONCLUSIONES: DE POLÍTICA COMERCIAL Y EL GATO DE CHESHIRE

“Would you tell me, please, which way I ought to go from here?”
 —That depends a good deal on where you want to get to—, said the Cat.
 “I don't much care where”, said Alice.
 —Then it doesn't matter which way you go—, said the Cat.
 -Lewis Carroll, *Alice's Adventures in Wonderland*

Las políticas comerciales de México y Brasil se encuentran en una situación similar a la discusión de Alicia con el gato de Cheshire en el país de las Maravillas. El camino que pueden tomar los países depende en gran medida de hacia dónde quieren llegar. La oferta exportable y el destino principal de los productos mexicanos han permanecido sin cambios significativos desde los inicios de la apertura. La política comercial abierta y la integración con América del Norte forman parte del proyecto económico que México ha adoptado desde hace tres décadas desde las instituciones del Estado y avalado por una serie de grupos de interés pero cuestionado por otros que han sufrido los embates de la liberalización comercial.

Queda claro que el comercio es la plataforma exportadora del país que tanto estructura como brinda posibilidades de desarrollo. El modelo comercial de México se ha establecido bajo el supuesto de que la apertura lleva al crecimiento; sin embargo, a pesar de que ha habido una integración comercial con América del Norte, ésta aún debe aprovechar posibles áreas de profundización con este mercado.

Brasil se encuentra en una encrucijada distinta. El país ha mantenido el mismo modelo comercial desde varias décadas y puede no inmutarse ante las oportunidades de cambio que se le presentan. Actualmente basa el desarrollo comercial en factores externos: precio alto de las *commodities* y gran demanda por parte de China; sin embargo, Brasil ha respondido débilmente ante el fortalecimiento de su sector agropecuario y energético, que han dado dinamismo a la economía del país. Las materias primas brasileñas se han adecuado a los efectos de la apertura comercial de finales del siglo XX y sus exportadores son quienes ahora pugnan por la profundización de la liberalización de la nación.

Brasil no cambia su política comercial precisamente porque ésta es más un instrumento político que una fuente de sustento económico. A diferencia de México, el país sudamericano fundamenta su estrategia económica en el mercado interno, en lugar de optar por las opciones que ofrecen los mercados internacionales. La industria nacional brasileña es un elemento aislado del modelo comercial del país. Efectivamente, se ha visto que aun cuando hay ciertos sectores que pugnan por nuevos mercados, las instituciones han marcado como preferencia la protección. Aunque el sector productivo esté interesado en buscar mercados más allá del MERCOSUR, la decisión de Estado es que se mantendrá la protección. Aun cuando Brasil se ha comprometido a no incidir en medidas proteccionistas en foros multilaterales como el G20, la preferencia del Ejecutivo es por protección, no por mayor apertura. El país sudamericano tiene la oportunidad de elegir si Itamaraty seguirá definiendo la política comercial de acuerdo con sus intereses de política exterior, en lugar de responder a las demandas económicas de su sector productivo; o bien, si el MERCOSUR seguirá siendo estrategia de política exterior en lugar de un sustento para las exportaciones o para su crecimiento.

El sector productivo tiene incidencia distinta en cada país analizado. En México, por un lado, los intereses del sector exportador generalmente han coincidido con el proyecto económico establecido en el país desde la década de 1980. Esta similitud de intereses de los productores como de los tomadores de decisiones ha definido una política comercial abierta e integrada con América del Norte; en Brasil, por otro, las demandas del sector productivo tienen poca incidencia en el modelo de política comercial debido a que precisamente el comercio exterior no es parte fundamental de la estrategia de desarrollo del país, a diferencia del mercado interno. Si tanto Brasil como México optan por una política comercial inmutable, *sin importar hacia dónde los lleve, entonces no importa qué camino deben elegir.*

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Marcelo de Paiva y Winston Fritsch. 2006. "Aspectos estratégicos de política comercial brasileña." En *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, J. A. Guilhon Albuquerque, Ricardo Antônio Silva Seitenfus y Sergio Henrique Nabuco de Castro, eds. Vol. II. Diplomacia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- Arbache, Jorge Saba. 2004. *Do Structural Reforms Always Succeed? Lessons from Brazil*. Working Paper. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). <http://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/rp2004-58.html>.
- Blecker, Robert A. 2009. "External Shocks, Structural Change, and Economic Growth in Mexico, 1979–2007." *World Development* 37 (7) (July): 1274–1284. doi:10.1016/j.worlddev.2008.10.004.
- _____. 2010. "Comercio, Empleo y Distribución: Efectos De La Integración Regional y Global." In *Crecimiento Económico y Equidad*, ed. Nora Lustig, IX:175–214. 1a ed. Los Grandes Problemas De México. México: El Colegio de México.
- "Brazil, Mexico and Trade: Two Ways to Make a Car." *The Economist*, Marzo 10, 2012. <http://www.economist.com/node/21549950>.
- Busch, Marc L., and Edward D. Mansfield. 2010. "Trade: Determinants of Policies." En *The International Studies Compendium Project*, Robert A. Denemark, ed. Oxford: Wiley-Blackwell.
- De la Mora, Luz María. 2010. "México En El Sistema De Comercio Internacional." En *Relaciones Internacionales*, ed. Blanca Torres y Gustavo Vega, XII:133–174. 1a ed. Los Grandes Problemas De México. México: El Colegio de México.
- _____. 2011. "Opening Markets Without Reciprocity: Explaining Mexico's Trade Policy, 2000-2010." *Documento De Trabajo CIDE* 213.
- _____. 2012. "¿Es Brasil Un Socio Confiable?" *Reforma*, Marzo 13, sec. Negocios. <http://www.reforma.com/editoriales/negocios/649/1296839/default.shtm>.
- Destler, I. M., John S. Odell y Kimberly Ann Elliott. 1987. *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*. Inst for Intl Economics.
- Esquivel, Gerardo. 2010. "De La Inestabilidad Macroeconómica al Estancamiento Estabilizador: El Papel Del Diseño y La Conducción De La Política Económica." En *Crecimiento Económico y Equidad*, ed. Nora Lustig, IX:36–75. 1a ed. Los Grandes Problemas De México. México: El Colegio de México.
- Fernández, Oscar. 2010. "La Restricción Por Balanza Comercial Al Crecimiento." En *Crecimiento Económico y Equidad*, ed. Nora Lustig, IX:133–174. 1a ed. Los Grandes Problemas De México. México: El Colegio de México.
- Fernández Ruiz, Luis Fernando y Jorge Schiavon Uriegas. 2010. "La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado." *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 0 (106). <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/19583>.
- Flores Quiroga, Aldo Ricardo. 1998. *Proteccionismo Versus Libre Comercio: La Economía Política De La Protección Comercial En México, 1970-1994*. Obras De Economía Latinoamericana (FCE). México: Fondo de Cultura Económica.
- Grossman, Gene M., y Elhanan Helpman. 1991. *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*. NBER Working Paper. <http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/3485.html>.
- Haggard, Stephan. 1995. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Brookings Institution Press.
- Hanson, Gordon H. 2011. "El Misterio Mexicano." *Nexos*, Diciembre.

- Hernández Trillo, Fausto y Gerardo Esquivel. 2009. "How Can Reforms Help Deliver Growth in Mexico?" En *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, Liliana Rojas-Suarez, ed. 1a ed. Center for Global Development.
- Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld. 2011. *International Economics*. 8a ed. Prentice Hall.
- Kume, Honório, Honório Kume, Guida Piani y Carlos Frederico Bráz de Souza. 2003. "A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação." En *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*, ed. Allexandro Mori Coelho, Carlos Henrique Corseuil, and Brazil. Secretaria de Emprego e Salário. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga y Guillermo E. Perry, eds. 2008. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Washington: World Bank Publications.
- Maddison, Angus. 1992. *Brazil and Mexico: The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*. World Bank Comparative Study. Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. Oxford, England; New York: World Bank; Oxford University Press.
- Mansfield, Edward D, Helen V Milner, and B Peter Rosendorff. 2000. "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade." *American Political Science Review* 94 (2): 305–321. doi:10.2307/2586014.
- . 2002. "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements." *International Organization* 56 (3): 477–513. doi:10.1162/002081802760199863.
- Melitz, Mark J. 2002. "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series* 8881. <http://www.nber.org/papers/w8881>.
- Milner, Helen V. 1999. "The Political Economy of International Trade." *Annual Review of Political Science* 2: 91–114.
- Milner, Helen V. y David B. Yoffie. 1989. "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands." *International Organization* 43 (02): 239–272. doi:10.1017/S0020818300032902.
- Moreira, Mauricio Mesquita. 2009. "Brazil's Trade Policy: Old and New Issues." *SSRN eLibrary* (Diciembre 19). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555947.
- Musacchio, Aldo y Marusia Musacchio. 2012. "Cinco Cosas Que Los Mexicanos Deben Saber Sobre China." *Nexos*, Septiembre.
- Nielson, Daniel L. 2003. "Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies." *American Journal of Political Science* 47 (3) (July): 470–491. doi:10.1111/1540-5907.00034.
- Ortiz Mena L.N., Antonio y Ricardo Siennes. 2005. "Brasil y México en la economía política internacional." En *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, ed. Antonio Ortiz Mena L.N., Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Pastor, Manuel y Carol Wise. 1994. "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy." *International Organization* 48 (3) (July 1): 459–489.
- Pinheiro, Armando Castelar, Regis Bonelli y Samuel de Abreu Pessôa. 2009. "Pro- and Anti-Market Reforms in Democratic Brazil." En *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, ed. Liliana Rojas-Suarez, 68–110. 1a ed. Center for Global Development.
- Reyes, Giovanni E y José Briceño Ruíz. 2006. *Actualidad De La Integración En América Latina Y El Caribe: Viejos Dilemas, Nuevos Desafíos*. 1a ed. Colección Ciencias y

- Humanidades (Universidad De Los Andes, Venezuela). Venezuela: Universidad de los Andes.
- Rodrik, Dani. 1992. "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries." *The Journal of Economic Perspectives* 6 (1) (Enero 1): 87–105.
- . 1994. "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?" En *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Stephan Haggard y Steven B. eds. Webb, 61–88. New York: Oxford University Press. <http://www.nber.org/papers/w3947>.
- Rogowski, Ronald. 1990. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton University Press.
- Schiavon Uriegas, Jorge y Antonio Ortiz Mena L.N. 2001. "Apertura Comercial y Reforma Institucional En México (1988-2000): Un Análisis Comparado Del TLCAN y El TLCUE." *Foro Internacional* 41 (166) (Octubre): 731–760.
- Sharma, Ruchir. 2012. "Bearish on Brazil." *Foreign Affairs*, Mayo 1. <http://www.foreignaffairs.com/articles/137599/ruchir-sharma/bearish-on-brazil>.
- Stolper, Wolfgang F, y Paul A Samuelson. 1941. "Protection and Real Wages." *The Review of Economic Studies* 9 (1): 58–73.
- Vega, Gustavo. 2010. "El Tratado De Libre Comercio De América Del Norte. Génesis, Auge, Crisis y Desafíos Al Futuro." *Comexi. Cuadernos Del Consejo Mexicano De Asuntos Internacionales* (Octubre): 26.
- Veiga, Pedro da Motta. 2004. "Regional and Transregional Dimensions of Brazilian Trade Policy." In *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Vinod Aggarwal, Joseph Tulchin y Ralph Espach, eds. 175–188. 1a ed. Stanford University Press.
- . 2007. "Política Comercial No Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-making." En *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*, María Helena Tachinardi, Adriana Leal y Saulo Nogueira eds., 71–162. São Paulo: Singular.
- . 2009. "Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms?" En *Brazil as an Economic Superpower? Undertaking Brazil's Changing Role in the Global Economy*, ed. Lael Brainard y Leonardo Martínez-Díaz, 305. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Venables, Anthony J. 2003. "Regionalism and Economic Development." En *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*, ed. Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Ward, Karen. 2012. "The World in 2050." *HSBC Global Research* (January). "Will Brazil Remain the Country of the Future?" *The Economist*. <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2012/10/growth>.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. Williamson, John, 7–20. Washington: Institute for International Economies.
- Zabludovsky, Jaime. 2012. "Valor Agregado a Las Exportaciones" presented at the XIX Congreso del Comercio Exterior Mexicano, May 18, Guadalajara, Jalisco.
- Zabludovsky, Jaime y J. Ernesto López Córdova. 2010. "Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados." En *Historia Económica General de México: De la Colonia a Nuestros Días*, ed. Sandra Kuntz Ficker y Bernd Hausberger. México: El Colegio de México.