



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA - DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DESARROLLO ECONÓMICO

**INTEGRACIÓN REGIONAL, INDUSTRIA NACIONAL Y DESARROLLO  
ECONÓMICO: EXPERIENCIAS DE BRASIL Y MÉXICO**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**Maestra en Economía**

PRESENTA:

**Karina Felix Cardoso**

TUTORA:

**Dra. Maria Teresa Aguirre Covarrubias**  
Facultad de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

**Dr. Leonardo Lomelí Vanegas**  
Facultad de Economía, UNAM

**Dra. Monika Meireles**  
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

**Dr. Juan Carlos Moreno-Brid**  
Facultad de Economía, UNAM

**Dra. Maria Eugenia Romero Sotelo**  
Facultad de Economía, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., abril de 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi amada familia, en especial mis papas y hermanos, por ser mi mayor ejemplo de vida, mi inspiración, mi apoyo incondicional y mi puerto seguro.

A Mateus Drumond Caiado, compañero y mi mejor amigo, por siempre creer en mis capacidades y por estar siempre a mi lado, de manos dadas, en todos los momentos de nuestra trayectoria.

A mis amigos de la UNAM, que tanto me ayudaron en los momentos de dificultad y que fueron esenciales para transformar mi experiencia en México en algo tan especial.

A mis amigas y compañeras de lucha, por la resistencia, la fuerza e inspiración constante, por me ayudaren a crecer y ser quien soy.

A todos mis amigos, imprescindibles en mi vida.

A mi tutora, Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias, a quien mucho admiro y respeto, por la confianza, la paciencia y la invaluable ayuda en ese trabajo.

A los miembros del jurado, ejemplos de excelencia académica.

A la Dra. Monika Meireles, por su valiosa contribución en ese trabajo.

A mis profesores, tan fundamentales para mi crecimiento académico y personal.

A la UNAM y al lindo pueblo mexicano, por la hospitalidad.

A todas las mujeres que diariamente luchan por nuestra voz en ese mundo,  
muchas gracias.



## **INDICE DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEORICO Y PROCESOS HISTORICOS</b> .....	13
<b>1.1 LA INDUSTRIALIZACIÓN COMO MEDIO DE SUPERACIÓN DEL SUBDESARROLLO</b> .....	13
1.1.1 ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO .....	13
1.1.2 NEOESTRUCTURALISMO .....	16
1.1.3 DESARROLLO, INDUSTRIA Y JUSTICIA SOCIAL .....	20
<b>1.2. HISTORIA ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA</b> .....	23
1.2.1 DE LA INDEPENDENCIA POLITICA A LA GRAN DEPRESIÓN.....	24
1.2.2 LA CRISIS DE LOS AÑOS 1930 Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO .....	26
1.2.3 LA CRISIS DE LOS AÑOS 1970 Y LA “DÉCADA PERDIDA” .....	28
<b>1.3. HISTORIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN BRASIL Y MEXICO</b> .....	31
1.3.1 DESARROLLO INDUSTRIAL BRASILEÑO .....	31
1.3.2 DESARROLLO INDUSTRIAL MEXICANO .....	41
<b>CAPÍTULO 2: UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL</b> .....	52
<b>2.1 UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL</b> .....	52
2.1.1 INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR .....	53
2.1.2 EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMERICA LATINA	56
<b>2.2 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)</b> .....	61
2.2.1 BASES HISTÓRICAS Y LA NEGOCIACIÓN DEL MERCOSUR.....	61
2.2.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL MERCOSUR .....	67
2.2.3 LA EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR: AVANCES Y DESAFÍOS .....	70
<b>2.3. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)</b> ....	77
2.3.1 BASES HISTÓRICAS Y LA NEGOCIACIÓN DEL TLCAN.....	78
2.3.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL TLCAN.....	82
2.3.3 ESTADO ACTUAL DEL TLCAN: AVANCES Y DESAFÍOS .....	82
<b>2.4 UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE BRASIL Y MÉXICO</b> .....	83

<b>CAPÍTULO 3: INDUSTRIA Y COMERCIO EXTERIOR EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y DE MEXICO</b>	<b>85</b>
<b>3.1 INSERCIÓN DE AMERICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR</b> .....	<b>85</b>
<b>3.2 BRASIL Y MERCOSUR: COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIA</b> .....	<b>88</b>
3.2.1 COMERCIO BRASIL – ARGENTINA.....	96
3.2.2 COMERCIO BRASIL – PARAGUAY.....	101
3.2.3 COMERCIO BRASIL – URUGUAY .....	103
3.2.4 LA INDUSTRIA BRASILEÑA .....	105
<b>3.3 MÉXICO Y EL TLCAN: COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIA</b> .....	<b>111</b>
3.3.1 INSERCIÓN DE MÉXICO A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR	112
3.3.2 LA MAQUILA Y LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA.....	115
<b>3.4 BRASIL Y MEXICO</b> .....	<b>123</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>132</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>138</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1: Crecimiento de las exportaciones de maquinaria y equipo, 1950-2004 .....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 2: Crecimiento de las exportaciones de material de transporte, 1950-2004 .....</b>	<b>37</b>
<b>Gráfico 3: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil, 1950-2005 (mil millones de US\$ FOB).....</b>	<b>89</b>
<b>Gráfico 4: Exportaciones brasileñas para el Mundo,1997-2017(US\$/FOB) ....</b>	<b>89</b>
<b>Gráfico 5: Exportaciones brasileñas para el Mercosur,1997-2017(US\$/FOB) 90</b>	<b>90</b>
<b>Gráfico 6: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Mercosur, 2007-2017 .....</b>	<b>92</b>
<b>Gráfico 7: Exportaciones brasileñas por factor agregado al Mercosur (US\$ FOB) .....</b>	<b>92</b>
<b>Gráfico 8: Importaciones brasileñas por factor agregado de Mercosur (US\$ FOB) .....</b>	<b>93</b>
<b>Gráfico 9: Exportaciones brasileñas al Mercosur por intensidad tecnológica de Lall, 1995-2017 (en %) .....</b>	<b>95</b>
<b>Gráfico 10: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Argentina, 2007-2017 (US\$ FOB).....</b>	<b>98</b>
<b>Gráfico 11: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Argentina (US\$ FOB) .....</b>	<b>99</b>
<b>Gráfico 12: Importaciones brasileñas por factor agregado de Argentina (US\$ FOB) .....</b>	<b>100</b>
<b>Gráfico 13: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Paraguay, 2007-2017 (US\$ FOB) .....</b>	<b>101</b>
<b>Gráfico 14: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Paraguay (US\$ FOB) .....</b>	<b>102</b>
<b>Gráfico 15: Importaciones brasileñas por factor agregado de Paraguay (US\$ FOB) .....</b>	<b>103</b>
<b>Gráfico 16: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Uruguay, 2007-2017 (US\$ FOB).....</b>	<b>104</b>



<b>Gráfico 17: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Uruguay (US\$ FOB) .....</b>	<b>104</b>
<b>Gráfico 18: Importaciones brasileñas por factor agregado de Uruguay .....</b>	<b>105</b>
<b>Gráfico 19: Exportaciones brasileñas por factor agregado 1964-2006 (US\$ millones/FOB).....</b>	<b>106</b>
<b>Gráfico 20: Tasa nacional de pobreza extrema y moderada en México, 2010-2016 .....</b>	<b>122</b>
<b>Gráfico 21: Evolución de la desigualdad en México (Coeficiente de Gini), 1984-2014 .....</b>	<b>123</b>
<b>Gráfico 22: Brasil, México y agrupaciones seleccionadas: contenido de insumos intermedios importados en las exportaciones totales, 1995-2011</b>	<b>127</b>
<b>Gráfico 23: Brasil, México y agrupaciones seleccionadas: contenido de valor agregado doméstico de las exportaciones totales, 1995-2011 (en %).....</b>	<b>127</b>

#### **LISTA DE TABLAS**

<b>Tabla 1: Principales productos de exportación de Brasil, 1821-1950.....</b>	<b>32</b>
<b>Tabla 2: Principales productos de exportación de Brasil, 1945-2006.....</b>	<b>34</b>

#### **LISTA DE CUADROS**

<b>Cuadro 1: Evolución de las exportaciones e importaciones mexicanas por nivel de producción entre 1995-2009 (% del total) .....</b>	<b>112</b>
---	------------

#### **LISTA DE ILUSTRACIONES**

<b>Ilustración 1: Visión general de los productos exportados de Brasil al Mercosur, 2017(% de participación exportaciones totales al bloque).....</b>	<b>93</b>
<b>Ilustración 2: Visión general de los productos exportados de Brasil a Argentina, 2017 (% de participación exportaciones totales al país).....</b>	<b>99</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ACE	Acuerdos de Complementación Económica
AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BNDE	Banco Nacional de Desarrollo Económico
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CMC	Consejo del Mercado Común
DINA	Diesel Nacional S.A.
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FCES	Foro Consultivo Económico y Social
FNM	Ferrocarriles Nacionales de México
FIESP	Federación de las industrias del estado de Sao Paulo
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo Mercado Común
ISI	Industrialización por sustitución de importación
MAC	Mecanismo de Adaptación Competitiva
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MDIC	Ministerio de Desenvolvimento, Industria y Comercio Exterior de Brasil
SECEX/MDIC	Secretaria de Comercio Exterior de Brasil
Mercosur	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Naciones Unidas
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PEMEX	Empresa Petroleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PICE	Programa de Integración y de Cooperación Económica
PITCE	Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior de Brasil
PROFIEX	Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas
PRONAFICE	Programa Nacional de Fomento y Comercio Exterior
PT	Partido de los Trabajadores
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SEDLAC	Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean
SML	Sistema de Pagos en Moneda Local
TEC	Arancel Externo Común
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
TPR	Tribunal Permanente de Revisión
WIOD	World Input-Output Database



## **INTRODUCCIÓN**

Diversas teorías económicas, como la teoría estructuralista de Raul Prebisch y de Celso Furtado, dan gran importancia a consolidación de industrias nacionales con alto valor agregado para el desarrollo económico, toda vez que se considera que este sector está dotado de una capacidad impar de dinamizar la economía, difundir progreso técnico y científico, para crear empleos y proporcionar mayor resistencia a desequilibrios externos, en la medida que puede generar mayores *eslabonamientos hacia atrás y hacia delante* y crear un *núcleo endógeno* de reproducción autónoma. Otros autores de la teoría del desarrollo, como Hirschman, Fernando Fajnzylber, Irma Adelman y Amartya Sen, también plantean que el desarrollo de la industria nacional es esencial, pero argumentan que además del crecimiento, el verdadero desarrollo de un país está en la distribución del producto del crecimiento a toda la población, es decir en los niveles de bienestar que adquiere la mayoría de la población.

En la década de 1990, en un contexto de fuerte influencia de ideologías neoliberales en los gobiernos latinoamericanos, en especial en Brasil y México, la integración surge como un “nuevo regionalismo” y constituye una nueva estrategia de desarrollo para las economías de América Latina en un proceso de globalización. La inserción de los estados nacionales latinoamericanos en acuerdos de integración y de libre comercio durante el siglo XX ha sido objeto de intenso debate teórico sobre las ventajas y desventajas del proceso para el desarrollo económico. Pero a diferencia de los acuerdos de integración de los años sesenta, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y de los años setenta, como el Pacto Andino, que propiciaban la integración como impulso a la industrialización, en los años noventa los modelos de asociación fueron, en su mayoría, consecuencias de políticas neoliberales que orientaron en su base las políticas económicas ya inscritas en un nuevo consenso que reelige al mercado como mecanismo asignador de recursos: apertura, aumento de las ventajas competitivas, privatizaciones y control de las variables monetarias constituyeron objetivos centrales del contexto del Consenso de Washington que

orientaría las políticas adoptadas en México y Brasil. Había la expectativa de que estas políticas podrían solucionar los graves problemas enfrentados en la década de 1980 con la crisis de la deuda externa por la gran mayoría de países latinoamericanos.

En ese marco surge el Mercado Común del Sur (Mercosur), acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 con el objetivo de establecer un mercado común que permitiría ampliar la capacidad competitiva de los países sudamericanos, creando complementariedades entre ellos, en un contexto de liberalización comercial y globalización. Su principal característica es que constituye una asociación entre países en vías de desarrollo con algunas capacidades comerciales complementarias, pero también poseen otras que son competitivas entre sí, es decir tienen productos y capacidades productivas similares. Su desarrollo todavía está en proceso de fortalecimiento, pero se consolida como uno de los principales acuerdos de integración regional del mundo entre naciones en vías de desarrollo.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representó un acuerdo histórico al incluir, en un mismo acuerdo de libre comercio, naciones desarrolladas, como Estados Unidos y Canadá, y un país en vías de desarrollo, como México. El Tratado entró en vigor en 1994 y se consolidó como el principal acuerdo al cual se asociaría México, teniendo papel determinante en su economía y desarrollo económico. En 2018 fue negociado un nuevo acuerdo comercial entre los países, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituirá el TLCAN.

Las estrategias de integración regional de Brasil y México siguieron caminos distintos, puesto que México se asoció con dos grandes economías mundiales como Estados Unidos y Canadá en una zona de libre comercio, mientras que Brasil se asoció con países sudamericanos con menor nivel de desarrollo económico, en una unión aduanera. La investigación se propone analizar el impacto del proceso de integración regional en el desarrollo de la industria nacional de Brasil y México.

Por esa razón, estudiar el impacto del proceso de integración regional en la industria nacional de Brasil y México, así como sus particularidades, es fundamental para identificar como adquirió preponderancia el sector de exportaciones de productos primarios, en especial energéticos, agropecuarios o manufacturados con poco valor agregado, así como una especialización en la industria de maquiladora con uso intensivo de mano de obra barata, lo que no es suficiente para permitir un desarrollo económico sostenible con reducción en la desigual distribución del ingreso en los dos países.

En el primer capítulo se plantea sobre el marco teórico usado como base para el desarrollo de la investigación, así como los procesos históricos de desarrollo económico de América Latina, en especial de México y Brasil, sus etapas, desafíos y logros. En el segundo capítulo se plantea sobre el surgimiento de un nuevo orden internacional post fordista de integración productiva y cadenas globales de valor, que fortalecieron los procesos de integración regional en el continente americano, en especial con la creación del Mercosur y del TLCAN. En el tercer y último capítulo se plantea sobre la inserción de América Latina en las cadenas globales de valor y su importancia para la industria y el comercio exterior de México y Brasil en sus procesos de integración regional. Concluye con la hipótesis central de la investigación de que el proceso de integración regional vivido por Brasil en el Mercosur y por México en el TLCAN, aunque posean características distintas, impactó las economías de los dos países tanto de manera positiva como negativa, en especial porque no propició ni logró desarrollar el sector de industria nacional de alto valor agregado, aspecto que se pone como un obstáculo al desarrollo sostenible de largo plazo tanto de Brasil como de México.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEORICO Y PROCESOS HISTORICOS**

### **1.1 LA INDUSTRIALIZACIÓN COMO MEDIO DE SUPERACIÓN DEL SUBDESARROLLO**

Diversas teorías económicas, como la teoría estructuralista de Raul Prebisch y de Celso Furtado, dan gran importancia a consolidación de industrias nacionales con alto valor agregado para el desarrollo económico de un país, toda vez que se considera que este sector está dotado de una capacidad impar de dinamizar la economía, difundir progreso técnico y científico, para crear empleos y proporcionar mayor resistencia a desequilibrios externos, en la medida que puede generar mayores *eslabonamientos hacia atrás y hacia delante* y crear un *núcleo endógeno* de reproducción autónoma. Otros autores de la teoría del desarrollo, como Hirschman, Fernando Fajnzylber, Irma Adelman y Amartya Sen, también plantean que el desarrollo de la industria nacional es esencial, pero argumentan que además del crecimiento, el verdadero desarrollo de un país está en la distribución del producto del crecimiento a toda la población, es decir en los niveles de bienestar que adquiere la mayoría de la población.

#### **1.1.1 ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO**

La política industrial de los países latinoamericanos fue planteada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como una salida al atraso de la región, en un contexto de descontento en América Latina cuando la centralidad que los Estados Unidos dedicaba a Europa en la posguerra desvió su atención de la región.

La CEPAL impulsó una forma de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de los países latinoamericanos y se caracterizó por explorar visiones alternativas de desarrollo económico. En este sentido, la teoría estructuralista fue consecuencia directa del objeto de reflexión que propuso la CEPAL, es decir, del análisis del subdesarrollo latinoamericano. Se trataba de examinar cómo sería posible una transición “hacia adentro” que suponía erradicar

la condición de subdesarrollo económico y social, con una estructura productiva débil heredada del período primario exportador.

El enfoque histórico-estructuralista cepalino permitió una interacción entre los enfoques deductivo e histórico-interpretativo, atento al comportamiento de los agentes sociales y la trayectoria de las instituciones, diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos, permitiendo mayor adaptabilidad de la teoría a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, sin ocasionar una pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica. La riqueza del método cepalino reside en permitir la interacción entre el método inductivo y la abstracción teórica (Bielschowsky, 1998).

La teoría estructuralista concede gran importancia a consolidación de industrias nacionales con alto valor agregado para el desarrollo económico, dado su capacidad impar de dinamizar la economía, difundir progreso técnico y científico, crear empleos y proporcionar mayor resistencia a desequilibrios externos, por su potencial en crear un núcleo endógeno de reproducción autónoma. El estructuralismo ejerció una profunda influencia en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo y fue base para las estrategias económicas de los gobiernos de América Latina, principalmente en las décadas de 1960 hasta final de 1970 durante las cuales gran parte de los países de la región lograron fuerte crecimiento económico (Bielschowsky, 2006).

En los años 1960, el mensaje de la CEPAL en favor de la industrialización se dirigió a la propuesta de reformas estructurales entendidas como indispensables para ampliar el mercado interno y permitir la continuidad y la profundización del desarrollo industrial, relacionando desarrollo con equidad. De esta manera entrelaza crecimiento, ampliación del mercado interno y distribución más equitativa del ingreso como ingredientes imprescindibles al desarrollo. Ya en esos años se pensaba promover la integración de economías pequeñas, con débiles mercados internos, para propiciar su industrialización, como por ejemplo la construcción del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960. En los años 1970, el pensamiento de la CEPAL seguiría avanzando en cuestiones como crecimiento



económico y desarrollo industrial, así como distribución de ingreso y equidad; en el terreno de la integración mantuvo la idea de ampliar los mercados internos pequeños a través de uniones, pactos y áreas comunes, ejemplo de ello es el Pacto Andino. Ya en los años 1980, con la crisis de la deuda, los planteamientos de la CEPAL tuvieron como foco la estabilidad macroeconómica, principalmente con relación a los ajustes recesivos practicados en gran parte de los países de la región. Sin embargo, conforme plantea Bielschowsky (2010), la prioridad atribuida a las reflexiones sobre la macroeconomía no significó un abandono por la temática del desarrollo económico, en sus esferas productiva y distributiva, aunque las dimensiones del ajuste llevaron a redefinir el papel de Estado y los procesos de integración.

Raul Prebisch fue el fundador del estructuralismo con su teoría del *deterioro de los términos de intercambio* entre los productos primarios y manufacturados y con la introducción de las categorías de centro y periferia en el estudio del subdesarrollo. Según Prebisch (1949), las restricciones al crecimiento están determinadas por las condiciones específicas de América Latina como periferia del mundo desarrollado, que no transfiere su progreso tecnológico y además absorbe los beneficios de productividad de los países periféricos, bloqueando el proceso de industrialización en América Latina. Tal relación desigual se consolida con los cambios entre manufacturas y productos primarios que lleva al deterioro de los términos de intercambio de los bienes primarios.<sup>1</sup> Por lo tanto, para Prebisch (1949) los estados nacionales de las economías primario-exportadoras deberían adoptar una postura activa por medio de políticas de promoción industrial y comercial buscando proteger la industria nacional para lograr un desarrollo económico sustentable y

---

<sup>1</sup> Existen varias formulaciones de la teoría del deterioro de los términos de intercambio, desde la contable hasta la basada en la diferencia de elasticidades ingreso de la demanda de bienes agrícolas menor a uno y de bienes manufacturados mayor a uno de acuerdo a la ley de Engel. En los años ochenta y noventa se cuestionó la validez de éstas teorías, como Steven Haber en su libro "Cómo se rezagó América Latina", de 1999, entre otros autores, cuya demostración empírica no estaba probada, pero recientemente, en 2012, Bilge Erten y Jose Antonio Ocampo en su artículo "*Super Cycles of Commodity Prices Since the Mid-Nineteenth Century*" logran demostrar una tendencia al deterioro de los términos de intercambio en los bienes primarios sobre todo de materias primas y alimentos, en menor medida de minerales y sólo queda fuera de esta tendencia el petróleo.

autocentrado, dinámico y estructural, con capacidad de absorción, propagación e innovación tecnológica, que disminuya la heterogeneidad estructural, que se está en el origen y reproducción de la desigualdad.

De manera similar, Celso Furtado plantea que el subdesarrollo latinoamericano resulta de la forma en que evolucionó históricamente el capitalismo como sistema mundial integrado por centros y periferias. Las características esenciales de los países subdesarrollados son la dependencia externa y la *heterogeneidad estructural*, las cuales tienden a reproducirse y a perpetuarse. Para Furtado (1969), la existencia de crecimiento económico por sí solo no es capaz de promover el desarrollo en economías sujetas a una división internacional de trabajo que las condena a ser productores de bienes primarios. En esas economías el sector exportador moderno no retiene el fruto de su progreso técnico ni lo irradia al resto del sistema productivo.

Furtado (1969) entonces argumenta que el desarrollo industrial en América Latina debe ser conducido desde el Estado, a través no sólo de políticas de fomento, sino mediante la elaboración y ejecución de planes de desarrollo indicativos que definan las inversiones básicas que se requirieren en cada etapa. Por lo tanto, Furtado (1969) plantea que el desarrollo es un proceso de transformación de estructuras, lo que implica la creación de una estructura productiva que asegure un desarrollo endógeno autosustentable. En el mismo sentido Albert O. Hirschman plantea la necesidad de definir una estrategia de desarrollo, sin embargo, en polémica con la CEPAL, propone un crecimiento desequilibrado (ramas y sectores) que promueva encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

### 1.1.2 NEOESTRUCTURALISMO

El neoestructuralismo surge como una forma de adaptar el estructuralismo cepalino a una nueva realidad económica que cambiaría el mundo, principalmente dada la inestabilidad macroeconómica post agotamiento del sistema de Bretton Woods, en los años 1970, así como por la crisis de la deuda de los años 1980 y la crisis cambiaria de los años 1990 y 2000. Esta nueva realidad económica condujo a una

revisión de la postura analítica y propositiva de la CEPAL, que buscó se adecuar a las nuevas coyunturas para establecer una agenda positiva para el desarrollo económico y social de América Latina, en oposición al pensamiento neoliberal, que desde los años 1970 se consolidaba como el pensamiento económico dominante (Bielschowsky, 2010).

Fernando Fajnzylber fue uno de los pioneros en la formulación de teorías que representarían la transición a la etapa neoestructuralista, puesto que la nueva realidad económica demandaba un estudio de las oportunidades y los desafíos para el desarrollo latinoamericano dada el surgimiento de economías abiertas y de Estados menos intervencionistas.

Fajnzylber, en el libro *La industrialización trunca de América Latina* (1983), irá estudiar la evolución del sector industrial en tres grupos de países: los desarrollados, los tigres asiáticos y los países de América Latina. El autor va al encuentro de las premisas del modelo neoliberal al rescatar la importancia de la coordinación entre la intervención del Estado y la operación de las empresas, tanto en la etapa del crecimiento mundial de la posguerra como en la transición de los años 1970.

De acuerdo con el autor, el problema de América Latina no estaría en la intervención estatal en si, como tampoco en la opción por fomentar la industrialización, sino en la forma de intervenir, es decir, en el *proteccionismo frívolo*, que favorecía empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen, sino que no eran transmitidas para la producción nacional. La precariedad del empresariado industrial nacional combinado con la presencia indiscriminada de empresas del exterior no permitió la construcción de un potencial industrial endógeno, capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente, que llevó a una industrialización tecnológicamente “trunca”<sup>2</sup> de América Latina. En este sentido, la debilidad del

---

<sup>2</sup> Industrialización incompleta.

ámbito tecnológico que se observa en la región está en alguna medida asociada al retraso que se observa en el sector de bienes de capital.

En resumen, los factores que constituyen como obstáculos al desarrollo de la industria en América Latina son: el atraso del sector de bienes de capital que tiene la capacidad de generar y difundir el progreso técnico; la precariedad del empresariado industrial nacional, con poca vocación para el riesgo y el progreso técnico; la insuficiente propensión de las filiales locales de las multinacionales a difundir la innovación tecnológica, la eficacia y la falta de creatividad locales; la existencia de una precoz e ineficiente diferenciación de productos, dado un mercado interno reducido; la limitada integración entre la dinámica industrial y la agrícola, capaz de modernizar y aumentar la productividad (Fajnzylber, 1983).

En este sentido, los países de América Latina deberían pasar por una nueva industrialización, basada en el binomio crecimiento y creatividad, e impulsada por la constitución en cada país de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, entendido como condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional. Sería necesario también propiciar una nueva forma de inserción internacional asentada en la construcción de una competitividad sistémica, mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas locales y la introducción del progreso técnico en toda su extensión, y abandonar la inserción mediante una competitividad “espuria”, basada en devaluaciones cambiarias, bajos salarios y la destrucción del medio ambiente (Fajnzylber, 1983).

Fajnzylber (1983) también argumenta que es necesario una reorientación estratégica hacia un estilo de crecimiento e industrialización fundado en una mejor distribución del ingreso; el fortalecimiento de la industria de bienes de capital, entendida como base material del progreso técnico; la constitución de cadenas entre los recursos naturales y la industria, es decir, la industrialización integral de los recursos naturales y la adopción de una modalidad industrial compatible con la disponibilidad energética local, es decir, una industria capaz de generar un incremento de su productividad y competitividad y con vocación exportadora.

Otro estudio sobre el desarrollo de América Latina está en su siguiente artículo *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío* (1990), donde Fajnzylber hace su análisis utilizando como criterio de dinamismo el ritmo de expansión que alcanzaran los países desarrollados en las décadas de 1970-1980 y como definición de equidad la relación entre ingresos de 40% de la población con el nivel más bajo de ingreso y de 10% de la población el nivel más alto de ingreso. Estos indicadores forman un cuadro de comparación que, al cruzar los datos de crecimiento y equidad de países de América Latina, como Brasil y México, genera un “casillero vacío” que corresponde a los países que podrían haber alcanzado acelerado crecimiento con aumento de la equidad, pero no lo lograron.

Fajnzylber (1990) postula que el principal obstáculo para el desarrollo latinoamericano sería la insuficiente incorporación de progreso técnico en su producción, así como el dominio de un pensamiento económico poco original y consciente de las particularidades de la región. En este sentido, el “casillero vacío” estaría vinculado con la incapacidad de abrir la “caja negra” del progreso técnico, es decir, discutir la relación entre los factores económicos y estructurales con el medio sociopolítico de América Latina.

Además, de acuerdo con Fajnzylber (1990), la industrialización latinoamericana tiene como características comunes: i) participación en el mercado internacional con base en superávit comercial generado por los recursos naturales, ii) estructura industrial planeada para el mercado interno, iii) aspiración en reproducir el modo de vida de los países desarrollados en consumo y producción, iv) limitado incentivo a la función empresarial y limitada inversión del empresariado público y privado en sectores dinámicos característicos del perfil industrial de cada país.

El autor también apunta algunos aspectos que diferencian el proceso de desarrollo de forma particular en cada país, como el tipo de recursos naturales que maneja el país, características del sistema agrícola, el momento histórico en que ocurrió la industrialización, la demanda poblacional, el tamaño de los mercados y el sistema político. Estos aspectos permiten identificar que el desarrollo económico en los países latinoamericanos no ocurrió de forma homogénea.

Por lo tanto, Fajnzylber (1990) concluye que la solidez de la participación en el mercado internacional de los países latinoamericanos está relacionada a la capacidad del país de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos; sin embargo, argumenta que no hay una ley de compensaciones entre crecimiento y equidad, principalmente en el caso de América Latina donde la elite busca un patrón de vida que no condice con la realidad de la región y que beneficia a pocos, de manera que la apertura de la caja negra del progreso técnico constituye una tarea que trasciende el ámbito industrial y forma parte de una actitud social que permita la democratización de las sociedades latinoamericanas.

### 1.1.3 DESARROLLO, INDUSTRIA Y JUSTICIA SOCIAL

Albert O. Hirschman en su artículo *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo* (1980) habla sobre la economía del desarrollo como una subdisciplina en la que tuvo gran influencia las ideas keynesianas, pero que no logró alcanzar un efectivo desarrollo de los países subdesarrollados. El autor plantea el subdesarrollo con base en dos indicadores principales: el subempleo rural y la industrialización tardía. El subempleo rural es una característica decisiva del subdesarrollo, razón por la que varios teóricos indican que es necesaria una política intervencionista para lograr un crecimiento acelerado. Hirschman (1980) afirma que el subempleo es el punto central del subdesarrollo, pero considera que: los países subdesarrollados tienen “reservas ocultas” de recursos siendo necesario impulsar estrategias que combinen instrumentos de aceleración con mecanismos de presión para activar estas reservas. Sobre la industrialización tardía, Hirschman (1980) hace una comparación entre la teoría de las cinco etapas para el desarrollo de Rostow con la de Gerschenkron que postula la existencia de un camino propio para cada país y rechaza la idea de una fórmula única para el desarrollo. Además, Hirschman (1980) plantea una nueva línea de la economía del desarrollo que toma en cuenta no solamente el crecimiento económico sino la desigualdad de distribución de ingreso. Destaca la necesidad de crear una estrategia específica en cada país donde se seleccionen las ramas capaces de crear mayores encadenamientos productivos.

Amartya Sen, en su artículo *Cual es el camino para el desarrollo?* (1985), a pesar de estar de acuerdo con Hirschman (1980) sobre los límites de la economía del desarrollo estándar, cree que es prematura esta idea de fracaso, agotamiento o muerte de la economía del desarrollo e intenta probar que la economía del desarrollo se convirtió en una limitación metodológica, que tiene importancia para el crecimiento económico. El autor apunta los cuatro temas estratégicos principales de la economía tradicional del desarrollo: i) industrialización, ii) acumulación de capital, iii) uso de la fuerza de trabajo desocupada y iv) planeación y Estado activo en la economía. Estos temas fueron analizados por los autores junto a algunos indicadores de crecimiento obtenidos en *The World Development Report* en países de ingresos bajos y medios. Se concluyó que, tanto por lo que se refiere a ejemplos de éxito como de fracasos, que las postulaciones de la economía tradicional del desarrollo todavía tienen importancia para el crecimiento económico. Esto es evidenciable principalmente en países como China y Corea del Sur, que lograron crecimiento con acumulación de capital, uso de la fuerza de trabajo, planeación e intervención del Estado.

Sen (1985) plantea que la deficiencia más notable de la economía tradicional del desarrollo es no centrarse en “derechos” y “capacidades” de la gente como medio para evaluar su bienestar, es decir, equipara el desarrollo económico con expansión de derechos y capacidades, más que con la oferta y producción totales de la economía. Sen (1985) utiliza las situaciones de hambre e inanición como ejemplos de que la economía tradicional del desarrollo no debe concentrarse sólo en oferta de productos y su relación con la población, ni con el valor de los ingresos totales, sino que debe incluir los fracasos y avances de derechos de la gente y su capacidad de agencia. De igual manera, el autor argumenta que el indicador “ingreso” es una base inadecuada para analizar el bienestar entendido como la expansión de los derechos y capacidades de las personas, es decir, inadecuada para evaluar lo que pueden ser y hacer. Por fin, concluye también, así como Hirschman (1980), que la economía del desarrollo por sí sola no es clave para el crecimiento económico, porque hace falta un análisis de los derechos y capacidades de la gente, así como de la distribución del ingreso, para lograr el desarrollo.

Irma Adelman, en su ensayo *Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política* (2002), afirma que ninguna otra área de la economía ha cambiado como la economía del desarrollo. Expone los cambios en la teoría que surgen de las siguientes fuentes: aprendizaje, cambios en ideología, en el contexto internacional, en las instituciones, restricciones y aspiraciones domésticas.

Por lo tanto, la autora indica que hay tres grandes falacias que asolan la teoría económica del desarrollo. La primera falacia es que el subdesarrollo tiene una sola causa. Adelman (2002) argumenta que esta afirmación es inválida porque no existe solamente "un factor X" que pueda estar asociado como causa única del subdesarrollo. Afirma que al depender del contexto histórico un factor X distinto será apuntado como la causa como, por ejemplo: factor x igual a capital ficticio, a espíritu empresarial, a precios relativos incorrectos, a comercio internacional, excesiva participación del estado o gobierno hiperactivo, capital humano y gobierno ineficiente, entre otros. La segunda falacia es la idea de que un criterio simple bastaría para evaluar el desarrollo. Por fin, la tercera falacia es que el desarrollo es un proceso log-lineal. Sobre esta afirmación, Adelman (2002) apunta cuatro proposiciones que invalidan esta visión del desarrollo como proceso lineal: i) el proceso de desarrollo es altamente no lineal; ii) los patrones de desarrollo no son únicos, incluso en los países desarrollados adoptan procesos alternativos para el crecimiento; iii) las condiciones iniciales forman el desarrollo posterior; iv) la trayectoria del desarrollo de los países no solo no es única, sino también maleable. Para la autora el desarrollo económico es un proceso dinámico, multifacético y no lineal que requiere cambios en las instituciones y en las políticas de los países subdesarrollados.

En ese sentido, la incapacidad de construir un modelo endógeno de industrialización en los países de América Latina reprodujo el atraso económico de la región, no permitiendo su desarrollo pleno no sólo en términos económicos, sino también sociales y políticos. Avances económicos que no se reflejen en mayor libertad, seguridad y derechos sociales y políticos resultan en aumento de la desigualdad que imposibilita el desarrollo. Aunque la igualdad económica y social sea una utopía,



su búsqueda por medio de una mejor distribución de las libertades, derechos y capacidades económicas, sociales y políticas hace que aumente no solamente el ingreso sino el nivel de vida de toda la sociedad. Esto porque además del crecimiento, el verdadero desarrollo de un país está en la distribución del producto del crecimiento a toda la población, es decir, la clave para la evolución de la economía del desarrollo es promover crecimiento con equidad.

De esta manera, la industrialización de América Latina puede ser caracterizada como una “industrialización trunca” (Fajnzylber, 1983), es decir, como un proceso dependiente de la importación de medios de producción, dada la incapacidad nacional para generar un desarrollo científico tecnológico propio, que pudiera generar los bienes de capital necesarios para profundizar una industrialización capaz de generar un núcleo endógeno de reproducción autónoma, base de un crecimiento más homogéneo, sostenible y sólido.

## **1.2. HISTORIA ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA**

Como vimos en el apartado anterior, las condiciones políticas, económicas y sociales iniciales de un país forman parte y condicionan el crecimiento posterior. En ese sentido, es conveniente dar una rápida mirada a la historia económica de América Latina y como ella condiciona el presente.

En el siglo XVI, la América Latina se insertó en la economía internacional por medio del colonialismo de los países europeos, en especial de los ibéricos. El colonialismo impuso a la región una inserción primitiva en el comercio, que retrasó la posibilidad de desarrollo local y creó grandes desigualdades que todavía se mantuvieron después de las independencias (Furtado, 1959).

Durante el siglo XVIII, tanto Brasil como México experimentaron cierto estancamiento, aunque México ya tenía un relativo desarrollo económico por producir bienes de alta relación valor/peso, pero con baja productividad, y Brasil por el desarrollo en algunas zonas con acceso al mar y uso de mano de obra esclava (Bértola y Ocampo, 2013).

Políticamente independientes, los países latinoamericanos siguieron procesos clásicos de acumulación de capital en los estratos más ricos de la sociedad y baja preocupación con la equidad y mejor distribución de la riqueza generada. La compleja e intrínseca relación entre las elites políticas y económicas permitieron que la ideología de la desigualdad perpetuara sin que la democracia pudiera traer grandes cambios positivos para la gran mayoría de la población de la región (Furtado, 1959).

### 1.2.1 DE LA INDEPENDENCIA POLITICA A LA GRAN DEPRESIÓN

Bértola y Ocampo (2013) hablan de dos grandes períodos de la historia económica de América Latina: desde la independencia hasta el inicio de la Gran Depresión. El primer período va de 1810 a 1870 y representa la construcción de las jóvenes repúblicas independientes y los orígenes del atraso, al que caracterizan como un período de retroceso económico para la mayoría de los países de América Latina y de reformas orientadas al mercado. En este período, el desempeño exportador de América Latina aparece muy pobre y en fuerte contraste no solo con lo que otros países estaban haciendo, sino también con las expectativas que había generado la libertad de comercio. Además, la economía de varios países latinoamericanos estaba condicionada al reconocimiento de las independencias políticas por las potencias europeas, en especial Inglaterra, otorgando exclusividad de comercio y contrayendo préstamos.

En este sentido, hubo un avance con relación a la construcción de nuevos Estados-nación, por medio de sus independencias, pero hubo un retroceso en el terreno económico en la medida que las guerras internas debilitaron las instituciones, que fueron creadas en la época colonial y que dictaban las reglas de juego entre formales escritas e informales no escritas, donde ambas representaban la jerarquía de poder. Por lo tanto, no fue posible establecer de manera sólida un nuevo estado de derecho, con reglas claras y eficientes, que garantizaría la incorporación de la mayoría de la población a la vida económica y política en igualdad de condiciones.

Con relación a la participación política, Bértola y Ocampo (2013) plantean que se mantuvo la desigualdad, puesto que aún con la independencia la mayoría de la población estaba excluida de las decisiones políticas. Además, aunque hoy sea rechazada la idea de un determinismo geográfico, es posible identificar la geografía de América Latina como un factor adverso al crecimiento económico, principalmente con relación a una inserción en la economía mundial como periferia. Otro punto importante planteado por los autores es con relación a las economías dualistas de América Latina que coexisten: por un lado, un mercado externo dinámico de alta productividad y, por el otro, un mercado interno de baja productividad.

El segundo período va de 1870 a 1929 y representa una fase de globalización, el fortalecimiento institucional y el desarrollo primario exportador. En este período, América Latina recupera su crecimiento y supera la media internacional, pero la brecha respecto a los países “desarrollados” sigue ampliándose. El crecimiento del comercio internacional fue favorecido por un aumento de la demanda de bienes primarios por parte de los países desarrollados, lo que propició el crecimiento hacia fuera<sup>3</sup> con reformas liberales de influencia positivista. Además, fue un período de desarrollo de las comunicaciones, como el telégrafo y el teléfono, y del transporte, en especial de los ferrocarriles para desahogar los productos más comercializados por cada país y reducir los costos, haciendo que estos productos fueran más competitivos en el mercado externo. Sin embargo, aunque haya crecimiento económico y modernización en ese periodo, igualmente hay altos niveles de desigualdad social, producto la heterogeneidad estructural en la región. Por ejemplo, en el aspecto laboral coexisten relaciones serviles y esclavistas precapitalistas mezcladas con relaciones capitalistas, no hay esfuerzo para una legislación laboral tampoco una protección social, factores que aumentan la desigualdad tanto económica como social en los países de la región.

---

<sup>3</sup> “Economías de enclave”: importancia externa sin encadenamientos sólidos para el mercado interno.

## 1.2.2 LA CRISIS DE LOS AÑOS 1930 Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO

Una constante de la historia latinoamericana ha sido la frecuencia de las crisis financieras: de deuda externa, de balanza de pagos y bancarias, así como una mezcla de ellas. El desarrollo latinoamericano está marcado por la existencia de importantes vaivenes, asociados con mayor frecuencia a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas (Ocampo, 2014).

Rosemary Thorp, en su libro *América Latina en los años 1930* (1988), plantea el papel de la periferia en la crisis de 1929. De acuerdo con la autora, no es exagerado decir que todo lo que se ha escrito desde 1949 sobre el desarrollo de América Latina ha otorgado un lugar especial a la Gran Depresión de 1929. La CEPAL, por ejemplo, considera este evento como un punto de inflexión, el punto crítico en el que se derrumba el modelo de exportación de bienes primarios. De hecho, la depresión de 1929 fue muy severa y llevó a la reducción de 45% en la capacidad de importación real.

Thorp (1988) hace importantes observaciones sobre el derrumbe del sistema en 1929. A medida que el mercado de valores se disparaba en los Estados Unidos en una oleada de especulación, las tasas de interés crecían hasta el punto de bajar las exportaciones norteamericanas, afectando de forma indirecta a América Latina, en la medida que se modificaba la capacidad de Europa de importar. Cuando estalla la burbuja especulativa en octubre de 1929 y cae en picada el valor de las acciones, los almacenes se encuentran repletos de mercancías sin demanda suficiente que desahogue los mercados, situación que se retroalimenta, pues ante la falta de demanda se paraliza la producción, crece el desempleo y ello retroalimenta la caída en la demanda agregada. Casi se paraliza la demanda de materias primas y bienes de consumo “exótico-suntuarios” como el café, los bananos entre muchos otros, mismos que eran productos de exportación de América Latina, en estos casos los principales productos de exportación de Brasil y Centroamérica respectivamente.

Al proceso mundial se suman factores internos y problemas estructurales, como la distribución desigual de ingreso y la estructura corporativa y bancaria poco saludable, que junto con respuestas inadecuadas de política económica a la crisis de 1929 condujeron a una depresión profunda y prolongada en Estados Unidos. En el caso de la periferia, los términos de intercambio continuaron deteriorándose, generando problemas en la balanza de pagos (Thorp, 1988).

La Gran Depresión de los años 1930 y las perturbaciones del comercio mundial que generó la Segunda Guerra Mundial representaron golpes importantes para el crecimiento liderado por las exportaciones en América Latina que sufrió una reducción de 28% entre 1929-1932. El colapso de las exportaciones y la interrupción de los flujos de capital en los años 1930 generaron tensiones en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales, lo que condujo al abandono del patrón oro también por los países de América Latina. Sin embargo, algunas economías latinoamericanas se desempeñaron mejor que otras durante los años 1930 con relación a Estados Unidos y en relación con lo que la opinión general habría esperado que ocurriera en países muy abiertos, exportadores de productos primarios. La recuperación temprana y en general exitosa de algunos países de América Latina como México, durante el periodo fue impulsada por la sustitución de importaciones de productos manufactureros y agrícolas, y por la recuperación de la demanda interna sobre la base de políticas macroeconómicas expansivas, proceso que se pasó en los países de mayor desarrollo relativo, es decir donde el mercado interno tenía suficiente potencial de absorción.

Con la Gran Depresión, la fuerte contracción del comercio y la ausencia de financiación externa tornaron inevitables la adopción de fuertes medidas de ajuste para equilibrar la balanza de pagos. Ello implicó diversas combinaciones de los instrumentos macroeconómicos: devaluación, aumento de aranceles, controles de cambios y de las importaciones, y moratoria en el servicio de la deuda externa. Estos ajustes profundizaron los cambios en los precios relativos que se habían producido por causa de la crisis, lo que generó un fuerte incentivo para la producción interna de artículos previamente importados, especialmente manufacturados. La

industrialización y la sustitución de importaciones se convirtieron en fuentes efectivas de crecimiento económico en este período (Bértola y Ocampo, 2013).

En este sentido, la sucesión de choques macroeconómicos llevó a una transición pragmática hacia un nuevo modelo de desarrollo por parte de los países latinoamericanos bajo la premisa de una industrialización por sustitución de importaciones y desarrollo del mercado interno. Este nuevo modelo tenía como base la creciente intervención del Estado en la economía, principalmente dado el retroceso del liberalismo a nivel mundial. De ahí surgiría en América Latina un nuevo patrón de desarrollo llamado de industrialización dirigida por el Estado, que tiene dos características distintivas: la industrialización como eje del desarrollo, con destaque al proceso de sustitución de importación, y la ampliación de la acción del Estado en la vida económica y social de los países (Bértola y Ocampo, 2013).

En algunos países como México hubo transferencia de valor de la agricultura a la industria y el alto contenido importado de la industrialización, por la dependencia de importación de bienes de capital para el desarrollo industrial, condujo a tendencia al desequilibrio y vulnerabilidad del sector externo, en tanto las importaciones tienden a crecer a un ritmo mayor que las exportaciones, lo que genera un déficit creciente en la balanza comercial que se traduce en presiones crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos que para cubrirse se recurre al endeudamiento creciente. A ello se suma el déficit fiscal<sup>4</sup> por una indisciplina macroeconómica generalizada. No obstante, está no sólo fue la etapa de crecimiento más rápida y estable por un período prolongado, sino también una fase de fuerte reducción de la pobreza y avance en materia de desarrollo humano, lo que coincide con la teoría estructuralista (Ocampo, 2013).

### 1.2.3 LA CRISIS DE LOS AÑOS 1970 Y LA “DÉCADA PERDIDA”

A partir de la década de 1970, tanto el estado del bienestar social como la industrialización dirigida por el Estado empiezan a debilitarse por causa de los

---

<sup>4</sup> Gasto público mayor que el ingreso.

cambios estructurales en el orden económico internacional y por los desequilibrios generados al interior de las economías nacionales. Concomitantemente, el keynesianismo empieza a perder impulso como paradigma económico dominante, asociado a los desplazamientos económicos y sociales provocados por la Guerra de Vietnam. En 1968 se anunció el sistema de doble precio del oro: el precio privado del oro podía fluctuar bajo el libre juego de la oferta y la demanda en los mercados de cualquier parte, y en 1971 Nixon anuncia que el dólar dejaría de ser convertible en oro entre los bancos centrales. El sistema de Bretton Woods y la “*Golden Age*” entran en colapso, abriendo espacio para una nueva era del capitalismo (Glyn; Hughes; Lipietz, 1988).

El sistema monetario internacional después de Bretton Woods fue marcado por tipos de cambios flotantes relativamente administrados y una fuerte movilidad de capitales, así como el rechazo del oro como referencia monetaria internacional. La libre flotación de monedas se tradujo en una fuerte inestabilidad de las paridades sobre todo en el corto plazo y en desequilibrios de las balanzas de pagos (Guillen, 2013). La inestabilidad se agravó con la multiplicación de los precios del petróleo ante el surgimiento de la OPEP, lo que se tradujo en creciente liquidez en el mercado de divisas dado el aumento de los petrodólares y en una mayor presencia de la banca privada europea y estadounidense en su administración. Esta creciente liquidez condujo a un periodo de “estanflación”<sup>5</sup>, en tanto que América Latina se convertía en destinataria de parte de estos recursos líquidos, ante su necesidad creciente de divisas.

El punto de inflexión ocurre en 1980 con el Efecto Volcker<sup>6</sup>, que llevó a la restricción de la oferta crediticia y aumento de la tasa de interés en los mercados financieros de los Estados Unidos que dispara los pagos anuales que las naciones deudoras, entre ellas los países de mayor desarrollo relativo de América Latina: México, Brasil y Argentina, se veían obligadas a efectuar. Además, el alza de las tasas de interés

---

<sup>5</sup> Estancamiento en el crecimiento con inflación.

<sup>6</sup> Efecto Volcker hace referencia a la decisión del presidente del FED, Paul Volcker, de aumentar las tasas de interés norteamericanas en 1979 con el objetivo de “matar al dragón de la inflación”.

de otros países industrializados tenía como objetivo impedir fuga de capitales hacia los Estados Unidos, pero tuvo como resultado una fuerte recesión (Marichal, 2010).

José Antonio Ocampo, en el ensayo *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (2014), plantea que la crisis de deuda latinoamericana de 1980 en buena medida resume el tipo de crisis que se han planteado en la región. De acuerdo con el autor, las crisis más frecuentes han sido las crisis de deuda externa y las pronunciadas devaluaciones asociadas a la crisis de la balanza de pagos. Los debates en torno a los orígenes de la crisis de la deuda de los años 1980 están inmersos en las controversias en torno al modelo de industrialización dirigida por el Estado que había adoptado América Latina después de Segunda Guerra Mundial. Este modelo comenzó a recibir críticas en la década de 1970, tanto de la ortodoxia económica, que criticaba la falta de disciplina macroeconómica y la ineficiencia en el excesivo intervencionismo estatal, como de la izquierda política, que criticaba la incapacidad para superar la dependencia externa y, sobre todo, para transformar las estructuras sociales desiguales heredadas del pasado.

La tendencia al desequilibrio externo tendió a agudizarse durante la fase final de industrialización dirigida por el Estado en casi todos los países, debido tanto al comportamiento de la balanza comercial como a las crecientes demandas de recursos para inversión, que no fueron acompañados de aumentos del ahorro interno. Sin embargo, independientemente de las tensiones macroeconómicas o de los problemas estructurales del modelo de industrialización dirigida por el Estado, lo que resultó fatal fue el agudo ciclo de auge y contracción del financiamiento externo del que dependía América Latina (Ocampo, 2014).

Por lo tanto, la década de 1980 mostró el fin del modelo económico desarrollista con énfasis en la industrialización por sustitución de importaciones adoptado por América Latina. Fue con la crisis de la deuda externa de México en 1982 que se empezó una nueva etapa de desarrollo que estuvo direccionada a políticas económicas neoliberales en un contexto de globalización (Freitas, 2011).



### **1.3. HISTORIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN BRASIL Y MEXICO**

Los procesos de desarrollo industrial en Brasil y México tuvieron aspectos muy similares. De manera general, en ambos casos la política industrial surge esencialmente como una práctica guiada por un nacionalismo económico que se convierte cada vez más en una ideología de desarrollo, donde el objetivo principal es fortalecer la industria nacional. En ese sentido, los dos países trataron de promover el aumento de la riqueza y la autonomía de las fuerzas productivas internas, principalmente por medio de una política de sustitución de importaciones y fuerte presencia del Estado en la economía, aunque se reconociera el retraso y las relaciones de dependencia externa (Santos, 2015)

En ambos experimentos, la década de 1950 parece ser decisiva para llevar a cabo el proceso de industrialización. En Brasil este momento está marcado por la creación de nuevas instituciones que promoverían la política industrial y, en México, por el inicio del período de desarrollo estabilizador. Sin embargo, con la crisis de la deuda a partir de 1982, en ambos países el modelo nacional desarrollista es sustituido por las influencias del modelo de desarrollo neoliberal (Santos, 2015).

#### **1.3.1 DESARROLLO INDUSTRIAL BRASILEÑO**

De acuerdo con Cardoso de Mello (1998), el proceso de industrialización brasileño al igual que el mexicano, tiene sus orígenes en el desarrollo de la economía primario-exportadora presente a lo largo del período que va de 1888 a 1933. En ese período, el capital cafetalero se muestra como predominante en el país, de forma que la actividad industrial que se desarrolla en ese momento se encuentra subordinada al complejo cafetero, sea por las divisas generadas por tal complejo, necesarias para reponer y ampliar la capacidad productiva de las actividades industriales, sea por la capacidad de realización originada por el segmento exportador. De esta forma, aunque hayan surgido algunas industrias en ese momento en Brasil no se puede decir que la industrialización sea el motor del crecimiento o sector dominante. La directriz o el núcleo dinámico de la actividad

económica del país todavía estaba centrado en el capital cafetalero que, a su vez, era un sector predominantemente mercantil vinculado a la exportación.

**Tabla 1: Principales productos de exportación de Brasil, 1821-1950**

	Café	Azúcar	Algodón	Piel y cuero	Caucho	TOTAL
1821/30	18.63%	32.21%	19.96%	13.77%	0.06%	84.63%
1831/40	43.78%	24.02%	10.98%	7.92%	0.35%	87.05%
1841/50	41.29%	26.74%	7.47%	8.62%	0.39%	84.51%
1851/60	48.78%	21.18%	6.21%	7.24%	2.24%	85.65%
1861/70	45.25%	12.04%	18.37%	6.01%	3.18%	84.85%
1871/80	56.44%	11.87%	9.51%	5.52%	5.49%	88.83%
1881/90	61.70%	9.96%	4.24%	3.19%	7.69%	86.78%
1891/00	63.84%	5.66%	2.48%	2.48%	15.83%	90.29%
1901/10	51.46%	1.24%	2.12%	4.36%	27.94%	87.12%
1911/20	52.40%	3.19%	1.98%	6.41%	11.44%	75.42%
1921/30	69.56%	1.44%	2.41%	4.62%	2.50%	80.53%
1931/40	50.03%	0.49%	14.28%	4.39%	1.08%	70.27%
1941/50	46.11%	0.78%	11.35%	3.26%	0.97%	62.47%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Por lo tanto, Cardoso de Mello (1998) sugiere que el capital industrial nació como desdoblamiento del capital cafetero a partir de actividades correlacionadas en su núcleo productivo exportador y en su segmento urbano, como las actividades industriales, comerciales, transportes, textiles y servicios financieros. Además, plantea que las inversiones en las actividades industriales se dieron en momentos de auge de las exportaciones cafeteras, como si hubiera un desbordamiento de capitales de la actividad primaria hacia la industria, contrariando así la idea de que las industrias surgieron en momentos de crisis del café. Cabe señalar que las actividades industriales surgidas en ese período son aquellas relacionadas con las de bienes de consumo corriente, cuya tecnología más simple ya estaba estabilizada, estandarizada, contenida en los equipos disponibles en el mercado internacional y que tenían mayor demanda en el mercado interno.

En 1929, la Gran Depresión afecta negativamente la demanda y los precios internacionales de los bienes primarios, impactando las exportaciones brasileñas. Desde entonces, inicia el llamado proceso de industrialización por sustitución de importaciones, sostenido por tasas de cambio y de interés que protegían a las industrias nacionales. Este modelo buscó satisfacer el mercado nacional en tiempos de restricciones y desequilibrios externos y contó con el apoyo de medidas

gubernamentales destinadas a proteger a la industria nacional de la competencia extranjera, por ejemplo: la devaluación de la moneda, el uso de tipos de cambio múltiples y el uso de controles y sistemas de licencias de importación (proteccionismo). Además, la participación del Estado en este proceso también se expresa a través de la creación de empresas estatales, la asignación de las inversiones en infraestructura y producción de insumos básicos para las actividades industriales (Furtado, 1959).

De acuerdo con Cardoso de Mello (1998), de 1933 hasta 1955 el proceso de industrialización en Brasil, puesto que el núcleo dinámico de la economía se vuelve a la industria, existiendo fuerzas endógenas para su reproducción. Sin embargo, para el autor, tal industrialización está restringida debido a la falta de un sector robusto de bienes de capital, que permitiera aumentar a la capacidad productiva. Así, a pesar de que el sector industrial logra movilizar fuerzas endógenas para realizar su producción, liberándose, por lo tanto, de la dependencia de la economía cafetera, todavía sufre con los límites de la capacidad para importar debido a la falta de un sector de bienes de capital internamente constituido. Además, también había límites con relación a las bases técnicas y financieras necesarias para la instalación de las grandes industrias de base y de bienes de producción.

Entre 1930 y 1945, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, el proceso de industrialización en Brasil se impulsa por medio de la sustitución de las importaciones de bienes manufacturados, aunque se ha promovido una cierta diversificación de la industria en el país. El proyecto brasileño partió de la premisa de que para lograr el desarrollo económico debería haber desarrollo industrial, aunque por medio de inversión extranjera responsable de gran parte de las instalaciones de las plantas industriales. Además, la participación del Estado en ese proceso se mostró presente también de diferentes formas, tales como la creación de todo un aparato institucional expresado por medio de agencias gubernamentales, como el Conselho Nacional do Petróleo (CNP) y el Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), así como un cuerpo burocrático para administrar el proceso; la creación de empresas estatales, como la Companhia

Siderúrgica Nacional (CSN) y la Companhia Vale do Rio Doce; y el suministro y construcción de infraestructuras e insumos básicos para las actividades industriales, así como banca para financiamiento de las inversiones públicas, como la Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil y Banco de Crédito da Borracha, y la creación de la Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) que tenía algunas funciones de Banco Central como fijar la tasa de redescuento, la tasa de interés, controlar la actuación de los bancos comercial y representar al país en los órganos internacionales (Mattei, 2009).

Después del gobierno liberal de Dutra (1946-1951), el segundo gobierno Vargas (1951-1954) significó un retorno a la orientación con a énfasis industrial del país y de la ideología nacional-desarrollista. En este momento ya se buscó superar los puntos de estrangulamiento relacionados a la estructura productiva nacional y avanzar en la implantación de las industrias de base, de bienes de capital, así como de proyectos de infraestructura, destacándose transportes, energía y energía comunicaciones. Para Arend (2009), la cuestión principal del proyecto varguista de los años 1950 es que la estrategia de desarrollo tendría como líder a la empresa pública, siendo la participación del capital extranjero minimizada en la economía nacional, revelando el contenido nacionalista de la política económica en este. En ese sentido, hubo un cambio en los productos de exportación brasileña conforme la tabla 2.

**Tabla 2: Principales productos de exportación de Brasil, 1945-2006**

	Café	Azúcar y alcohol	Algodón	Prod. Metalúrgicos	Químicos	Papel e celulosa	Mat. Transporte	Máqs. e equip.	Petróleo y comb.	Carnes	Minerales	Soya	Calzados y cuero	TOTAL
1945	34.9%	0.4%	10.7%	0.7%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.1%	1.1%	0.0%	2.6%	53.6%
1950	63.9%	0.2%	8.7%	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	0.9%	0.0%	2.4%	77.3%
1955	59.3%	3.3%	9.2%	0.0%	0.5%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.2%	2.5%	0.4%	0.5%	76.3%
1960	56.2%	4.9%	3.6%	0.0%	0.3%	0.0%	0.2%	0.5%	1.1%	0.8%	6.6%	0.0%	0.7%	74.7%
1965	45.2%	3.6%	6.6%	3.0%	0.9%	0.4%	0.5%	1.3%	0.0%	1.7%	8.6%	0.9%	1.5%	74.3%
1970	34.9%	4.9%	6.3%	9.4%	1.3%	0.3%	0.6%	3.0%	0.6%	3.0%	9.6%	2.5%	1.8%	78.3%
1975	10.4%	13.3%	2.5%	3.0%	2.0%	0.9%	3.7%	6.6%	2.3%	0.8%	11.8%	15.0%	3.1%	75.4%
1980	12.9%	6.9%	1.5%	5.9%	3.1%	2.7%	7.5%	9.2%	2.0%	1.4%	8.6%	11.2%	2.9%	75.9%
1985	9.7%	1.7%	1.5%	11.3%	5.9%	2.2%	6.6%	8.5%	6.4%	2.2%	7.0%	9.0%	4.8%	76.8%
1990	3.8%	1.9%	0.2%	17.2%	6.5%	3.9%	7.3%	11.2%	2.2%	1.5%	8.5%	9.0%	4.8%	78.0%
1995	4.5%	4.5%	0.1%	14.8%	7.2%	5.9%	7.2%	11.8%	0.9%	2.1%	5.9%	8.2%	4.6%	77.5%
2000	3.1%	2.4%	0.1%	11.2%	7.4%	4.7%	14.6%	13.2%	1.6%	2.9%	5.9%	7.5%	4.4%	79.1%
2002	2.2%	3.9%	0.1%	10.1%	6.4%	3.5%	12.1%	12.2%	4.9%	4.6%	5.3%	9.8%	4.3%	79.4%
2004	2.0%	3.4%	0.1%	11.1%	6.2%	3.1%	13.6%	11.6%	4.6%	5.8%	5.4%	10.2%	3.5%	80.5%
2006	2.3%	5.6%	0.1%	11.1%	6.6%	3.0%	11.7%	12.6%	7.7%	5.3%	7.1%	6.5%	2.9%	82.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

El gobierno de Juscelino Kubitschek (1955-1960) aumentó la inversión, principalmente en infraestructura e industria de base, liderada tanto por el estado como por empresas internacionales, avanzando en el proceso de internacionalización del mercado nacional. Sin embargo, a diferencia de Getulio Vargas, Kubitschek aceptaba el predominio del capital extranjero en detrimento del capital nacional privado. En este sentido, en la transición de los gobiernos hubo un cambio de la ideología nacional-desarrollista, hacia la desarrollista-internacionalista.

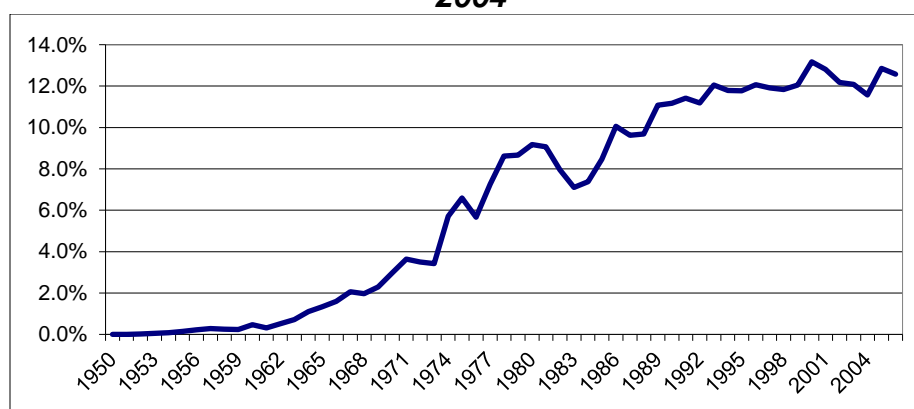
En 1956, se creó el Consejo de Desarrollo, cuyos trabajos resultaron en el Plan de Metas, un plan de desarrollo que poseía diversos objetivos y actividades, atacando algunos problemas sectoriales. El Plan de Metas fue un plan quinquenal, en el cual las áreas de actuación pública y privada quedaban definidas de forma que definen donde a realizar las inversiones de capital público: en obras de naturaleza básica o infraestructura, facilitando y generando estímulos para las inversiones privadas, etc. Las inversiones se concentran en cinco áreas principales: energía y transporte; industrias de base; alimentación y educación. Entre los instrumentos utilizados para estimular las inversiones de la iniciativa privada se destacaron: los créditos concedidos por el entonces llamado Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y por el Banco do Brasil, supliendo recursos de largo plazo a intereses reducidos; concesión de avales por BNDE para préstamos contratados en el exterior; reservas de mercado en beneficio de bienes que ya tenían comprobada producción en el país; y el incentivo indirecto proveniente del déficit de caja del Tesoro Nacional, el cual implicaba una continua expansión del crédito de los bancos privados (Ferraz, 2009).

Se observa que Kubitschek mantuvo el carácter desarrollista con foco en la industrialización, pero a diferencia de Vargas no se preocupó en subordinar el capital extranjero a los intereses y decisiones nacionales, incluso permitió mayores flujos de inversión extranjera a los ramos denominados dinámicos de la economía, como el sector de bienes de consumo duraderos. Así, después de 1955, el crecimiento económico brasileño pasó a estar en gran medida condicionado a la entrada de capitales extranjeros, tanto para financiar el crecimiento de la estructura

industrial, como para actualizarla, ampliando la influencia del capital internacional en las decisiones de política económica interna, además de intensificar la vulnerabilidad externa de la economía (Arend, 2009).

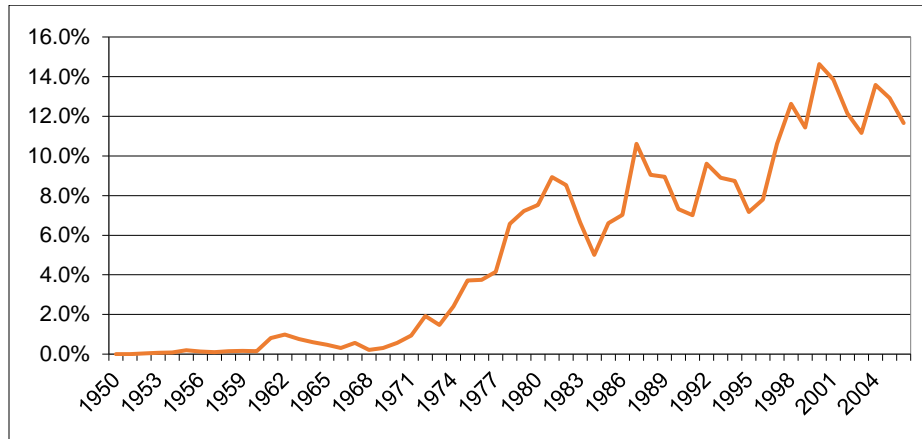
En el período de la Dictadura Brasileña (1964-1985), las reformas implementadas entre 1964 y 1968 permitieron la aceleración económica que culminó en el período conocido como el milagro económico brasileño (1968-1973). El importante crecimiento de la economía brasileña de la época del milagro tuvo como base los siguientes elementos: una demanda interna de bienes de consumo durables en expansión; una expansión de la demanda externa gracias a la liberalización del comercio internacional y subsidios a la exportación; y una fuerte inyección de capital externo en el país. Además, hubo un aumento de la inversión en sectores diversificados, una reducción de la participación del sector público en la economía, en beneficio del fortalecimiento del sector privado, e incentivos al comercio exterior, por medio de producción y exportación de maquinaria y material de transporte, conforme demuestra los Gráficos 1 y 2. Se pretendía aprovechar y utilizar la capacidad ociosa existente para promover el crecimiento económico en los primeros años para después avanzar en la expansión de las inversiones en factores de producción y sectores prioritarios (Giambiagi, 2005).

**Gráfico 1: Crecimiento de las exportaciones de maquinaria y equipo, 1950-2004**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (SECEX/MDIC)

**Gráfico 2: Crecimiento de las exportaciones de material de transporte, 1950-2004**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECEX/MDIC

Para Cardoso de Mello y Belluzzo (1998), el crecimiento económico acelerado liderado por el sector de bienes de consumo duraderos presenta problemas de realización dinámica, puesto que la expansión de la industria de bienes de capital ocurre después del crecimiento del sector de bienes duraderos; cuando la demanda de bienes durables empieza a enfriarse, ese sector continúa, aún por un tiempo, mantiene su tasa de inversión, hasta que se expande su capacidad ociosa. Por lo tanto, la crisis se desencadena por la incompatibilidad entre las tasas de acumulación y de crecimiento de la demanda efectiva de bienes de consumo duraderos.

Así, se puede concluir que el período expansivo de crecimiento de la economía brasileña experimentado entre 1968 y 1974 fue en gran medida un movimiento de recuperación de la recesión del período inmediatamente anterior (1962-1967), apoyándose en medidas y reformas implementadas anteriormente pero que tuvieron efecto después. Sin embargo, tal crecimiento acelerado contenía también contradicciones inherentes a su propia dinámica las cuales llevaron al agotamiento del ciclo expansivo económico y a la crisis (Cardoso de Mello y Belluzzo, 1998).

Sin embargo, aunque ese periodo sea considerado como el milagro económico brasileño, con las tasas de crecimiento económico del país llegando a una media de 11,1% a.a., hubo un agravamiento de la desigualdad social: el índice de Gini,

utilizado para mensurar la concentración de renta, estaba en 0,54 en 1966 y llegó a 0,63 en 1977 (el índice va de 0 a 1 y cuanto más próximo de 1, más desigual).

A finales de los años 1970, la desaceleración del comercio mundial y los cambios en el escenario internacional, asociados a los desequilibrios internos de la economía brasileña, llevan a su vulnerabilidad. El incremento de la liquidez mundial por medio de los petrodólares se canaliza a través de la banca privada estadounidense y europea hacia los países latinoamericanos, lo que conduce a un incremento acelerado del endeudamiento de la región. Con la llegada de Reagan al gobierno de los Estados Unidos en 1981, la política económica norteamericana se orienta al control de la inflación y aumento de la tasa de interés, llevando a la retirada de capitales de América Latina y a la crisis del endeudamiento. México fue uno de los primeros países en sentir la crisis en su economía y ya en agosto de 1982 anuncia la moratoria del servicio de su deuda.

En la primera mitad de la década de 1980, el escenario de la economía brasileña era de un acelerado deterioro de las cuentas externas, asociada a los choques de precios del petróleo y el aumento de los tipos de interés internacionales, cuya búsqueda de equilibrio se ha apoyado en el aumento de las tarifas de importación y utilización de barreras no arancelarias, junto con la promoción de las exportaciones por incentivos en los impuestos. El gran proteccionismo verificado en este período, en que pese a los beneficios en términos de control de la crisis cambiaria, implicó, salvo algunas excepciones, el estancamiento y la pérdida de productividad de la industria brasileña. A finales de los años 1980, las directrices de la política macroeconómica se orientaron a combatir la inflación. Los objetivos de estabilización económica se superpusieron a la política industrial anterior, de manera que los instrumentos antes utilizados para la industrialización pasaron a ser administrados de acuerdo con las necesidades impuestas por la estabilización de la economía. Fueron implementadas dos reformas arancelarias al final de la década: la primera, en 1988, buscó actualizar las tarifas, eliminando algunos de los tributos incidentes sobre las importaciones y suprimiendo parte de los regímenes



especiales; la segunda, de 1989, reducía las alícuotas de importación de bienes intermediarios y de capital (Ferraz, 2009).

Por lo tanto, la economía brasileña a lo largo de los años 1980 sufrió fuerte disminución de las tasas de crecimiento, aumento de la inflación, reducción de los niveles de inversión y aumento significativo de la incertidumbre, que llevaron a una amplia crisis. Era posible concluir que la crisis condujo al agotamiento del modelo de desarrollo impulsado por la sustitución de importaciones (Urquidi, 2005).

De esta forma, las décadas de 1980 y, particularmente, de principios de los años 1990, marcaron un período de gran disensión en términos del uso de la política industrial, que implicó cambios en la percepción a la necesidad de definir metas más cualitativas dirigidas a la innovación, desarrollo tecnológico y productividad. En los años 1990 hubo el predominio de un nuevo modelo de desarrollo que se caracterizó por un fuerte sesgo neoliberal, apoyado y difundido en todo el mundo desde el Consenso de Washington. El modelo de desarrollo neoliberal promovió la liberalización del comercio y la privatización, con el objetivo de ampliar la competencia y eliminar los monopolios estatales considerados “ineficientes” (Giambiagi, 2005; Ferraz, 2009).

En un escenario de participación creciente de las economías en el comercio internacional, bajo la premisa de liberalización financiera y comercial, aumentó la importancia de la producción de los bienes que presenten mayor competitividad en relación a sus competidores, es decir, aquellos bienes de mayor contenido tecnológico. La promulgación de la política industrial y de comercio exterior, divulgada en 1990, al inicio del Gobierno Collor, significó una ruptura con el patrón de política industrial vigente hasta entonces, en la medida en que el eje central de preocupación de la expansión de la capacidad productiva se desplaza a cuestiones relativas a la competitividad. El nuevo estilo de política industrial implicaba el estímulo a la competencia como la regla del juego y en busca de competitividad como objetivo empresarial básico. La política tenía dos pilares: liberalización comercial, la cual procuraba remover la protección construida en las décadas pasadas y permitir la exposición de la industria brasileña a la competencia externa;

y aumento de la competencia, que buscaba cohibir prácticas monopólicas e intensificar el proceso de competencia en el mercado interior. Cabe aún destacar la reforma de la política de importación vigente, cuyos elementos centrales fueron la reconstitución de la tarifa aduanera como instrumento de protección doméstica, dejando de lado las medidas discrecionales de restricción cuantitativa; la reducción de las alícuotas y de su grado de dispersión y algunos mecanismos de salvaguardia contra la penetración excesiva de importaciones, particularmente para los sectores más vulnerables a la apertura.

Sin embargo, en lo que se refiere a los resultados, las transformaciones fueron más modestas que las esperadas por el plan anunciado. De hecho, el único componente de la PICE efectivamente implementado fue la liberalización del comercio exterior, la cual estuvo en consonancia con las premisas del Consenso del Washington, con la desregulación y desestatización de la economía; y con los acuerdos comerciales, con destaque para el Arancel Externo Común (TEC) negociada en el ámbito del Mercosur, en 1994. En líneas generales, en las dos últimas décadas del siglo pasado e inicio de ésta, no se verificaron acciones conjuntas y coordinadas que pudieran considerarse como política industrial. Por el contrario, las autoridades económicas no veían la política industrial como algo relevante para el desarrollo del país, admitiendo que el equilibrio macroeconómico, por sí solo, produciría las condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo de los sectores productivos (Ferraz, 2009).

A partir de 2003, con el gobierno de Lula, la política industrial gana más protagonismo y constituye una de las principales bases de la política económica de Brasil. En el sector externo, Lula realiza diversos viajes por el mundo para atraer mercados y aumentar la variedad de países importadores de los productos nacionales. Enfatiza una política externa altiva y soberana, por medio de la cooperación Sur-Sur entre países en desarrollo y por la intensificación de las relaciones económicas con América del Sur, priorizando la profundización del Mercosur (Ferraz, 2009).

### 1.3.2 DESARROLLO INDUSTRIAL MEXICANO

Al igual que en Brasil, la industria en México se inició durante la fase primario-exportadora como un proceso subordinado a los excedentes generados por el sector exportador y dirigida a un mercado interno aún frágil y segmentado. Los principales bienes producidos eran los bienes de consumo inmediato y algunos intermedios, como textiles, alimentos y bebidas, cerveza, zapatos, sombreros, muebles de madera, vidrio, dinamita, química, y a principios del siglo XX inició la industria petrolera y siderúrgica. México fue uno de los primeros países de América Latina en que se instaló una industria siderúrgica moderna productora de fierro y acero, además de una industria cementera y ya en los años veinte las primeras ensambladoras automotrices como Ford y General Motors, aunque su demanda todavía dependía del dinamismo del sector exportador.

Moreno-Brid y Ros Bosch (2010) afirman que fue en el Porfiriato (1876-1911) que se eliminaron los principales obstáculos para la expansión económica de México por medio de transformaciones de la estructura productiva y política del país como por ejemplo el surgimiento de un gobierno fuerte, la reforma fiscal<sup>7</sup>, aumento de los niveles de inversión extranjera y nacional y cambio del contexto económico internacional. La reforma fiscal combinada con una protección selectiva y una depreciación del cambio real promovieron la construcción de infraestructura y la industrialización, así como una nueva y dinámica inserción en la economía internacional.

Uno de los mayores logros del Porfiriato fue la integración del mercado local con la expansión de la red ferroviaria subsidiada por el Estado lo que redujo los costos de transporte y promovió la integración del mercado interno. A pesar de estos avances, el ferrocarril dio un impulso muy limitado a la industrialización local dada la dependencia por importaciones de bienes de capital y limitada fuerza de trabajo calificada. Sobre el sector financiero, el Porfiriato modificó los códigos comerciales y creó el Banco Nacional de México que permitió incrementar el cociente de moneda

---

<sup>7</sup> Reprogramación de la deuda pública y fortalecimiento de los ingresos fiscales.

y ofrecer una robusta reserva monetaria. Entretanto, la disponibilidad de créditos solamente para las empresas grandes, ya conocidas y la falta de financiamiento para las medias y pequeñas empresas acentuó la concentración del aparato productivo. La inversión extranjera y privada fueron elementos clave de la estrategia de desarrollo del Porfiriato. Sobre el sector exportador, la política comercial no estaba orientada solo a la exportación, pero este sector se transformó en el motor del crecimiento mexicano (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010).

Estos avances no estuvieran acompañados de una distribución igualitaria del ingreso y riqueza para la sociedad que se encontraba cada vez más segmentada y pobre, principalmente en las zonas rurales. La concentración de poder de mercado y de la tierra llevó a formación de monopolios y oligopolios que minaran la asignación eficiente de la inversión y del crédito, poniendo la economía mexicana por debajo de su crecimiento potencial. La ausencia de un consenso social, por causa de la pobreza y la desigual distribución del ingreso, se convirtió en obstáculo para el desarrollo económico de México lo que llevó a la Revolución Mexicana de 1910.

Durante el período revolucionario la economía mexicana estuvo sujeta a inestabilidades políticas y a turbulencias económicas, como el derrumbe de 1926 a 1932. Sin embargo, fue durante este periodo que México desarrolló las instituciones y la estructura que permitirían retomar y reorientar el crecimiento económico mexicano posteriormente (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010). De acuerdo con esos autores, las principales consecuencias económicas de la revolución fueron en el sistema monetario afectado por el esfuerzo bélico de la guerra y por las emisiones monetarias que llevaran a rápida depreciación en el tipo de cambio, hiperinflación y desconfianza del público hacia el papel moneda, las actividades agrícolas y manufactureras con decrecimientos significativos en la producción. Estos aspectos sumados al derrumbe del orden social y caída del mercado interno y del sistema monetario fueron letales para las inversiones. Sin cambios sustantivos, la economía mexicana a partir de 1917 logró recuperarse de manera regionalizada de los

impactos de la Revolución, principalmente con el acelerado crecimiento de las exportaciones de petróleo, asociada a una reconfiguración del poder político.

En efecto, en los años 1920, la industrialización mexicana se había expandido con la aparición de nuevas industrias, aunque todavía de forma moderada pues seguía dependiendo del sector exportador. Sin embargo, a partir de 1926 la economía mexicana pasa por una crisis que lleva a la reducción de las exportaciones de petróleo, de los niveles de ingreso y gasto público, de las tasas de interés y del Producto Interno Bruto (PIB), baja en la producción manufacturera y agrícola, reducción en los niveles de precio (deflación), baja en los créditos bancarios y, principalmente, contracción de las exportaciones petroleras y de su producción de manera casi continua.

La Gran Depresión de 1929 agravó los efectos de la crisis de 1926, llevando a reducciones más drásticas en los niveles de exportación, de ingreso y gastos públicos y del PIB. La fuerte reducción en los ingresos y gastos públicos resultó en un declive de 21% en el PIB entre 1928 y 1932 que llevó a la caída de la producción industrial y de la agricultura además de haber ocasionado el aumento del desempleo. Los efectos sobre la demanda agregada fueron atenuados dado que el petróleo y la minería no tenían eslabonamientos significativos con el resto de la economía. Sin embargo, los mecanismos de ajuste tuvieron impacto más fuerte en la economía con la contracción de la oferta de dinero ocasionada por un déficit comercial sumado al flujo al exterior de oro y plata. La contracción real y nominal en los medios de pagos llevó al incremento en las tasas reales de interés y reducción del gasto privado (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010).

Las transformaciones en el contexto internacional en los años 1930 llevaron a recuperación de los términos de intercambio de los principales productos de exportación de México (petróleo y plata) que estimuló las exportaciones y permitió una tasa anual de crecimiento del PIB de 5,6% de 1933 a 1940. El impulso económico vivido por México en este periodo tuvo como sector más dinámico las manufacturas, con incremento de producción a una tasa promedio anual de 8,1%. El sector de bienes intermedios fue estimulado por medio del creciente gasto público

en infraestructura y la sustitución de importaciones contribuyó con casi 37% al crecimiento industrial. Para Moreno-Brid y Ros Bosch (2010), el proceso de sustitución de importaciones fue fundamental para la recuperación del país después de la Gran Depresión de 1929, siguiendo la tendencia de casi toda la América Latina, en especial de Brasil, que logró fortalecer la industria nacional en el gobierno de Getulio Vargas (1930-1945).

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia (1934-1940) se llevan a cabo reformas estructurales, que amplían el mercado interno, como la reforma agraria; la expansión de las empresas paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Ferrocarriles Nacionales de México (FNM); la expansión de la banca a través de la consolidación de la Banca Central el Banco de México (1925), que se convierte en verdadera banca central con la emisión de moneda fiduciaria de curso forzoso, consolidada solo en 1933; la expansión de la banca de desarrollo, con la ampliación de los fondos del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero (1926), la creación de la Nacional Financiera para el Fomento de Obras Públicas e Industria (1933) y la ampliación de recursos orientados a financiar a la industria en 1936. Además, se crean el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1933), el Banco Nacional Azucarero (1933) y el Banco Algodonero Refaccionario (1933). Para dar financiamiento a los agricultores y como parte de la reforma agraria se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935-1936) y para el fomento de industrias cooperativas el Banco Nacional Obrero de Crédito Industrial, que funcionó entre 1936 y 1941. El Banco de Comercio Exterior es creado en 1934 y entra en funcionamiento en 1937 con el objetivo de tener un mayor control en la captación de divisas y el tipo de cambio. Todo ello contribuyó para que hacia 1940 la industria se convirtiera en el sector motor del crecimiento (De la Peña y Aguirre, 2006).

Esta tendencia fue complementada con el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Por lo que respecta a la región latinoamericana, que no estaba directamente involucrada en las hostilidades europeas, el primer impacto ocasionó trastornos en el comercio: baja en las exportaciones e importaciones dadas los

bloqueos comerciales y dificultad en el transporte marítimo. Sin embargo, para México la perspectiva era menos grave, porque la mayor parte de los productos que exportaba era por ferrocarril y tenía como destino los Estados Unidos, que solamente ingresó en la Guerra en 1941. México pudo durante ese año fomentar de manera deliberada las importaciones esenciales para afrontar una posible escasez; para ello propició medidas de revaluación de su moneda frente al dólar, a iniciativa del banco central (Urquidi, 2005).

Por otra parte, hubo un cambio en el patrón de importaciones de países como Argentina, Brasil y Chile que ya no podían ser abastecidos ampliamente desde Europa con maquinaria, herramientas y equipo industriales, productos químicos y se dirigieron a los Estados Unidos para adquirir lo necesario. En cuanto a las exportaciones, los productos latinoamericanos tuvieron una demanda mayor y tendieron a obtener precios más elevados que incluso, para algunos países, mejoró la relación de precios del intercambio, lo que generó mayores ingresos netos de divisas y una acumulación de reservas internacionales (Urquidi, 2005)

Las cifras del comercio internacional de los países de la región latinoamericana en su conjunto a fines de los años 1930 muestran descensos de las exportaciones, así como de las importaciones, y los primeros años de los 1940 registran una franca recuperación, especialmente las exportaciones con altas tasas de crecimiento. Sin embargo, como argumenta Urquidi (2005), aunque haya habido una “prosperidad generalizada” de corta duración en América Latina durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, esta no fue suficiente, puesto que todavía había limitaciones externas e internas, originadas en aspectos estructurales, como alta inflación, bajos salarios, desigual distribución del ingreso, retraso en el desarrollo de las infraestructuras, deterioro del acervo de capital industrial fijo y aumento de los costos reales.

Maria Eugenia Sotelo, en el capítulo *Periplo industrial: 1940-1960* del libro *La industria mexicana y su historia* (1997) de Esperanza Fujigaki, plantea que a partir de 1940 la industria se transformó en el motor de la economía mexicana con un aumento en la participación del sector industrial en el PIB, debido al aumento en las

exportaciones manufactureras y en la expansión de la capacidad de la demanda interna. De acuerdo con la autora, en esas décadas fue evidente la organización de un patrón de acumulación en el cual la industria se transformó en el eje del crecimiento de la economía mexicana, desplazando a la agricultura, y con participación activa del Estado se logró consolidar la industrialización dirigida a satisfacer las necesidades del mercado interno. El periodo de 1940-1960 es caracterizado como aquel en que arrancó la industrialización por medio de política de sustitución de importaciones, pero sin los cambios característicos de una Revolución Industrial.

De acuerdo con De la Peña y Aguirre (2006), en este proceso hubo una reducción de las importaciones en México, sobre todo en los momentos de guerra (1940-1945 y 1950-1953) ante la falta de mercancías, pues la economía estadounidense estaba orientada a la guerra, en tanto que las exportaciones crecían, lo que permitió la mayor disponibilidad de divisas. De esta manera entre 1940 y 1954 en los años de guerra se acumulan divisas que se gastan en los breves periodos de paz, pues con el aumento de las exportaciones se permitía el crecimiento de las importaciones, que se volvieron explosivas en los años 1946-1949, lo que condujo a un déficit comercial y a la devaluación del tipo de cambio de 4.85 a 8.65 pesos por dólar. Al finalizar la Guerra de Corea (1953-1954) nuevamente se devalúa la moneda ante el crecimiento de las importaciones de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, tipo de cambio que se mantendrá estable los siguientes 22 años. Con relación a política externa, en la guerra hubo una reorientación que culminó en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos firmado en 1942-1943 que consistió en que ambos países se darían el trato de “nación más favorecida” con reducción de tarifas, el cual se mantuvo hasta mediados de años 1950.

Sin embargo, Enrique Cárdenas (2003) argumenta que el crecimiento industrial entre 1940 y 1954 no necesariamente se dio a causa de un proceso de sustitución de importaciones, en realidad una amplia gama de bienes de consumo del sector industrial ya satisfacía a la mayor parte del mercado interno en la década de 1950. Así, argumenta que el crecimiento de la demanda en una economía cerrada a la



competencia externa fue impulsado por el mercado interno y no por la sustitución de importaciones, puesto que en este período ya se habían sustituido la mayor parte de lo que antes se importaba. Por lo tanto, de acuerdo con el autor, en la primera mitad de la década de 1950 la sustitución de importaciones es casi nula por causa del cambio sobrevaluado; pero con la devaluación y restricciones a importación ocurridas al final de la década se instalan nuevas empresas en campos antes no cubiertos, por lo que la sustitución de importaciones adquiere más relevancia.

Para Moreno-Brid y Ros Bosch (2010), en los lustros de 1940-1955, el crecimiento industrial es dividido en dos fases: 1940-1945 y 1946-1955. En la primera, la manufactura fue el motor del crecimiento con una expansión anual de 10.2% impulsada por la demanda externa, principalmente con las exportaciones a Estados Unidos, lo que propició inflación en México. En la segunda etapa la industrialización fue determinada en gran medida por factores internos, expansión demanda interna y sustitución de importaciones, que por las exportaciones. Conforme plantea los autores, el proceso de sustitución de importaciones en México fue estimulado por una protección comercial con el aumento en las tarifas para evitar fuertes restricciones a la importación de bienes de capital y materias primas necesarias para la industria.

A mediados de la década de 1950, algunos países de América Latina van a pasar por una segunda fase de industrialización que se orienta a la producción de bienes de consumo durables, con maquinaria importada, y mayor participación de inversiones extranjeras directas a través de empresas trasnacionales. En México, las inversiones públicas fueron principalmente en caminos, energía eléctrica e infraestructura, que aumentaron la rentabilidad de las inversiones privadas, estimuladas por la disponibilidad de créditos, y garantizaron los insumos estratégicos a la industria. En Brasil, el gobierno de Juscelino Kubitschek es conocido como uno de los grandes impulsores del crecimiento con extenso uso de capital externo en su programa de gobierno "50 años en 5", concentró las inversiones en infraestructura, principalmente carreteras, y en industrias de bienes durables, como la automovilística (Urquidi, 2005; Giambiagi, 2005).

Sin embargo, de acuerdo con Urquidí (2005), durante el período de 1955-1970, la rapidez de la industrialización por medio de la política de sustitución de importaciones, considerada la “edad de oro del desarrollo”, condujo a los países de la región latinoamericana a un abandono relativo de aspectos importantes de la política de desarrollo: política agrícola, el desarrollo de los recursos energéticos y de infraestructura social, que agravarían los “problemas estructurales” y “políticos-estructurales” de la región. La producción agrícola fue rebasada por la producción de manufacturas. Aunque con una tasa de crecimiento de modo alguno despreciables (7 a 8 %), la región latinoamericana no pudo formular decisiones políticas estables, sobre cuáles serían las fuentes en las que habría que basarse el desarrollo energético a largo plazo, lo que todavía sigue como un obstáculo para la región. El transporte en su conjunto siguió requiriendo de volúmenes elevados de inversión y continuó enfrentado la tendencia política de proporcionar transporte subsidiado.

Las décadas de 1960 y 1970 fueron marcadas por una gran expansión económica de México, el PIB registra las tasas de crecimiento más altas del siglo, con un promedio de 7,3% de 1962-1981. Cárdenas (2015) plantea que esta expansión se reflejó en el crecimiento de la clase media, el aumento de la población urbana, en la reducción de la pobreza y en el acceso a salud, educación y vivienda, que elevaron los niveles de vida y mejoraron la distribución del ingreso. Este proceso fue similar en Brasil, cuando en la década de 1970, la población urbana superó a la población rural, mostrando una tendencia que era evidente en gran parte de América Latina (Giambiagi, 2005).

Los años 1955-1970 son conocidos en México como el período del “desarrollo estabilizador” y fue caracterizado por un crecimiento anual de 7,1% en promedio, con niveles de inflación controlados en 2,8% en promedio anual, crecimiento del empleo y de la clase media especialmente urbana. El rápido crecimiento económico de México en este período estuvo fundamentado en altas tasas de inversión tanto pública como privada que incluso amplió mediante la protección adicional que recibió del gobierno. Además, hubo el intento de depender menos del exterior al

buscar reservar para los mexicanos las actividades estratégicas, que de hecho llevó a la reducción del sector externo en la economía (Fujigaki, 2013).

Para lograr este crecimiento fue necesario desarrollar un sector financiero dinámico, que estimulara el ahorro y canalizara de manera eficiente los recursos a las actividades productivas, con la estabilidad de tipo de cambio y de los precios, aunado al alto grado de liquidez. Sin embargo, como primer signo de debilidad está la pérdida de competitividad del sector industrial mexicano, puesto que una industria demasiado protegida no era capaz de competir con los niveles de precio y patrones de calidad internacionales. Además, el mercado interno ya estaba en su límite por los bajos salarios de los trabajadores (Cárdenas, 2003).

En 1971, el “desarrollo estabilizador” llegó a su fin al no lograr resolver el problema fundamental de la desigualdad y una nueva estrategia llamada de “desarrollo compartido” fue planteada, en la cual los beneficios del crecimiento serían compartidos de manera más justa. La nueva estrategia buscó mejorar el pobre desempeño de la agricultura, la baja competitividad industrial en los mercados de exportación y hacer una reforma fiscal. Por un tiempo la estrategia fue exitosa, pero los logros estuvieron acompañados del resurgimiento de desequilibrios macroeconómicos importantes, como el aumento excesivo de los gastos públicos que llevó a un salto en el déficit fiscal y financiero del sector público, la reducción en los niveles de inversión pública y privada y aumento de la tasa de inflación, que luego redujeron aún más el crecimiento del PIB en 1976 y 1977 (Cárdenas, 2003; Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010).

Sin embargo, a pesar de la severa crisis de 1977, las expectativas de la economía cambiaron con el anuncio de vastas reservas de petróleo en México, además de reestructuración de la deuda externa que por un breve tiempo no creció. La explotación de las nuevas reservas y su venta en el mercado internacional permitieron una fuerte y rápida recuperación del crecimiento económico, período conocido como “el auge petrolero” de México. Sin embargo, al final de los años 1970 ya era posible evidenciar crecientes desequilibrios macroeconómicos que fueron financiados con deuda externa, dada la creciente liquidez de los mercados

internaciones gracias al incremento de los petrodólares, principalmente adquirida por el sector público, para expandir la plataforma petrolera (Moreno-Brid y Ros Bosch, 2010).

En este sentido, la expansión económica de México en las décadas de 1960-1970 no permitió un desarrollo económico continuo del país por las siguientes razones: i) una larga política económica proteccionista que llevó a una pérdida de competitividad de la industria nacional, que dependía de la expansión del mercado interno, el cual estaba limitado por los bajos salarios y el restringido poder adquisitivo de la población; ii) el colapso del sector agropecuario; iii) la falta de producción de bienes de capital y la necesidad de su importación para la expansión industrial lo que fue generando un déficit creciente en el sector externo, pues las divisas generadas por las exportaciones no cubrían totalmente las divisas requeridas por las importaciones; iv) la creciente brecha entre ahorro interno e inversión acentuó la dependencia financiera del exterior y a un endeudamiento creciente del país (Cárdenas, 2015).

Por lo tanto, la dependencia del capital externo, tanto en inversiones externas directas como en divisas; los déficits fiscales por altos niveles de gasto público, que condujeron a un proceso inflacionario; y los desequilibrios en los términos de cambio, constituyeron las barreras más significativas al desarrollo industrial sostenible de México y de otros países de América Latina pues conducía a un endeudamiento creciente. Con el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, la fuga de capitales se aceleró junto con cuotas acrecentadas sobre el pago de deuda y la caída de los precios mundiales del petróleo, lo que llevó a la crisis de la deuda externa no solo en México, sino en casi toda la América Latina en 1982, y se extendería a lo largo de los años 1980, período conocido como “la década perdida” (Cardenas, 2015).

En resumen, conforme plantea la teoría estructuralista de Raul Prebisch y Celso Furtado, los obstáculos estructurales que estancaban el desarrollo en la región eran la heterogeneidad estructural de América Latina y el estrangulamiento del sector externo, presiones inflacionarias y en el tipo de cambio que llevaran a un mayor

endeudamiento externo y a la dependencia de inversiones extranjeras. Además, tenían un mercado interno estrecho y segmentado, con desigual distribución del ingreso dado el bajo nivel de los salarios. Para superar estos obstáculos, que se expresan en desequilibrios múltiples, la CEPAL propuso aplicar un conjunto de reformas estructurales, para ampliar el mercado interno y fortalecer las exportaciones, que permitiría acelerar el proceso de sustitución de importación como un programa de desarrollo más amplio (De la Peña y Aguirre, 2006).

El proyecto de desarrollo industrial implantado en México estuvo en congruencia con la tendencia que predominaba en los países de mayor desarrollo relativo en la América Latina, con Estados que actuaron directamente en la economía, con políticas deliberadas de industrialización por medio principalmente de inversiones y gasto público e inversiones privadas extranjeras. En México se firmó el primer plan de estabilización, que da su nombre al desarrollo estabilizador en 1954, bajo este plan se mantuvo la tasa de cambio fija de 1954 a 1976 y la inflación fue de 2.8% promedio anual, es decir se trata de un crecimiento sin inflación. A diferencia el gobierno de Juscelino Kubitschek en Brasil registró un “crecimiento con inflación” que se impulsó por medio del desarrollo de infraestructura e industrias de bienes durables, con fuerte participación de capital extranjero, misma que se mantendrá con el proyecto desarrollista de la junta militar, en el periodo de la dictadura.

## **CAPÍTULO 2: UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

### **2.1 UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL**

La globalización financiera a finales del siglo XX fue considerada el motor del crecimiento de la economía mundial: el aumento de los flujos de capitales en este periodo es considerado el antecedente de globalización financiera actual. Sin embargo, desde el principio de la década de 1990, analistas ya se mostraban preocupados con los posibles problemas que traería la apertura indiscriminada a los capitales internacionales de los mercados financieros en los países emergentes. Después de la crisis de la deuda, en el primer lustro de los años 1990 los países latinoamericanos se convirtieron en uno de los destinos preferidos por la nueva globalización financiera, que acabó por llevar a nuevas crisis financieras: en México (1994-1995), Asia (1997), Brasil y Rusia (1998) y Argentina (2000-2001), países que con las crisis nuevamente sufrieron fugas de capitales y fuertes devaluaciones de sus monedas (Marichal, 2010).

De acuerdo con Castells (1997), en esta etapa, la sociedad tiene en la información su mayor fuente de productividad y poder, ya que se constituye en el instrumento propulsor del nuevo modo de producción social. Así, surge la sociedad informacional que se organiza inevitablemente en forma de red, siendo esa la característica que le distingue de los sistemas sociales anteriores. Al final, la información traspasa todas las esferas de la sociedad y modifica su estructuración ahora global, donde, aunque las diferentes regiones conservan sus especificidades locales, fenómenos globales influyen en hechos locales y viceversa.

En la era de la informática, el crecimiento económico y el ejercicio del poder pasaron a depender de la capacidad tecnológica de las sociedades y de los individuos, siendo el desarrollo tecnológico un elemento central de dicha capacidad. En este sentido, la capacidad tecnológica se convirtió en herramienta indispensable para un crecimiento económico sostenible y para la implantación efectiva de los procesos de reestructuración socioeconómica. De especial importancia fue su papel al

permitir la formación de redes como modo dinámico y auto-expansible de organización de la actividad productiva, lo que transformó todos los dominios de la vida social y económica (Castells, 1997).

Como ya fue dicho, la crisis de los modelos de desarrollo económico a partir de 1970 motivó la reestructuración del modo de producción. En las economías capitalistas, empresas y gobiernos establecieron varias medidas y políticas que, en conjunto, llevaron a una nueva forma de capitalismo. De acuerdo con Castells (1997), ese nuevo capitalismo tiene como característica la globalización de las principales actividades económicas, flexibilidad organizativa y mayor poder para el patronazgo en sus relaciones con los trabajadores. Las nuevas políticas se orientaron a liberalizar la contratación de los trabajadores a través de sistemas *outsourcing*, lo que unido a las políticas de ajuste condujeron a la reducción de los gastos del Estado del bienestar social, cimiento del contrato social en la era industrial póst Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, las nuevas tecnologías de la información desempeñaron un papel decisivo al facilitar el surgimiento de ese nuevo capitalismo, proporcionando herramientas para la formación de redes, comunicación a distancia, almacenamiento y procesamiento de información, individualización coordinada de trabajo y concentración y descentralización simultáneas del proceso decisorio. En esta economía global interdependiente, nuevos competidores, empresas y países, han venido a reivindicar una participación creciente en la producción, el comercio y el trabajo, estableciendo una base multicultural de interdependencia económica. La revolución de la tecnología, la reestructuración de la economía y el nuevo capitalismo convergieron para una redefinición histórica de las relaciones de producción, poder y sociedad (Castells, 1997).

### 2.1.1 INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Una de las consecuencias de la era informática es que permite la dispersión de las diferentes etapas involucradas en la producción de determinado bien, en diferentes países. Este proceso de fragmentación internacional de la producción hace que la

fabricación de bienes sea realizada en cadenas globales de valor donde los diferentes patrones de estructura geográfica y gobernanza tienen en común el hecho de que insumos, partes, piezas y servicios, es decir, cada etapa o tarea involucrada en la producción de un bien final, sean fabricados o realizados donde estén disponibles a precios y calidad competitivos. La fragmentación de la producción a escala global es, por lo tanto, la característica más intrínseca de la actual división internacional del trabajo, que involucra a varias empresas en diversos países, cada uno responsable de una o más etapas de un proceso productivo (Gereffi, 1995).

La expansión de las cadenas globales de valor fue acelerada a partir de la década de 1980 por la apertura comercial y por la integración productiva y en los años noventa con la difusión de internet y en el terreno comercial la multiplicación de los tratados y acuerdos de libre comercio, alcanza su mayor desarrollo. La apertura comercial, es decir, la reducción de las barreras comerciales no arancelarias y, sobre todo, las arancelarias en el plano internacional impone una mayor competencia a las empresas nacionales y multinacionales. La mayor apertura de los mercados aumentó la competencia, forzando a las empresas a elevar la productividad y reducir los costos, por medio de nuevas formas de organización y de financiamiento de la producción, alcanzando mayor centralidad la gran empresa transnacional que organiza la producción y distribución a nivel planetario (Gereffi, 1994).

La integración productiva a escala mundial viene transformando de manera significativa el comercio internacional, los derechos de propiedad intelectual, la gobernanza del proceso productivo y la geografía de la producción mundial, con una nueva división de la producción y del trabajo, en la que los países centrales y en particular sus grandes corporaciones transnacionales, han asumido un papel destacado en la producción industrial, incluso con el mantenimiento del control productivo de las cadenas por estas empresas líderes con sede en los países desarrollados, como Estados Unidos, Europa y Asia (primero Japón y más recientemente China), que tienen patentes y marcas mundiales (Gereffi, 1995).



Esta integración tiene como eje la ampliación de la fragmentación de la producción en unidades o procedimientos distintos y la articulación de las unidades productivas a través de las cadenas globales de valor. Además, también ha sido una consecuencia de la configuración de nuevas formas de gestión del trabajo, de patrones de automatización informatizada, modularización y de organización industrial. Esta integración productiva permitió la generación de nuevos bienes y servicios y la reducción de los costos de transacción de las operaciones internacionales (Gereffi, 1994).

La creciente globalización de la economía mundial es una etapa diferente de la división internacional del trabajo, ya que permite separar los procesos de producción en diferentes localizaciones geográficas de cualquier lugar del mundo, dividiendo también la generación de valor de la cadena. Según Gereffi (1995), esta dispersión global de las cadenas productivas aumenta las oportunidades de los países en desarrollo de participar y ganar espacios a partir del comercio, bajo el supuesto de que esto les proporciona una oportunidad para poder especializarse en las etapas trabajo intensivo del proceso productivo.

En líneas generales, la configuración de las cadenas globales de valor intensificó los flujos de comercio internacional de bienes intermedios y del comercio intra e interfirma. Estos factores, provocaron un aumento de la competencia internacional en el nivel de las etapas productivas. Los países desarrollados se especializaron en actividades de mayor valor agregado, como producción de piezas y componentes, o en actividades de creación del producto, tales como diseño e investigación y desarrollo (I & D); mientras que los países en desarrollo pasaron a actuar en la producción de bienes manufacturados, tanto en actividades de procesamiento como en el montaje del producto final, en virtud de las significativas economías de escala (Gereffi e Sturgeon, 2013).

En este contexto, América Latina no parece haber logrado aún una integración sustentable en la nueva economía global, dado el limitado papel que sus industrias tienen en las diferentes cadenas globales de valor con alguna trayectoria productiva relevante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En América Latina

todavía predomina un patrón de especialización basado en ventajas comparativas estáticas, recursos naturales y mano de obra barata, sin evidenciar grandes avances en los procesos de cambio estructural, ocasionando dificultades tanto para defender su posición “real” en la cadena como para incorporar mayores niveles de valor agregado. Este proceso genera nuevas tensiones en la región: se ha detenido y en algunos casos revertido el proceso de industrialización, se constata un menor peso del sector industrial-manufacturero en el PIB, los encadenamientos producidos con la creación de bienes finales para el mercado interno durante la industrialización por sustitución de importación (ISI) se han roto o desarticulado, en mayor o menor grado dependiendo del país, en México se destruyeron esos encadenamientos, al dar más peso en la producción manufacturera nacional al ensamble (maquila) o a la producción de una parte de la cadena de valor global con poco valor añadido, es decir, producción extensiva (Gereffi e Sturgeon, 2013).

#### 2.1.2 EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMERICA LATINA

El proceso de industrialización emprendido por los países latinoamericanos enfrentó rápidamente la limitación de la considerable estrechez de los mercados nacionales, sobre todo en los países más pequeños y con menor poder adquisitivo en Centroamérica, Caribe y países andinos, lo que hacía necesario ampliarlos mediante un proceso de integración económica regional, en la década de los años 1960 la CEPAL propone la creación de mercados comunes centroamericanos y andinos como un medio para impulsar la industrialización de estos países pequeños de industrialización tardía.

Conforme descrito en su página oficial, la Comisión Económica para América Latina, posteriormente renombrada de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue establecida en 1948 por medio de la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Naciones Unidas (ONU). La CEPAL fue fundada con el objetivo de contribuir para el desarrollo económico de América Latina por medio de la coordinación de acciones y del refuerzo a las relaciones económicas de los países de la región entre sí y con los demás países del mundo.

La CEPAL tiene un papel fundamental en la historia de la integración latinoamericana. En la década de 1950, la CEPAL señalaba que el desarrollo sólo ocurriría si se combatía el deterioro de los términos de intercambio entre países agroexportadores y países exportadores de productos manufacturados. Para eso, era necesario que los países de la región dejaran de producir exclusivamente *commodities* y pasara a producir bienes de mayor valor agregado, es decir, era necesaria la industrialización de los países latinoamericanos.

Según la CEPAL, los mercados nacionales de los países de América Latina eran pequeños para la producción de bienes industrializados. En ese sentido, la integración regional como forma de la creación de un mercado común latinoamericano era condición para la producción de bienes de mayor valor agregado. El mercado regional ampliado y protegido ofrecería la posibilidad de mayor especialización y de mayor retorno de escala para la producción de la región de bienes con mejor calidad a precios más bajos, es decir, más competitivos frente a los bienes importados (Prebisch, 1949).

En ese contexto se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 por el I Tratado de Montevideo. El acuerdo inicial fue firmado por 7 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela integraron el acuerdo. La ALALC representó un momento de inflexión de la política externa brasileña puesto que constituyó el primer intento de Brasil de buscar mayor integración con los vecinos sudamericanos. El bloque se basaba en dos pilares fundamentales que instruían el compromiso con la no discriminación por medio de las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional (Tratado de Montevideo, 1960).

A lo largo de las dos décadas siguientes, sin embargo, se observaron obstáculos sustantivos al desarrollo de la ALALC como la rigidez en el mecanismo de desgravación arancelaria; el no reconocimiento de las asimetrías regionales; la falta de complementariedad de las economías de los países de la región y la precariedad del sistema de transporte intrarregional. La ALALC era un mecanismo relativamente rígido, pues obligaba por medio de la cláusula de la nación más favorecida, que

cualquier concesión comercial de un país miembro a otro se extienda inmediata y automáticamente a los demás.

Por esa razón, la ALALC fue sustituida en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) por medio de la firma del II Tratado de Montevideo que incorporó el principio de la flexibilidad, de modo que cada país pudiera definir su propio ritmo en el proceso de integración regional.

Cuando la ALADI es lanzada se tiene un contexto difícil en América Latina. En el ámbito político, las dictaduras sólo comenzaron a malgastarse en la segunda mitad de los años 1980 y el autoritarismo aún marcaba la región, mientras que, en el ámbito económico, se producía la década perdida. La necesidad de que los países de la región estén integrados para enfrentar las dificultades y los obstáculos comunes queda más clara en ese período. La superación de la crisis económica y del autoritarismo político era un desafío común a los países y la acción conjunta les ayudaría a superar la crisis más rápidamente.

La ALADI constituye un organismo intergubernamental que, continuando el proceso iniciado por ALALC, promueve la expansión del proyecto integrador de la región, con el objetivo de garantizar el desarrollo económico y social. A pesar de esa continuidad, el Tratado de Montevideo 1980 introdujo profundos cambios en la orientación y la operación del proceso integrador.

En primer lugar, el programa de liberalización comercial multilateral de ALALC y sus mecanismos auxiliares, que pretendían perfeccionar una zona de libre comercio, fueron sustituidos por el objetivo a corto plazo de creación de un área de preferencias económicas, que, a largo plazo, se convertiría en un mercado común latinoamericano. Esta área de preferencias económicas sería viable a través de un conjunto de mecanismos que ofrecen múltiples opciones operativas a los países miembros: preferencia arancelaria regional; acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Esta categoría de acuerdos permitió la flexibilización del compromiso con el principio de la nación más favorecida, que dejó de ser principio básico de la integración latinoamericana. Esto significa que los acuerdos

regionales no necesitaban incluir a toda América Latina, pudiendo ser firmado entre pocos países. Estos acuerdos de alcance parcial son los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Los principales ACEs son el ACE 14 (1988) firmado entre Brasil y Argentina como compromiso de libre comercio, y el ACE 18 (1991) firmado entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que origina el Mercosur.

El II Tratado de Montevideo también permite que los países miembros de la ALADI firmen acuerdos con otros países latinoamericanos o en vías de desarrollo. Esta flexibilidad es un principio fundamental del Tratado y busca la reunión progresiva de los acuerdos parciales a fin de alcanzar una gran área de preferencias y posteriormente un mercado común en América Latina.

Un segundo cambio es que el carácter básicamente comercial del I Tratado de Montevideo de 1960 fue sustituido por la coexistencia de tres funciones básicas de la nueva asociación: promoción y regulación del comercio recíproco entre los países de la región; desarrollo de acciones de cooperación económica, que contribuya a la ampliación de los mercados nacionales; y complementación económica entre los países miembros, que contribuya intensamente hacia el avance del proceso integrador. En este sentido, la ALADI reconoció un estatuto especial para los países de menor desarrollo económico relativo e incorporó como uno de sus ejes fundamentales de acción un sistema integral de apoyo a esos países, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los diversos mecanismos y normas. Los países calificados como de menor desarrollo económico relativo de la región (Bolivia, Ecuador y Paraguay) gozan de un sistema preferencial, que incluye listas de apertura de mercados, programas especiales de cooperación y medidas compensatorias en su favor.

El II Tratado de Montevideo establece, además, el pluralismo en materia económica y política; la convergencia progresiva de esquemas subregionales y de acuerdos bilaterales para la formación de un mercado común latinoamericano; la flexibilidad del compromiso con el principio de la nación más favorecida y la multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

Por lo tanto, la nueva etapa de integración iniciada con la creación de la ALADI se caracterizó por asimilar la heterogeneidad de la región y por canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros en un marco flexible que, sin compromisos cuantitativos preestablecidos, contiene todos los elementos para evolucionar hacia niveles superiores de integración económica y alcanzar el objetivo de un mercado común latinoamericano.

En los años 1990 ante el proceso de apertura y globalización se planteó un “nuevo regionalismo”, con la que se definían áreas de influencia en todo el mundo, en especial en América latina, como una nueva estrategia de desarrollo. En Europa pasa del mercado común europeo a la Unión europea que dará lugar al euro como moneda común. Estados Unidos crea un potente mercado con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al que se incorporan Canadá y México, en Asia Japón y luego China se articulan con el sureste asiático marcando otro polo de crecimiento y finalmente en el cono sur el surgimiento del Mercosur planteará una integración alternativa que abre las puertas a una mayor especialización y a una profundización de los procesos de industrialización procurando producir bienes con mayor contenido tecnológico, iniciando una etapa de integración regional, conocida como regionalismo abierto (Oliveira, 2009).

La inserción de estados nacionales latinoamericanos en acuerdos de integración y de libre comercio durante el siglo XX, especialmente a partir de la década de 1990, ha sido objeto de intenso debate teórico sobre las ventajas y desventajas del proceso para el desarrollo económico. Estos modelos de asociación fueron, en su mayoría, consecuencia de políticas neoliberales que incentivarán las políticas económicas adoptadas en México y Brasil en el contexto de Consenso de Washington. Había la expectativa que estas políticas podrían solucionar los graves problemas que se manifestaron en la década de 1980 con la crisis de la deuda externa por la gran mayoría de países latinoamericanos (Torres, 2006).

Sin embargo, las políticas neoliberales de la década de 1980-1990 no tuvieron el efecto esperado y el desarrollo económico latinoamericano quedó por debajo de las expectativas generadas. El proceso de globalización económica impulsado y

sostenido por políticas neoliberales ocasionó un aumento de la desigualdad social y una mayor vulnerabilidad externa de las economías en vías de desarrollo. La dependencia de las grandes economías creció con políticas económicas que incentivaban la apertura comercial, la contención de gastos y la desregulación de la economía y tipos de cambio móviles (Morera Camacho, 2002).

La experiencia neoliberal de México fue mucho más intensa que la de Brasil. Desde la década de 1980, México ha alineado su política económica y externa a su vecino del norte: Estados Unidos. Este proceso se intensificó y concreto con el ingreso del país en el TLCAN, en 1994, que exigió políticas económicas liberales en el país, siguiendo el decálogo establecido por el Consenso de Washington. Sin embargo, la política económica direccionada para exportaciones, basada en el bajo costo de la fuerza de trabajo como elemento central de la mayor competitividad, resultó en el abandono del mercado interno como fuente de crecimiento y en una mayor dependencia directa de la economía mexicana a la estadounidense (Hakim, 2002).

## **2.2 MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)**

El Mercosur fue un Acuerdo firmado entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en 1991<sup>8</sup> con el objetivo de crear un mercado común que permitiría ampliar la capacidad competitiva de los países sudamericanos en un contexto de liberalización comercial y globalización. Su principal característica es que constituye una asociación entre países en vías de desarrollo con capacidades comerciales complementarias, así como similares. Su desarrollo todavía está en proceso de fortalecimiento, pero se consolida como uno de los principales acuerdos de integración regional del mundo entre países en vías de desarrollo.

### **2.2.1 BASES HISTÓRICAS Y LA NEGOCIACIÓN DEL MERCOSUR**

El proceso de negociación que condujo a la creación del Mercosur fue resultado del acercamiento entre Brasil y Argentina en la década de 1980. Se desencadenó con

---

<sup>8</sup> En 2012 se suma Venezuela al Mercosur como miembro efectivo, pero en 2017 fue suspendida temporalmente del bloque por causa de la violación de la cláusula democrática. Bolivia aún está en proceso de adhesión como miembro efectivo.

base en la disposición política de los dos gobiernos de poner en marcha un proceso de aproximación y de cooperación que involucraría iniciativas en los ámbitos político, económico y estratégico. Tanto en su origen como en su evolución posterior, el proceso negociador estuvo directamente condicionado por los intereses y los objetivos de política exterior de ambos países. En ese sentido, la integración no representaba un fin en sí misma, sino un medio para la consecución de objetivos consagrados en el ámbito de las respectivas políticas externas.

El hecho de que el proceso integrador esté asociado a la relación bilateral entre Brasil y Argentina explica por qué la integración regional sólo se profundizó a partir de 1979 cuando se estableció una era de estabilidad estructural en las relaciones entre estos dos países. Antes de ese período, la cuestión de la hidroeléctrica Itaipú-Corpus, así como desconfianzas nucleares y comerciales entre los dos países, imposibilitaba una lógica de cooperación y de integración efectiva.

La creciente aproximación entre Brasil y Argentina comenzó con la firma del Acuerdo Tripartite, en 1979, entre Brasil, Argentina y Paraguay. Ese acuerdo puso fin a la crisis de las hidroeléctricas Itaipú-Corpus. A partir de entonces, las relaciones bilaterales pasarían a ser marcadas por aproximación y cooperación y, en el futuro, por aspectos integradores. En 1980, la firma de un convenio de cooperación nuclear entre Brasil y Argentina representó un segundo paso importante en el sentido de eliminar desconfianzas recíprocas en ese tema. A pesar de tímido, el acuerdo nuclear constituyó un indicio de mayor aproximación bilateral, que fue fortalecida en 1982 con el apoyo brasileño a la causa argentina en el conflicto de las Malvinas.

Durante los gobiernos de José Sarney (1985-1990) y de Raúl Alfonsín (1983-1989), que marcan el proceso de redemocratización por el fin de los gobiernos militares tanto en Brasil como en Argentina, se dan los primeros pasos hacia una efectiva integración económica. En 1985, estos dos presidentes firmaron la Declaración de Iguazu, que lanzó las bases del proceso negociador. La Declaración reforzó el entendimiento de que juntos Brasil y Argentina podrían crecer más y tendrían mejores condiciones de enfrentar los desafíos comunes de la crisis económica severa y de la desindustrialización que se observaban en esos países. Además,



firmó el compromiso con la profundización de las relaciones económicas y comerciales a través de comisiones sectoriales y estableció la necesidad de aproximación económica, política y social entre los dos países. Añadió, en el contexto nuclear, la confianza mutua, al establecer un nuevo acuerdo nuclear que, además de aumentar las bases del primer convenio, permitía la visita recíproca a las fábricas nucleares de cada país.

En julio de 1986, se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y de Cooperación Económica (PICE). El PICE reveló el compromiso de los dos países con la planificación para la integración. Por medio de este programa, Brasil y Argentina comenzaron a ejecutar un programa efectivo de integración comercial, que preveía desgravaciones arancelarias progresivas, a partir de negociaciones sectoriales. El carácter de integración sectorial del PICE marcó la primera etapa del proceso negociador, que ocurrió por medio de protocolos que establecían mecanismos para reducción arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias. En seis encuentros presidenciales fueron firmados 24 protocolos sectoriales, destaca el de bienes de capital que se transformó en el núcleo dinámico del PICE. La concepción económica que direccionó la creación del PICE trató de revitalizar el modelo de desarrollo bajo las premisas de la industrialización por sustitución de las importaciones con el establecimiento de mecanismos regionales que contribuyeran a maximizar los beneficios de relaciones comerciales complementarias (Mariano, 2012).

La meta de crear un mercado común del Cono Sur estuvo presente desde el inicio de las negociaciones entre Brasil y Argentina. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, firmado en noviembre de 1988, representaba un cambio importante con relación a la metodología anterior del PICE de promover la integración a través de acuerdos sectoriales, pues preveía la liberalización completa del comercio de bienes y servicios en un plazo máximo diez años. La desgravación arancelaria pasaría a atender a plazos, no a negociaciones sectoriales que dificultaban el proceso integracionista.

El auge del proceso fue alcanzado en julio de 1990 con la firma del Acta de Buenos Aires que anticiparía el plazo para la desgravación arancelaria para el 31 de diciembre de 1994 y cambiaría el objetivo de liberalización comercial completa para el de formación de un Mercado Común entre Brasil y Argentina. El Acta imprimió mayor velocidad al proceso de integración.

Cabe señalar que durante la firma del Acta de Buenos Aires el contexto internacional era del fin de la Guerra Fría y de la profundización del proceso de globalización económica, lo que exigía de los países de América Latina la búsqueda de mecanismos para garantizar mayor competitividad económica. Debido a este contexto, el objetivo de los presidentes de Brasil y de Argentina, Fernando Collor de Melo (1990-1992) y de Carlos Menem (1989-1999), era hacer del Mercosur un instrumento de competitividad comercial para sus países. Sin embargo, Brasil y Argentina percibieron que con más países tendrían más fuerza para negociar en el escenario internacional, en un momento en que el presidente de los Estados Unidos, George H. W. Bush, promovía la Iniciativa para las Américas, que buscaba fortalecer las relaciones económicas y políticas de los Estados Unidos con América Latina. Brasil deseaba hacer frente a esa iniciativa a través del proceso de integración y, por esa razón, en septiembre de 1990, en la estela del Acta de Buenos Aires, Paraguay y Uruguay se adhieren al proceso integrador (Vigevani y Mariano, 2001).

Es importante señalar que al inicio del proceso Brasil era contrario a nuevas adhesiones por creer que la asociación debía ser hecha solamente con el país más relevante: la Argentina. Además, el proyecto debería lanzar reglas de simetría y de reciprocidad, y las economías más frágiles serían contraproducentes en ese sentido, pues requerirían excepciones. El pensamiento argentino era opuesto al brasileño, siguiendo la lógica de que cuanto más Estados, menor sería la preponderancia de Brasil en la región.

El Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, creó oficialmente el Mercado Común del Sur (Mercosur) y cerró la fase inicial del proceso negociador, estableciendo los principios y los instrumentos de promoción de la integración, así como los objetivos y las características del bloque subregional. Además, el tratado

constitutivo del Mercosur determinaba el recorte inmediato de las tarifas en un 47% y fijaba el plazo de adaptación para la tarifa cero hasta el 31 de diciembre de 1994, de modo que en 1995 entraría en vigor el mercado común. Es importante señalar que el Mercosur surge conciliado con el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que permite la formación de acuerdos regionales, siempre que dichos acuerdos apunten al regionalismo abierto, es decir, siempre y cuando no sólo reduzcan las barreras al comercio entre sus miembros, como también promuevan la reducción general de sus tarifas con respecto a terceros países.

El objetivo principal del Tratado de Asunción fue la constitución de un mercado común entre sus miembros bajo el principio de reciprocidad tanto de derechos como de obligaciones entre los Estados Partes. Para la conformación de ese mercado, los miembros del Mercosur buscaron promover la apertura comercial; ampliar los flujos de comercio entre los socios del Mercosur y con el resto del mundo, lo que denota claramente el aspecto de regionalismo abierto del bloque. Cabe señalar que en esos objetivos hay una lógica liberal, reflejo del pensamiento liberal desarrollado por los gobiernos de Fernando Collor y de Carlos Menem. Además, buscaba atraer mayor volumen de inversiones directas extranjeras para el bloque, promover una mayor articulación entre las cadenas productivas e la inserción competitiva de los socios en la economía global (Desiderá Neto et al, 2014).

De acuerdo con el Artículo 1 del Tratado de Asunción, la constitución de un Mercado Común implicaría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los aranceles y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida de efecto equivalente. Sin embargo, hoy el Mercosur sólo tiene la libre circulación de bienes y de forma limitada, ya que no se aplica a todos los sectores. Existen los llamados sectores sensibles y protegidos que están en una lista de excepción. Además, hay circulación de capital, pero no completamente libre; la circulación de mano de obra todavía tiene muchos obstáculos y el sector de servicio sólo se abre en algunas áreas dentro del Mercosur (Tratado de Asunción, 1991).

Otro punto importante del Tratado fue el establecimiento del Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales. La existencia del AEC significa que los socios del Mercosur aplican la misma tarifa sobre productos importados de fuera del bloque. Aunque sigue vigente, el AEC es muy frágil y sufre con diversos problemas, tales como las listas de excepción al AEC y la cuestión de su bitributación (Tratado de Asunción, 1991).

De acuerdo con el Tratado, el AEC pasaría por un período de consolidación, que duraría hasta 2006. En ese período, podrían aplicarse algunas excepciones al AEC. El plazo de consolidación ya ha terminado, pero las listas de excepciones permanecen hasta la actualidad. La lista brasileña posee 100 productos que se pegan a AEC, así como lo hace la lista argentina. Paraguay y Uruguay tienen listas un poco más grandes, debido a las asimetrías regionales. Cabe señalar que el sector automotriz y azucarero están fuera de la libre circulación de bienes, porque revelan una parte muy grande de los países del bloque. Los productos brasileños en esos sectores inundarían los mercados de los socios. Luego, el volumen que Brasil exporta de esos bienes está condicionado a la cantidad de esos mismos bienes que Brasil importa de los otros socios (MDIC, 2018).

Además de las excepciones a la AEC, existe también el problema de la bitributación que es el doble cobro de la AEC sobre productos importados, de modo que algunos productos que entran en el bloque pagan dos veces el AEC. Esto encarece sobre todo el producto importado. En ese sentido, muchos esfuerzos se han emprendido para armonizar las legislaciones para facilitar el comercio intrabloque y hacerlo más competitivo. El Código Aduanero del Mercosur, que busca uniformizar las reglas y los procedimientos aduaneros del bloque, fue aprobado en junio de 2010 y constituye un ejemplo de esas iniciativas (MDIC, 2018).

## 2.2.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL MERCOSUR

El Tratado de Asunción constituye la base de la estructura normativa de Mercosur, junto con diversos protocolos adicionales que establecen normas sobre asuntos específicos. Uno de los más importantes es el Protocolo de Ouro Preto (1994) que confiere personalidad jurídica al Mercosur y consagra los principios de consensualidad y de vigencia simultánea. El proceso decisorio del Mercosur se regula, obligatoriamente, por el consenso. Esto es importante para proteger a los socios más pequeños. Con consenso, todos los países poseen poder de veto. La idea de vigencia simultánea significa que las decisiones del bloque entran en vigor simultáneamente en todos los países, es decir, la decisión sólo comienza a surtir efecto después de que el último miembro ratifica la decisión y deposita el instrumento de ratificación. Además, el Protocolo consolida el aspecto intergubernamental de la integración, puesto que no hay supranacionalidad en el bloque, y define la estructura institucional del bloque (Desiderá Neto et al, 2014).

El Protocolo de Ushuaia (1998) fortalece el bloque desde el punto de vista normativo, principalmente por introducir la cláusula democrática<sup>9</sup>, que fue la base para la suspensión temporaria de Venezuela en 2017 de todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur (Desiderá Neto et al, 2014).

El Protocolo de Olivos (2002) fortalece la estructura institucional al introducir novedades que aseguran mayor agilidad al mecanismo de solución de controversias del Mercosur: establece criterios para la designación de los árbitros; disciplina el cumplimiento de los laudos arbitrales y el alcance de las medidas compensatorias y crea el Tribunal Permanente de Revisión (TPR). La creación del TPR en 2004 posibilita la uniformidad de la interpretación de la normativa del Mercosur, debido a la mayor estabilidad de los árbitros. El TPR es una estructura de revisión, es decir, de segunda instancia, lo que significa que la primera instancia sigue siendo

---

<sup>9</sup> La cláusula democrática plantea que la plena vigencia de las instituciones democráticas de los países del bloque es imprescindible para el proceso de integración, es decir, establece la suspensión de cualquiera de sus integrantes en caso de ruptura del orden democrático.

realizada por tribunales ad hoc. Se permite a las partes, sin embargo, la posibilidad de saltar la primera instancia, recurriendo directamente al TPR. En este caso, no cabe recurrir la decisión del TPR (Desiderá Neto et al, 2014).

La estructura institucional actual del Mercosur tiene como base lo dispuesto en el Protocolo de Ouro Preto de 1994. Los órganos intergubernamentales sobre los que dispone el Protocolo son el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El CMC es el tenedor de la personalidad jurídica y órgano superior decisorio máximo de nivel ministerial del Mercosur, al que incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción. Las decisiones del CMC son obligatorias a los Estados Partes y su presidencia será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por el período de 6 meses. Las Cumbres del bloque, a su vez, pueden suceder junto con las reuniones del CMC cuando ocurre el paso de la Presidencia Pro Tempore, responsable por definir las prioridades para la integración regional para el semestre. EL Grupo Mercado Común (GMC) tiene la iniciativa legislativa en el Mercosur. Las propuestas salidas del GMC suben al CMC, donde será objeto de votación. Si hay consenso en el CMC, esa propuesta vendrá decisión del Mercosur. Es también el órgano ejecutivo del bloque, estando encargado de ejecutar las decisiones del bloque. Ya la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) es un órgano más técnico, de carácter intergubernamental, que discute las variables comerciales del grupo. Sobre la base de estos debates, esta comisión podrá elaborar propuestas, a ser remitidas al GMC, así como el propio GMC puede valerse de las conclusiones de dicha comisión, a fin de elaborar propuestas sobre ellas. A la CCM también corresponde velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como acompañar y revisar los temas y las materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intrabloque y el comercio entre los socios y terceros países (Mercosur, 2018).

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) es el órgano de representación de la sociedad civil y de los sectores sociales, pero tiene una función meramente consultiva y se manifiesta, si y cuando es consultado, mediante recomendaciones al GMC. Tiene la capacidad de acompañar, analizar y evaluar las implicaciones económicas y sociales derivadas de las políticas destinadas al proceso de integración, así como de sus diversas fases de implementación tanto a nivel sectorial y regional como nacional. También tiene la posibilidad de recomendar normas y políticas económicas y sociales en materia de integración. Está integrado por el mismo número de representantes de cada Estado Parte. Centrales sindicales, asociaciones de empleados, representantes de patrones, grupos sociales, etc. componen ese foro, que debe ser consultado en los debates sobre temas económicos y sociales.

Con la profundización del proceso de integración, quedó clara la necesidad de una mayor participación de los Legislativos Nacionales. Por esa razón, en 2004, se firmó la Decisión del Consejo Mercado Común dando autonomía a la Comisión Parlamentaria Conjunta para redactar el Protocolo de Constitución del Parlamento del Mercosur. En el transcurso de 2006, los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros aprobaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. El Parlamento fue creado en el contexto del Mercosur Social, que pretendía agregar la participación popular al proceso de integración, lo que a su vez es necesario para evitar y combatir un posible déficit democrático.

El Parlasur tiene entre sus objetivos principales velar por la preservación del régimen democrático entre los Estados Partes; proponer proyectos de normas del bloque para la consideración del CMC; elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales; elaborar, aprobar y monitorear el presupuesto bloque, además de aprobar y de modificar su Reglamento Interno. De acuerdo con su Protocolo Constitutivo, algunos de los propósitos del Parlasur son representar a los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política; estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración; garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el

proceso de integración; promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional. Entre los principios del Parlasur, se verifican el pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región; la transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos; el respeto a los derechos humanos en todas sus expresiones; el repudio a todas las formas de discriminación, especialmente a las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica; la promoción del desarrollo sostenible en el Mercosur y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo; la equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales y la solución pacífica de controversias.

De esta forma, el Parlasur es el órgano, por excelencia, de representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur. La conformación del Parlamento significa aporte a la calidad y al equilibrio institucional del Mercosur, en la medida en que crea un espacio común que, además de reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, contribuye a la democracia, participación, representatividad, transparencia y legitimidad social desarrollo del proceso de integración.

### 2.2.3 LA EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR: AVANCES Y DESAFÍOS

El período áureo del Mercosur ocurrió de 1991 a 1998 y puede dividirse en dos etapas. La primera etapa fue de 1991 a 1994 y es conocida como el período transitorio, que corresponde al establecimiento del diseño institucional del Mercosur y de las bases de integración, en forma de unión aduanera. El período transitorio fue el período de las reuniones preparatorias; de la absorción de la idea de Mercosur por los sectores empresariales y de la sociedad civil en general; de la consolidación de los aspectos normativos e institucionales del bloque; de la consecución de dos objetivos centrales y de la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados durante el período de transición y la elaboración del marco normativo complementario, necesario para el adecuado funcionamiento de la Unión.



Durante el período de auge del Mercosur se identifica una gran expansión en los flujos del comercio intrabloque. Los resultados positivos de la integración constituyeron motivos de atracción de otros países, como de Chile y Bolivia, que buscaron acercamiento político y comercial con el Mercosur. Las perspectivas del bloque eran de gradual ampliación del número de países con trato preferencial. A partir del momento en que se reconoció la personalidad jurídica del Mercosur, hubo negociaciones con diversos socios, en el formato "4 + 1" (Desiderá Neto et al, 2014).

En 1996, se firmaron ACE con Chile y con Bolivia, que preveían la formación de Zonas de Libre Comercio entre cada uno de esos países y el Mercosur. Estos dos países se convirtieron en Estados Asociados al Mercosur, lo que, a pesar de garantizarles voz, no les garantiza voto en el CMC. Chile no se convirtió en miembro efectivo, porque sus tarifas ya eran cercanas a cero y, por lo tanto, para adecuarse al AEC, tendría que aumentarlas, lo que va en contra de la lógica de liberalización comercial. Bolivia, por su parte, actualmente está en proceso de adhesión al bloque.

En ese período, el Mercosur también promovió la expansión de sus relaciones con el resto del mundo. Los ejemplos de ello son los acuerdos con socios hemisféricos, como el TLCAN y la Comunidad del Caribe (CARICOM), con Australia, con Nueva Zelanda, con Rusia, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con China, Japón, Sudáfrica, India, Canadá y Suiza. Se hace referencia adicional a las negociaciones con los países del Grupo Andino y Unión Europea.

A partir de 1997, sin embargo, el ritmo negociador fue reducido. Parte de ese cambio en el énfasis negociador estaba asociada al surgimiento de un desafío común mayor, con el inicio de las negociaciones para la formación de un área hemisférica de libre comercio: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cabía a los cuatro socios buscar posiciones conjuntas, para poder participar como voz única en las negociaciones, pero eso implicaba un consenso en diversos temas que todavía no había claridad ni siquiera en el ámbito del Mercosur. Brasil creía que el parque industrial brasileño no tendría condiciones de competir con el parque industrial norteamericano. Argentina, al contrario de Brasil, apoyaba el ALCA y era

considerada la "mejor alumna" del Consenso de Washington. Sin embargo, el inicio de las negociaciones del ALCA marcó el comienzo de la crisis del Mercosur.

La crisis del Mercosur ocurrió de 1999 a 2002. Diversos factores contribuyeron a la existencia de una fase crítica en la historia del bloque: inicio de las negociaciones del ALCA; aceleración de las rivalidades entre Brasil y Argentina dadas las crisis financieras de finales de la década de 1990 y principios de los años 2000; y caos económico causado por la combinación entre interdependencia y asimetrías entre los socios. El período fue marcado por el declive de los flujos de comercio intrabloque y aumento de prácticas proteccionistas, fundamentalmente de Argentina, que impulsó los contenciosos comerciales entre los socios en sectores diversos como electrónicos, calzados, textiles, papel de celulosa, pollos, entre otros.

La maxidesvalorización del Real contribuyó a la crisis argentina iniciada en 2001, que impactó tanto la economía como la política argentina y profundizó la crisis en el Mercosur. En el ámbito político, Argentina pasó por tres presidentes en un año: Fernando de La Rúa, Rodríguez Sá y Eduardo Duhalde. En el contexto económico, Argentina decretó moratoria, lo que generó fuga de inversiones, muchos de los cuales acabaron siendo redirigidos a Brasil, y un descenso del 40% en el PIB argentino. Un gran factor que justificaba la crisis era la creciente asimetría entre Brasil y Argentina. Con la crisis, esa asimetría aumentó, puesto que Brasil pasara a recibir diez veces más inversiones extranjeras que Argentina. En este sentido Argentina quedó cada vez más amenazada por el crecimiento brasileño, lo que estimuló una postura aún más proteccionista por parte del país platino (Candeas, 2010).

La postura brasileña de liderazgo en el proceso integrador es lo que mejor caracteriza el período de recuperación y de relanzamiento del Mercosur a partir de 2003. Los gobiernos Lula (2003-2010) y Christina Kirchner (2007-2015) emergen con fuerte sesgo integracionista, en un período en el que se hablaba de la crisis y muerte del Mercosur. La respuesta de estos gobiernos al escenario de crisis múltiples, para la autora, siguió el ideario de la Unión Europea, según el cual los problemas de integración se resuelven con mayor integración.

En el período que se extiende de 2003 a 2010, Brasil y Argentina, a fin de fortalecer la integración y de combatir las fragilidades que indujeron a la crisis del Mercosur, buscaron ampliar la dimensión comercial y política del bloque; fortalecer sus instrumentos normativo e institucional; corregir la asimetría entre los socios y consolidar el ámbito social del Mercosur (Candeas, 2010).

Antes de tratar las medidas de profundización de la integración, vale destacar algunas de las mayores fragilidades del bloque, en la época de los gobiernos Lula y Kirchner: asimetrías económicas y sociales entre los socios; las asimetrías de competitividad entre Brasil y Argentina; diferencias económicas brutales entre Brasil y Paraguay; divergencias económicas e históricas entre Argentina y Uruguay. Estas asimetrías se agravan por la falta de fondos de convergencia del bloque, es decir, por la falta de medidas que combatieran esas desigualdades.

Además, la falta de complementariedad de las cadenas productivas es un importante aspecto que debe ser desarrollado. La integración de las cadenas productivas de los países miembros del Mercosur generaría complementariedad entre los Estados, fortaleciendo el comercio intrabloque, reduciendo la competencia interna y permitiendo la integración completa de los países del Mercosur. La fragilidad en el ámbito de la infraestructura también causa problemas a la integración de las cadenas productivas y, consecuentemente, a la complementariedad de las economías regionales.

La existencia de sectores sensibles y proteccionistas dificultan la liberalización comercial. Los sectores de azúcar y automotriz son considerados sensibles y, por lo tanto, están excluidos del acuerdo de liberalización total del bloque, debido al lobby interno de Argentina que argumenta que, si Brasil exporta esos productos al bloque, esos sectores argentinos no tendrán competitividad ya que Brasil es muy fuerte en la producción de esos bienes. Los sectores de textiles, calzados y electrodomésticos están en el acuerdo de liberalización total del bloque, pero están protegidos, principalmente a causa de Argentina, que impone licencias para la importación de esas categorías de productos provenientes de Brasil. De la misma forma, Brasil protege los sectores de vinos y de arroz, porque la Argentina es muy

fuerte en ellos, y eso perjudicaría la producción brasileña de esos bienes, concentrada, principalmente, en la región Sur de Brasil. Este proteccionismo atiende los intereses de la industria brasileña de arroz y de vinos.

Sim embargo, a pesar de sus fragilidades, los países del Mercosur buscaron ampliar la dimensión comercial del bloque a través de la celebración de nuevos acuerdos comerciales con diversos socios económicos y del incremento del flujo comercial entre los socios. Fueron firmados acuerdos de libre comercio con Perú, Colombia, Ecuador, Cuba, Israel y Egipto; y acuerdos de preferencias arancelarias con la India y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).

Además, afín de ampliar los flujos comerciales, los países miembros del Mercosur han adoptado mecanismos de facilitación comercial, como el Código Aduanero del Mercosur, que fue aprobado en agosto de 2010, y el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML), que reduce los costos de transacción en las operaciones de exportación e importación. El SML fue propuesto en 2007 durante la Cumbre de Río y entró en operación el 3 de octubre de 2008. A través de ese mecanismo, importadores y exportadores de Brasil y Argentina pueden liquidar transacciones comerciales en sus monedas nacionales, favoreciendo la consolidación de los mercados de divisas en pesos y en reales.

Hay todavía que destacar que la pauta de exportaciones brasileñas a los tres países está constituida, mayoritariamente, de productos industrializados. Esto es muy importante, principalmente en un contexto de reprimarización de la pauta de exportaciones brasileña. La industria brasileña tiene el Mercosur como su más importante mercado externo. En este contexto, el estudio "Agenda de Integración Externa", divulgado en junio de 2013 por la Federación de las industrias del estado de Sao Paulo (FIESP), apunta que en la industria y en los servicios a ella relacionados se encuentran, en general, los empleos más cualificados y bien remunerados. En ese sector se invierte más en ciencia, tecnología e innovación; se estimula el dinamismo de los centros urbanos, donde vive y trabaja la mayoría de la población brasileña. Tales correlaciones refuerzan la importancia del Mercosur en la dinámica industrial brasileña: Brasil obtuvo, en 2017, superávit comercial de US\$

10.720,82 millones de dólares con el bloque, ocupando la cuarta posición como destino de las exportaciones brasileñas, superado solamente por Unión Europea, China y Estados Unidos (FIESP, 2013).

Paralelamente a la profundización regional, ha habido esfuerzos de fortalecimiento normativo dentro del Mercosur. En la Cumbre de San Juan, celebrada en agosto de 2010, se definió un programa para la eliminación del doble cobro del AEC en el comercio entre los socios, que prevé calendario escalonado para el fin de la bitributación. Esta decisión representa un importante paso hacia la consolidación de la unión aduanera y amplía mucho la credibilidad del Mercosur como un bloque. La aprobación del Código Aduanero del Mercosur, en esa misma ocasión, fortalece la legislación aduanera común y sirve de instrumento de facilitación comercial dentro del bloque, además de abrir espacio para efectiva coordinación y homogeneización de políticas aduaneras. El bloque ahora retoma el debate sobre políticas comerciales, particularmente en el campo de servicios, inversiones y compras gubernamentales, a fin de proporcionar normas sobre temas importantes, que aún no han recibido el debido cuidado normativo.

Cabe señalar que, desde el relanzamiento del bloque regional, Brasil no identifica más el Mercosur como iniciativa limitada a una lógica de regionalismo abierto, de modo que el bloque debe reflejar, también, una integración física, social y productiva entre sus miembros. En ese sentido, fue conferido un trato especial y diferenciado a los socios menores. La prueba de ello es el apoyo y el compromiso brasileño en la aprobación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), destinado a corregir las asimetrías económicas entre los países miembros del bloque con fortalecimiento de la integración física a través de obras de infraestructura, aumento de la competitividad, promoción de la cohesión social y fortalecimiento institucional del Mercosur. El Fondo se basa en un sistema de aportes y distribución de recursos en que los países con mayor desarrollo relativo realizan mayores aportes mientras que los de menor desarrollo económico relativo reciben los mayores recursos para el financiamiento de sus proyectos. Brasil actualmente sigue con 6 principales proyectos en las áreas de saneamiento urbano

integrado; investigación, inversión y biotecnología aplicadas a la salud; calificación de los proveedores de la cadena productiva de petróleo y gas; intensificación y complementación automotriz en el ámbito del Mercosur y Programa Mercosur libre de Fiebre Aftosa.

El proyecto de intensificación y complementación automotriz en el ámbito del FOCEM, por ejemplo, busca ampliar la capacidad de inserción en la cadena productiva regional de los países miembros, con el objetivo de sustituir las importaciones y aumentar las exportaciones a través de la capacitación tecnológica y el acceso a oportunidades de negocios de las empresas, con especial atención al desarrollo de proveedores de autopartes en el caso de Uruguay y Paraguay,

En lo que se refiere a las asimetrías de competitividad entre Brasil y Argentina, se buscó limitar los contenciosos comerciales entre los dos países, para no amenazar la credibilidad del Mercosur. De hecho, Brasil asumió gran compromiso con el refuerzo de la competitividad argentina y se ha empeñado en reducir la vulnerabilidad de la economía del país vecino. En lugar de realizar acuerdos de precios o restricciones voluntarias a las exportaciones, se creía que se debería buscar algún tipo de acuerdo bilateral que estableciera reglas, plazos y condicionalidades claras y transparentes.

Dentro de esa lógica de creación de mecanismos institucionales más eficientes para regular la relación comercial bilateral, Brasil y Argentina crearon, en febrero de 2006, el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). Este instrumento restaura la figura de las salvaguardias en el comercio entre los vecinos, pero prevé, de manera clara y transparente, criterios para su aplicación. Así, sólo los empresarios que representen al menos el 35% del sector industrial del país pueden requerir la aplicación del mecanismo. De la misma forma, el MAC no permite la desviación de comercio, o sea, el país que aplica las salvaguardias contra determinado sector del vecino queda prohibido de aumentar las importaciones de ese mismo sector provenientes de terceros países. El acuerdo contempla, por fin, un plazo de uno a cuatro años para la aplicación de la medida, período en que el país importador deberá reajustarse, ampliando la competitividad de los sectores desfasados.

A pesar de ayudar en la corrección de las asimetrías, el permiso de esas salvaguardias representa un paso atrás en la consolidación de una unión aduanera, ya que estaban prohibidas y se readmitido en la relación bilateral, aunque bajo nuevos criterios. Se debe destacar que el MAC también busca incentivar la integración productiva de las economías brasileña y argentina, de modo que el crecimiento económico de una genere crecimiento para la otra, una vez que la producción de los dos países estará interconectada. La articulación de cadenas productivas de todos los Estados Partes del Mercosur constituye meta del bloque regional, a fin de fortalecer la integración.

Con la llegada del presidente Michel Temer a la presidencia de Brasil en abril de 2016, después del proceso de *impeachment* que impidió la continuidad del mandato de Dilma Rousseff como presidente de la república, las directrices de la política externa brasileña para el Mercosur cambiaron. Las negociaciones para el acuerdo Mercosur-Unión Europea siguieron como una de las prioridades del bloque y del gobierno, sin embargo, se buscó ampliar la apertura comercial por medio de una reaproximación con socios tradicionales (Estados Unidos) y aproximación nuevos bloques de países como la Alianza del Pacífico. La política externa de Temer reanudó la orientación tradicional de alineamiento con la política americana, que fue prioridad en los gobiernos de Fernando Collor y de Fernando Henrique Cardoso. Además, con relación al entorno regional, hubo avance en la asociación estratégica entre Brasil y Argentina, dada una mayor proximidad ideológica entre el presidente Michel Temer y Mauricio Macri. En 2019, el nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro promovió aún más la aproximación con Estados Unidos y países desarrollados en detrimento de una política externa sur-sur (regionalista) que fue la principal característica del gobierno del PT en Brasil.

### **2.3. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)**

En el primer de enero de 1994, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado entre México, Estados Unidos y Canadá, entra en vigor. El TLCAN representó un marco histórico importante por ser el primer acuerdo subregional que buscó liberalizar el comercio y la inversión extranjera directa entre un país en vías

de desarrollo, como México, y naciones desarrolladas, como Estados Unidos y Canadá. El Tratado se consolidó como el principal acuerdo al cual se asociaría México, teniendo papel determinante en su economía y desarrollo económico en los últimos 25 años (Oliveira, 2009).

### 2.3.1 BASES HISTÓRICAS Y LA NEGOCIACIÓN DEL TLCAN

La crisis de la deuda de 1982 fue el punto de partida de la retomada de la política de desarrollo orientada “hacia fuera” ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones en México. La nueva política tenía como objetivos aumentar las exportaciones, ampliar el mercado para los productos mexicanos, aumentar la productividad de la industria mexicana y principalmente evitar que México sufriera con una nueva crisis. Para cumplir dichos objetivos se emprendieron reformas estructurales profundas, una de las cuales fue la liberalización comercial que fue reduciendo el régimen de protección a las actividades económicas internas. La administración de Miguel de la Madrid, a partir de 1982, abandonó gradualmente la estrategia de industrialización adoptada desde 1940 e inició la ruta de la liberalización. El papel del Estado como promotor del desarrollo fue abandonado: se privatizó la mayor parte de las empresas públicas y se contrajo la inversión pública (Romero, 2009).

En este sentido, ya en los años 1980 empezó el impulso exportador de productos manufacturados de México, incluso antes de que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El auge estuvo en parte enraizado en los procesos de liberalización del comercio que comenzaron en ese momento en el mundo, pero también en los programas de desarrollo sectorial iniciados durante la fase previa de industrialización dirigida por el Estado (Moreno-Brid et al, 2005).

En este marco, a partir de 1984 se implementaron diversos programas para fomentar las importaciones y exportaciones mexicanas, como por ejemplo el Programa Nacional de Fomento y Comercio Exterior (PRONAFICE) cuyo objetivo era facilitar las importaciones, y el Programa de Fomento Integral de las



Exportaciones Mexicanas (PROFLEX), de 1985, con el objetivo de fomentar la actividad exportadora. En la esfera internacional, en 1986 México se incorpora al GATT por presión de los Estados Unidos, principal socio comercial y signatario de acuerdos de facilitación de comercio bilateral con el país, como el de 1985 sobre subsidios e impuestos compensatorios. Posteriormente, en 1987 ambos países firmaron un Acuerdo Marco Bilateral en materia de Comercio e Inversión que representaría el antecedente directo del TLCAN. En términos generales el Acuerdo Marco implicaba el reconocimiento tácito a la integración de ambas economías, ofreciéndosele a México un acceso seguro y estable a su principal mercado, y a Estados Unidos la creciente apertura a sus inversiones (Buzo, 1997).

Entre junio y agosto de 1990, los gobiernos de México y Estados Unidos demuestran la intención de iniciar las negociaciones formales para el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos países. En septiembre de 1990, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) solicita autorización al congreso norteamericano para iniciar el proceso fast-track<sup>10</sup>. En 1991, dada una petición de Canadá, el presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el presidente norteamericano, George H. W. Bush (1989-1993) y el primer ministro canadiense, Brian Mulroney (1984-1996), anuncian el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLCAN. Entre 1991 y 1992 son celebradas diversas reuniones que finalmente culminan en la firma del Tratado en el 17 de diciembre de 1992.

Además, el gobierno mexicano realizó otros cambios para facilitar el proceso de integración con los Estados Unidos, como por ejemplo la reforma de la Ley Aduanera en 1992 y la modificación de la Ley de Comercio Exterior en 1993, que permitieron adecuar el comercio exterior mexicano a la integración de la economía mundial. En ese contexto es que se plantea la necesidad de fortalecer las relaciones comerciales con Estados Unidos, como forma de promover el crecimiento económico de México (Ortiz, 1993).

---

<sup>10</sup> El proceso conocido como "fast-track" es el nombre dado a la autorización otorgada al Presidente de Estados Unidos para hacer acuerdos comerciales sin la interferencia del Congreso.

En 1 de enero de 1994, el TLCAN entra en vigor entre México, Estados Unidos y Canadá, lo que se constituyó en un compromiso pionero para reducir drásticamente las barreras al comercio intrarregional. Sin embargo, para el gobierno de México el TLCAN representaba tanto un espacio para impulsar el comercio, así como una estrategia de desarrollo que México había implementado desde mediados de los años 1980. Este cambio implicó abandonar la sustitución de importaciones y la industrialización liderada por el estado, y adoptar una estrategia centrada en la liberalización del comercio y la reducción de la intervención estatal en la economía (Moreno-Brid et al, 2005).

La consolidación del TLCAN abrió la posibilidad de aprovechar las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida e incrementar la competitividad y productividad en la generación de bienes y servicios en el mercado regional. Los promotores del TLCAN argumentaron que ello redundaría en una mayor captación de flujos inversión extranjera directa, generación de empleos y calidad de vida de la población (Gutiérrez, 2014).

En ese sentido, para el gobierno mexicano, la firma del TLCAN tenía tres objetivos principales: i) fortalecer el ingreso de divisas y, sobre todo, expandir el empleo por medio de la producción manufacturera intensiva en mano de obra; ii) atraer capitales extranjeros para ampliar y modernizar la capacidad manufacturera y agroindustrial mexicana, a fin de convertir al país en una plataforma de exportación privilegiada a Estados Unidos; y iii) garantizar las reformas de mercado en los gobiernos posteriores. (Moreno-Brid et al, 2018)

Dentro de esta nueva estrategia, el TLCAN fue visto como un vehículo para impulsar el crecimiento económico de México. El primer paso fue estabilizar la economía mexicana en un camino de crecimiento no inflacionario y dirigido por las exportaciones, impulsado por las ventas de bienes manufacturados principalmente a los Estados Unidos. El supuesto subyacente era que el TLCAN, junto con las drásticas reformas macroeconómicas y la rápida liberalización comercial unilateral iniciada en la segunda mitad de la década de 1980, alentaría la inversión local y extranjera en la producción de bienes, explotando así el potencial de México como

plataforma de exportación para los Estados Unidos. Había la expectativa de que la rápida expansión del sector manufacturero de México estimulada por las exportaciones de productos intensivos en mano de obra barata, llevaría al resto de la economía doméstica a una trayectoria de crecimiento alto y persistente (Moreno-Brid et al, 2005).

El TLCAN abrió una ventana de oportunidad sin precedentes para exportar a los Estados Unidos, el mercado regional más grande. El impulso de las exportaciones se basó en el dinamismo de las exportaciones de manufacturas, lo que significó un cambio para México, cuyas principales exportaciones tradicionalmente se concentraban en productos primarios. Sin embargo, un rasgo en este proceso fue el desmantelamiento de la política industrial. La apertura comercial y el manejo cambiario orientado a contener la inflación, ajeno a consideraciones de competitividad, conllevó el desmadejamiento de la matriz industrial, debilitando sus encadenamientos internos que minó la capacidad de generación de valor agregado en la manufactura y un crecimiento elevado y sostenido de la economía nacional (Moreno-Brid et al, 2018).

En este sentido, el gobierno transfirió su foco principalmente a la política comercial, reduciendo la inversión pública en la industria nacional como un todo. Solamente el programa de maquila se fortaleció como instrumento de promoción de exportaciones. De hecho, las reformas de los años 1980-1990 lograron una inflación baja y estable, un déficit fiscal moderado y permitieron un auge inédito de las exportaciones manufactureras. No obstante, a pesar del auge de las exportaciones, la economía mexicana entró en una ruta de lento crecimiento, sujeta a recurrentes crisis de balanza de pagos. En este sentido, a diferencia del periodo 1960-1981 en el que la tasa media anual de expansión del PIB real fue de 6,3%, en el periodo 1988-2015 el crecimiento fue de solo 2,5%. En este lapso, el PIB per cápita real bajó su crecimiento del 3,2% anual al 1%. El pobre desempeño mostrado por la economía ante un renovado impulso de las exportaciones manufactureras contradice la idea de que este modelo permitiría el desarrollo económico y social de México (Moreno-Brid et al, 2016).

### 2.3.2 ESTRUCTURA NORMATIVA DEL TLCAN

El TLCAN originalmente era compuesto de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en 8 secciones: i) aspectos generales; ii) comercio de bienes, donde el Capítulo IV se refiere a las reglas de origen; iii) barreras técnicas al comercio; iv) compras del sector público; v) inversión, servicios y asuntos relacionados; vi) propiedad intelectual; vii) disposiciones administrativas institucionales y viii) otras disposiciones; además de anexos, como el Anexo 401, que hace referencia a reglas de origen específicas. El certificado de origen del TLCAN es un documento, acordado por los tres países miembros del tratado, en el que se hace constar que las mercancías que se exportan a alguno de sus territorios califican como originarios y con ello obtener trato preferencial arancelario.

La firma del nuevo acuerdo comercial, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en noviembre de 2018, que sustituirá TLCAN, cambió la estructura normativa anterior al introducir otros capítulos de manera a formar un Tratado con 34 capítulos. Una de las mayores novedades en el T-MEC, por ejemplo, es la inclusión del capítulo anticorrupción y del capítulo laboral y medioambiental, el cual obliga a los países a tratar bajo los mismos estándares de sus leyes laborales a los trabajadores migrantes.

### 2.3.3 ESTADO ACTUAL DEL TLCAN: AVANCES Y DESAFÍOS

Hoy en día, todavía prevalecen opiniones muy diversas sobre los efectos de largo plazo que ha tenido el Tratado en la economía mexicana. Por un lado, hay quien argumente que el TLCAN fue crucial para poner las exportaciones de manufacturas como motor de expansión de la economía mexicana y de hecho lo fue: el TLCAN promovió el aumento de inversión extranjera en México lo que permitió la modernización de su planta productiva. Por otro lado, hay quien argumente que el Tratado agravó la polarización entre las grandes empresas, jugadores clave en la exportación manufacturera, y las pequeñas y medianas, con muy restringido acceso a los circuitos de comercio y financiamiento internacional. Esta polarización

concentró los beneficios del cambio estructural en unas cuantas empresas, grupos y regiones escasamente integradas al resto de la economía mexicana, reduciendo el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía nacional (Moreno-Brid et al, 2018).

El 30 de septiembre de 2018, los gobiernos de los países de la región de América del Norte aprobaron un nuevo acuerdo comercial, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1994. El texto final del tratado aún debe de ser ratificado por los congresos de los tres países, pero el nuevo acuerdo ya constituye uno de los pactos comerciales más grandes del mundo en su tipo y fue una de las principales promesas de campaña del actual gobierno de Estados Unidos.

Aunque el T-MEC continúa sobre las bases del TLCAN, se añadieron capítulos y disposiciones en diversos rubros, como el aumento del porcentaje del contenido regional en la industria automotriz, combate a la corrupción, mejora salarial, mayor protección a la propiedad intelectual, nuevas reglas para el comercio electrónico, entre otras. Sobre las novedades en materia laboral, por ejemplo, el nuevo Tratado incluye un anexo específico para México, el cual debe establecer en sus leyes laborales el derecho a participar en actividades para la negociación colectiva y crear organismos independientes para el registro de elecciones sindicales.

#### **2.4 UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE BRASIL Y MÉXICO**

Tanto México como Brasil sufrieron los impactos de la tendencia mundial del regionalismo abierto de la década de 1990, cuando las ideas neoliberales ganaran más fuerza en las economías latinoamericanas. Aunque ya en los años de 1960, con la ALALC, y en 1980, con la ALADI, ambos tengan vivido una experiencia de cooperación regional para el desarrollo económico, solamente a partir de la firma del Mercosur y del TLCAN fue que los impactos de la integración fueron definitivos para los dos países. Sin embargo, las estrategias de integración regional de Brasil y México siguieron caminos distintos, puesto que México se asoció con dos grandes

economías mundiales en una zona de libre comercio, mientras que Brasil se asoció con países sudamericanos de nivel de desarrollo económico similar en una unión aduanera.

La diferencia entre las dos experiencias de integración regional tiene como base tanto aspectos geográficos como históricos: la influencia de los Estados Unidos en la historia económica y política de México y la de Argentina en la historia de Brasil. De esa forma, por un lado, es natural que México se aproxime de los Estados Unidos para formalizar una parcería que de hecho ya existía y que ese proceso pareciera ser favorable a México. Por otro lado, igual es de esperar que Brasil buscara una ventaja estratégica en el comercio exterior con los países del Cono Sur, principalmente por ser la mayor economía de la región.

Sin embargo, cabe señalar que, a pesar de cada uno tener sus características propias, los procesos de integración impactaron las dos economías tanto de manera positiva como negativa principalmente con relación al comercio exterior regional y el desarrollo industrial, pero en ambos casos no logró desarrollar el sector de industria nacional de alto valor agregado, aspecto que se pone como un obstáculo al desarrollo sostenible de largo plazo tanto de Brasil como de México.

## **CAPÍTULO 3: INDUSTRIA Y COMERCIO EXTERIOR EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y DE MEXICO**

### **3.1 INSERCIÓN DE AMERICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR**

Los acuerdos comerciales son reproducción del proceso de fragmentación de la producción y son relevantes para la confección de determinadas redes productivas. En un mundo en el que la producción es desintegrada verticalmente y un bien atraviesa múltiples fronteras en el proceso, la distancia geográfica y los acuerdos comerciales influyen en los costos de producción de los bienes finales. Si, por un lado, la búsqueda de ventajas comparativas según las etapas del proceso productivo, y no más del conjunto del proceso productivo, es una fuerza incentivadora de los flujos de comercio, los costos comerciales son inhibidores de éstos. En este sentido, los acuerdos comerciales contribuyen a la reducción de los costos asociados al creciente intercambio entre los países y la integración regional puede fomentar la participación de los países en las cadenas globales de valor al abaratar las transacciones intrarregionales, incluso incentivando la construcción de cadenas regionales de valor (Castilho, 2012).

El fuerte peso de las exportaciones de productos primarios y de manufacturas intensivas en recursos naturales es una primera señal de la baja integración de los países latinoamericanos a las cadenas globales de valor, ya que estas industrias se caracterizan por procesos continuos de producción, menos sujetos a la fragmentación del proceso productivo. Los medianos niveles de comercio intraindustrial observados para esos países refuerzan la percepción del grado relativamente bajo de integración a las cadenas productivas globales (Castilho, 2012).

La manera más común de medir el grado de integración de una economía en las cadenas globales de valor es a partir del peso de partes y componentes (bienes intermedios) y de bienes de capital (bienes finales) en los flujos de comercio de los países, puesto que esos bienes están en el centro del proceso productivo y cargan una buena parte de la tecnología contenida en los productos finales. Su producción

por un determinado país indica su articulación en una cadena de producción de bienes finales internacionalmente distribuida (Castilho, 2012).

La participación de un país en el proceso productivo fragmentado, sin embargo, no le garantiza necesariamente beneficios dinámicos derivados de su especialización. Medeiros (2010) alerta que ni todos los países participantes de las cadenas internacionales de valor logran extraer los mismos beneficios, que pueden diferir a depender del posicionamiento del país dentro de dicha cadena. De acuerdo con el autor, los beneficios dependerán en parte de la capacidad del país de apropiarse de los beneficios de la implementación de una determinada etapa del proceso productivo vinculados al aprendizaje y al cambio tecnológico. Un ejemplo es México que, a pesar de estar inserto en las cadenas globales de valor de manera más importante que otros países de América Latina, no logró externalizar los beneficios a otros sectores de la economía dado el tipo de inserción que tiene con las maquilas (Castilho, 2012).

Desde el punto de vista estructural y tecnológico, la cuestión central para un país es su posición en la jerarquía del valor agregado de la cadena productiva, las posibilidades de aprendizaje y cambio tecnológico y el grado en que esa inserción permita una adecuada tasa de crecimiento de la economía. En efecto, la separación del proceso productivo favorece especialmente a los poseedores de la inteligencia tecnológica, es decir, los países desarrollados, que se apropian del valor agregado, dejando para los países en desarrollo muchas veces las actividades estandarizadas y de menor calificación (Medeiros, 2010).

En el caso de América Latina, los procesos de integración muchas veces refuerzan las asimetrías existentes entre los países de manera que los mayores proporcionan a los menores de productos con mayor intensidad tecnológica. En este caso, los pequeños son sólo importadores y no se benefician de efectos multiplicadores resultantes del comercio de dos vías entre los países (Castilho, 2012).

Por lo tanto, la baja integración de los países de América Latina a las cadenas globales de valor reveladas por el comercio de las partes y componentes (insumos o bienes intermedios) y bienes de capital es evidente, dada la tendencia de la



especialización de las economías latinoamericanas en exportaciones de bienes primarios y de manufacturas intensivos en recursos naturales. Por el lado de las importaciones, se observa crecimiento del peso de partes y componentes (insumos o bienes intermedios) y bienes de capital, que, junto al ligero aumento del peso de las importaciones de bienes primarios, corresponde a la caída de la participación de las importaciones de bienes intermedios semiacabados y de bienes finales de consumo. Tal cuadro refleja una producción en América Latina que participa de las cadenas globales de valor como comprador de partes, componentes y bienes de capital, y exportador de bienes primarios (Castilho, 2012).

Una característica común de los acuerdos comerciales es que el perfil de las exportaciones intrarregionales (intra-bloque) difiere del perfil de las exportaciones extrarregionales (extra-bloque) en términos de grado de elaboración, de grado de concentración sectorial y en términos de peso del comercio intraindustrial. En el caso del comercio brasileño para el Mercosur, por ejemplo, las exportaciones intrarregionales presentan mayor grado de elaboración que las extrarregionales, puesto que la importancia de los productos manufacturados de alta y media intensidad tecnológica es mayor en el caso de las exportaciones intrarregionales que en el caso de las exportaciones extrarregionales (Castilho, 2012).

Este fenómeno se observa para la mayoría de los países de América Latina dada la ventaja comparativa basadas en la dotación de recursos naturales, la mayoría de esa producción tiene como destino el exterior, fuera de América Latina. Se añaden a este cuadro las preferencias comerciales y los costos de transporte que hacen que los productos manufacturados hechos en América Latina tengan mayor competitividad en la región que en terceros mercados (Castilho, 2012).

En ese sentido, todavía sigue en América Latina una situación que se asemeja mucho a la que se ha señalado en los primeros estudios de la CEPAL, hace más de medio siglo, en los que los países de América Latina eran exportadores de materias primas e importadores de productos manufacturados. Aunque hoy la mayoría de los productos pueden clasificarse como fabricados, el valor añadido en la industria de procesamiento sigue siendo relativamente bajo. La creación del Mercosur parece

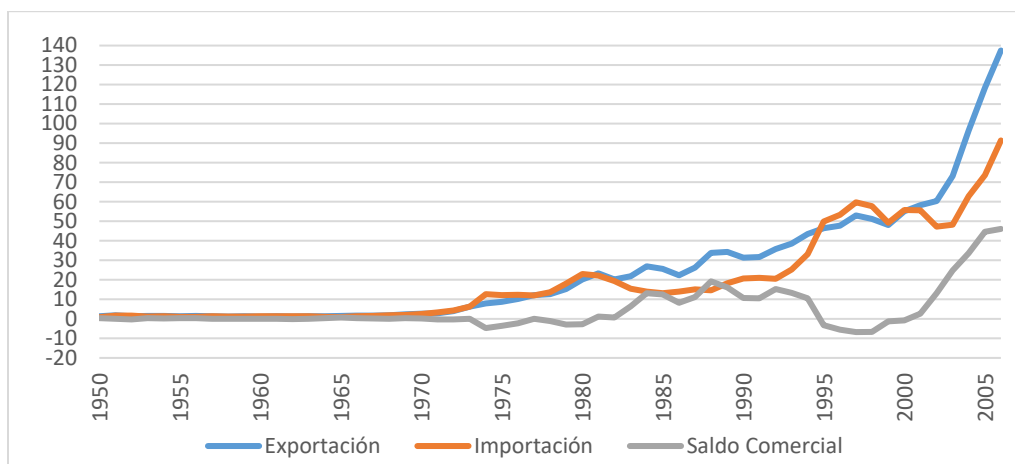
haber alterado la intensidad tecnológica del comercio intrabloque, pero tuvo poco impacto en la intensidad tecnológica en el comercio extrabloque (Nonnemberg y Mesentier, 2011).

En el caso de México, las exportaciones de mayor contenido tecnológico tienen peso relevante tanto en las exportaciones totales como en las intrarregionales. Sin embargo, estas características no produjeron, en el caso mexicano, las externalidades positivas esperadas para el resto de la economía. Algunas características de las exportaciones y de la especialización de la industria mexicana, como el fuerte contenido importado en la producción manufacturera y la especialización en actividades específicas, contribuyen para esa situación. En el caso de Brasil, el peso de productos de media intensidad tecnológica es mucho más representativa en las exportaciones intrarregionales que en las extrarregionales, mientras que con las importaciones ocurre lo contrario (Castilho, 2012).

### **3.2 BRASIL Y MERCOSUR: COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIA**

El comercio exterior brasileño ha tenido en general una trayectoria positiva con relación al montante en valor exportado para el mundo. Entre los años de 1950 a 2005, la balanza comercial brasileña fue mayoritariamente superavitaria. En un periodo de 58 años, la balanza fue deficitaria solamente en 16 momentos: en 1952, 1962, 1971-1972, 1974-1976, 1978-1980, 1995-2000. Conforme demuestre el Gráfico 3, de 1950 a 1970 la balanza comercial brasileña se mantuvo prácticamente estable, con un superávit promedio de 0,1% a.a. Esa tendencia cambiaría con la crisis del petróleo en la década de 1970, cuando la balanza comercial se torna deficitaria en un promedio de - 2,4% a.a. entre 1971 y 1980. De 1981 a 2007, hay un periodo de superávits más robustos con un promedio de 11% a.a, con excepción de los años de 1995 a 2000, cuando hay un déficit promedio de - 4% a.a.

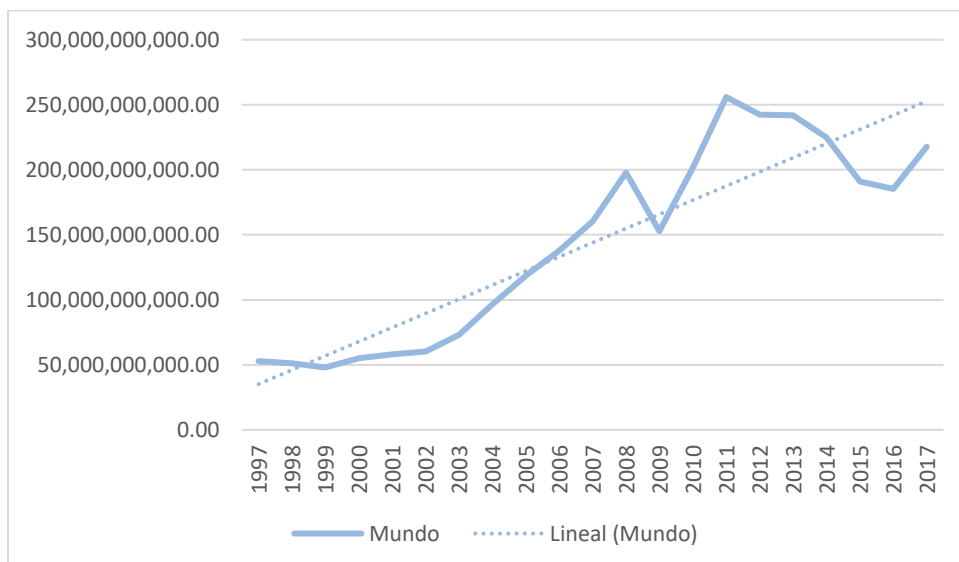
**Gráfico 3: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil, 1950-2005 (mil millones de US\$ FOB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECEX/MDIC

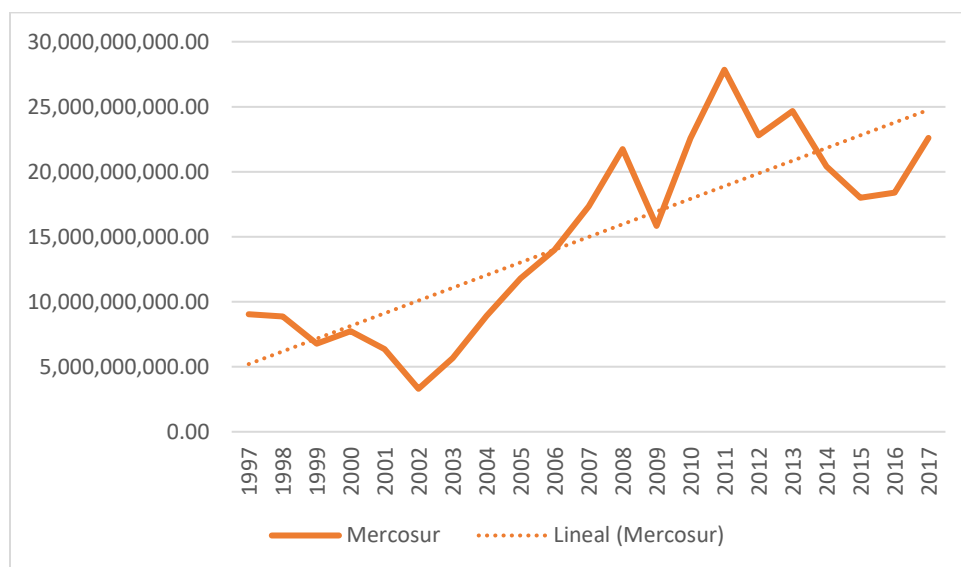
Particularmente con relación a las exportaciones, conforme demuestran los Gráficos 4 y 5, esas siguieron una tendencia lineal de aumento entre 1997 a 2017, tanto para el mundo como para Mercosur, a pesar de algunos momentos de baja, ocasionados principalmente por choques externos.

**Gráfico 4: Exportaciones brasileñas para el Mundo, 1997-2017(US\$/FOB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECEX/MDIC.

**Gráfico 5: Exportaciones brasileñas para el Mercosur, 1997-2017 (US\$/FOB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECEX/MDIC.

En ese sentido, la creación del Mercosur impactó positivamente el comercio exterior brasileño, principalmente en su período inicial. Como planteó Baumann (2011) entre 1994 y 1998 se observó un aumento consecutivo de la proporción relativa de las exportaciones (del 14% al 18%) brasileñas para el bloque económico, así como de las importaciones (del 14% en 1994 a 17% en 1998).

Cabe señalar, no obstante, que el proceso de integración regional permitió un incremento importante no solamente del comercio brasileño con el Mercosur, pero también de todo el comercio intrabloque. Las exportaciones entre los cuatro países aumentaron casi seis veces en valor, entre el comienzo de la década de 1990 y el final de la década siguiente. En la primera etapa de eliminación de barreras, a partir del 1991 en adelante, fue responsable por la mayor parte de los cambios en los flujos de comercio regional, principalmente en los sectores más intensivos en tecnología y en los recursos naturales.

Sin embargo, a partir de 1998 hay una inflexión en el proceso de integración dada una drástica disminución en la participación relativa de las exportaciones brasileñas a este bloque económico (de 18% en 1998 a 6% en 2002), reflejo de la disminución

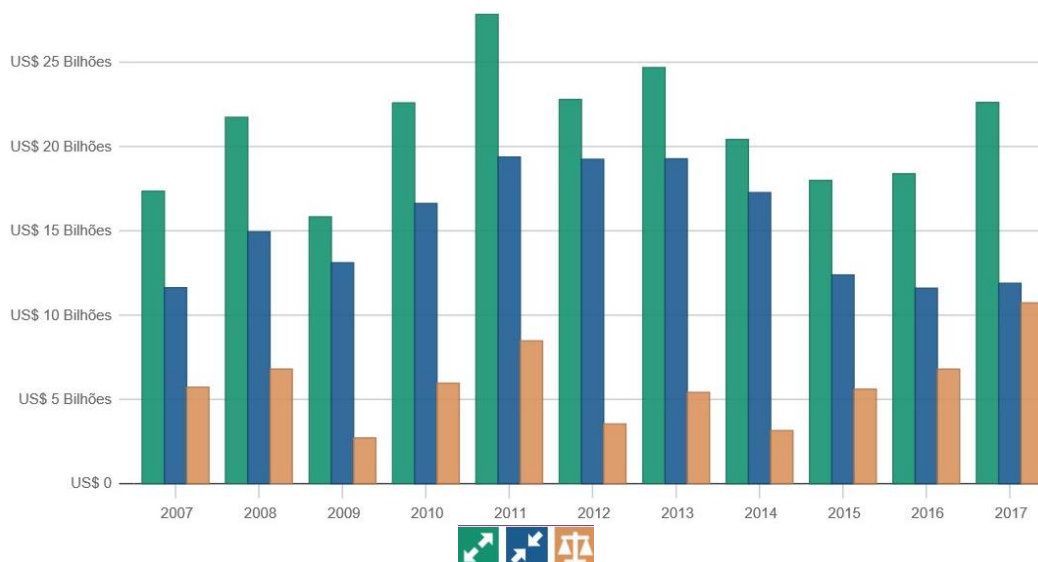
de la demanda de América Latina, causada por la salida de capitales de los países emergentes, como consecuencia de la crisis financieras asiática, brasileña (1998-1999), argentina y uruguay (2001-2002).

Con respecto a las importaciones brasileñas, se observa también la tendencia de declive en el año de 1999 en la participación relativa del Mercosur, por las mismas razones macroeconómicas que afectaron la participación relativa de las exportaciones brasileñas; sin embargo, esa tendencia de declive tarda más en recuperarse y sigue hasta el año de 2005 (de 17% en 1998 a 10% en 2005).

Los shocks externos comprometieron el desempeño económico de Brasil y consecuentemente del propio Mercosur, que pudo retomar su crecimiento solamente a partir de 2003, dado los esfuerzos principalmente de los gobiernos del presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) y del presidente argentino Néstor Kirchner (2003-2007). En ese sentido, las exportaciones de los cuatro países empiezan a crecer más vigorosamente a partir de 2003, en gran parte debido al fuerte aumento de los precios de los productos básicos (Nardo, 2011).

En 2017, la participación del Mercosur en las exportaciones totales brasileñas fue de 10,39% y en las importaciones fue de 7,89%. Hubo un crecimiento de 23% en las exportaciones brasileñas al Mercosur en 2017, comparativamente al año de 2016. Cabe señalar que Brasil fue superavitario en su comercio con Mercosur desde la creación del bloque económico, conforme demuestra el Gráfico 6.

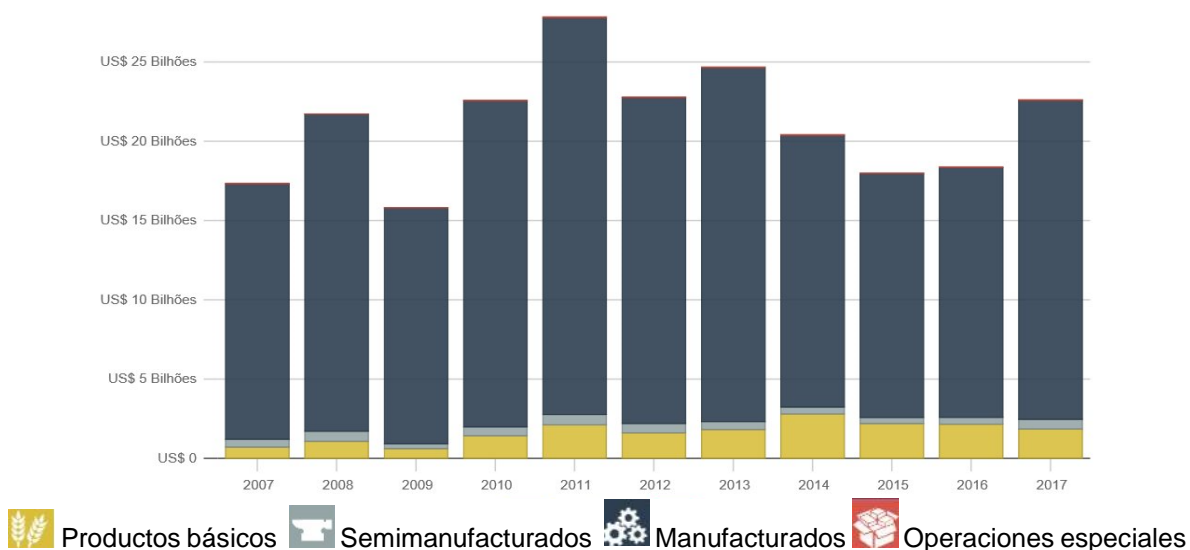
**Gráfico 6: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Mercosur, 2007-2017**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

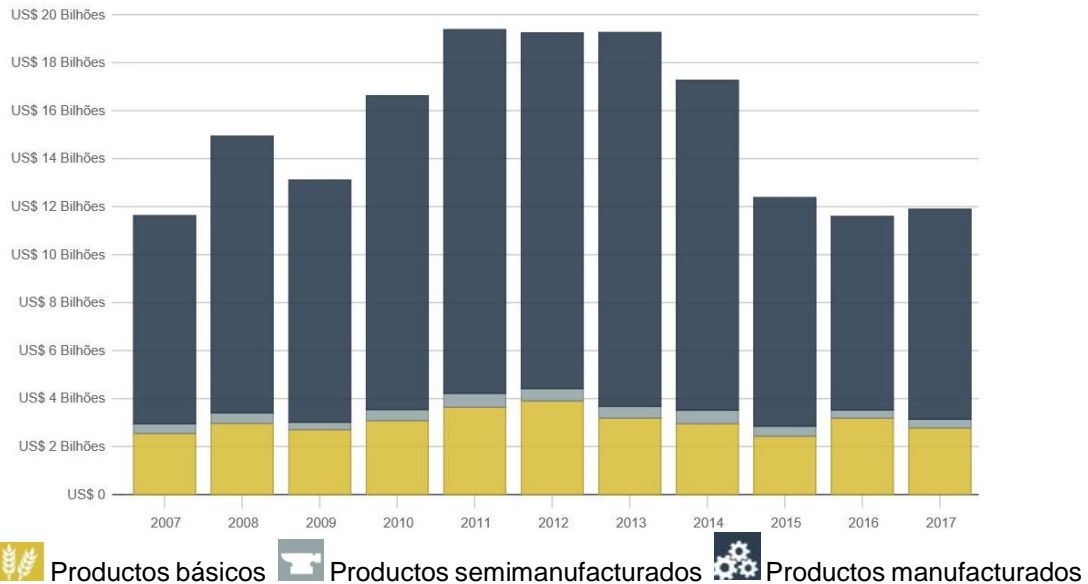
Con relación a la composición del comercio brasileño con el Mercosur, por factor agregado, esa es mayoritariamente de productos manufacturados, principalmente vehículos y autopartes, tanto en las exportaciones como en las importaciones, conforme expuesto en los Gráficos 7 y 8.

**Gráfico 7: Exportaciones brasileñas por factor agregado al Mercosur (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

**Gráfico 8: Importaciones brasileñas por factor agregado de Mercosur (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

En el año de 2017, el total exportado de Brasil al Mercosur fue de US\$22,61 mil millones de dólares, distribuidos principalmente en automóviles de pasajeros (22%), vehículos de carga (8,8%), autopartes (5%), otros productos manufacturados (4,8%) y petróleo (3,4%), conforme la Ilustración 1.

**Ilustración 1: Visión general de los productos exportados de Brasil al Mercosur, 2017(% de participación exportaciones totales al bloque)**



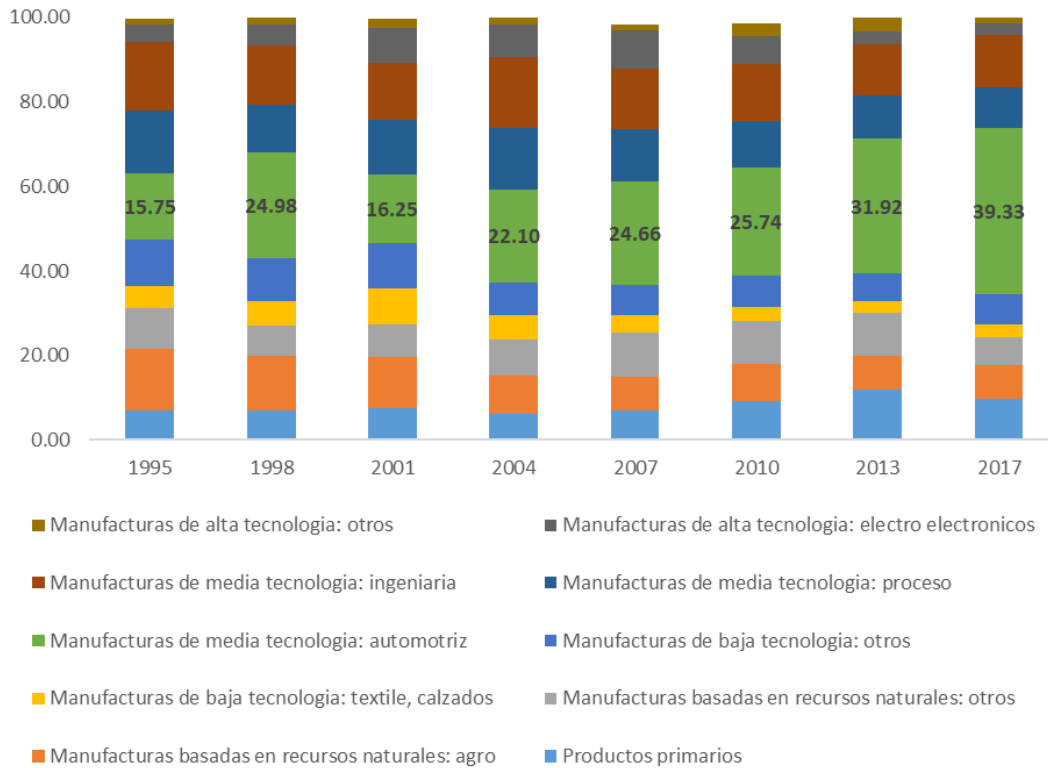
Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

Para mejor analizar las características y la composición del comercio entre Brasil y Mercosur, utilizaremos la clasificación de la intensidad tecnológica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la de Lall (2000). La clasificación de la OCDE fue construida con base en la metodología propuesta por el artículo *The OCDE STAN Bilateral Trade by Industry and End-use*, el cual agrega las 66 actividades económicas discriminadas en la *International Standard Industrial Classification of All Economics Activities*, cuarta versión (ISIC V4). De acuerdo con esa clasificación más simplificada, la intensidad tecnológica del comercio exterior de un país puede ser dividida en cuatro grupos: alta intensidad tecnológica; media alta intensidad tecnológica; media baja intensidad tecnológica y baja intensidad tecnológica. Sin embargo, con la intención de representar mejor el comercio exterior de los países en desarrollo, Lall (2000) planteó una clasificación adaptada de la metodología propuesta por la OCDE. De acuerdo con la clasificación por intensidad tecnológica de Lall (2000), los bienes pueden ser divididos en cinco grupos: productos básicos; manufacturas basadas en recursos naturales; manufacturas de tecnología baja; manufacturas de tecnología media y manufacturas de tecnología alta.

De acuerdo con el Gráfico 9, es posible evidenciar el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de media intensidad tecnológica en las exportaciones brasileñas al Mercosur, destaca el sector automotriz, que en 2017 llegó al 39% de las exportaciones brasileñas al Mercosur.



**Gráfico 9: Exportaciones brasileñas al Mercosur por intensidad tecnológica de Lall, 1995-2017 (en %)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD Stat

En ese sentido, el Mercosur ha contribuido al desempeño de determinados sectores de productos manufacturados en la región al compensar, en el comercio intrarregional, la baja competitividad global de los productos latinoamericanos con las ventajas derivadas de las preferencias comerciales. En este sentido, el comercio intraregional en el Mercosur tiene una participación importante de bienes de mayor valor agregado (Castilho, 2012).

En el comercio exterior brasileño, las exportaciones con destino a Mercosur son las que contienen mayor peso de autopartes, componentes y bienes de capital. Aunque la integración productiva regional sea baja si se compara con otras regiones, algunos factores, como los menores costos de transacción, debido a la proximidad geográfica y cultural, y la actuación de empresas multinacionales en la región, contribuyen a que ocurra alguna articulación productiva entre los países vecinos. Se trata de empresas multinacionales de origen extrarregional que diseñen sus

estrategias de forma complementaria en los países de la región, como en el sector automotriz, como de empresas multinacionales regionales, es decir, empresas brasileñas que actúan en los países vecinos.

Vale resaltar que las exportaciones brasileñas de autopartes, componentes y bienes de capital son más importantes en el caso de las ventas para los países del Mercosur y el resto de la América Latina que para los demás socios comerciales de Brasil. Esto indica que, aunque sea baja con respecto a otras regiones del mundo, la articulación productiva del país es mayor con el Mercosur que con otros países socios comerciales extraregionales (Castilho, 2012).

De acuerdo con Nonnemberg y Mesentier (2011), el aumento de la intensidad tecnológica de las exportaciones intrabloque de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay está fuertemente correlacionada con el aumento de la concentración de productos, dado el crecimiento de la participación del sector automotriz. Por lo tanto, a pesar de contribuir al aumento de la intensidad tecnológica de las exportaciones, el comercio de productos de la cadena automotriz consiste en un proceso de especialización productiva vinculada a las ventajas comparativas ya desarrolladas durante décadas en Argentina y Brasil, es decir, no es necesariamente resultado de un conjunto de innovaciones, de la expansión del aprendizaje y de la calificación de la fuerza laboral. La evidencia en este sentido es el hecho de que prácticamente no hubo un aumento significativo de las exportaciones intensivas en tecnología en otros sectores, excepto de la industria aeronáutica en Brasil y de algunos productos químicos finos en Argentina en los últimos años.

### 3.2.1 COMERCIO BRASIL – ARGENTINA

Desde la creación del Mercosur, los flujos del comercio bilateral entre Brasil y Argentina han mostrado un dinamismo muy superior a la corriente extrabloque y su composición ha quedado ampliamente dominada por manufacturas de origen industrial, a diferencia del comportamiento de las exportaciones brasileñas al resto del mundo. En este sentido, el comercio regional ha adquirido un interés fundamental para Brasil como plataforma para la adquisición de economías de

escala y el aprendizaje en materia de exportación de bienes tecnológicamente más complejos, para luego lanzarse con mayor competitividad hacia terceros mercados. (Castilho, 2012)

Al momento de la firma del Tratado de Asunción existía muchas diferencias en términos de tamaño de mercado y niveles de industrialización entre ambos países. Durante los años 1990, Argentina presentó un nivel mayor de crecimiento en los sectores intensivos en recursos naturales, como alimentos y *comodities* industriales (metales comunes y los plásticos), mientras que Brasil se destacó en las maquinarias y equipos eléctricos, por causa de la demanda de las empresas recién privatizadas en el país. En este sentido, se profundiza la brecha cualitativa entre ambas estructuras productivas con la crisis de finales de los años de 1990, inicio de los 2000.

De acuerdo con (Bekerman y Dalmasso, 2014, pp.161-162):

*En efecto, dicha crisis se convirtió en una depresión sistémica en la industria argentina, con efectos más marcados sobre los sectores tecnológicamente más intensivos: las maquinarias eléctricas, los electrónicos y los automotores y los otros equipos de transporte presentan caídas superiores al 9% anual entre 1998 y 2003. En Brasil, en contraste, la devaluación temprana logró evitar que la crisis se profundizara y su PBI no cayó en ningún año del período. Además, la reversión de los precios relativos permitió un despegue de los sectores más dinámicos desde el punto de vista tecnológico, destacándose los “otros equipos de transporte” (i.e., cadena aeronáutica) que expandió fuertemente sus exportaciones. En el caso del complejo automotriz, el sector cae un 9% en la Argentina contra un crecimiento del 4% en Brasil. Se produjo, entonces, una importante relocalización de automotrices multinacionales desde el primero hacia el segundo, las que fueron acompañadas por muchas empresas autopartistas. Por otro lado, algunos segmentos de maquinarias y equipos de producción quedaron casi desmantelados en la Argentina durante este período, como es el caso de las máquinas-herramientas.*

Sin embargo, la economía argentina logró recuperarse, llegando a obtener tasas de crecimiento superior a los 9% luego de la devaluación de 2002. Los sectores que presentaron mayor dinamismo en ese momento fueron aquellos más afectados en las crisis, destacándose los bienes de capital: maquinaria y equipos, materiales y equipos eléctricos, electrónicos, instrumentos médicos y el complejo automotriz,

incluyendo la maquinaria agrícola. Además, crecieron a altas tasas los sectores de alimentos y bebidas, las industrias tradicionales mano de obra intensivas ligadas al mercado interno y las *commodities* industriales, principalmente en las ramas ligadas a la construcción civil.

En ese sentido, a pesar de haber sufrido más con la crisis de los años 1990, durante el período 2002-2008 vemos que el crecimiento de la industria argentina más que duplicó al de la brasileña. Eso se debe al hecho de que Argentina venía de una profunda depresión, lo que permitió un crecimiento basado en una alta capacidad ociosa que llevó a un “efecto rebote” en las tasas de crecimiento del período. Sin embargo, pese a la fuerte recuperación de la industria argentina, Brasil mantuvo la brecha en relación a los sectores tecnológicamente más complejos, principalmente de equipos de transporte, maquinaria de oficina y equipos de informática (Bekerman y Dalmaso, 2014). El Gráfico 10 muestra el perfil de la balanza comercial brasileña con Argentina entre 2007 y 2017.

**Gráfico 10: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Argentina, 2007-2017 (US\$ FOB)**

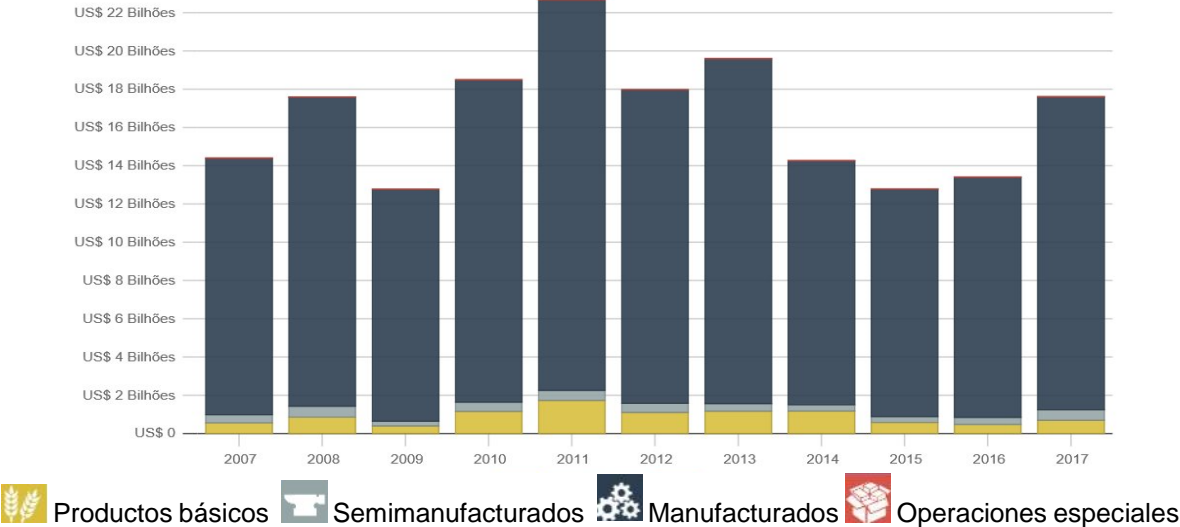


Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

En 2017, las exportaciones brasileñas a Argentina llegaron a representar cerca del 78% del comercio brasileño con el Mercosur. En ese mismo año, la participación del país en las exportaciones totales de Brasil fue de 8,09%, lo que corresponde al 3º

lugar como país de destino de las exportaciones brasileñas en 2017. Además, conforme demuestra el Gráfico 11, entre 2007-2017 una media de 92% de las exportaciones brasileñas a Argentina fueron de productos manufacturados y 2,5 % de productos semimanufacturados, siendo que 27% corresponde a automóviles de pasajeros, 10% a vehículos de carga y 6% a autopartes, conforme la Ilustración 2.

**Gráfico 11: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Argentina (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

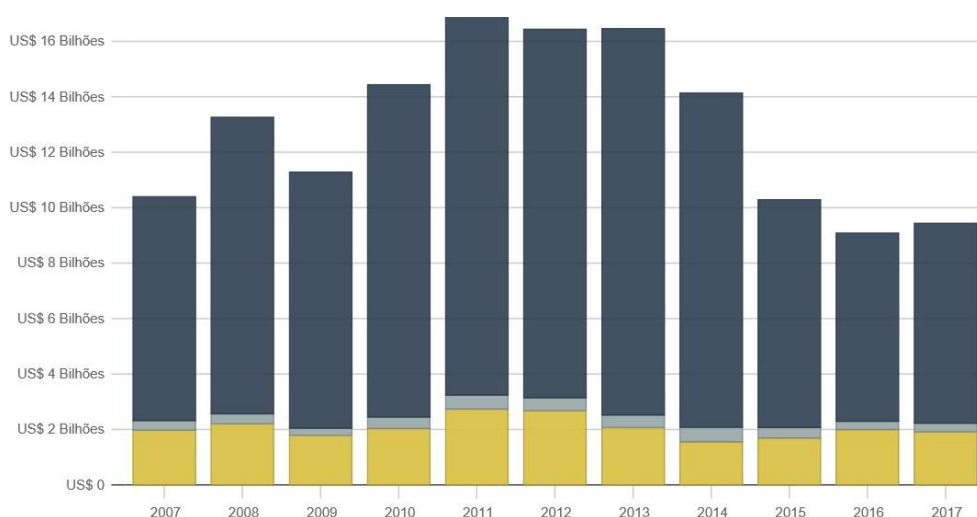
**Ilustración 2: Visión general de los productos exportados de Brasil a Argentina, 2017 (% de participación exportaciones totales al país)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

Con respecto a las importaciones brasileñas de Argentina, cabe señalar el importante papel que las importaciones de productos argentinos tienen para Brasil en el Mercosur, representando el 79% en 2017. También es importante señalar que hubo un cambio en los tipos de bienes comerciables: mientras que a mediados de 1990 las importaciones brasileñas de Argentina eran principalmente de materias primas – oscilando alrededor del 30% del total de productos argentinos importados – de 2005 en adelante hay un predominio creciente de productos de media intensidad tecnológica en las importaciones brasileñas procedentes de Argentina, llegando a representar 76,3% de las importaciones brasileñas del país, conforme demuestre el Gráfico 12.

**Gráfico 12: Importaciones brasileñas por factor agregado de Argentina (US\$ FOB)**



 Productos básicos
  Semimanufacturados
  Manufacturados
  Operaciones especiales

Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

Si observamos específicamente el comportamiento de las exportaciones industriales según su contenido tecnológico es posible evidenciar algunas similitudes y contrastes en la evolución del comercio exterior de ambos países. Entre las similitudes está la fuerte caída de las industrias tradicionales, madera y muebles, textiles y calzados, y el aumento de participación de los combustibles, explicado en gran parte por el aumento de los precios del insumo. Además, crece

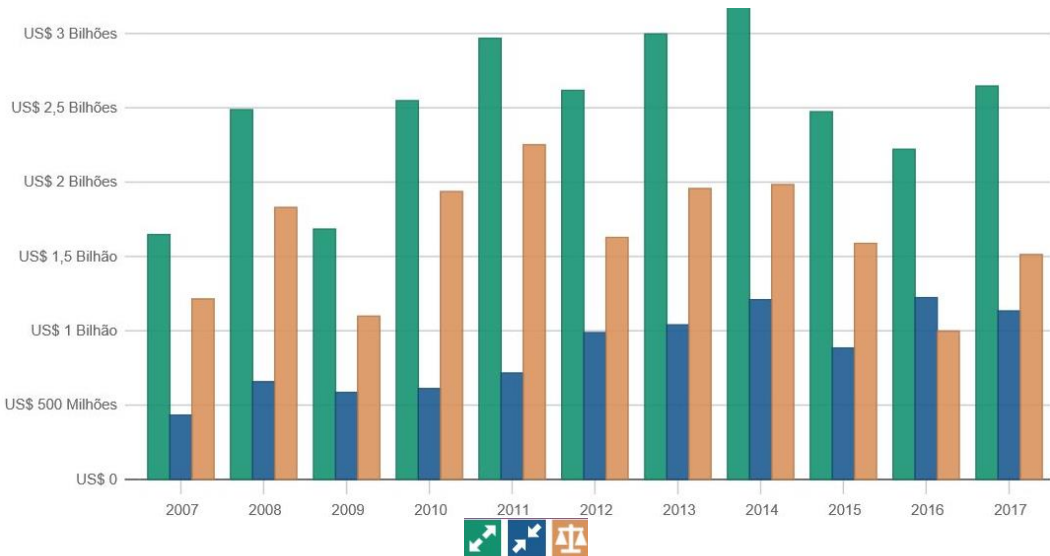
la participación del sector automotriz en ambos países, al amparo de los regímenes de promoción y del comercio regional intra-firma por parte de las multinacionales. Pero el principal contraste se encuentra en la evolución de los sectores de alto contenido tecnológico, que han más que duplicado su participación en Brasil y se han mantenido en niveles muy bajos en Argentina. Esto es explicado por las exportaciones aeronáuticas (Embraer) y, en menor medida, por la evolución de los farmacéuticos y los equipos electrónicos y de comunicaciones (Bekerman y Dalmaso, 2014).

En ese sentido, aunque la producción física de la industria manufacturera brasileña y argentina durante las últimas dos décadas crecieron a tasas muy similares a nivel consolidado, el patrón sectorial de dicho crecimiento se observa en Brasil un peso significativamente mayor de los sectores de contenido tecnológico alto y medio-alto comparado a la Argentina (Bekerman y Dalmaso, 2014).

### 3.2.2 COMERCIO BRASIL – PARAGUAY

El comercio brasileño con Paraguay también fue superavitario para Brasil entre los años de 2007 a 2017, conforme demuestre el Gráfico 13.

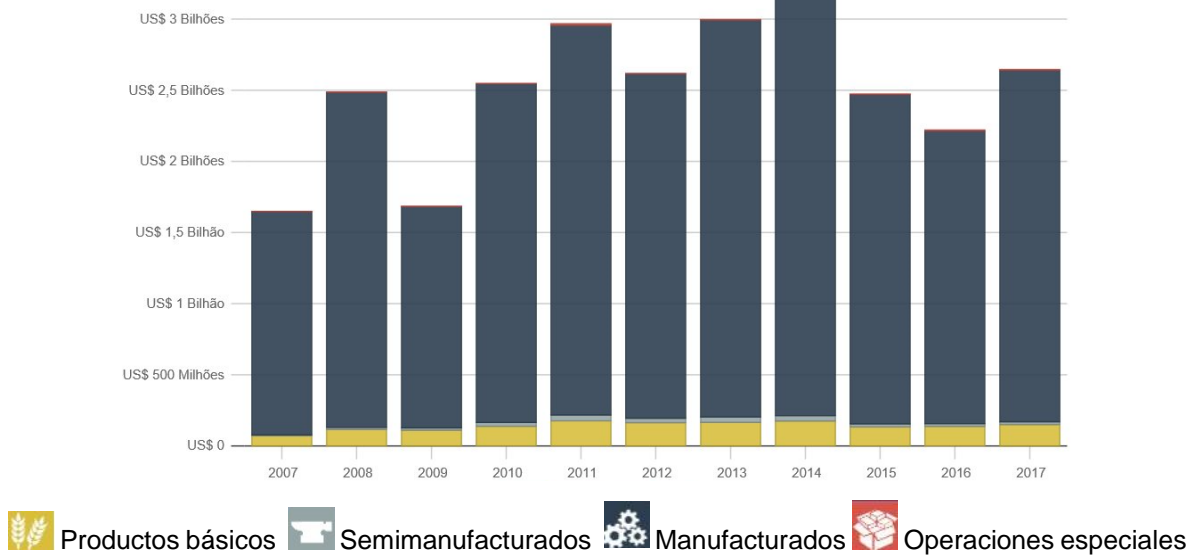
**Gráfico 13: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Paraguay, 2007-2017 (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

Con respecto a las exportaciones, desde la creación del Mercosur los productos manufacturados corresponden a la mayor participación relativa de las exportaciones brasileñas para el Paraguay, conforme demuestre el Gráfico 14.

**Gráfico 14: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Paraguay (US\$ FOB)**



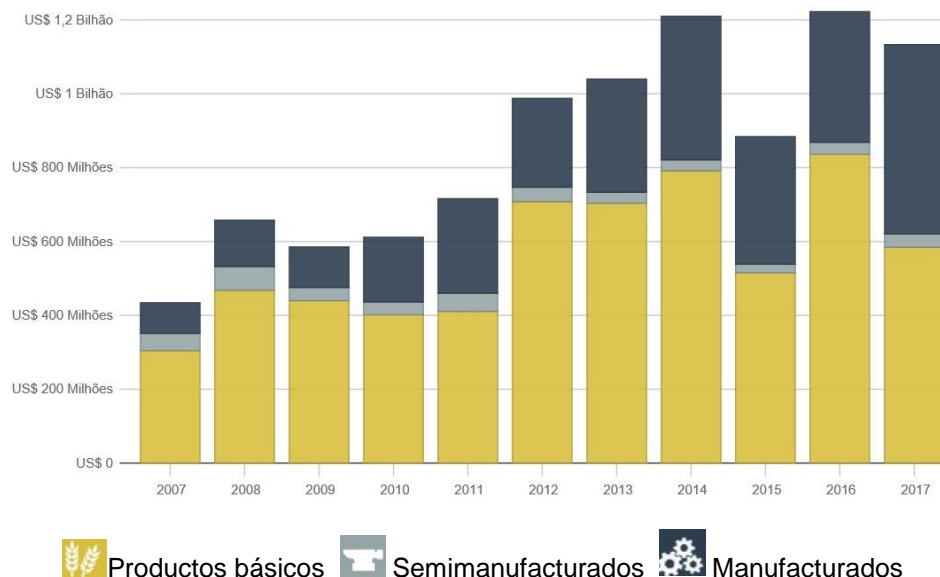
Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

Sin embargo, cabe señalar que la participación relativa de las exportaciones brasileñas a Paraguay es mucho menos significativa que con Argentina, con una tendencia declinante, pasando del 17,68% en 1994 a 12% en 2017, es decir, Paraguay ha importado proporcionalmente menos de Brasil. La disminución relativa del país como destino de las exportaciones brasileñas en general se refleja en la disminución de la proporción relativa de las exportaciones de productos de media intensidad tecnológica dirigidos al Paraguay, así como de recursos naturales, productos primarios y materias intensivas en el trabajo, mientras que los productos tecnológicos de alta intensidad permanecen relativamente estables. En ese sentido, hay un aumento relativo en la participación de productos de alta tecnología brasileños en las importaciones de Paraguay (Nardo, 2011).

Con relación a las importaciones desde Paraguay, Brasil compra más productos básicos del país, conforme demuestre el Gráfico 15.



**Gráfico 15: Importaciones brasileñas por factor agregado de Paraguay (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

### 3.2.3 COMERCIO BRASIL – URUGUAY

Así como con el Paraguay, el comercio brasileño con el Uruguay también fue superavitario para Brasil entre los años de 2007 a 2017, conforme demuestre el Gráfico 16. Sin embargo, conforme plantea Nardo (2011), la participación relativa de las exportaciones brasileñas para el Uruguay también disminuye y pasa de 12,38% en 1994 a 10% en 2017.

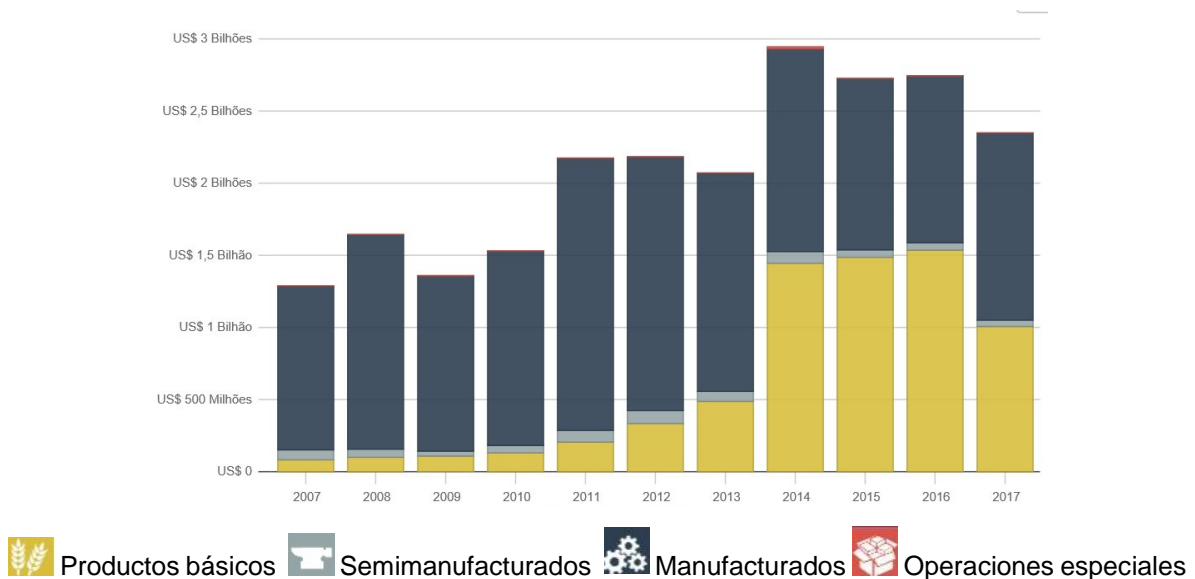
**Gráfico 16: Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial Brasil-Uruguay, 2007-2017 (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

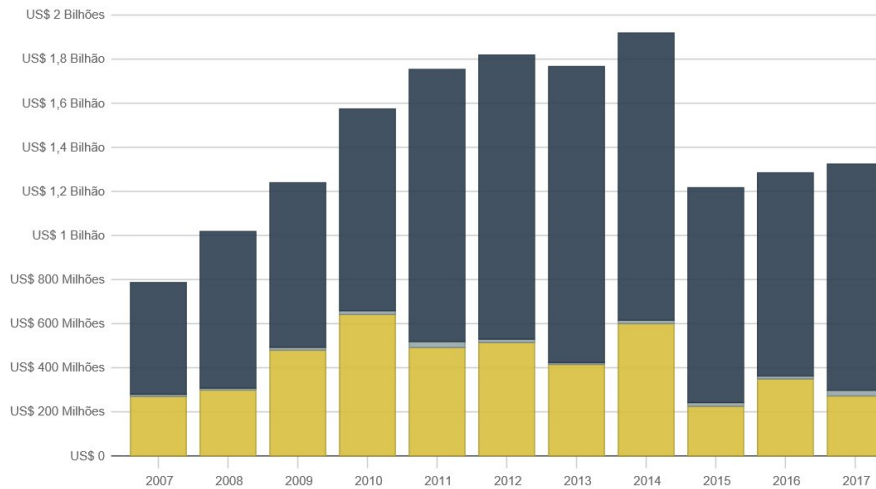
En el caso de Uruguay, los principales productos exportados por Brasil al país son manufacturados, mientras que las importaciones de Brasil son de productos básicos, conforme los Gráficos 17 y 18.

**Gráfico 17: Exportaciones brasileñas por factor agregado a Uruguay (US\$ FOB)**



Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

**Gráfico 18: Importaciones brasileñas por factor agregado de Uruguay (US\$ FOB)**



 Productos básicos
  Semimanufacturados
  Manufacturados
  Operaciones especiales

Fuente: Extraído del sitio electrónico oficial de la SECEX/MDIC (Enero, 2019).

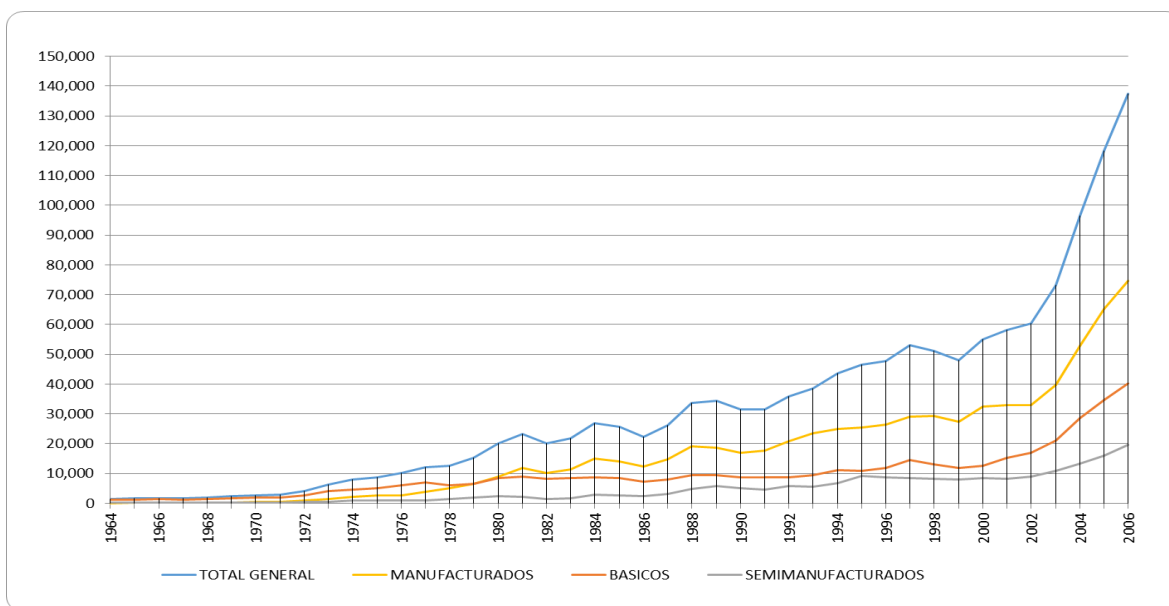
En este sentido, lo que se observa actualmente es que el comercio entre Brasil y Argentina aumentó dado un mayor grado de complementariedad productiva entre los países, principalmente por la reducción de la participación de los productos primarios y por el aumento de la participación de los productos de media intensidad tecnológica. Sin embargo, la experiencia fue diferente tanto para Paraguay como para Uruguay que perdieron peso relativo en las exportaciones brasileñas para el Mercosur. Sin embargo, hubo un aumento en la participación relativa de los productos con mayor valor añadido en las exportaciones brasileñas tanto para un país como para el otro, mientras que las importaciones brasileñas permanecieron en su gran parte compuestas de productos primarios. Así, los datos indican que no hubo evolución en relación con un mayor grado de complementariedad productiva entre las relaciones comerciales brasileñas con Paraguay y Uruguay (Nardo, 2011).

### 3.2.4 LA INDUSTRIA BRASILEÑA

La formulación de la política comercial e industrial en Brasil se ha orientado en los últimos 50 años esencialmente por los objetivos de desarrollo económico, con la consolidación de un parque industrial diversificado y verticalmente integrado. Como

resultado, predominan las políticas comerciales e industriales para preservar una apertura limitada al comercio internacional, con un fuerte sesgo proteccionista. Estas características penetran las diversas esferas de las políticas comerciales e industriales en Brasil y, en esencia, sobrevivieron a las reformas liberalizadoras de la primera década de los 1980. Conforme demuestra el Gráfico 19, Brasil logró un crecimiento importante de exportaciones de manufacturas (Veiga e Rios, 2015).

**Gráfico 19: Exportaciones brasileñas por factor agregado 1964-2006 (US\$ millones/FOB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SECEX/MDIC

Los cuatro países fundadores del Mercosur – Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay – presentaban, en el momento de la firma del Tratado de Asunción, en 1991, una estructura industrial muy distinta. Por un lado, Brasil ya tenía una relativa diversificación de su industria, con presencia de algunos sectores relativamente intensivos en tecnología, como el automotriz, maquinaria, equipos y productos farmacéuticos; por otro lado, los otros miembros del bloque tenían una industria todavía muy concentrada en sectores relativamente intensivos en recursos naturales y recursos humanos, principalmente Uruguay y Paraguay (Nonnemberg y Mesentier, 2011).

De acuerdo con Bekerman y Dalamasso (2014), la apertura comercial que tuvo lugar en los años 1990 en Brasil tuvo un carácter relativamente gradual y discriminatorio, brindando una mayor protección efectiva a sectores de contenido tecnológico alto o medio-alto. Al mismo tiempo, las privatizaciones y la apertura a los capitales extranjeros tuvieron entre sus objetivos el desarrollo de proveedores locales y el derrame de externalidades de conocimiento y productividad, mientras que los instrumentos de promoción financiera tendieron a discriminar a favor de la producción nacional. Como consecuencia de estas medidas, si bien no pudo evitar cierta desarticulación y pérdida de valor agregado en sus cadenas productivas, Brasil logró atenuar los impactos negativos de la apertura sobre la industria en general y sobre algunos sectores estratégicos en particular.

Con la formalización de una Unión Aduanera en 1994 se esperaba un fuerte crecimiento del comercio intrabloque, dadas las ventajas comparativas de cada país, lo que contribuiría a consolidar la estructura industrial de los países asociados de manera a conducir a un aumento relativo de la participación de sectores más intensivos en tecnología en las exportaciones, por medio de incentivos en innovación (Nonnemberg y Mesentier, 2011).

En ese sentido, se puso aún más claro que acuerdos comerciales promueven instrumentos para la promoción del desarrollo económico entre países que buscan beneficiarse de la reducción de barreras comerciales para promover el crecimiento del sector manufacturero y de su industria. De acuerdo con Baumann (2011), cuanto menor el grado de competitividad industrial de estos países en el mercado internacional de productos manufacturados, mayor será el beneficio de ese tipo de acuerdo comercial.

Durante la década de los 2000, se pusieron en marcha en Brasil programas de desarrollo productivo de carácter integral y articulados con programas de infraestructura, salud y educación. Abarcaron objetivos de modernización industrial, expansión exportadora e incentivo a la innovación, combinando medidas de promoción sistémicas con otras destinadas a sectores específicos. La Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior de Brasil (PITCE), formulada en 2003

e implementada en 2004, resalta la necesidad de articular medidas e instrumentos horizontales de promoción de la eficiencia y el buen desempeño de la actividad productiva, con acciones selectivas que concentren esfuerzos y requieren el suministro de contrapartidas por parte de las empresas beneficiadas. Las principales líneas de acción de la PITCE son innovación y desarrollo tecnológico; inserción externa; modernización industrial; capacidad y escala productiva; y áreas intensivas en conocimiento. La PITCE hizo posible que Brasil recuperara cierta capacidad de formular y coordinar políticas industriales a través de distintos instrumentos necesarios para estimular la competitividad (Ferraz et al., 2010).

En 2008 el gobierno anuncio la Política de Desarrollo Productivo (PDP), también conocida por PITCE II. Su objetivo central era dar sustentabilidad al ciclo de expansión que vivía la economía brasileña, atacando cuatro aspectos fundamentales: la ampliación de la capacidad de oferta, la preservación de la robustez del balance de pagos, la elevación de la capacidad de innovar y el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (Ferraz, 2009).

De acuerdo con Bekerman y Dalmasso (2014, pp.168)

*En el caso de Brasil, la política de incentivos transitó años de perfeccionamiento con la implementación de diferentes mecanismos, que respondieron a una definición de metas estratégicas explícitas. Esto no quiere decir que Brasil haya resuelto sus fallas de articulación de políticas. En efecto, la PITCE ha mostrado ciertos problemas de coordinación entre sus instrumentos. Algunos de esas debilidades buscaron ser atendidas en el diseño de la segunda etapa del plan, implementado a partir de 2008, y denominado Política de Desarrollo Productivo (PDP). A través del mismo se realizaron cambios en su ingeniería institucional a fin optimizar la efectividad de los instrumentos y de los recursos asignados. Se diseñaron sistemas de coordinación y control mediante la conformación de un Consejo Gestor del programa y un sistema de feedback con el sector privado a través de los foros sectoriales de competitividad. De manera que la Política de Desarrollo Productivo de Brasil es considerada por algunos autores como el esfuerzo más avanzado de América Latina en términos de diseño y articulación de política industrial.*

Por lo tanto, cabe señalar que el Gobierno de Lula estuvo marcado por un giro en términos de política industrial. Después de años de casi inexistencia de políticas de

tal naturaleza, el Estado brasileño retoma una postura más activa y consistente con las necesidades del mercado. país en términos de desarrollo, siendo saludable la preocupación con el establecimiento de una política a largo plazo para estimular el desarrollo industrial, a la esfera de lo que fue hecho por diversos otros países desarrollados por el mundo (Ferraz, 2009).

Sin embargo, a partir del 2010, la apreciación del cambio brasileño y el crecimiento de las importaciones industriales llevó a un cambio importante en las políticas industriales y comerciales en Brasil. El crecimiento expresivo de las importaciones, que registró una tasa de variación del 42,2% en 2010, y la pérdida de participación de los productos manufacturados en el total exportado (39,4%, en 2010, frente al 55% al inicio del primer gobierno de Lula) generó una presión creciente del sector industrial para un mayor activismo en la política comercial e industrial (Veiga y Rios, 2015).

El conjunto de instrumentos movilizados para definir los contornos de una estrategia defensiva a partir de 2010 tuvo como eje central el aumento del contenido nacional de los bienes fabricados en Brasil. Además del sector automotriz, los sectores de bienes de capital, los productos farmacéuticos y algunos sectores intensivos en mano de obra también fueron más beneficiados por mecanismos especiales de incentivos (Veiga y Rios, 2015).

Los requisitos de contenido local en las políticas de corte del sector industrial en Brasil buscaron maximizar el grado de nacionalización del proceso productivo, creando incentivos para la integración vertical de la producción en la esfera doméstica, exactamente lo contrario de la tendencia internacional de promover la integración de las empresas nacionales en las cadenas globales de valor, es decir, una integración horizontal (Veiga y Rios, 2015).

En ese sentido, Brasil optó por mantener una posición más proteccionista con relación a la importación de bienes de capital y aumentar los incentivos en favor de la industria local, ello implicó el encarecimiento de la inversión o una restricción a las políticas de promoción de las inversiones. En este sentido, todas las medidas que involucran la concesión de reducciones arancelarias para bienes de capital

importados, ya sean nuevos o usados, se limitan exclusivamente a aquellos capítulos en los que no exista un similar nacional. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por ejemplo, sólo financia importaciones de bienes de capital que no cuenten con un similar nacional, para promover la modernización y el aumento de la eficiencia de la estructura productiva y al mismo tiempo favorecer la producción local de bienes de capital (Bekerman y Dalmaso, 2014).

En cuanto a las empresas multinacionales, tanto por los condicionamientos impuestos en Brasil al ingreso de inversión externa directa como por su propia estrategia regional, éstas tendieron a tomar a este país como sede dentro del mercado del cono sur. En materia de inversión externa directa, las filiales brasileñas asumieron ciertas responsabilidades de alcance regional en las áreas de diseño e innovación tras la formación del Mercosur (Bekerman y Dalmaso, 2014).

Brasil y Argentina son los países del Mercosur que presentan un mayor grado de integración a los flujos mundiales de comercio de bienes, partes y componente. Este hecho se explica por el peso de las industrias de esos países, por su diversificación y, en gran parte, por el Mercosur, que, aunque no ha adoptado políticas deliberadas de promoción industrial, acabó por incentivar la articulación productiva entre las industrias de los dos países. La industria automotriz, objeto de una política específica (ACE 14) es un buen ejemplo de ello (Nardo, 2011).

El Mercosur fue responsable en gran parte del desarrollo de la industria automotriz brasileña. En la actualidad, Argentina y Brasil producen casi 5% de la producción mundial de autos y han duplicado su participación en las últimas dos décadas. Sin embargo, hay todavía el desafío de modernizar la producción, fomentar la transferencia de tecnología y la difusión de conocimiento como catalizador de la competitividad sistémica regional. Por ejemplo, para la industria automotriz, el desafío de modernización se acrecienta a partir del fenómeno de deslocalización de la producción y el surgimiento de grandes proveedores globales de autopartes (BID, 2017).



En ese sentido, el crecimiento de la industria brasileña y de sus exportaciones ha presentado un patrón tecnológicamente más complejo comparado a los otros países miembros del Mercosur, reforzando las asimetrías en el contenido tecnológico de sus estructuras productivas. La consecución de planes industriales y de competitividad, la selección coherente y constante de los sectores estratégicos y, en particular, el apoyo al sector productor de bienes de capital, la disponibilidad de instrumentos para el financiamiento de proyectos productivos estratégicos, el fomento a la innovación y el rol asignado al capital extranjero en la economía, repercutieron en las capacidades y patrones de producción y exportaciones de Brasil (Bekerman y Dalmaso, 2014).

De acuerdo con Ferraz (2009), la economía brasileña, después de cerca de medio siglo de esfuerzo de desarrollo industrial, produjo una estructura industrial diversificada e integrada, de manera que el actual esfuerzo de la política industrial no se encuentra orientado hacia el montaje de una estructura industrial, sino para dotar a la estructura existente de un nuevo ánimo, en dirección a grados más avanzados de competitividad.

### **3.3 MÉXICO Y EL TLCAN: COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIA**

La entrada de México al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, el TLCAN, impulsó aún más el proceso de apertura comercial mexicana que ya había empezado en los años 1980. Desde el fortalecimiento del proceso de integración regional, la política económica de México ha tenido como eje principal el comercio exterior intrabloque. El fuerte crecimiento de las exportaciones mexicanas, en especial de partes, componentes y bienes de capital, puede ser observada en el Cuadro 1, que demuestra la evolución de las exportaciones mexicanas por nivel de producción entre 1995 y 2009. Es posible concluir que la importancia de los bienes primarios en las exportaciones mexicanas sufrió una caída, mientras que los bienes finales aumentaron. Sin embargo, la importación de bienes finales también aumentó en el período analizado, en especial de bienes de capital.

**Cuadro 1: Evolución de las exportaciones e importaciones mexicanas por nivel de producción entre 1995-2009 (% del total)**

EXPORTACIONES					
	1995	2000	2005	2008	2009
Bienes primarios	12,9%	10,5%	15%	17,9%	13,8%
Bienes intermediarios semiacabados	22,2%	16,6%	17,4%	17,3%	17%
Bienes intermediarios de partes y componentes	17,4%	19,1%	18,3%	14,7%	14,5%
Bienes finales-bienes de capital	16%	23%	22,8%	21%	24,2%
Bienes finales-bienes de consumo	31,4%	30,8%	26,6%	29,2%	30,5%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
IMPORTACIONES					
	1995	2000	2005	2008	2009
Bienes primarios	5,1%	3,5%	4,6%	6%	4,8%
Bienes intermediarios semiacabados	35,5%	31,1%	31,2%	31,8%	30,7%
Bienes intermediarios de partes y componentes	26,1%	30,7%	28,7%	25,9%	28,6%
Bienes finales-bienes de capital	17%	18,9%	18,7%	20,9%	20,4%
Bienes finales-bienes de consumo	16,3%	15,8%	16,9%	15,4%	15,6%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Extraído de *Castilho, 2012*

Los mayores cambios en la estructura productiva mexicana se dieron entre mediados de los años 1980 y de los 1990, en virtud, en un primer momento, de la liberalización comercial, y en un segundo, de la firma del TLCAN. El crecimiento de las exportaciones mexicanas estuvo relacionado tanto con el aumento de las inversiones externas directas como con la inserción del país en las cadenas globales de valor (Castilho, 2012).

### 3.3.1 INSERCIÓN DE MÉXICO A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Los indicadores de comercio intraindustria y el grado de integración a las cadenas globales de valor mostrado por la participación de partes, componentes y bienes de capital en los flujos de importaciones y exportaciones de México revelan una inserción del país en las cadenas globales superior al de los demás países de América Latina. Sin embargo, estos indicadores pueden crear una impresión equivocada acerca del grado de dinamismo de la industria mexicana. Es cierto que las exportaciones mexicanas se concentran en bienes de alto contenido tecnológico y la participación de partes, componentes y bienes de capital en el comercio exterior es importante. No obstante, además de ser una producción extremadamente

concentrada en pocos productos, la maquila mexicana presenta bajo valor agregado doméstico y bajo grado de encadenamiento con respecto al resto de la economía (Castilho, 2012).

En términos de composición sectorial, los indicadores de la producción mexicana muestran fuerte integración a las cadenas de valor y un perfil virtuoso del comercio exterior mexicano. Sin embargo, las externalidades generadas para el resto de la economía son reducidas en función de las características de las exportaciones, realizadas en su amplia mayoría en régimen de maquilas o de importación temporal, es decir, las importaciones son libres de impuestos y tienen una importancia fundamental para el montaje de los productos, correspondiendo a cerca del 80% del valor de las exportaciones mexicanas (Capdevielle, 2005).

En ese sentido, hay varias críticas al modelo de crecimiento económico basado en la maquila elegido por México como estrategia de desarrollo industrial en los últimos años. Aunque permita una inserción más activa en las cadenas globales de valor, la maquila tiene varias limitaciones que deben ser señaladas. Conforme plantea Cardero (2001) para algunos sectores, como electrónicos, electrodomésticos y automotriz, las importaciones de insumos llegan al 90% del valor de la producción, es decir, las exportaciones procedentes de las maquillas tengan baja integración con el resto de la economía, generando bajo valor agregado en el país y poco *spill-over* sobre el resto de la economía, incluso en términos geográficos, dada la concentración de las actividades en la frontera con Estados Unidos. Además, como plantea Benavente (2001), la maquila es una actividad empleadora de mano de obra barata que constituye el principal atractivo para las actividades exportadoras mexicanas (Castilho, 2012).

El uso de mano de obra barata de baja cualificación, el bajo grado de integración con el resto de la economía y el alto contenido de componentes importados en la maquila, explican la baja capacidad dinamizadora de las exportaciones mexicanas, que resultan en impactos adversos sobre su economía en diversas áreas, desde bajos salarios a los empleados en ese sector, hasta la desarticulación productiva de las actividades manufactureras, comprometiendo los encadenamientos regionales

y sectoriales, con un impacto evidente sobre la capacidad de innovación y de aprendizaje. De acuerdo con Cardero (2001), la mayoría de los empleos creados por la industria automotriz se encuentran en los Estados Unidos, pero las firmas que contratan mano de obra en México pagan salarios muy inferiores a los pagados del otro lado de la frontera para trabajos similares.

De acuerdo con Chen y De Lombaerde (2011), la lógica de la maquila mexicana es muy clara: los centros de decisión se encuentran mayoritariamente en los Estados Unidos, mientras que las actividades de bajo valor agregado de montaje y producción de partes se encuentran en México. En este sentido, la perspectiva de integración más profunda de México con América Latina enfrenta obstáculo que van desde la distancia demasiado reducida hacia los Estados Unidos hasta su estructura industrial de maquila, excesivamente concentrada y dependiente del comercio de automóviles y sus piezas.

Además de estos aspectos, Castilho (2010) también menciona los problemas macroeconómicos derivados del patrón de desarrollo adoptado por México, como la dependencia del mercado norteamericano y los déficits comerciales estructurales que no se resolvieron mediante el crecimiento de las exportaciones. Dussel Peters (2001) afirma que la liberalización de 1988 profundizó la tendencia estructural de la economía mexicana de presentar déficits comerciales, siendo esa economía incapaz de generar fuentes de crecimiento endógenas capaces de revertir la creciente necesidad de importar para exportar.

La importancia de Estados Unidos para la economía mexicana es histórica. Entre 1962 y 1991, Estados Unidos respondía por un promedio de 65% del comercio total mexicano. Entre 1992 y 2009 ese porcentaje creció a 73% por parte de las exportaciones, 85% pasó a dirigirse para los Estados Unidos, mientras que en ese país, perdieron espacio las importaciones de los países asiáticos, en especial China. Entre 1999 y 2010, la participación de Estados Unidos en las importaciones totales mexicanas cayó del 74% al 48%, mientras que China pasó a responder por el 15% de las mismas, aunque su participación como destino de las exportaciones mexicanas permanece en torno al 1%. En 2017, Estados Unidos fue, y sigue siendo,

el principal socio comercial de México, seguido por Canadá, Alemania, China y España. En ese año, Estados Unidos fue destino de cerca de 80% de las exportaciones mexicanas y proveedor de cerca de la mitad de las importaciones mexicanas, lo que expone su gran importancia para la economía y comercio exterior de México (Castilho, 2012).

Por lo tanto, México no se mostró capaz de integrar las actividades exportadoras de maquila a otros sectores de su economía. El país se estableció como mero ensamblador de productos, con alto y creciente contenido importado, exportado para los Estados Unidos, sin aumentar las inversiones en sectores capaces de generar *spill-overs* tecnológicos y de mayor productividad para el conjunto de la economía mexicana. Esta estructura configura el origen de las fuertes desigualdades observadas en la economía mexicana, que contribuyen al bajo crecimiento económico y social del país.

### 3.3.2 LA MAQUILA Y LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA

A partir de los años 1980, muchas industrias salen de la condición de entidades delimitadas a nivel nacional para formar parte de la condición de redes de negocios fragmentadas, en términos organizacionales y globalmente distribuidas. La producción industrial pasa a depender, de forma creciente, de partes y componentes producidos por países emergentes o países desarrollados, dependiendo del sector industrial y del grado de intensidad tecnológica. Esta tendencia se desarrolla en el interior de múltiples cadenas de valor y da origen a la teoría de la fragmentación de la producción (Nonnemberg, 2013).

La industria automotriz mundial, como muchas otras, está en medio de este proceso de transición profunda. Desde mediados de la década de 1980, hay un proceso de transición de industrias nacionales ubicadas en un número limitado de países para una industria global más integrada. Los factores como la saturación del mercado, altos niveles de motorización y presiones políticas sobre las automotrices para producir donde se venden han incentivado la dispersión del montaje, haciendo que la producción ocurra en más lugares. Grandes corporaciones prefieren concentrar

la producción de algunas partes y componentes en algunos países y realizar el montaje final en otros (Dicken, 2015).

En este sentido, aunque la industria del automóvil sea una de las industrias más globalizadas, también es una industria en la que la regionalización de la producción y distribución es especialmente marcada. La tendencia de la mayoría de los principales fabricantes de automóviles es hacia la creación de redes de producción y comercialización distintivas dentro de cada una de las tres principales regiones del mundo (Dicken, 2015).

Las empresas ubicadas en México que participan en dicho proceso son las maquiladoras, que son empresas extranjeras que trabajan con altos coeficientes de importación y bajo valor agregado nacional. Las ventajas comparativas que ofrece el país a las empresas transnacionales son la baratura de la mano de obra, así como del precio de ciertos recursos derivados del petróleo, y además la ventaja de ser vecino del principal mercado del mundo (González, 2014).

La maquila surge en la década de 1960 como un programa para industrializar la frontera norte de México y como una forma de incentivar la generación de empleos. A principios de la década de 1990, la industria maquiladora era ya un sector de gran importancia en la industria del país, por lo que no podía dejar de negociarse en la firma del TLCAN. De este modo, al sector maquilador se le permitieron concesiones temporales por un periodo de siete años, las cuales consistieron en la importación de insumos y bienes intermedios libres de arancel sin considerar su origen. El objetivo de dichas concesiones era que la industria se adaptara gradualmente a las provisiones del tratado y que los proveedores del sector se reubicasen según las conveniencias comerciales (Martínez, 2015).

Obteniendo provecho de las ventajas otorgadas por la cercanía geográfica con el mercado de los Estados Unidos y por la firma del TLCAN, grandes empresas transnacionales invirtieron en el país, lo que permitió que las exportaciones de productos ensamblados en México crecieran a tasas significativas. Además, la importancia de la maquila se dejó ver al triplicarse la producción del sector al pasar

de 87,375 millones de pesos en 1994 a 263,480.2 millones de pesos para 2001 (Martínez, 2015).

En ese sentido, el TLCAN tuvo importantes implicaciones en especial para la industria automotriz, principalmente al incorporar a México en la cadena de producción por medio de sus bajos costos de producción, destacando el factor mano de obra barata. Un importante aspecto de la industria automotriz mexicana actual es la inversión a gran escala de los productores extranjeros de automóviles en México. Antes de las reformas económicas mexicanas de los años 1980, la mayor parte de la inversión automotriz en México estaba orientada al mercado interno, de manera que la presencia de inversiones extranjeras directas se complementaba con la producción con capitales nacionales e incluso estatales, como la DINA en la Ciudad Fray Bernardino de Sahagún en el Estado de Hidalgo. Posteriormente, estas inversiones fueron reemplazadas por inversiones extranjeras en busca de activos estratégicos y de reducción de costos.

La mayoría de estas nuevas inversiones en ensamblaje de vehículos y plantas de componentes poseen ubicaciones bastante diferentes de las inversiones anteriores realizadas en la etapa del desarrollo industrial por sustitución de importaciones. Al estar orientado al mercado interno mexicano, tendía a concentrarse en la región central alrededor de la Ciudad de México, mientras que las inversiones más nuevas, orientadas al mercado norteamericano en su conjunto, se ubican más cerca de la frontera con los Estados Unidos, en el norte mexicano. El TLCAN, junto con reformas anteriores dentro de México, transformó ese sistema al incorporar a la red de producción regional de América del Norte un lugar de producción con costos muy bajos y un mercado interno potencial (Dicken, 2015).

Además, el fomento de la importación de componentes, bienes intermedios e insumos libres de impuestos, han desincentivado el contenido nacional en el proceso de fabricación en las actividades maquiladoras, fundamentalmente de ensamble. Bajo este esquema, la escasa incorporación de valor agregado nacional en los bienes exportados se explica por el efecto combinado de los estímulos a la importación libre de impuestos de componentes intermediarios y la lógica global de

la fragmentación de los procesos productivos que limitan el estímulo al desarrollo propio de actividades intensivas en capital y conocimiento. De esta manera, el patrón de especialización industrial adoptado por México, en especial después del TLCAN, favoreció la inclusión de forma subordinada de la planta productiva mexicana en las cadenas globales de valor (López, 2014).

De acuerdo con López (2014, p.148):

*En el sector automotriz, pilar en la estrategia de crecimiento, el Estado desmanteló progresivamente una normativa que había sido hasta entonces exitosa en cuanto a su capacidad de incentivar las exportaciones y desarrollar la industria nacional de piezas para vehículos. Con la supresión del Decreto Automotriz se eliminaron: el límite máximo de capital extranjero en empresas de repuestos para vehículos (49% originalmente), el requisito de valor agregado nacional en la producción de ensambladoras (ubicado en el 60% hasta antes de 1998), y la obligación de exportar un valor mínimo por cada dólar de importación.*

Sin embargo, la experiencia del país muestra que el cociente de exportación puede aumentar de manera considerable, como ocurrió después de la firma del TLCAN, pero tener un efecto relativamente débil sobre el crecimiento promedio del PIB. La debilidad del crecimiento impulsado por las exportaciones en México se explica, en parte, por dos características de la economía surgidas luego de la liberalización del comercio: la continua apreciación real del peso y la gran y creciente participación de la maquila, un ejemplo extremo de la especialización vertical de la producción, en la canasta de exportaciones del país (Ibarra, 2011).

El aumento simultáneo de los cocientes de exportación y de importación de bienes intermedios sugiere que las exportaciones hacen un uso más intensivo de las importaciones que el resto de la producción: dada la diferencia en la intensidad de uso de importaciones, el cociente de importación de bienes intermedios se incrementaría a medida que la composición de la producción industrial se desplace hacia las exportaciones. En este sentido, el intenso uso de importaciones en la producción de exportación, que ya era elevado cuando entró en vigor el TLCAN, se



incrementó con el paso del tiempo como parte de la tendencia mundial a la especialización vertical de la producción industrial (Ibarra, 2011).

El alto impacto de la maquila sobre la evolución del cociente de importación tiene dos causas. En primer lugar, el uso de importaciones de bienes intermedios se intensificó. Aunque por definición el sector de la maquila se caracteriza por una elevada relación entre importaciones y producción bruta la intensidad de importación fue creciendo con el tiempo, registrándose un incremento en la relación de importaciones a exportaciones. El sesgo de las exportaciones de manufacturas hacia el sector de la maquila es, entonces, un segundo factor en la desconcertante combinación de cocientes de exportación con marcados aumentos y crecimiento lento del PIB observada en México (Ibarra, 2011).

En este sentido, resulta extraño el contraste entre el empuje exportador manufacturero con la caída en el ritmo de crecimiento del PIB real mexicano. En efecto, el pobre desempeño mostrado por la economía ante un renovado impulso de las exportaciones manufactureras contradice la idea de que éstas serían el motor dinámico de la economía bajo el nuevo modelo de desarrollo, es decir, una economía de maquila que tenga como base la importación para re-exportación no necesariamente llevará a un crecimiento económico del país (Moreno-Brid et al, 2016).

Además, dado que las dinámicas competitivas de la globalización son centradas en la innovación y la productividad, una reducción en la inversión pública constituye un obstáculo al crecimiento económico. Conforme plantea Moreno-Brid et al (2016), los bajos niveles de inversión, la profundidad de las fases recesivas y la dificultad de recuperación construyeron una dinámica perversa entre la fluctuación cíclica y la tendencia del crecimiento de largo plazo, que llevaron a erosión del acervo de capital y del crecimiento potencial del país. Este fenómeno, junto con la debilidad de las inversiones pública, ayudan a entender el proceso de desaceleración de la economía nacional.

En resumen, el TLCAN no ha generado el impacto que se le atribuía por algunas razones, entre ellas: el crecimiento económico de México en las últimas tres décadas tiene un promedio anual 2.5%, muy debajo de los principales países en desarrollo; casi la mitad de las exportaciones mexicanas son maquila de bajo valor agregado y para exportar es necesario una cantidad considerable de insumos intermedios: en torno al 80% del valor total de lo exportado se importa, o sea que solo se añade el 20% del valor total (Gutiérrez, 2014)

Al debatir acerca de las causas del lento crecimiento de la economía mexicana, distintos analistas se han concentrado en los efectos de la liberalización del comercio en el país. Mientras algunos autores han expresado su preocupación ante el aumento de las importaciones en la actividad económica y la posible intensificación de la restricción externa sobre el crecimiento económico del país, otros sostienen que la liberalización del comercio debe profundizarse, puesto que, al mejorar el acceso a los bienes intermedios importados, esto incrementaría la competitividad de las empresas nacionales y, por lo tanto, aceleraría el crecimiento de las exportaciones y del PIB.

El TLCAN y el paquete de liberalización del comercio y las reformas económicas implementadas desde mediados de la década de 1980 han generado resultados tanto positivos como negativos para la economía mexicana. Por un lado, el déficit fiscal y la inflación se redujeron drásticamente. Los flujos de inversiones externas directas aumentaron y ayudaron a desencadenar un auge exportador en la industria manufacturera que transformó la inserción de México en las cadenas globales de valor. Sin embargo, a pesar del dinamismo de las exportaciones, la economía mexicana ha crecido de manera insatisfactoria. Esto ocurre porque la forma que se inserta el país en las cadenas globales de valor, por medio de la industria maquiladora, aunque promueva la exportación de manufacturas, también es dependiente de la importación de bienes intermedios. En este sentido, las altas tasas de importación del país funcionan como un obstáculo a los efectos multiplicadores de una expansión de la exportación del país.

Además, la caída drástica de la inversión pública destinada a reducir el déficit fiscal y la incertidumbre derivada del cambio en la estrategia de desarrollo condujeron a la interrupción de proyectos de inversión del sector privado, afectando la formación de capital fijo. Como consecuencia, el crecimiento del PBI mexicano estuvo marcado por aumentos bruscos y de corta duración que ejercieron una presión excesiva sobre la balanza comercial, lo que en última instancia revivió las crisis cambiarias y evitó la consolidación de una expansión económica sostenida y sólida (Moreno-Brid et al, 2005).

En este sentido, el sector manufacturero de México, y de hecho toda su economía, se encuentra en una encrucijada: al mismo tiempo que ya no es sostenible insertarse en las cadenas globales de valor a través de salarios bajos, todavía no tiene la capacidad de ingresar con éxito en el mercado internacional a través de productos de alto valor agregado. Si México busca tener éxito en su intento de lograr un crecimiento económico alto y constante, necesita urgentemente repensar los elementos clave de su estrategia general y sus políticas industriales (Moreno-Brid et al, 2005).

Además, cabe señalar que desde la firma del TLCAN México no hizo avances en la reducción de la pobreza. Conforme demuestra el Gráfico 20, en 2016 la tasa nacional de pobreza fue de 51,2%, donde 7,6% representa la población en situación de extrema pobreza y 35,9%, la población en situación de pobreza moderada. La tasa nacional de pobreza de 2016 es muy similar a la tasa de 52,4% de 1994 (CONEVAL, 2018).

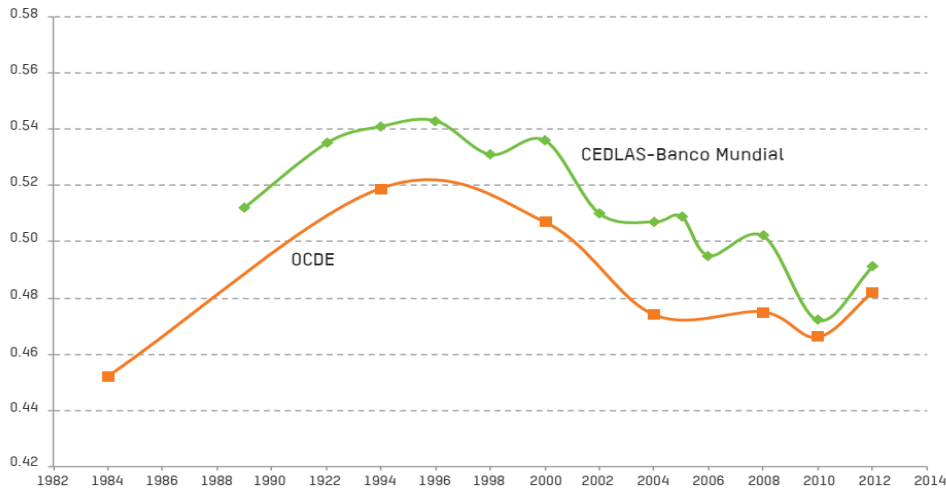
**Gráfico 20: Tasa nacional de pobreza extrema y moderada en México, 2010-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVEL, 2018

Con relación a la desigualdad, conforme boletín de la OXFAN México 2015, entre mediados de los 1990 y la segunda década de los 2000, la desigualdad de ingreso disminuyó, aunque todavía sea mayor a la que había en los 1980. Sin embargo, aunque haya crecido el ingreso per cápita del país, se ha estancado las tasas de pobreza y aumentado las desigualdades respecto de las que existían en 1980. Lo anterior se produce porque el crecimiento se concentra en las esferas más altas de la distribución. El Gráfico 21 muestra la evolución de la desigualdad en México en las últimas tres décadas. Las cifras provienen de dos fuentes alternativas: la base de datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) que en conjunto con el Banco Mundial mantienen la *Socio-Economic Database of Latin America and the Caribbean* (SEDLAC), y la *OECD Income Distribution Database* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ese sentido, el problema de la desigualdad todavía sigue muy grave.

**Gráfico 21: Evolución de la desigualdad en México (Coeficiente de Gini), 1984-2014**



Fuente: Extraído del Boletín OXFAN México, 2015

### 3.4 BRASIL Y MEXICO

Brasil y México son los dos mayores países de América Latina. Sin embargo, los procesos históricos vividos por cada uno llevaron a estrategias distintas de desarrollo económico, aunque con momentos de similitud en las políticas económicas. Después de la crisis de los años 1980, que impactó de forma drástica ambos países, surge en toda América Latina y en otras partes del mundo incentivos para la integración económica con base en el regionalismo abierto. Entretanto, como cada país tenía vínculos históricos específicos con sus países fronterizos, México se asoció a Estados Unidos y Canadá, mientras que Brasil se asoció a los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay), posteriormente siendo incorporada la Venezuela.

Las diferencias entre los procesos de integración de Brasil y de México llevaron también a experiencias distintas en términos de impacto en la industria y el comercio exterior de cada país, aunque el peso de la industria en el PIB tiende a disminuir en ambos países, por lo que en algunos autores hablan de un proceso de desindustrialización o de agotamiento de la industrialización antes de su maduración. La pauta exportadora de ambos sea similar para las relaciones intrabloque, el hecho de que Brasil sea el mayor país del Mercosur en términos de

economía y población permite que los beneficios de la integración sean diferentes de los beneficios de la experiencia mexicana. El Mercosur es un proceso de integración más denso que el TLCAN, por incluir aspectos no solo económicos sino también políticos y sociales, como demuestra las iniciativas como Mercosur Social, FOCEM, entre otras. Sin embargo, Mercosur carece de mayor capacidad de integración productiva entre los países miembros, dadas las diferencias de tamaño y de economía entre ellos. El TLCAN también es compuesto por países con características distintas, pero su complementariedad e integración productiva es más significativa.

En ese contexto, cabe señalar las diferencias de papeles ejercidos por Brasil en el Mercosur y de México en el TLCAN. Por un lado, Brasil ejerce el protagonismo del Mercosur y constituye el país más importante del bloque, con una economía más diversificada y desarrollada que sus socios, además de mantener constantes superávits en su comercio con el Mercosur, dadas las exportaciones de bienes de media intensidad tecnológica, sin uso masivo de insumos importados para producir. Eso permite que Brasil sea menos volátil al bloque, puesto que ese representa solamente el 10% de destino de las exportaciones totales brasileñas. Aquí es posible destacar dos puntos: primero, aunque el comercio brasileño intrabloque tenga como característica exportaciones más intensivas en tecnología que el comercio extrabloque, la baja participación del Mercosur en las exportaciones totales brasileñas limita su importancia para el desarrollo de la industria nacional brasileña, que tiene el mercado interno como principal comprador; segundo, la débil participación del país en las cadenas globales de valor va de encuentro a la tendencia mundial de fragmentación de la producción, dejando Brasil en desventaja como exportador de manufacturas, dada la baja capacidad de integración productiva del Mercosur y el tipo de exportación destinada a los países extrarregionales, mayoritariamente de bienes del agronegocio.

Por otro lado, en el caso de México, su papel en la integración con Estados Unidos y Canadá es más de maquilador, es decir, su ventaja comparativa está en los bajos salarios de sus trabajadores que disminuyen los costos de producción de las

grandes firmas y, por consecuencia, atrae inversiones externas directas en forma de instalación de plantas productivas en el país. En ese sentido, México está mucho más integrado en las cadenas globales de valor que Brasil y que otros países de América Latina, lo que favorece las exportaciones de manufacturados de media a alta intensidad tecnológica del país para su socio comercial más importante, Estados Unidos. Sin embargo, la participación mayoritaria de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas, llegando a representar cerca de 80% de las exportaciones totales, también revela la volatilidad de la economía mexicana frente al vecino país.

Por lo tanto, es posible concluir que los procesos de integración regional de Brasil y de México tuvieron impactos tanto positivos como negativos para el comercio exterior y para el desarrollo de las industrias nacionales de cada país, pero en ambos casos no se ha logrado un incremento sustantivo de la industria como proporción del PIB y se está lejos de hacer de este sector el núcleo endógeno de reproducción autónoma. De un lado tenemos un Brasil más independiente y diversificado, con una industria que genera mayores externalidades positivas a otros sectores de la economía doméstica, eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, y mayor capacidad de maniobra en el Mercosur, dado su protagonismo, pero poco integrado a las cadenas globales de valor y poco competitivo internacionalmente; y, de otro lado tenemos México, un país con una gran capacidad exportadora de productos manufacturados de alta a media intensidad tecnológica y muy integrado a las cadenas globales de valor, pero de manera poco sofisticada, basado en una competitividad generada en la mano de obra barata, con escasa generación de eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante”, sin incentivos para innovación, ni generador de externalidades positivas hacia otras industrias domésticas y muy dependiente del mercado norteamericano e incapaz de transferir los beneficios de la maquila para el resto de la economía y de la sociedad mexicana.

Con el aumento de la importancia de las cadenas globales de valor, el análisis del contenido doméstico agregado de las exportaciones de un país es un tema que ha llamado la atención de los investigadores en los últimos años. En la medida en que

la producción industrial es cada vez más fragmentada entre diversos países y empresas, es más frecuente que un país sea el montador final del producto y aparezca como origen de las exportaciones, al mismo tiempo que su contribución al valor agregado al producto final sea baja. En este sentido, la relación entre el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones y el valor bruto de esas exportaciones se considera una medida de la intensidad de la fragmentación geográfica de la producción (Nonnemberg, 2013; Johnson y Noguera, 2012).

De acuerdo con Lima y Zaclicever (2013), al analizar los datos del comercio mundial es posible observar la diferencia entre Brasil y México sobre el peso de los bienes intermedios<sup>11</sup> en las exportaciones de cada país. De acuerdo con los autores, el peso de los bienes intermedios en las exportaciones brasileñas es significativamente mayor al promedio mundial, así como del promedio mexicano, lo que se explicaría por la incidencia de bienes primarios. En el caso mexicano, en cambio, la participación de los bienes intermedios es mucho menor, incluso comparado al promedio mundial, puesto que México se ha insertado en las cadenas globales de valor exportando principalmente bienes finales producidos a partir de insumos importados.

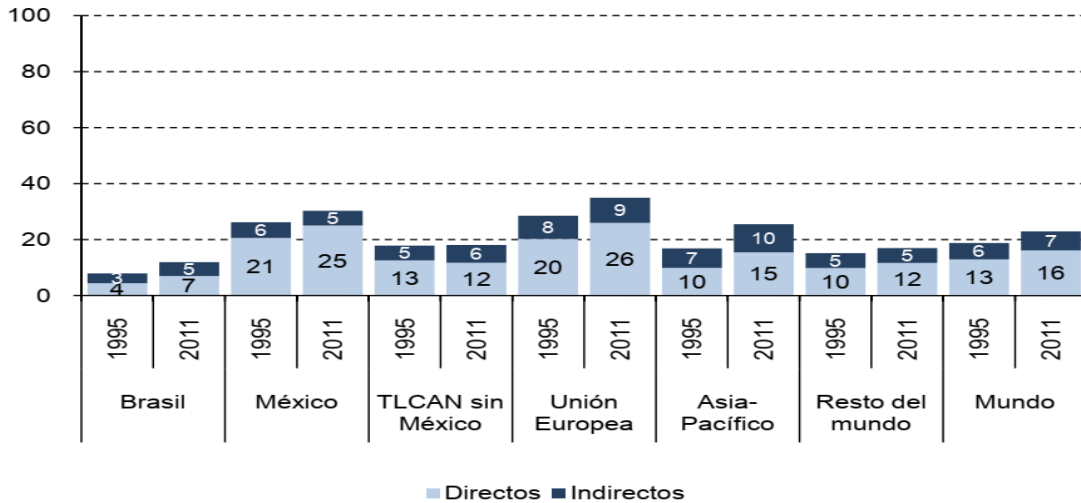
Para que un bien sea producido es necesario la utilización de insumos domésticos e importados. A su vez, la producción de insumos domésticos muchas veces requiere la utilización de insumos importados, así como de insumos provenientes de otros sectores domésticos, que también pueden haber utilizado insumos importados. De acuerdo con Lima y Zaclicever (2013), a partir de este indicador puede obtenerse el valor doméstico incorporado en las exportaciones como la diferencia entre las exportaciones brutas y el valor de los insumos importados contenidos directa e indirectamente en esas exportaciones de cada país. Al analizar el caso de Brasil y de México, es posible observar que el peso de los insumos importados es significativamente mayor en las exportaciones de México que en las del Brasil: 30% y 12%, respectivamente, en 2011, conforme el Gráfico 22.

---

<sup>11</sup> Se aplica la definición utilizada por *World Input-Output Database (WIOD)* que incluye dentro de los bienes intermedios a los productos primarios.



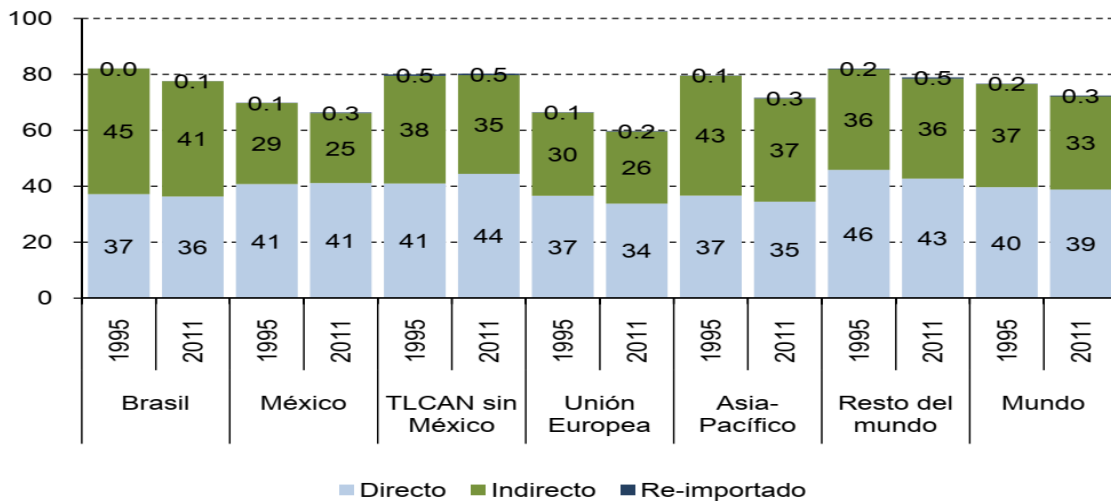
**Gráfico 22: Brasil, México y agrupaciones seleccionadas: contenido de insumos intermedios importados en las exportaciones totales, 1995-2011 (en %)**



Fuente: Extraído de *Lima y Zalcicever, 2013*

Además, conforme es posible observar en el Gráfico 23, la proporción del valor generado domésticamente es menor en el caso de México que en Brasil, principalmente por causa de la característica de la industria mexicana de maquila, que utiliza gran parte de insumos importados.

**Gráfico 23: Brasil, México y agrupaciones seleccionadas: contenido de valor agregado doméstico de las exportaciones totales, 1995-2011 (en %)**



Fuente: Extraído de *Lima y Zalcicever, 2013*

En ese sentido, de acuerdo con Lima y Zaclicever (2013, pp. 49).

*El valor agregado doméstico contenido en las exportaciones de un país puede descomponerse en el valor generado directamente por los sectores exportadores (valor agregado directo), el valor incorporado en los insumos domésticos utilizados en la producción de los productos exportados (valor agregado indirecto), y el valor doméstico que regresa a la economía contenido en productos importados que son empleados como insumos por los sectores exportadores (valor agregado re-importado) (Ahmad, 2013). Las estimaciones realizadas a partir de las matrices WIOD muestran en general una pérdida de importancia del valor agregado indirecto respecto al valor agregado directo, no obstante existen algunas diferencias entre los países y agrupaciones considerados: mientras que en las exportaciones del Brasil y los países de Asia-Pacífico el valor agregado indirecto es mayor que el generado por los propios sectores exportadores (lo que se refleja en una relación valor agregado indirecto/valor agregado directo mayor a 1), en México y las restantes agrupaciones ocurre lo contrario. Estas diferencias revelan una mayor intensidad de los vínculos intersectoriales domésticos de los sectores exportadores en el Brasil y Asia-Pacífico. En el caso de México, el relativo aislamiento de los sectores exportadores del resto de la economía se relaciona principalmente con el hecho de que la mayor parte de las exportaciones manufactureras mexicanas se originan en la industria maquiladora (Fujii-Gambero y Cervantes-Martínez, 2013). Por otra parte, el valor agregado re-importado representa en todos los casos una porción ínfima del valor de las exportaciones.*

Por lo tanto, de acuerdo con Lima y Zaclicever (2013), el hecho de que Brasil todavía mantiene la exportación de los productos primarios como sector estratégico de su economía, explica en parte el bajo nivel de especialización vertical que presenta este país y el mayor contenido de valor agregado doméstico de sus exportaciones, que refleja en una mayor integración de los sectores exportadores con el resto de la economía brasileña, aunque en niveles decrecientes, debido a los menores vínculos intersectoriales domésticos hacia atrás que caracterizan a los sectores primarios. De esta manera, la participación del Brasil en cadenas globales de valor es como proveedor de insumos utilizados en la producción de otros bienes y servicios en otros lugares del mundo. México tiene una mayor especialización vertical, con menor contenido de valor agregado doméstico en las exportaciones, pero con mayor integración en las cadenas globales de valor por medio de actividades de ensamble de bienes finales con poco valor agregado doméstico, es

decir, menores vínculos hacia atrás y hacia adelante con la economía nacional y bajo aporte de valor agregado en la cadena (Lima y Zaclicever, 2013).

En ese sentido, es posible identificar los factores que permitieron la presencia relativamente significativa de México en cadenas internacionales de valor. Su proximidad con los Estados Unidos y menores costos laborales incentivaron las empresas multinacionales estadounidenses a trasladarse a México o a subcontratar procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Este patrón se ha visto reforzado tanto por los bajos salarios en México como por diversos regímenes de incentivos implementados por ese país, como las zonas maquiladoras, que representan una integración poco sofisticada de las cadenas de valor que participa. Además, dadas esas características, México en general ocupa segmentos relativamente poco sofisticados de las cadenas de valor en que participa, aspecto reforzado con el TLCAN, que profundizó los vínculos entre México y EUA y consolidó esta modalidad de integración productiva (Lima y Zaclicever, 2013).

América del Sur mantiene una participación en las cadenas globales de valor todavía tímida. Eso ocurre porque la región posee una abundante dotación de recursos naturales, lo que se refleja en una marcada especialización exportadora primaria de todas las economías sudamericanas, incentivada por los altos precios de las commodities y por la creciente demanda de esos productos por parte de China y la bursatilización de sus derivados (Lima y Zaclicever, 2013).

La principal excepción la constituye la integración entre la Argentina y el Brasil en el sector automotriz, que se manifiesta en un intenso comercio de partes y componentes. Desde la firma del Mercosur, el comercio bilateral entre los países creció, con especial importancia para las exportaciones brasileñas para Argentina de manufacturas de media intensidad tecnológica. Dado su tamaño y su capacidad económica, Brasil tiene potencial para liderar cualquier iniciativa encaminada a desarrollar las cadenas de valor sudamericanas. Sin embargo, son necesarias medidas que permitan aumentar la integración productiva entre las economías

sudamericanas que todavía siguen ajenas a la lógica de las cadenas globales de valor.

De acuerdo con Lima y Zaclicever (2013, pp.54):

*Así, por ejemplo, en 2011, el 30% de las exportaciones totales de bienes intermedios industriales del Brasil se dirigió a América del Sur, principalmente a la Argentina, pero solo un 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, y únicamente un 1% si se excluye el Mercosur. Esta diferencia entre el patrón exportador e importador de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones del Brasil. Un esfuerzo por generar más encadenamientos a nivel sudamericano se vería favorecido si se diera en coordinación con las empresas multilaterales brasileñas, que ya tienen una notoria presencia inversora en toda la subregión.*

Diversos obstáculos dificultan una mayor integración productiva en América del Sur, como por ejemplo las disparidades entre los niveles de desarrollo económico-social de los países sudamericanos y la insuficiencia de las políticas públicas para una mayor integración física y económica de la región. Sin embargo, es evidente que es necesario avanzar en los procesos de integración regional productiva para permitir una mayor participación de la región no solo en las cadenas globales de valor como en la construcción de cadenas regionales de valor sustentables. En ese sentido, es evidente que para México el principal enclave a ser superado es la capacidad de ascender hacia eslabones de mayor sofisticación en las cadenas de valor en que ya participan, sean estas industriales o de servicios, mientras que para América del Sur es la incorporación de eslabones de mayor valor agregado a las exportaciones basadas en recursos naturales, junto con la promoción de cadenas en los sectores industriales y de servicios (Lima y Zaclicever, 2013).

Con relación a las políticas industriales de México y Brasil, Lima y Zaclicever (2013) argumentan que ambos países buscaran insertarse en nichos específicos donde serían competitivos internacionalmente. En el caso mexicano, por ejemplo, las industrias de maquila tendrían acceso a mano de obra barata que reduciría los costos de producción generando rendimientos de escala. Con un grado elevado de apertura comercial, México logró aumentar mucho sus exportaciones en las últimas

décadas principalmente de productos del sector automotriz de manera a inserirse en las cadenas globales de valor. Sin embargo, el crecimiento del sector exportador y las políticas económicas destinadas prioritariamente a favorecer ese sector llevaron a renuncia de una política industrial propia de México. En ese sentido, el crecimiento de las maquilas, bajo la premisa que hay que exportar, aunque sea con insumos importados, no resultó en excedentes al resto de la economía mexicana. En el caso brasileño se mantuvo una política industrial desarrollista de incentivo al contenido local, al desarrollo tecnológico, por medio de instrumentos proteccionistas y políticas específicas por sector estratégico. Sin embargo, esas medidas pueden restringir el acceso a proveedores extranjeros cuyos costos sean menores u ofrezcan mayor calidad que los disponibles localmente.

En ese sentido, los autores plantean sobre la importancia del desarrollo industrial y de una integración más sofisticada en las cadenas globales de valor, por medio de instrumentos de política económica que favorezcan la investigación y el desarrollo tecnológico al contrario de políticas proteccionistas sin un objetivo concreto. Esa integración permitiría el acceso de a tecnologías de punta y a mejores prácticas productivas, así como a insumos y servicios de clase mundial, impulsando la competitividad económica internacional de esos países.

Para llegar a una experiencia de integración regional que permita el crecimiento económico sostenible del país es necesario no solamente políticas encaminadas a elevar la productividad y a aumentar la cuota exportadora, pero también en avanzar en el sentido de un cambio estructural en las economías latinoamericanas, por medio de inversión pública en la modernización de la estructura productiva e incentivos para investigación y desarrollo tecnológico. Este conjunto de retos abre un espacio para actualizar los mecanismos de cooperación e integración regional de Brasil y de México. El desarrollo de vínculos comerciales y de inversión más estrechos entre Brasil y México, las dos economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región, debería ser también un objetivo central de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina. (Lima y Zaclicever, 2013).

## **CONCLUSIONES**

El objetivo general de ese trabajo fue analizar los procesos históricos de desarrollo económico de América Latina, con especial énfasis a las experiencias vividas por Brasil y México en el desarrollo de sus industrias nacionales. Además, se buscó asociar los procesos de integración regional vividos en la década de 1990 con el nuevo orden internacional en el que la producción es cada vez más fragmentada. En ese sentido, fue posible analizar los procesos que llevaron a distintas formas de integración regional de Brasil y México, con enfoque en el impacto de esos procesos en el comercio exterior y desarrollo industrial de los dos países.

La importancia de estudiar el comercio exterior y el desarrollo industrial de Brasil y de México tiene como base las diversas teorías económicas, como la teoría estructuralista de Raul Prebisch y de Celso Furtado, que dan gran destaque a consolidación de industrias nacionales con alto valor agregado para el desarrollo económico de los países de América Latina, una vez que este sector es dotado de una capacidad impar de dinamizar la economía, difundir progreso técnico y científico, para crear empleos y proporcionar mayor resistencia a desequilibrios externos. El neoestructuralismo surge como una forma de adaptar el estructuralismo cepalino a una nueva realidad económica que cambiaría el mundo, principalmente dada la inestabilidad macroeconómica post agotamiento del sistema de Bretton Woods, en los años 1970, así como por la crisis de la deuda de los años 1980 y la crisis cambiaria de los años 1990 y 2000. De acuerdo con Fernando Fajnzylber, los países de América Latina deberían pasar por una nueva industrialización, basada en el binomio crecimiento y creatividad, e impulsada por la constitución en cada país de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, entendido como condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional. Sería necesario también propiciar una nueva forma de inserción internacional asentada en la construcción de una competitividad sistémica, mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas locales y la introducción del progreso técnico en toda su extensión. En ese sentido, Irma Adelman argumenta que la incapacidad de construir un modelo endógeno de industrialización en los países de América Latina agravó el

atraso económico de la región, no permitiendo su desarrollo pleno no sólo en términos económicos, sino también en sociales y políticos.

Para Manuel Castells, en la nueva orden internacional que surge con el desarrollo de la informática, el crecimiento económico y el ejercicio del poder pasaron a depender de la capacidad tecnológica de las sociedades y de los individuos, siendo el desarrollo tecnológico un elemento central de dicha capacidad. En este sentido, la capacidad tecnológica se convirtió en herramienta indispensable para un crecimiento económico sostenible y para la implantación efectiva de los procesos de reestructuración socioeconómica. Una de las consecuencias de la era de la informática es que permite la dispersión de las diferentes etapas involucradas en la producción de determinado bien, en diferentes países. De especial importancia fue su papel al permitir la formación de redes como modo dinámico de organización de la actividad productiva, lo que transformó todos los dominios de la vida social y económica.

La expansión de las cadenas globales de valor fue acelerada a partir de la década de 1980 por la apertura comercial y por la integración productiva y se relanza a un nivel superior con la propagación del internet y las reformas estructurales de los años noventa. Esta integración tiene como eje la ampliación de la fragmentación de la producción en unidades o procedimientos distintos y la articulación de las unidades productivas a través de las cadenas globales de valor. En líneas generales, la configuración de las cadenas globales de valor intensificó los flujos de comercio internacional de bienes intermedios y del comercio intra e interfirma, donde los países desarrollados se especializaron en actividades de mayor valor agregado, como producción de piezas y componentes, o en actividades de creación del producto, tales como diseño e investigación y desarrollo (I & D); mientras que los países en desarrollo pasaron a actuar en la producción de productos manufacturados, tanto en actividades de procesamiento como en el montaje del producto final, en virtud de las significativas economías de escala.

Acuerdos comerciales expresan y permiten la reproducción del proceso de fragmentación de la producción y son relevantes para la confección de

determinadas redes productivas. En un mundo en el que la producción es desintegrada verticalmente y un bien atraviesa múltiples fronteras en el proceso, la distancia geográfica y los acuerdos comerciales influyen en los costos de producción de los bienes finales. Si, por un lado, la búsqueda de ventajas comparativas según las etapas del proceso productivo --y no más del conjunto del proceso productivo-- es una fuerza incentivadora de los flujos de comercio, los costos comerciales son inhibidores de éstos. En este sentido, los acuerdos comerciales contribuyen a la reducción de los costos asociados al creciente intercambio entre los países y la integración regional puede fomentar la participación de los países en las cadenas globales de valor al abaratar las transacciones intrarregionales, incluso incentivando la construcción de cadenas regionales de valor

Proyectos de integración regional ocurren en América Latina desde la década de 1960 por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), así como el Pacto Andino en los años 1970 y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en los años 1980. Entretanto, los procesos de integración regional se fortalecen en los años 1990 en su mayoría como consecuencias de políticas neoliberales que orientaron en su base las políticas económicas adoptadas en México y Brasil en el contexto del Consenso de Washington. Había la expectativa que estas políticas podrían solucionar graves problemas enfrentados en la década de 1980 con la crisis de la deuda externa por la gran mayoría de países latinoamericanos. Por lo tanto, en la década de 1990, en un contexto de fuerte influencia de ideologías neoliberales en los gobiernos latinoamericanos y del surgimiento de un nuevo orden económico internacional, la integración aparece como un “nuevo regionalismo” y constituye una nueva estrategia de desarrollo para las economías de América Latina en un nuevo orden económica internacional.

El Mercosur fue un Acuerdo inicialmente firmado entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en 1991 (con posterior adhesión de Venezuela como miembro efectivo en 2012), con el objetivo de crear un mercado común que permitiría ampliar la



capacidad competitiva de los países sudamericanos en un contexto de liberalización comercial y globalización. Su principal característica es que constituye una asociación entre países en vías de desarrollo con capacidades comerciales complementarias, así como similares. Su desarrollo todavía está en proceso de fortalecimiento, pero se consolida como uno de los principales acuerdos de integración regional del mundo entre países en vías de desarrollo.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representó un acuerdo histórico al incluir, en un mismo acuerdo de libre comercio, naciones desarrolladas, como Estados Unidos y Canadá, y un país en vías de desarrollo, como México. El Tratado entró en vigor en 1994 y se consolidó como el principal acuerdo al cual se asociaría México, teniendo papel determinante en su economía y desarrollo económico hasta nuestros días. Dentro de esta nueva estrategia, el TLCAN fue visto como un vehículo para impulsar el crecimiento económico de México, como plataforma de exportación para los Estados Unidos, donde la rápida expansión del sector manufacturero mexicano estimulada por las exportaciones de productos intensivos en mano de obra barata llevaría al resto de la economía doméstica a una trayectoria de crecimiento alto y persistente. Sin embargo, un rasgo en este proceso fue el desmantelamiento de la política industrial. En este sentido, el gobierno transfirió su foco principalmente a la política comercial, reduciendo la inversión pública en la industria nacional como un todo. Solamente el programa de maquila se fortaleció como instrumento de promoción de exportaciones.

En América Latina todavía predomina un patrón de especialización basado en ventajas comparativas estáticas, es decir, recursos naturales y mano de obra barata, sin evidenciar grandes avances en los procesos de cambio estructural, ocasionando dificultades tanto para defender su posición “real” en la cadena como para incorporar mayores niveles de valor agregado. Por lo tanto, al analizar los procesos de integración regional de Brasil y de México, es posible identificar la marcada heterogeneidad en la inserción de los dos países en las redes internacionales de producción, con dos patrones claramente diferenciados: México

con su mayor vinculación con los Estados Unidos y Brasil con una orientación marcada hacia redes de producción subregionales aun incipientes, con especial importancia para el Mercosur.

En ese sentido, Brasil se muestra en el comercio mundial como proveedor de insumos para la producción de otros bienes, es decir, de bienes intermedios de baja tecnología y capacidad de fragmentación en su producción, lo que genera vínculo hacia adelante en la cadena productiva, reflejado en un bajo contenido relativo de insumos importados en su exportación y, consecuentemente, en una mayor incorporación de valor agregado doméstico. Ya en el comercio intraregional, en especial con el Mercosur, Brasil se muestra como exportador de bienes manufacturados de media a media-alta intensidad tecnológica. Vale resaltar que las exportaciones brasileñas de autopartes, componentes y bienes de capital son más importantes en el caso de las ventas para los países del Mercosur y el resto de la América Latina que para los demás socios comerciales de Brasil, lo que indica que la articulación productiva del país es mayor con el Mercosur que con otros países del mundo. Sin embargo, a pesar de contribuir al aumento de la intensidad tecnológica de las exportaciones, el comercio de productos de la cadena automotriz consiste en un proceso de especialización productiva vinculada a las ventajas comparativas ya desarrolladas durante décadas en Argentina y Brasil, es decir, no es necesariamente resultado de un conjunto de innovaciones, de la expansión del aprendizaje y de la calificación de la fuerza laboral. La evidencia en este sentido es el hecho de que prácticamente no hubo un aumento significativo de las exportaciones intensivas en tecnología en otros sectores, excepto de la industria aeronáutica en Brasil y de algunos productos químicos finos en Argentina en los últimos tres años.

En el caso de México, en cambio, se observa una mayor especialización vertical y, por consiguiente, un menor contenido de valor agregado doméstico en las exportaciones, lo que reflejaría la mayor integración de este país en eslabones de la cadena productiva que involucran actividades de ensamblado de bienes finales que incorporan escaso valor agregado, es decir, mayores vínculos hacia atrás que

hacia adelante en la cadena. En ese sentido, el grado de integración a las cadenas globales de valor mostrado por la participación de partes, componentes y bienes de capital en los flujos de importaciones y exportaciones de México revelan una inserción del país en las cadenas globales superior al de los demás países de América Latina. Sin embargo, estos indicadores pueden crear una impresión equivocada acerca del grado de dinamismo de la industria mexicana. Es cierto que las exportaciones mexicanas se concentran en bienes de alto contenido tecnológico y la participación de partes, componentes y bienes de capital en los mercados de comercio es importante. No obstante, además de ser una producción extremadamente concentrada en pocos productos, la maquila mexicana presenta bajo valor agregado doméstico y bajo grado de encadenamiento con respecto al resto de la economía

Las estrategias de integración regional de Brasil y México siguieron caminos distintos, puesto que México se asoció con dos grandes economías mundiales como Estados Unidos y Canadá en una zona de libre comercio, mientras que Brasil se asoció con países sudamericanos con menor nivel de desarrollo económico, en una unión aduanera. Sin embargo, los procesos de integración impactaron las dos economías tanto de manera positiva como negativa principalmente con relación al comercio exterior regional y el desarrollo industrial, pero en ambos casos no logró desarrollar el sector de industria nacional de alto valor agregado, aspecto que se pone como un obstáculo al desarrollo sostenible de largo plazo tanto de Brasil como de México.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ADELMAN, I. **Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones en política.** *In:* Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva. Banco Mundial, 2002.

AMANN, J.C; OPPITZ, M.D.W; BARBOSA, V. K. **Brasil e OCDE: aspectos econômicos e a relevância do bloco para o país.** Revista Estudos do CEPE, Santa Cruz do Sul, n39, p.107-138, jan./jun. 2014

ANGELIS, J.; PORTA, F. **Condições para a integração produtiva no Mercosul: uma análise a partir do estudo dos fluxos de comércio bilaterais.** *In:* Perspectivas para a integração da América Latina. Walter Antonio Desiderá Neto, Rodrigo Alves Teixeira (Orgs.) Brasília: IPEA, 2014.

AREND, M. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária.** Tese (Doutorado em Economia), UFRGS, Porto Alegre, 2009.

BALASSA, B. **El comercio intraindustrial y la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial.** Integración latinoamericana, vol. 4, Buenos Aires, 1979.

BANDEIRA, L. A. M. **O Brasil e a América do Sul.** *In:* ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

BAUMANN, R. **Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity.** Brasília: CEPAL, 2010.

BAUMANN, R. **O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica.** Texto para Discussão, n. 1627. Brasília: Ipea, 2011.

BEKERMAN, M.; RIKAP, C. **Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil.** Revista CEPAL, Nº 100 (LC/G.2442-P), Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

BEKERMAN, M.; DALMASSO, G. **Políticas productivas y competitividad industrial: el caso de Argentina y Brasil.** Revista de Economía Política, vol. 34, nº 1 (134), pp. 158-180, janeiro-março/2014.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J.A. **El desarrollo económico de América Latina desde la independencia.** México: FCE, 2013.

BENAVENTE, J. M. **Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?** (Serie macroeconomía del desarrollo, n. 3), Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

BIELSCHOWSKY, R. **Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña.** Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados. Santiago de Chile, 1998.

BIELSCHOWSKY, R. **Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo.** Revista de la CEPAL 88. Abril, 2006.

BIELSCHOWSKY, R. (org). **Sesenta años de la CEPAL:** textos seleccionados del decenio 1998-2008. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BUZO, R. **La integración de México al mercado de América del Norte.** UAM Azcapotzalco: México, 1997.

CÁRDENAS, E. **El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días.** México, FCE, El Colegio de México, FHA, 2015.

CÁRDENAS, E. **Industrialización y Estado en América Latina: la leyenda negra de la posguerra.** México, FCE, 2003.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio.** SP: Brasiliense, 10ª. Ed., 1998.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZZO, L. G. **Reflexões sobre a crise atual.** In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (org.) Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. Volume I, SP: Brasiliense, 4ª. Ed., 1998.

CAPDEVIELLE, M. **Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México.** In: CIMOLI, M. (Ed.). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. Santiago do Chile: CEPAL/BID, 2005.

CAPDEVIELLE, M. **Composición tecnológica de la industria manufacturera mexicana.** In: ABOITES, J.; DUTRENIT, G. (Coord.). *Innovación, Aprendizaje y Creación de Capacidades Tecnológicas.* México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Miguel Angel Porrúa Ed., 2003.

CASTELLS, M. **La era de la información.** Ed. Alianza. 1997.

CASTILHO, M. **A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise da estrutura de comércio exterior brasileiro.** In: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional.* 1. ed. Brasília: Ipea, 2010.

CASTILHO, M. **Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI?** Texto para discussão 1705 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, jan/2012.

CEPAL. **Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas.** Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. Bárcena, A; Prado, A. (Editores), Libros de la CEPAL, n°132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

CEPAL. **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017.** Santiago de Chile, Chile, 2017.

COSTA, D. A América do Sul: o destino do Brasil. *In: SARTI, Ingrid et al.* (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** Rio de Janeiro, 2013.

DE LA PEÑA, S.; AGUIRRE, T. **De la revolución a la industrialización.** Colección Historia Económica de México. *In: Enrique Semo* (Coord.), UNAM, México, 2006.

DICKEN, P. Global Shift. **Mapping the Changing Contours of the World Economy.** The Guilford Press, Nueva York, 2015.

DURÁN, J.; LO TURCO, A. **El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador.** Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?, M.I. Terra y J. Durán Lima (coords.), serie Red Mercosur, n. 18, Montevideo, agosto, 2010.

DUSSEL PETERS, E. **Integration and polarization: Mexico's economy since 1988.** *In: PUNZO, L.; ANYUL, M. P.* (Org.). Mexico beyond Nafta: perspectives for the European debate. Londres: Routledge, 2001.

ERTEN, B.; OCAMPO, J. **Super Cycles of Commodity Prices Since the Mid Nineteenth Century.** United Nations DESA Working Paper n. 110, 2012.

FAJNZYLBBER, F. **Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización.** Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1990.

FAJNZYLBBER, F. **La industrialización trunca de América Latina.** México: Nueva Imagen, 1983.

FERRAZ, M.B. **Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula.** *In: Planejamento e políticas públicas*, n. 32, jan./jun. 2009

FLÔRES, R. **A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas.** *In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M.* (Org.). Integração produtiva: caminhos para o Mercosul. Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI. Brasília: ABDI, 2010.

FREITAS, V.R.A. **Brasil e México: suas confluências e divergências nas estratégias de inserção à economia internacional.** Anais do 33º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu/MG, out. 2009.

FREITAS, V.R.A. **As estratégias de inserção na economia internacional do Brasil e do México: o MERCOSUL, o Nafta e a política externa.** Dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP. São Paulo, 2011.

FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O.; PALMA, J. **As economias latino-americanas, 1950-1990.** In: BETHELL, L. História da América Latina: a América Latina após 1930 – economia e sociedade. Edusp: São Paulo, 2002.

FUJIGAKI CRUZ, E. **Pensamiento sobre la industria en México. Apuntes desde la historia económica.** Facultad de Economía, UNAM, México, 2015.

FUJIGAKI CRUZ, E. **Periplo industrial: 1940-1960. Una ojeada al surgimiento de algunas ramas,** en María Eugenia Romero Sotelo, La industria mexicana y su historia. Siglos XVIII, XIX y XX, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

FUJII-GAMBERO, G.; CERVANTES-MARTÍNEZ, R. **Indirect Domestic Value Added in Mexico's Manufacturing Exports, by Origin and Destination Sector.** Working Paper No. 760, Levy Economics Institute of Bard College, 2013.

FURTADO, C. (1978) **Criatividade e dependência na civilização industrial.** 3ª ed. Companhia das Letras. São Paulo, Brasil, 2008.

FURTADO, C. (1969). **A economia latino-americana.** Ed. Companhia das Letras. Brasil, 2007.

FURTADO, C. (1961). **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Coleção Economia Política e Desenvolvimento. Contraponto Editora. Brasil, 2009.

FURTADO, C. (1959). **Formação econômica do Brasil.** Ed. Companhia das Letras. Brasil, 2007.

GARCÍA, A. TLCAN 20 años ¿**Celebración, desencanto o replanteamiento?** UNAM, 2014.

GEREFFI, G. **The organization of buyer-driven global commodity chains: how us retailers shape overseas production networks.** In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Org.). Commodity chains and global capitalism. Londres: Praeger Publishers, 1994.

GEREFFI, G. **Global Production Systems and Third World Development,** 1995.

GEREFFI, G.; STURGEON, T. **Global value chains and industrial policy: the role of emerging economies**. In: ELMES, D.; LOW, P. (Org.). *Global value chains in a changing world*. Geneva: World Trade Organization, 2013.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Elsevier editora. Brasil, 2005.

GLYN, A. HUGHES Y A. LIPIETZ. **The Rise and Fall of the Golden Age**. University of Cambridge. 1988.

GRITSCH, M. **The Nation-State and Economic Globalization: Soft Geo-politics and Increased State Autonomy?** *Review of International Political Economy*, 2005.

GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J. **Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products**. New York: Wiley, 1975.

GUILLEN ROMO, H. **Las crisis: de la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI**. Editorial Era, México, 2013.

GUTIERREZ, R. **El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo**. TLCAN 20 años ¿Celebración, desencanto o replanteamiento? In: Arturo Oropeza García (Coord.). Primera edición, UNAM, México, 2014.

HABER, S. **Cómo se rezagó la América Latina**. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

HAKIM, P. **Brasil e México: duas maneiras de ser global**. *Revista Política Externa*, vol. 10, nº 4. São Paulo, mar./abr./mai. 2002.

HERNÁNDEZ, G.E. **Boletín OXFAN. Desigualdad extrema en México**. Concentración del poder económico y político. OXFAN, México, junio, 2015.

HIRSCHMAN, A. **Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo**. *El trimestre Económico*, n.188. Instituto de Estudios Avanzados. México, 1980.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad. Luzes e sombras do Brasil atual**. Buenos Aires, dez. 2010.

IBARRA, C.A. **México: la maquila, el desajuste monetario y el crecimiento impulsado por las exportaciones**. *Revista CEPAL* 104, agosto, 2011.

KUPFER, D. **Política industrial**. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, dez. 2003.



KUPFER, D. **Tecnologia e emprego são realmente antagônicos?** In: SICSU, J.; DE PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

KUPFER, D; HASENCLEVER, L. (Org.) **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. 2 Ed. Elsevier Ed. Ltda. Brasil, 2012.

LALL, S. **The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98**. Taylor and Francis Journals, Oxford Development Studies, v. 28, n. 3, 2000.

LIMA, J.D; ZACLICEVER, D. **América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor**. Serie Comercio Internacional 124 – CEPAL. Chile, 2013.

LÓPEZ, R.V. **Inserción global, desarticulación y competitividad en el sector electromecánico de México: un análisis estructural**. Revista CEPAL 114, diciembre 2014.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, SP, 2007.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. **Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions**. The Latin Americanist. 2012.

MARICHAL, C. **Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008**. Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Debate, 2010.

MARTÍNEZ, Y. O. **Balances y perspectivas del desarrollo de las industrias mexicanas maquiladora y automotriz**. El TLCAN veinte años después. Reporte CESOP, núm. 82, febrero de 2015.

MATTEI, L.; SANTOS JR, J. A. **Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada**. Revista de Economia, Ed. UFPR, v. 35, n. 1, ano 33, p. 93-115, jan./abril 2009.

MEDEIROS, C. **Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul**. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI. Brasília: ABDI, 2010

MORENO-BRID, J.C.; ROS BOSCH, J. **Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica**. FCE, México, 2010.

MORENO-BRID, J.C. **Economic Development and Industrial Performance in Mexico post-NAFTA**. Taller Nacional sobre “Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas”. Ciudad de México, abril, 2007.

MORENO-BRID, J.C.; SANTAMARÍA, J.; VALDIVIA, J.C.R. **Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA**. Serie Estudios y Perspectivas. Economic Development Unit, CEPAL. México, DF, 2005.

MORENO-BRID, J.C.; SANDOVAL, J.K; VALVERDE, I. **Tendencias y ciclos de la formación de capital y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015**. Serie estudios y perspectivas. CEPAL México, 2016.

MORENO-BRID, J.C.; BLECKER, R.; SALAT, I.; SANCHEZ, J. **Modernización del TLCAN y sus implicaciones para el desarrollo de la economía mexicana**. Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM, n.3, pp.249-297, México, 2018.

MORERA CAMACHO, C. **Transnacionalización de los grupos de capital financiero en México: límites y contradicciones**. In: GAMBINA, Julio (org.). La Globalización Económico-financiera. Su impacto en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. **Cadeias de valor baseadas em recursos naturais e upgrading de empresas e setores: o caso da América do Sul**. Breves Cindes, n. 9. Rio de Janeiro: Cindes, 2008.

NARDO, A.P.V. **Comportamento da balança comercial brasileira com o Mercosul por pauta de intensidade tecnológica do produto no período de 1994 a 2009**. Boletim de Economia e Política Internacional – Número 5 – DEINT – IPEA – Brasil, Jan-Mar/2011.

NEGRI, J.A. **A cadeia de valor global da indústria automobilística no Brasil**. La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor. Serie Red Mercosur, Nº 19, Montevideo, 2010.

NONNEMBERG, M.J.B.; MESENTIER, A. **A criação do Mercosul contribuiu para aumentar a intensidade tecnológica das exportações da região?** Texto para discussão 1644 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, ago/2011.

NONNEMBERG, M.J.B. **Integração produtiva, fragmentação da produção e evolução do Comércio Internacional: como evoluíram os países da Ásia e América Latina?** Texto para discussão 1905 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, dec/2013.

OCAMPO, J. **La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica**. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

OLIVEIRA, E.F. **Relações comerciais entre Brasil e México.** Monografía Departamento de Economía, UNICAMP. Campinas/SP, 2009.

ORTIZ WADGYMAR, A. **Introducción al comercio exterior de México: ¿proteccionismo o librecambismo?** Editorial Nuestro Tiempo, 4ª Edición, México, 1993.

PENÃ, F. **Los grandes objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común).** Apresentação no Seminário 15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas. Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27 e 28 de março de 2006.

PREBISCH, R. (1949). **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais.** In: Bielschowsky (Org.), Cinquenta anos de pensamento da CEPAL, vol. 1. Ed. Record, Rio de Janeiro, 2000.

PUYANA, A; ROMERO, J. **¿Informalidad o dualismo en las manufacturas mexicanas?** In: Perfiles latinoamericanos, numero 41, enero – junio, 2013, pp. 143-177. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, UNAM, México.

ROCHA, A. **La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional?** Revista Sociologías, ano 8, nº 16. Porto Alegre, 2006.

ROMERO, I. **Impacto asimétrico de la crisis global sobre la industria automotriz: Canadá y México comparados.** Perspectivas para o futuro. CEPAL México, 2011.

ROMERO SOTELO, M.A. **La industria mexicana y su historia.** Siglos XVIII, XIX y XX. Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

SALAZAR, J.A.C. **Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN.** Economía Informa, 407, noviembre - diciembre, 2017, UNAM, México.

SANTOS, J.C. **A política industrial de Brasil e México: história e análise comparada (1930-1982).** Tesis maestría. UFRGS, Brasil, 2015.

SARAIVA, M. G. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto. Análise de conjuntura OPISA,** Rio de Janeiro, 2010.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. **Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul.** Revista brasileira de política internacional. Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009.

SEN, A. **¿Cuál es el camino del desarrollo?** Comercio exterior. Vol. 35, Núm.10, México, 1985.

TAVARES DE ARAUJO JR, J. **Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro.** Revista Brasileira de Comércio Exterior, No 115, abril-junio, 2013.

THORP, R. **América latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial.** FCE, México, 1988.

TORRES, I.G. **Acordos de livre comércio, desnacionalização e sistemas financeiros: os casos do Brasil, Chile e México.** Tese de doutorado Departamento de História, UnB, Brasília, 2006.

URQUIDI L. Víctor. **Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930- 2005).** México, FCE, CM, 2005.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VEIGA, P.M; RIOS, S.P. **Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil.** Texto para discussão 2069. Brasília: IPEA, 2015.

WEISBROT, M.; LEFEBVRE, S.; SAMMUT, J. **¿EI TLCAN ayudó a México? Una valoración tras 20 años.** Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, 2014.