

---

# *El guardián de la influencia: el Estado mexicano y la agroindustria en las negociaciones del TLCAN*

\*\*\*\*\*

LEONARDO MARTÍNEZ Y BEN ROSS SCHNEIDER \*

La negociación y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México es, probablemente, la política económica más importante de ese país en la última década. Aunque el acuerdo marcó, en realidad, la culminación de un programa de apertura comercial puesto en marcha a mediados de la década de los ochenta, llevó la reforma hacia nuevos niveles: significó la apertura completa de los sectores más protegidos, como la agricultura; agudizó los efectos de la redistribución propios de la liberalización comercial, e introdujo reformas neoliberales al asentarlas en un acuerdo internacional.

Durante sus primeros siete años, el TLCAN ha permitido que América del Norte se integre mucho más rápida y profundamente de lo que habían predicho incluso sus más fuertes adeptos. Pero, aunque la literatura acerca del tema ha aumentado con rapidez en los últimos años, la historia de las negociaciones está aún incompleta. Es necesario hacer un análisis empírico más detallado no sólo para comprender la nueva dirección del desarrollo de México, sino también para contribuir al análisis comparativo de la integración regio-

---

\* Leonardo Martínez es profesor en la Universidad de Oxford, y Ben R. Schneider en la Northwestern University. Correos electrónicos: leonardo.martinez@magdalen.oxford.ac.uk; brs@northwestern.edu.

Este artículo se recibió en noviembre de 2000 y fue aceptado para su publicación en enero de 2001. Otra versión de este documento se publicará simultáneamente en la revista *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Traducción del inglés de Alicia Ramos Castillo.

nal, que se ha convertido en un factor político de suma importancia para el resto de América Latina y muchos países en vías de desarrollo.<sup>1</sup>

Nuestro análisis empírico de la política de reforma comercial en la agroindustria también tiene implicaciones teóricas importantes. El argumento que desarrollamos sustenta que dos de los marcos que se han usado ampliamente para explicar la reforma comercial son inadecuados, y apuesta a favor de una visión más compleja e interactiva de las relaciones empresas-gobierno durante las negociaciones que preceden la apertura comercial.

Los economistas políticos han utilizado dos enfoques para entender la política de la reforma comercial. Uno considera que es dirigida, en primera instancia, por los actores del Estado. Por ejemplo, la explicación que ofrece Blanca Heredia (1996) sobre la reforma comercial en México durante la década de los ochenta, se centra principalmente en el clima económico internacional y en los conflictos al interior de la burocracia entre las elites gubernamentales que propugnaban por diferentes grados y métodos de apertura comercial (comercio controlado frente a libre comercio). Asimismo, la mayoría de los análisis sobre la integración comercial en el Mercosur (Burrell y Cason, 2000; Manzetti, 1994) y el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) (Giacalone, 1999) realzan el papel de los líderes de Estado en ejercer presión en las negociaciones regionales.<sup>2</sup>

Un segundo enfoque teórico concibe la reforma comercial como el producto de las dinámicas del sector privado, además de considerarla como un conjunto con otros efectos económicos y políticos. En este enfoque social, el Estado aparece como un receptor pasivo, y la política resulta de la contienda entre grupos, en especial entre las empresas, dentro de la sociedad. El grupo social que impulsa la reforma política varía según el autor. Frieden (1991), por ejemplo, sostiene que la especificidad de los activos (la medida en que las inversio-

<sup>1</sup> Para encontrar análisis recientes y bibliografías completas sobre el TLCAN, véanse Wise (1998) y Thacker (2000). Los análisis de la integración regional son escasos pero están aumentando: por ejemplo, Wise (1999), Giacalone (1999), Burrell y Cason (2000), Thomas y Tétreault (1999), y Schneider (2000).

<sup>2</sup> Para mayor información sobre el enfoque estadista en la literatura sobre la reforma estructural en los países en vías de desarrollo, véanse Williamson y Haggard (1994), Bates y Krueger (1993), y Waterbury (1992).

nes se dedican a un área específica) determina las preferencias de las empresas con respecto a la política comercial, y los países que cuentan con muchas empresas importantes con activos específicos tienden a tener políticas proteccionistas. En cuanto a la política de acuerdos comerciales regionales, Milner (1997) afirma que el factor clave que motiva a las empresas a apoyar la integración regional es el aumento de los rendimientos a escala. Las firmas e industrias con rendimientos incrementales a escala presionan a los gobiernos para que éstos firmen acuerdos regionales de comercio que expandan los mercados que ellos pueden explotar. Los gobiernos muestran, otra vez, gran pasividad: responden a las firmas que apoyan la integración y negocian acuerdos en su beneficio.<sup>3</sup>

Estamos convencidos de que ninguno de los dos modelos, ni el estadista ni el social, puede explicar por sí solo la reforma comercial en el sector agroindustrial mexicano. Tanto el poder del Estado como la influencia de las empresas contribuyeron al resultado final y determinaron el nivel de acceso que cada sector agroindustrial disfrutó durante las negociaciones.<sup>4</sup> Nuestra explicación resalta el papel del gobierno como regulador de las relaciones empresarios-Estado, y como negociador en el plano internacional, pero también argumenta que el Estado fue susceptible, aunque no cautivo, a ciertas preferencias empresariales, especialmente las de los sectores que podían proporcionar al gobierno información y promesas verosímiles de exportación. El Estado funcionó como un “guardián” de influencias, que al controlar las vías de representación y comunicación, permitió participar en el proceso de negociación a las industrias más aptas para satisfacer sus necesidades de información y exportación, y excluyó a sectores considerados “retrogrados”. El Estado no fue un receptor

<sup>3</sup> Milner hace referencia a tres aspectos, tales como el impuesto de arancel que incumbe a funcionarios estatales exclusivamente, pero también para la mayor parte de los políticos que tienen interés en la reelección y, por lo tanto, son receptivos a los deseos de las empresas. La investigación de Milner se centra en varios sectores de Estados Unidos; sectores tales como el de las telecomunicaciones y el de los automóviles tienen rendimientos a escala en aumento; los de la industria textil y la agricultura no los tienen. En otras áreas políticas, como las reformas orientadas al mercado, la liberalización financiera y la autonomía de la banca central, la movilidad del capital es la característica clave para explicar las variaciones entre países. Véanse, por ejemplo, Maxfield (1997) y Mahon (1996).

<sup>4</sup> Nuestro argumento se basa en Shafer (1994) y Thacker (2000), como se analizará enseguida, con agregados importantes.

pasivo de las preferencias de las empresas, sino que reguló el acceso (e indirectamente, la influencia) de las empresas y favoreció a algunos sectores y a otros no. Por otro lado, no simplemente ignoró a los empresarios e impuso sus preferencias comerciales; el gobierno necesitaba del sector empresarial para negociar un acuerdo muy complejo y por eso incorporó institucionalmente a los empresarios, aunque de una forma desigual.

El enfoque de este artículo son las relaciones entre los empresarios organizados dentro de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y los representantes del gobierno que negociaban el TLCAN con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. La COECE es una asociación voluntaria de empresas creada *ad hoc* por insistencia del gobierno mexicano. Fue diseñada especialmente para facilitar la comunicación entre empresas y gobierno durante las negociaciones del TLCAN, aunque el organismo también se usó recientemente para las negociaciones del tratado de libre comercio con la Unión Europea.

El enigma empírico que motiva este artículo es el hecho de que las agroindustrias mexicanas representadas en la COECE gozaron de niveles diferentes de acceso e influencia durante las negociaciones. Estudiamos cinco agroindustrias: vinatera, cervecera, azucarera, chocolatera, y de alimentos enlatados y conservas. Las primeras tres disfrutaron de excelente acceso al gobierno, quedaron satisfechas con el resultado de las negociaciones (de acuerdo con entrevistas a sus representantes) y, en general, se beneficiaron con periodos relativamente largos de desgravación, incluso si, como en el caso de la cerveza, ya eran muy competitivos en los mercados internacionales. Las empresas chocolateras y de conservas, por otro lado, se sintieron excluidas, marginadas, y hasta amenazadas por la intensa competencia de los productos importados. Nuestra variable dependiente es el nivel de acceso que gozó cada industria a los negociadores gubernamentales. Nuestras variables independientes son, primero, la capacidad de cada industria para proporcionar al gobierno la información necesaria para forjar una estrategia comercial, lo que implica la capacidad de crear y dar a conocer una postura de negociación coherente (que, a su vez, depende de la concentración industrial y la naturaleza de las asociaciones de la industria), y segundo, las expectativas del gobierno sobre el potencial de exportación de cada industria.

CUADRO 1. PERIODOS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA,  
NIVELES DE ACCESO Y NIVELES DE SATISFACCIÓN

<i>Industria</i>	<i>Periodo de desgravación (en años)</i>	<i>Nivel de acceso a negociadores oficiales gubernamentales</i>	<i>Nivel de satisfacción con las disposiciones del TLCAN</i>
Vino	5-10	Alto	Alto
Cerveza	10	Alto	Alto
Azúcar	15*	Alto	Alto
Alimentos conservados	0-10	Moderado	Bajo
Chocolate	7	Bajo	Bajo

\* Sujeto a cuota especial (véase la sección acerca del azúcar).

Los parámetros de "acceso" y "satisfacción" provienen de entrevistas con representantes de empresas (véanse la nota al pie número 5 y los análisis de casos más adelante).

Nuestra explicación a la variedad de niveles de acceso a los negociadores se expone en tres pasos. Primero, la siguiente sección proporciona un contexto sobre el sector agroindustrial en México. Segundo, elaboramos nuestra discusión teórica sobre las fuentes de poder del Estado y las empresas, y sobre los términos de su interacción en el contexto de las negociaciones del TLCAN. Por último, ofrecemos un análisis empírico de los cinco sectores.

#### EL TLCAN Y LA AGROINDUSTRIA MEXICANA

Utilizamos el término "agroindustria" para referirnos al grupo de empresas que producen algún artículo alimenticio que requiere un proceso de refinamiento o procesamiento y que utiliza uno o varios productos agrícolas como insumos principales: cebada (cerveza), cacao (chocolate), caña de azúcar (azúcar), uvas (vino), así como frutas y verduras (conservas).

Hay numerosas razones empíricas y teóricas para centrarse en la agroindustria mexicana. Entre los variados estudios que se han realizado sobre el TLCAN, en especial los del subgrupo de análisis político, casi todos se concentran

en la industria y la agricultura (Thacker, 1999 y 2000; Biddle y Milor, 1999; Johnson, 1998). A la fecha no hay un análisis de economía política sobre la participación de la agroindustria en las negociaciones del lado mexicano, a pesar de que los arquitectos del Tratado veían gran ventaja comparativa para México en algunos sectores de la agroindustria, así como grandes desventajas para algunos de los sectores que sufrirían enormes pérdidas por la apertura comercial. Las agroindustrias requieren análisis más complejos que muchos otros sectores porque la reducción y eliminación de barreras comerciales las afectan a través de complejos vínculos dinámicos en la cadena de producción. Por lo tanto, en muchas agroindustrias es más difícil deducir *a priori* las preferencias de las empresas con respecto al TLC.

La COECE tenía dos grupos de trabajo en la agricultura: uno reservado a los productores de alimentos básicos, y el otro para la agroindustria.<sup>5</sup> Para hacer un análisis más profundo, elegimos cinco de las quince agroindustrias del segundo grupo de trabajo de la COECE. Estos casos varían junto con las variables dependientes e independientes relevantes para este estudio. A pesar de que la muestra no es aleatoria, es bastante representativa. Los casos se agrupan en los extremos de variables tales como competitividad, concentración, organización y acceso. El cuadro 1 muestra las industrias estudiadas, el periodo final de desgravación acordado en el TLCAN, el nivel de acceso a negociadores gubernamentales reportado por los representantes de cada industria en la COECE, y su nivel de satisfacción con el resultado final del acuerdo comercial.<sup>6</sup>

Los resultados de este cuadro se relacionan con características de cada sector, sobre todo con la capacidad de dar al gobierno información coherente y

<sup>5</sup> Las industrias representadas en el grupo de trabajo de la agroindustria en la coece fueron la azucarrera, cervecera, los molinos de harina, pan, carnes procesadas, café, alimentos enlatados y conservas, galletas y pastas, productos lácteos, alimentos básicos, maíz, dulces y chocolates, vinos y uvas, alimentos balanceados y arroz.

<sup>6</sup> Los datos empíricos para este estudio se obtuvieron de archivos de investigación y de entrevistas. Entrevistamos a un representante de cada sector en la COECE durante las negociaciones del TLCAN. Estas entrevistas se llevaron a cabo en el verano de 1998 y todas siguieron el mismo formato y constaron de las mismas preguntas. Asimismo, entrevistamos a funcionarios gubernamentales asociados directamente con la COECE y con las negociaciones del sector agroindustrial. Estas entrevistas se adaptaron a la posición y las responsabilidades de cada funcionario con respecto a la COECE, y se realizaron entre 1996 y 1998 en la Ciudad de México.

oportuna sobre la industria y su posición frente al Tratado, así como con la capacidad de adaptación de cada sector a una economía abierta. Los sectores con mayor capacidad en estas dos dimensiones tendían a estar más concentrados y mejor organizados, y a ser más capaces de competir y adaptarse en una economía mexicana abierta. Al final, las industrias más aptas para sacar provecho del libre comercio (en sus propias expectativas) fueron también las que recibieron acceso preferencial a los negociadores del gobierno y las que se pronunciaron más a favor del TLC. Los sectores con mayores posibilidades de pérdida (los que presentaban fragmentaciones internas y dificultades para ajustarse a una economía abierta) quedaron marginados de la mesa de negociaciones y con la impresión de que su voz no se tomó en cuenta.

#### RELACIONES EMPRESAS-GOBIERNO EN UN MARCO MODIFICADO DE SECTORES

##### PREFERENCIAS Y CAPACIDAD DEL ESTADO

Nuestro marco teórico se basa en el trabajo de Michael Shafer y Strom Thacker, y se concentra en dos grupos de variables independientes para explicar el acceso variable reportado por los representantes de los sectores agroindustriales estudiados.<sup>7</sup> El primer conjunto de variables se refiere a la capacidad del Estado para promover la reestructuración.<sup>8</sup> La capacidad *absoluta* del Estado, se-

<sup>7</sup> Un marco teórico comúnmente utilizado para estudiar las negociaciones comerciales es el de "juegos de dos niveles" de Robert Putnam. Este enfoque ha sido aplicado al TLCAN, generalmente para estudiar las relaciones empresarios-Estado en Estados Unidos. Nuestra razón principal para rechazar este marco teórico es que, aunque es útil para describir la situación de los negociadores gubernamentales, atrapados entre dos "tableros de ajedrez", el modelo no nos ofrece suficiente capacidad de explicación para entender la distribución de poder entre el gobierno y los empresarios. Tampoco nos ayuda a explicar las preferencias de los actores, que son consideradas como exógenas en el modelo. Además, el modelo supone que hay libre acceso y flujo de información entre los negociadores del gobierno y los jugadores en el "nivel doméstico". En los casos que presentamos aquí, es precisamente la ausencia del libre acceso y flujo de información entre negociadores y gobierno lo que nos empuja a preguntar cuáles fueron las dinámicas de poder durante las negociaciones.

El marco teórico de Putnam se encuentra en su trabajo de 1988. Para análisis de las relaciones empresarios-Estado durante las negociaciones del TLCAN en el sector agropecuario en Estados Unidos, véanse Orden (1994); Valverde (1997); Avery (1998).

<sup>8</sup> Otra cuestión es por qué los actores del Estado querían promover la reestructuración económica a tra-

gún Shafer, es el conjunto de recursos disponible para que el Estado ponga en práctica sus preferencias. Las fuentes de la capacidad del Estado mexicano eran la existencia de una elite tecnocrática unida, la habilidad de los actores del Estado para reestructurar los órganos burocráticos, y la capacidad del Estado para regular la representación y la comunicación con los grupos sociales. En estas dimensiones, el Estado mexicano fue muy fuerte, en especial si se le compara con otros países de la región (Heredia, 1996; Centeno, 1994; Haggard y Kaufman, 1995). Sin embargo, la capacidad *relativa* del Estado, segundo concepto de Shafer, depende de su relación con otros actores sociales, especialmente con las empresas. Cuando el Estado necesita recursos (información, dinero, votos o respaldo político), requiere que otros actores puedan y quieran proveer estos bienes. Los funcionarios del Estado, entonces, reciben incentivos para satisfacer las preferencias de esos grupos.

#### PREFERENCIAS E INFLUENCIA DE LAS EMPRESAS

El segundo grupo de variables comprende tanto las características del sector privado como sus preferencias e influencia. Hay dos aspectos cruciales en cuanto a las preferencias: el tipo (libre comercio o proteccionismo) y la articulación (consenso entre empresas y medios para presentar las preferencias a través de una cámara o asociación fuerte). El tipo de preferencias de un sector con respecto al comercio reside en la posición en el mercado y la medida de integración global. Los sectores que cuentan con experiencia en los mercados de exportación, con una posición fuerte en el mercado nacional y con acceso a capital extranjero, serán más aptos para obtener beneficios del libre comercio o, por lo menos, para adaptarse con mayor facilidad a un ambiente de mayor competencia.<sup>9</sup> Para Shafer, el tipo de preferencia puede deducirse de la especi-

vés de la reforma neoliberal. Este asunto se trata ampliamente en Centeno (1994), Maxfield (1990) y Heredia (1996).

<sup>9</sup> La afirmación que hace Milner de que el aumento de los rendimientos a escala es la clave para predecir la posición del sector dentro de la integración regional no se ve confirmada en nuestros casos. La cerveza parece beneficiarse con el aumento de rendimientos a escala en la mercadotecnia y distribución (aunque no en la producción). Sin embargo, el vino y el azúcar, otros sectores que apoyaron el TLCAN, no han obtenido aumentos significativos en los rendimientos a escala.



ficidad de los activos en inversiones anteriores. Para nosotros, depende más de la estrategia de la compañía. Retomaremos esta distinción más adelante. La articulación de las preferencias de sector depende en gran medida de la composición interna; un sector con muchas compañías, con pronunciadas desigualdades en el tamaño de las firmas, y con asociaciones empresariales grandes o fragmentadas tendrá dificultades para llegar a un consenso. Por otro lado, un sector con empresas similares y poco numerosas puede encontrar el consenso con mayor facilidad.

El poder estructural es la capacidad que tiene un sector para explotar la vulnerabilidad del Estado en virtud de su control de información, su competitividad y su capacidad para actuar de manera colectiva. Según Shafer, el factor más importante del poder estructural es la capacidad para obtener ingresos mediante la exportación. La teoría de Shafer funciona bien en países donde el sector líder de exportación genera una gran cantidad de ingresos para el gobierno (como la minería en Zambia y el té en Sri Lanka). Pero cuando no existe un sector exportador dominante, es más probable que las fuentes de influencia empresarial sean más complejas y varíen en contextos específicos. En el caso de la agroindustria mexicana, la influencia de las empresas dependía de la capacidad de satisfacer las necesidades de información que tenía el gobierno y de prometer exportaciones.

Para entender por qué la capacidad de proveer información varió tanto entre los sectores, debemos comprender primero que las negociaciones tuvieron tres niveles. Primero se realizaron las negociaciones al interior de la industria. En este nivel, las empresas se reunieron en sus respectivas cámaras de comercio e industria para realizar análisis sobre el sector y debatir el impacto potencial del TLCAN con objeto de preparar una posición oficial que representara los intereses de una mayoría, si no de la totalidad, de las empresas de dicho sector. En el segundo nivel, el sector comunicó su posición y proporcionó al gobierno información detallada acerca de la industria con el fin de que los negociadores oficiales pudieran elaborar una estrategia de negociación. En el tercer nivel, los representantes de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México negociaron las condiciones del acuerdo.

La efectividad de la recolección y comunicación de datos durante las negociaciones dentro del sector mismo juega un papel determinante en el desempeño del sector en sus relaciones con el gobierno en el segundo nivel de negociaciones. La capacidad de un sector para generar información de alta calidad en poco tiempo, que se pueda transmitir al gobierno se ve afectada, a su vez, por su estructura industrial. Los sectores con una alta concentración industrial (tales como los de la cerveza y el del vino en este estudio) son dominados por un número reducido de compañías o grupos que tienen subdivisiones y personal especializados. Dichas firmas tienen material y recursos humanos disponibles para elaborar análisis de la industria, preparar monografías para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), asignar representantes de tiempo completo con un alto grado de capacitación ante la COECE, y financiar el viaje de sus representantes durante las negociaciones. Por eso, conforme avanzaban las negociaciones, los representantes de las compañías más grandes llegaron a dominar las negociaciones de manera gradual, mientras que los representantes de firmas pequeñas o medianas que no tenían suficientes recursos ni experiencia técnica, quedaron fuera de las pláticas (Puga, 1994; Thacker, 1999). Este fenómeno se hizo evidente también en las negociaciones sobre agroindustria. Por ejemplo, un representante reportó que, debido a sus distintos niveles de experiencia y educación, la agroindustria estaba muchísimo mejor preparada que los productores primarios para defender sus intereses y ejercer influencia (entrevista a Morales, 1998).

En general, a las industrias de alta concentración y con empresas menos numerosas y más homogéneas les era más sencillo llegar a un consenso general frente a los retos del Tratado. Una de las principales causas de desacuerdo dentro de un sector, que encontramos en nuestros casos, era la diferencia de tamaño de las empresas. El tamaño determina en muchos sentidos la posición de un productor en el mercado y, por lo tanto, determina las estrategias empresariales. Así, mientras menos diferencia de tamaño haya en las firmas de un sector, más fácil será hacer fraguar para toda la industria una política unificada de comercio agrícola, *ceteris paribus*, pues las empresas presentan posiciones e intereses más afines que en un sector más heterogéneo. Además, la comunica-

ción es mucho más fácil en una industria con pocas firmas. Por último, es mucho más fácil ejercer presión y comunicarse con los funcionarios de gobierno cuando una industria ha desarrollado una sola posición coherente. Cuando se enfrentan con el problema de las visiones divergentes dentro de un sector, los oficiales gubernamentales pueden ignorar la industria, seguir sus propias preferencias o tomar de manera arbitraria la posición de alguna empresa o empresas dentro del sector.

El segundo elemento de la influencia empresarial es la capacidad de exportar, o la capacidad de desarrollarla. Si una industria ha alcanzado ya los mercados extranjeros, su potencial para progresar con límites arancelarios menores es mayor que el de una firma con poca experiencia de exportación o que batalla para defender sus mercados nacionales ante los productos importados.

El potencial de exportación está vinculado a la necesidad que tiene el gobierno de un crecimiento económico generador de legitimidad. Debido a que la administración de Salinas dependía en gran medida de un buen desempeño económico para compensar su falta de legitimidad y para reunir respaldo para su ambicioso paquete de reforma económica, el gobierno fue susceptible a las preferencias de las industrias que prometían un crecimiento encaminado hacia la exportación. Aquellas industrias que controlaban el mercado nacional y no se veían amenazadas por las importaciones, tenían experiencia en los mercados de exportación y poseían, ante todo, un futuro prometedor como exportadoras, parecían muy atractivas y fueron merecedoras de atención especial por parte de los negociadores de comercio gubernamentales.

Es difícil medir con objetividad el potencial de exportación. En nuestro estudio, hemos tratado de medir esta variable cualitativa a partir de información publicada en los medios, declaraciones oficiales, entrevistas y estadísticas descriptivas sobre cada industria. Con esta información, haremos un bosquejo de cómo los funcionarios del gobierno percibían a cada industria y sugerimos las expectativas que guardaban acerca del potencial de exportación de cada industria.

Las siguientes dos secciones aplicarán este marco teórico a la agroindustria mexicana durante las negociaciones del TLCAN. Primero analizaremos el lado de la ecuación del Estado para saber cómo se ejerció la capacidad de éste duran-

te el sexenio de Salinas y para explorar las necesidades del gobierno durante las negociaciones. Después revisaremos el lado agroindustrial y analizaremos cómo las capacidades de las empresas dieron a cada sector un nivel diferente de acceso e influencia en las negociaciones comerciales.

#### EL TLCAN Y EL ESTADO MEXICANO

Durante 1991-1992 los actores del Estado controlaron importantes aspectos de la reforma comercial de la agricultura y la agroindustria por tres medios: centralización burocrática, reformas agrícolas preventivas y control sobre los canales de comunicación empresas-Estado.<sup>10</sup> El primer medio era una técnica favorita y muy efectiva de la administración de Salinas. A través de la creación de nuevos órganos burocráticos y la reorganización de las funciones burocráticas, Salinas centralizó el control sobre la política comercial, colocó a fuertes aliados en posiciones clave con responsabilidad sobre las relaciones económicas internacionales, y marginó a las fuentes potenciales de resistencia tales como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que veía la integración con Estados Unidos con un escepticismo tradicional.<sup>11</sup>

La apertura del comercio agropecuario, y por extensión, la del comercio agroindustrial, se vio favorecida por otro aspecto de la capacidad del Estado: una ola de reformas comerciales preventivas antes de que comenzaran las nego-

<sup>10</sup> Un cuarto instrumento que influyó sobre los grupos de presión que se oponían al tlcán fue el uso de pagos laterales, o la promesa de transferir pagos a cambio de la aceptación de un resultado político. El gobierno mexicano utilizó tres pagos laterales para lograr que la apertura agropecuaria fuera más digerible para la agroindustria y los productores primarios. Estas concesiones fueron la reestructuración de los derechos de propiedad a través de la reforma del artículo 27 constitucional, la inclusión de cláusulas de emergencia dentro del tlcán, y la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

<sup>11</sup> Para centralizar el proceso político, Salinas creó la Oficina de Coordinación Presidencial (OCP) en 1988. Bajo la OCP se crearon cinco "minigabinetes" que propusieron y evaluaron la política en cinco áreas clave de la política. Con esta nueva estructura, la burocracia económica (la SECOFI [Secretaría de Comercio y Fomento Industrial] y la SHCP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público]) dominaron los gabinetes. La SECOFI formaba parte de tres de los cinco gabinetes y la SHCP, de cuatro. Dentro del gabinete, la SECOFI se convirtió en el centro de la nueva red de órganos burocráticos creados para formular y negociar la política comercial del TLCAN. Con esta reestructuración, la administración colocó a los tecnócratas dirigentes a cargo de las negociaciones del Tratado, controló los foros de comunicación entre el gobierno y otros grupos sociales, y decidió cuáles representantes y de qué sectores tendrían un lugar. (Véase González Laporte, 1998.)

ciaciones. Desde el principio del sexenio de Salinas y por lo menos un año antes de la decisión de buscar un acuerdo comercial con Estados Unidos, la SECOFI había comenzado a dismantelar la política proteccionista a la agricultura mexicana, por ejemplo, con el remplazo del permiso de importación por aranceles.<sup>12</sup> A finales de 1991, la SECOFI había convertido los permisos en aranceles para las cadenas productivas completas de trigo, arroz y aceites vegetales, y había eliminado las complejas redes de pagos subsidiarios del gobierno a los productores (entrevista a Schwartzman, 1998). Este proceso se detuvo de manera abrupta en 1992, cuando comenzaron las negociaciones. Logrado el acuerdo, el proceso se reanudó; de manera que para 1994, todos los permisos de importación restantes se convirtieron en aranceles o cuotas arancelarias. Cuando las negociaciones y el debate interno en torno al TLCAN comenzaron, las condiciones para la apertura comercial ya estaban presentes, y el camino político hacia la apertura completa se había acortado de manera considerable. “Con o sin el TLC —concluyó en una entrevista el negociador gubernamental Aaron Schwartzman— nos dirigíamos a la apertura del sector [agropecuario].”

Antes del comienzo de las negociaciones, los funcionarios de la burocracia económica se dieron cuenta de que carecían de la información y la experiencia necesarias para desarrollar y negociar posiciones específicas para cada sector de la economía. Después de todo, el Tratado sería uno de los acuerdos comerciales más complejos y extensos de la historia moderna y el gobierno mexicano no tenía gran experiencia en la materia.

La información requerida para elaborar estrategias y posiciones de negociación frente a dos países con gran experiencia en materia comercial comprendía varios elementos. Primero, los negociadores necesitaban una descripción detallada y actualizada de la situación del sector, incluyendo sus característi-

<sup>12</sup> Entre 1989 y 1992, la SECOFI dirigió análisis sobre aranceles para las cadenas productivas completas en el sector agropecuario. En 1988, alrededor del 85% del valor de la producción de cosecha y el 20% del valor de la producción de ganado requirió permisos de importación. Luego, en 1989 y 1990, se suprimieron los requisitos para los permisos de importación del sorgo, avena, arroz, semillas para aceite, azúcar, ganado vivo, y carne de res y ternera (OECD, 1998, p. 78). Para el segundo año del sexenio de Salinas, el número de productos que requerían permiso de importación se redujo de 320 en 1985 a 57 en 1990, y la parte correspondiente al valor de los artículos agrícolas importados sujetos a permiso disminuyó de 79 a 12% (OECD, 1998, p. 78).

cas básicas, distribución geográfica, estadísticas económicas, exportaciones y competitividad. Segundo, se requería un entendimiento detallado del proceso productivo y de los vínculos en la cadena productiva, desde los insumos primarios hasta el producto terminado. Tercero, el gobierno necesitaba saber las implicaciones que la apertura comercial tendría sobre la competitividad del sector. Finalmente, se necesitaba conocer la posición de la industria sobre los periodos de desgravación, la secuencia de la apertura comercial (primero insumos, luego maquinaria, etc.) y asuntos especiales, como reglas de origen, transporte y propiedad intelectual.

Esta información podría obtenerse de manera ordenada y oportuna sólo si la comunicación entre el sector privado y el gobierno se institucionalizaba y se coordinaba. En la primavera de 1990, el secretario de comercio, Jaime Serra Puche, invitó a la comunidad de empresarios, a través de su organización cúpula —el Consejo Coordinador Empresarial (CCE)—, a organizar un equipo de representantes competentes de cada sector para presentar una posición uniforme que el gobierno pudiera utilizar para informar su estrategia de negociación. El CCE respondió a la invitación y formó la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). De acuerdo con su director, Juan Gallardo Thurlow, la función básica de esta comisión era “apoyar los esfuerzos de los negociadores del gobierno oficial en la definición de los términos que habrán de negociarse” y “apoyar a la oficina de negociación de libre comercio de la SECOFI para alcanzar el mejor acuerdo trilateral posible que tomara en cuenta los intereses del sector privado mexicano” (Thacker, 1996, p. 10). Durante los meses siguientes, la COECE preparó una serie de monografías para la SECOFI, en las cuales se resumía la condición de las diversas industrias y las preferencias generales de cada sector en las negociaciones por venir.

El foro más importante para la interacción diaria entre el sector privado y los negociadores del gobierno se llevó a cabo de manera informal en lo que se conoció como el “cuarto de junto”. Los representantes de la COECE se reunían ahí, a veces literalmente al lado de la cámara donde los funcionarios de los tres gobiernos conducían las negociaciones. Los funcionarios mexicanos consultaban con los empresarios antes, después, y algunas veces durante las negocia-

ciones. Este arreglo permitió a los representantes del sector privado obtener retroalimentación inmediata acerca del rumbo de las negociaciones y proporcionaba a los funcionarios del gobierno un acceso rápido a la información técnica y las opiniones de los dirigentes de empresas. De acuerdo con un negociador de la SECOFI: "Teníamos [a los representantes del sector privado] a nuestro lado todo el tiempo" (Thacker, 1999, p. 68). Un dirigente de la COECE coincidió: "Estuvimos lo más cerca posible de las negociaciones sin estar ahí en realidad" (Thacker, 1997, p. 18).

A pesar de que la COECE se convirtió en el vehículo de un nivel de coordinación sin precedentes, de diálogo y de creciente confianza entre el gobierno y el sector privado mexicano, el gobierno mantenía un control considerable sobre las vías de comunicación empresas-gobierno. Serra Puche ordenó a sus negociadores principales que fueran "disciplinados", que hablaran sólo con la COECE, y que "no provocaran un desorden" al hablar con empresas que intentaran "brincarse" a la comisión para hablar directamente con los negociadores del gobierno (entrevista a Serra, 1996). Hasta donde Serra sabe, ninguna compañía individual intentó brincarse a la COECE. El consejo coordinador se convirtió así en la única vía a través de la cual podían llevarse a cabo las relaciones empresas-gobierno alrededor del TLCAN.

Dentro de este arreglo de exclusividad, el gobierno pudo regular el acceso de los diversos representantes de la COECE, en el cuarto de junto y en cualquier otro lugar, a los negociadores del gobierno y a los altos funcionarios de la SECOFI. Al restringir la entrada de las empresas a la COECE, el gobierno forzó a las empresas a unificar sus preferencias o, de lo contrario, debían salir del cuarto de junto.<sup>13</sup> Este acceso estructurado fue muy diferente de las interacciones entre las empresas y el gobierno en Brasil y Argentina durante las negociaciones del Mercosur. En estos países, los partidos políticos, el congreso y las agencias burocráticas tenían una mayor influencia y proporcionaban a las empresas muchas vías para intentar influir en las negociaciones. Dados estos múltiples acce-

<sup>13</sup> Una excepción notable a esta dinámica fue la mesa de la industria automotriz. En la cuestión de reglas de origen, el "gran árbol" de manufactureros de autos estadounidenses (General Motors, Chrysler y Ford) no pudo encontrar consenso con Nissan y Volkswagen; entonces, cada uno presentó su propia perspectiva a SECOFI. Para más detalles, véase Thacker (2000).

sos, los negociadores del gobierno buscaron excluir a las cámaras empresariales de las negociaciones (Burrell y Cason, 2000; Schneider, 2000).

Para el Estado mexicano, la vulnerabilidad fue causada en primera instancia por su necesidad de obtener información de los sectores para poder negociar mejor. Ésta fue una de las razones principales para que el gobierno convocara a la formación de la COECE. Según un alto funcionario de la comisión, los negociadores del gobierno necesitaban información detallada que requería consultas directas e intensivas entre éste y los funcionarios del sector privado, no sólo la información estadística disponible a través de organizaciones de empresas de alto nivel. Un funcionario de la COECE aclaró el punto:

El problema es que para una negociación se necesita mucho más que información estadística. Es necesario saber cómo opera la empresa. Se deben conocer los detalles, los hechos verdaderamente importantes de la empresa, para establecer una estrategia de negociación, y no había manera de que pudiera extraerse únicamente de información estadística. Es verdad, sin embargo, que las organizaciones [nacionales y de empresas de alto nivel como Canacintre y Concamin] no tenían la información estadística y que gran parte de ella tuvo que recopilarse en el momento preciso. Pero, en todo caso, si la hubieran tenido, no habría sido suficiente para la negociación (entrevista confidencial con funcionario de la COECE, 1996).

El secretario Serra corroboró esta visión y declaró que el acceso a la información era, por mucho, la más importante de las contribuciones de la COECE a la SECOFI (entrevista, 1996). Sin embargo, cabe mencionar que el gobierno tenía el poder y la necesidad de negociar las posiciones de las industrias con las contribuciones informativas de éstas o sin ellas. Al decirse que el TLCAN abarcaría casi todos los sectores productivos, los negociadores se comprometieron a llegar a acuerdos dentro de fechas inflexibles sin importar el nivel de información transmitida por las empresas. La presión del tiempo se sintió especialmente en México, ya que al presidente Salinas le urgía concluir el tratado antes de finalizar su sexenio. Por otra parte, una vez que los negociadores se



comprometieron a poner todos los sectores en la mesa, había gran renuencia por parte de los negociadores mexicanos para empezar a excluir sectores de las negociaciones, por temor a que Estados Unidos respondiera excluyendo sectores de ventaja especial para México. Evidentemente, el gobierno prefería tener más información y permitía más acceso a las industrias que la tuvieran, pero no había ninguna cuota de aportación mínima que fuera indispensable para que las negociaciones continuaran su curso. Por lo tanto, la mayoría de los empresarios que entrevistamos expresaron que el TLCAN se movería con su participación o sin ella, que el tratado era algo "inevitable" y que por eso sería mejor "subirse al tren" y participar que quedarse afuera del proceso (entrevistas con Picard del Prado, Morales y Almada).

Una segunda vulnerabilidad del gobierno a largo plazo fue el deseo de utilizar el sector de exportaciones como un motor de desarrollo y como fuente de legitimidad política. La hegemonía del PRI sufrió una severa crisis en este aspecto al final de la década de los ochenta. Desde el principio, la legitimidad de la administración de Salinas había sido frágil, debido a la muy cuestionable legalidad de las elecciones presidenciales de 1988. A falta de legitimidad de procedimiento, el régimen buscaba resultados económicos. Es más, el crecimiento económico determinaría la viabilidad a largo plazo, no sólo de los tecnócratas en el poder, sino de todo el proyecto neoliberal (Thacker, 1999). A fin de cuentas, las dos vulnerabilidades convergieron, pues la necesidad de información por parte del gobierno era mayor donde el sector parecía más ambicioso en sus expectativas de crecimiento de exportación.

#### EL TLCAN Y LA AGROINDUSTRIA MEXICANA

Esta sección hace un recuento de las características y preferencias de cada una de las cinco agroindustrias. Las industrias presentan una amplia oscilación en las variables relevantes en la influencia de las empresas: la concentración industrial, el potencial de exportación estimado y la experiencia en los mercados de exportación (cuadro 2). Las clasificaciones del cuadro 2 resultan de los casos estudiados más adelante. Los sectores en los que las cuatro mayores firmas

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA Y SATISFACCIÓN DE LAS EMPRESAS CON LAS NEGOCIACIONES

<i>Industria</i>	<i>Concentración industrial (número de empresas)</i>	<i>Experiencia en los mercados de exportación</i>	<i>Potencial de exportación</i>	<i>Satisfacción con las negociaciones</i>
Vino	Muy alto	Moderado	Alto	Alto
Cerveza	Muy alto	Alto	Muy alto	Alto
Azúcar	Moderado	Variable	Alto	Alto
Alimentos enlatados	Bajo	Variable	Bajo	Bajo
Chocolate	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Nota: Como en el cuadro 1, el apartado de "satisfacción" se midió de acuerdo con las respuestas obtenidas en entrevistas con los representantes de la industria.

representan más de la mitad de la producción se consideran de concentración alta. En México, las dos mayores compañías de cerveza y vino controlaban más de 80% de la producción. Los otros tres sectores se caracterizaban por tener grandes asimetrías en cuanto al tamaño de las empresas, pero las cuatro mayores no representaban más de la mitad de la producción. En el caso del azúcar, las cuatro empresas más importantes representaban menos de la mitad, pero más de 40% de la producción, lo que situaba a la industria en un nivel intermedio.

En términos de experiencia de exportación, los productores de cerveza habían estado exportando una parte significativa de su producción muchos años antes del Tratado. Los productores de vino sólo exportaban de manera esporádica. El equilibrio comercial en el azúcar variaba considerablemente en los años anteriores al TLCAN, con exportaciones en algunos años e importaciones en otros. Los productores de chocolate y alimentos enlatados no exportaban casi nada. Las expectativas del potencial de exportación variaron mucho y, curiosamente, no sólo en términos de la experiencia de exportación. Los observadores tanto del gobierno como de las empresas tenían más esperanzas en las exportaciones del azúcar y el vino de lo que garantizaba el comportamiento del pasado.

Las empresas con mayor grado de acceso a los negociadores y mayor satisfacción con el proceso de política fueron las que tenían los mayores niveles de concentración industrial, más experiencia de exportación y mayor potencial de exportación. En contraste, quienes reportaron los niveles más bajos de acceso y satisfacción fueron las ramas con baja concentración industrial, alta vulnerabilidad a los productos importados, y bajos niveles de experiencia en exportaciones y potencial de exportación. Los sectores más irregulares fueron los del vino y el azúcar, donde un análisis estricto (Shafer, 1994; Frieden, 1991) habría predicho preferencias más severas de proteccionismo, y, en el caso del azúcar, menor capacidad de acción colectiva. Sin embargo, ambos sectores apoyaron el TLCAN y quedaron satisfechos con las negociaciones debido a sus expectativas sobre las oportunidades de exportar; además, la concentración de propiedad subyacente facilitó la acción colectiva (y, en el azúcar, las intervenciones del presidente de la COECE, quien, por coincidencia, tenía grandes intereses comerciales en el azúcar). A continuación haremos un recuento de cada una de las industrias.

#### EL VINO

A principios de la década de 1990, la industria mexicana del vino estaba dominada por unas cuantas firmas grandes (y aún lo está). La Asociación Nacional de Vitivinicultores sólo tenía ocho miembros oficiales, pero dos de ellos representaban la mayor parte de la producción.<sup>14</sup> En 1991, Industrias Vinícolas Pedro Domecq, S.A., controlaba 64% del mercado, seguida por L.A. Cetto, con 19%. La concentración no era sólo industrial, sino también geográfica: los viñedos de México se localizan principalmente en un área pequeña de los estados de Baja California Norte, Sonora y Coahuila, localizados en el norte del país.

Los años anteriores a las negociaciones del TLCAN fueron difíciles para la industria vinícola mexicana. Aunque el tamaño del mercado del vino en México

<sup>14</sup> Las ocho compañías son: Bodegas de Santo Tomás, S.A.; Bodegas Ferrino, S.A.; Casa Madero, S.A.; Compañía Destiladora, S.A.; Compañía Vinícola de Aguascalientes, S.A.; Industrias Vinícolas Pedro Domecq, S.A.; Vinos y Licores de Calidad, S.A. (Grupo Cetto); y La Madrileña, S.A.

en 1991 era de 2.5 millones de cajas con un valor de venta de 170 millones de dólares, la industria estaba amenazada por el rápido incremento en las importaciones: los productos de importación se triplicaron entre 1988 y 1989 a raíz de la relajación de las restricciones, luego de que México ingresó al GATT (Goldammer, 1993, p. 4). En 1991, los vinos importados representaron 22% del mercado, con productos provenientes de España (35% del total de productos importados), Alemania (19%) y Francia (18%), al frente del grupo. Estados Unidos y Chile les seguían muy atrás, con sólo 10 y 8% de los vinos importados, respectivamente (Goldammer, 1993, p. 4).

Al mismo tiempo, el mercado nacional del vino se contrajo, por lo que la producción cayó alrededor de 50% entre 1988 y 1993. Fueron 51 compañías mexicanas las que cayeron en la bancarrota en el mismo periodo (Zúñiga, 1993, p. 30). A pesar de estos problemas, en 1991 los vinos mexicanos dominaban el mercado nacional en 78% (Goldammer, 1993, p. 4). En teoría, la industria del vino debió haber pedido protección para amortizar sus activos. Sin embargo, su posición era más compleja.

Los vinos mexicanos habían comenzado a ganar competitividad en los mercados de exportación poco tiempo antes. Incluso ya en 1989, las exportaciones eran insignificantes, y no se conocía a México como productor de vinos de calidad. A pesar de este hecho, a principios de la década de 1990, los vinos mexicanos estaban comenzando a introducirse en algunos de los mercados más competitivos del mundo, como Francia, Italia y otros centros de producción históricos. Para 1996, las exportaciones se habían levantado de manera sólida hasta 14% de la producción nacional. Los vinos de Pedro Domecq ganaron terreno en los mercados de Norteamérica y Europa, mientras que la Casa Madero comenzó a exportar a Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Rusia, Alemania y Guatemala. En 1996, Casa Madero ya estaba exportando 95% de su producción (*Business Mexico*, 1996, p. 35).

De acuerdo con un importante funcionario de la industria, la capacidad de exportación de México creció rápidamente en un corto periodo anterior y posterior al TLCAN porque México tenía las características de un productor de vinos de clase mundial: "Tenemos lo último en procesos de producción y téc-

nicas eficientes... En términos de calidad y tecnología, la industria mexicana se puede comparar favorablemente con la de California y Chile" (*Business Mexico*, 1996, p. 34). A pesar de la optimista imagen de las exportaciones, la industria se enfrentó a una demanda nacional baja en un país que consume más cerveza que cualquier otra bebida, y uno de los problemas más urgentes para la industria a principios de la década de 1990 era cómo estimular el consumo nacional.

El apoyo que dieron los vinateros a la apertura comercial podría parecer contraproducente, ya que tiene las características de una industria vulnerable (la mayor parte de su inversión es inmóvil, inflexible y explotada). La teoría de Shafer predeciría que la industria se opondría a la apertura comercial. En lugar de eso, los funcionarios de la compañía vinatera más grande e influyente de México veían el TLCAN como algo inevitable y buscaron conseguir lo mejor de la situación, por lo que pugnarón por abrir el grande y potencialmente lucrativo mercado estadounidense sin exponer a los vinos mexicanos a la competencia más peligrosa (los vinos importados europeos eran la mayor amenaza para los vitivinicultores mexicanos).

Esta perspectiva resonó en los centros de poder de la industria. En 1991, un representante de Domecq, el productor de vino líder en México, expresó la filosofía de su compañía con respecto al TLCAN: "No podemos abstenernos ante la apertura que atraviesa México en la actualidad, pero más que rechazarla la respaldamos, porque son más los beneficios que los riesgos que puede suponer la introducción de una competencia en nuestro sector" (Fernández, 1991, p. 12). En 1992, la organización de las empresas de la industria declaró que, sin importar las condiciones adversas que los vitivinicultores mexicanos habían padecido desde 1986, la industria era capaz de competir en una base de igualdad bajo el TLCAN y de introducirse en los mercados estadounidenses de vino (De la Serna, p. 20). En poco tiempo, la percepción de la industria sobre sus propias capacidades de exportación se tornó optimista, y ésta fue la percepción que los productores de vino transmitieron a los negociadores del gobierno, puesto que ellos esperaron la liberalización en un periodo lo suficientemente largo como para que la industria consolidara su posición dentro del mercado

nacional y expandiera sus exportaciones. Como resultado, uno de los altos funcionarios de la industria describió como "satisfactorio" el periodo de liberalización de cinco a diez años según el tipo de vino (entrevista con Almada, 1998).

En las negociaciones, la industria del vino reportó altos niveles de satisfacción por su acceso a los negociadores del gobierno, así como por su efectividad en influenciar las negociaciones. El representante de la industria en la COECE describió el papel de la Coordinadora en las negociaciones como "trascendente y muy importante". En su experiencia, la agroindustria en la COECE era "completamente independiente" del gobierno, de manera que las "reglas del juego se ordenaron en el sector privado". Al final se forjó un "consenso armonioso" entre el gobierno y la industria y, establecida una posición, sólo se hicieron pequeños ajustes cuando comenzaron las negociaciones de gobierno a gobierno. La comunicación entre la industria del vino y los negociadores del gobierno fue "fluida, completa y muy frecuente". Los miembros de su industria desarrollaron una "relación excelente con el gobierno", "[su] voz siempre se escuchó", y gozaron de un acceso directo con los funcionarios de negociación, incluso con el secretario de la SECOFI, Serra Puche. El representante indicó además que la industria tenía "derecho de picaporte" y podía tocar la puerta del gobierno a cualquier hora (entrevista con Almada, 1998).

¿Cómo se forjó la posición unánime de la industria del vino? El debate al interior de la industria se vio facilitado por el pequeño número de compañías que la integran y por el hecho de que la industria tenía una sola asociación de empresas. Según el director de la Asociación Nacional de Vitivinicultores, el diálogo interno se llevó a cabo "empresa por empresa, en muchas reuniones a todos los niveles" (entrevista con Almada, 1998). La asociación pidió que se hicieran análisis sobre el probable impacto del TLCAN en la industria. A pesar de las frecuentes reuniones, llegar a un consenso no fue fácil: las opiniones eran distintas, en especial entre las compañías de tamaños diferentes. Según el funcionario, las firmas más pequeñas temían por su suerte en un mercado abierto. Sin embargo, "el sentido de responsabilidad" prevaleció en la industria y se llegó a un "consenso armonioso". Así, el bajo número de productores de la in-

dustria facilitó que se formulara una posición unificada en el proceso de las negociaciones que se refieren al interior de la industria, y aseguró que la industria pudiera comunicar sus preferencias con mayor claridad y fuerza a los funcionarios del gobierno.

En términos de potencial de exportación, la industria vinatera mostró mejoras modestas, pero expectativas muy altas en el comienzo de las negociaciones. Las compañías nacionales conservaron el control de la mejor parte del mercado, y se esperaba que la reforma del gobierno al artículo 27 constitucional (que abre las tierras ejidales a la compra y el arrendamiento, y que se concluyó durante las negociaciones del TLCAN) impulsara a la industria vinatera. Esta reforma se describió como "una gran oportunidad" para la industria, pues le permitiría adquirir grandes terrenos para viñedos, en especial en el norte de México (entrevista con Almada, 1998). Asimismo, el aumento constante en las exportaciones y los caminos que los vinos mexicanos se habían abierto en los mercados europeo y estadounidense le señalaron al gobierno que esta industria tenía el potencial para convertirse en un exportador fuerte mientras se mantuviera a raya el verdadero peligro de la competencia europea.

#### LA CERVEZA

La industria cervecera mexicana es un gigante en todos sentidos. Es uno de los exportadores más dinámicos del país y uno de los sectores con más alta concentración industrial. En 1990, representó 12.4% de las exportaciones del sector de comida, bebida y tabaco, y empleó a más de 20 000 personas (*El Financiero*, 6 de noviembre de 1990, p. 13). A lo largo de la década de los noventa, la industria mostró un crecimiento consistente que ha excedido con regularidad el crecimiento del resto de la economía nacional. El Grupo Modelo, que se cuenta como una de las diez destiladoras más grandes del mundo, con ventas anuales de 1 500 millones de dólares, controla 54% del mercado nacional, mientras que Fomento Económico Mexicano (Femsa), con la cervecería Cuauh-témoc-Moctezuma en su centro, tiene otro 45% (*Excelsior*, 28 de enero de 1997). Las importaciones de 1990 eran menores al 1% de consumo. Es decir, la industria

tenía poco que temer en cuanto a la pérdida de una parte del mercado nacional ante las importaciones extranjeras y podía, por lo tanto, dedicar sus energías a penetrar en los mercados de exportación.

Incluso antes del TLCAN, la industria cervecera tenía considerable experiencia en los mercados de exportación. Entre 1989 y 1991, las exportaciones de cerveza mexicana se incrementaron en 22%, lo que dio un nicho importante a la industria en los mercados internacionales de cerveza (*El Financiero*, 15 de agosto de 1993). De las pocas destiladoras de México, el Grupo Modelo ha sido el pionero en penetrar en el mercado de la exportación por más de veinte años, al desarrollar su imagen y marca fuera de México. El Grupo Modelo y Femsa representaron juntos 91% de las exportaciones de cerveza mexicana, cuya gran mayoría se vendió en Estados Unidos (*El Financiero*, 29 de octubre de 1993, p. 14). De 1990 a 1994, la Cervecería Cuauthémoc invirtió 200 millones de dólares anuales para expandir su producción, un programa de inversión financiado en parte por las ventas de acciones a compañías como Phillip Morris y Coca-Cola (*El Financiero*, 18 de noviembre de 1993, p. 24). En 1992, Femsa invirtió 250 millones de dólares para modernizar sus instalaciones de manufactura de cerveza y refrescos, una inversión pagada en parte por la flotación de bonos europeos en Estados Unidos y los mercados europeos (*El Financiero*, 9 de abril de 1992, p. 16). Incluso antes de que el TLCAN entrara en vigor, los productores de cerveza mexicana estaban bien integrados con Estados Unidos, en términos de mercado e inversión. Con todas estas ventajas, la industria de la cerveza apoyó con fuerza el Tratado y luchó por el periodo de desgravación más largo posible para permitir la gestación de inversiones de largo plazo antes de expandirse más en el mercado estadounidense.

Como su homólogo en la industria del vino, el representante de la industria de la cerveza en la COECE se dio por satisfecho con el acceso y la influencia del sector. Describió a la coordinadora no sólo como un interlocutor entre la comunidad empresarial y la SECOFI, sino también como “guía y, a veces, conciliador”. A través del cuarto de junto, la industria cervecera era capaz de participar “activa y decisivamente” en las mesas de negociación. Aunque los primeros intentos de comunicación por correo electrónico fueron un fracaso, el contacto



personal entre los representantes de la industria y los funcionarios del gobierno permitió un flujo adecuado de información. Al final, la industria calificó las cláusulas finales del TLCAN como "muy aceptables" (entrevista con Escobar y Córdoba, 1998).

La historia de la industria mexicana de la cerveza en las negociaciones del TLCAN es el caso clásico de alta concentración y alta unidad interna. De acuerdo con un funcionario, "una de las mayores fuerzas de la industria es que sus productores unen sus esfuerzos" a través de la Cámara de la Industria de la Cerveza y de la Malta (entrevista con Escobar y Córdoba, 1998). Por esta razón, no hubo "diferencias de opinión" en el TLCAN entre los productores, y su posición se mantuvo firme a lo largo de las negociaciones. El debate interno, por lo tanto, parece haber sido corto y libre de conflictos mayores; con pocas firmas reunidas en una sola cámara, con intereses económicos muy similares, no es sorprendente que la industria haya llegado a respaldar una posición común frente al TLCAN en un periodo relativamente corto.

Las negociaciones industria-gobierno también reflejaron una industria muy organizada y sofisticada, capaz de satisfacer las necesidades de información que tenía el Estado. La cámara de la industria cervecera preparó una monografía informativa para la SECOFI, donde se explicaba su estructura y posición respecto a la desgravación arancelaria. De igual manera, la cámara formó un comité técnico con representantes de cada grupo y de la cámara. El comité se dividió en nueve grupos de trabajo que correspondían al esquema de la COECE. Así, los productores de cerveza fueron capaces de preparar posturas sofisticadas para cada una de las áreas técnicas relevantes de la industria, tales como las reglas de origen, inversiones, agricultura, propiedad intelectual, mecanismos para la solución de problemas y transportación.

En términos de potencial de exportación, la industria cervecera fue una de las estrellas en la década de los noventa. En los años que precedieron a las negociaciones, las exportaciones de cerveza habían aumentado 22% y Grupo Modelo se había convertido en la décima destiladora más grande del mundo. Además, la extensa experiencia de la industria en las ventas y el mercadeo fuera de México y su acceso a los mercados financieros del mundo, le permitieron

ver a la SECOFI que la cerveza era un producto favorito en términos de potencial de exportación. Para dar a la industria un apoyo adicional, el gobierno decidió en 1992, en medio de las negociaciones, bajar el impuesto nacional de la cerveza de 25 a 19% a partir de 1993 (*El Financiero*, 30 de julio de 1992, p. 10). La administración de Salinas vio a esta industria como un motor de crecimiento, y estaba lista para concederle todos los recursos que necesitara para tener éxito, incluyendo el acceso preferencial a los negociadores del Estado en el TLCAN. En resumen, la influencia de las empresas de la industria cervecera fue, por mucho, la más fuerte que analizamos aquí.

#### EL AZÚCAR

La historia de la industria azucarera mexicana revela volatilidad, desarrollo desigual y concentración industrial. En 1993 había 64 ingenios azucareros en México, repartidos en 15 estados (Pineda, 1993, p. 43). La producción de azúcar no es tan intensiva en el uso de capital como otras industrias de este estudio, pero requiere mucha mano de obra: Por esta razón, es una fuente importante de empleo en México —en 1990, más de 250 000 empleados trabajaban de manera directa en la industria, y 1.4 millones de manera indirecta (Pineda, 1993, p. 43).

El azúcar, a diferencia de otras industrias, es un producto de consumo básico y, por lo tanto, ha estado sujeto a constante regulación por parte del gobierno. En los años sesenta, el gobierno comenzó a comprar ingenios privados en México para asegurar precios bajos al consumidor. Para la década de los setenta, poseía 75% de los 65 ingenios (OECD, 1998, p. 66). Por más de 30 años, el gobierno monopolizó la compra y venta de la producción, importación y exportación del azúcar en el país. A mitad de los ochenta, la industria alcanzó ganancias de productividad impresionantes luego de mejorar las redes de abastecimiento y las técnicas de producción: en cinco años, las exportaciones de azúcar se incrementaron en un extraordinario 1 436% y las importaciones cayeron a cero. En términos absolutos, 1988 marcó la cúspide histórica de exportaciones de azúcar mexicana. Después, en los años anteriores a las negociaciones del TLCAN, de 1988 a 1992, se privatizaron todas las fábricas y los

ingenios azucareros, lo que les permitió vender su producto libremente. Hasta 1991, el gobierno establecía “precios concertados” con la industria azucarera, que estaban vinculados a un índice de productos básicos, elaborado a partir de los precios al mayoreo de la cosecha del año anterior.

Después de la privatización, la escena de la industria azucarera mexicana era de alta concentración industrial y de estructuras de propiedad interrelacionadas con las compañías refresqueras. Cuando la situación se estabilizó, casi el total de los ingenios de azúcar de México quedó en manos de siete grupos.<sup>15</sup> De los 49 ingenios que el gobierno privatizó, 38 pasaron a manos de compañías refresqueras que representaban juntas más de un cuarto de la demanda total de azúcar en México, y que, por sí solas, terminaron por ser propietarias de un cuarto de los ingenios azucareros del país (García, 1992, p. 12). Como lo dijo el director de la asociación de empresas azucareras de México: “Los refresqueros son los dueños del azúcar [mexicana]” (entrevista con Lara, 1998).

Los vínculos corporativos tan cercanos entre las empresas de refrescos y la producción de azúcar se hacen más evidentes cuando se analizan los patrones de propiedad y distribución. Por ejemplo, tanto el Consorcio Azucarero Escorpión —Caze, la refinadora de azúcar más grande en México, con un espacio en el mercado de aproximadamente 25% en 1993—, como Pepsi-Gemex, la embotelladora principal de Pepsi en México, forman parte del Grupo Escorpión y son controlados por el mismo director, Enrique Molina Sobrino. El Grupo Azucarero México, el segundo refinador de azúcar del país, con un mercado del 10%, abastece de azúcar al segundo embotellador principal de Pepsi: Geupec. Por último, el segundo embotellador de Coca-Cola, Grupo Continental, posee una parte de la Promotora Industrial Azucarera, que produce 6% de la cosecha de azúcar (McAllen, 1997, p. 6). En resumen, las tres compañías azucareras principales tenían un total de producción de poco más de 40%, lo que provoca que esta industria esté menos concentrada que las industrias de la cerveza y el vino; pero, de todas maneras, muestra un nivel moderado de concentración.

<sup>15</sup> Los grupos y compañías que adquirieron la mayor parte de los ingenios privatizados fueron Grupo Escorpión, Grupo Xafra, Grupo Beta San Miguel, Promotora Industrial Azucarera, Sucrum, Sucreo y Grupo Azucarero Mexicano.

CUADRO 3. EL BALANCE COMERCIAL AZUCARERO DE MÉXICO (1979-1990)

<i>Periodo</i>	<i>Balance comercial azucarero</i>
1979-1979	Superávit azucarero; no hubo importación de azúcar.
1980-1984	En 1980, la exportación desaparece; la importación de azúcar aumenta pero cae en 1984.
1985-1988	Nuevos excedentes comerciales; las exportaciones aumentan en 1 436% y la importación se detiene; las exportaciones alcanzan una cúspide histórica en 1988.
1989-1990	El déficit comercial de azúcar se presenta de nuevo; las importaciones aumentan, mientras las exportaciones caen abruptamente.

Fuente: Pineda, 1993, p. 45.

En términos de exportación, el azúcar mexicano ha pasado por cuatro etapas (cuadro 3).

Como puede apreciarse, la volatilidad es una característica dominante en el balance comercial del azúcar mexicano y se relaciona con fluctuaciones en su producción y consumo, así como con ventajas y desventajas comparativas en su producción. Aunque México goza de un mejor clima que sus socios comerciales para el cultivo de la caña, además de abundante mano de obra barata, el azúcar mexicano es vulnerable en la competencia con los sustitutos de azúcar importados, en especial con los edulcorantes, como el jarabe de alto contenido de fructosa de maíz, que México no puede producir con tanta eficiencia como Estados Unidos.

A principios de la década de 1990, la industria sufrió también por causa de la tecnología obsoleta, mano de obra excesiva y el acceso inadecuado a los créditos. Según la asociación de empresas de la industria, la fuerza de trabajo debió haberse recortado 25 o 30% en 1992 para mejorar la productividad (*El Financiero*, 2 de septiembre de 1992, p. 5). Aquel año, mientras las negociaciones del TLCAN se realizaban, el director del consorcio azucarero paraestatal, Azúcar, S.A., reportó que 32 de los 64 ingenios azucareros del país estaban en dificultades financieras serias porque los bancos consideraban que la industria era demasiado frágil para concederle el crédito que tanto necesitaba (Hernández, 1992, p. 34). Los ingenios azucareros, en conjunto, tenían con los produc-

tores de caña de azúcar una deuda por 4 500 millones de pesos (Tejada, 1992, p. 16).

Bajo el TLCAN, la apertura comercial del azúcar ocurrió de acuerdo a una fórmula complicada y controvertida. Según lo negociado, México podrá exportar sus excedentes de azúcar a Estados Unidos (la diferencia entre su producción total y el consumo), con ciertos límites, que desaparecerán de forma gradual hasta su eliminación total en el año 2008. De cualquier modo, si México registra un excedente neto de azúcar en dos años consecutivos, los límites se cancelarán de inmediato y México podrá exportar todo su excedente a Estados Unidos.<sup>16</sup> Los beneficios para el azúcar mexicano eran altos. Mientras más rápido pudiera recuperar la industria mexicana su prestigio como exportador de red, más rápido se adentraría en uno de los mercados azucareros más lucrativos y productivos del mundo. ¿Cómo pudo cerrar este acuerdo tan prometedor el sector azucarero mexicano, especialmente frente a una industria azucarera tan proteccionista y poderosa?

La experiencia de la industria azucarera en las negociaciones del TLCAN fue, según se dice, muy favorable. Para el representante del sector en la COECE, la industria experimentó acceso adecuado e influencia en las negociaciones. Él describió el papel de la COECE como "fundamental" para la negociación exitosa del Tratado. En términos de la relación de la industria con la burocracia (SECOFI y SAGAR [Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural]), el representante reportó "armonía entre todas las partes". En el cuarto de junto, se le mantenía "informado todo el tiempo" de los adelantos logrados en la sala de negociaciones. Sobre todo, estaba complacido con el resultado (expresó estar "completamente de acuerdo con las cláusulas finales"). Dio a entender que los

<sup>16</sup> Cuando las negociaciones del TLCAN se estaban llevando a cabo, los secretarios de comercio de Estados Unidos y México firmaron "cartas paralelas" en secreto. Las llamadas cartas "Serra-Kantor" hicieron más difícil que México alcanzara un excedente, pues incluyeron el consumo de edulcorantes en el cálculo del excedente, con lo que se prolongan los límites de las exportaciones de azúcar mexicano a Estados Unidos. Aparentemente, las cartas se firmaron para asegurar el apoyo político del TLCAN por parte de los productores de azúcar de Estados Unidos. Este compromiso llegó a un punto álgido a la mitad del año 2000, pues Estados Unidos alegaba que las cartas eran válidas y el gobierno mexicano negaba su autoridad. El pleito continuó en los tribunales para resolución de disputas del TLCAN. (Véase *La Jornada*, 18 de agosto de 2000, versión electrónica.)

15 años de periodo de liberalización “son muy adecuados para hacer la reestructuración, para ver hacia dónde va la industria”. La desconfianza que tenía acerca del resultado no provenía de la falta de acceso a los negociadores, sino de la situación asimétrica de la industria frente al azúcar de Estados Unidos. “Nosotros queríamos una cuota de importación mayor, pero no podíamos justificarlo en ese momento [de las negociaciones] porque la industria estaba en un punto bajo de producción” (entrevista con Lara, 1998). El vicepresidente de la organización de empresas del ramo se mostró incluso más optimista acerca del resultado de las negociaciones, las cuales, según él, concedían a la industria “condiciones preferenciales extraordinarias” que ningún otro país que fuera proveedor de Estados Unidos había gozado en los últimos 50 años (*El Financiero*, 2 de septiembre de 1992, p. 5).

Diversas dinámicas pueden explicar el grado de acceso relativamente alto de la industria del azúcar y su influencia en las negociaciones del TLCAN. En primer lugar, el presidente de la COECE, Juan Gallardo Thurlow, tenía un interés personal durante las negociaciones por su participación en la industria refresquera.<sup>17</sup> Según uno de los negociadores superiores del TLCAN, Gallardo —como presidente del Grupo de Embotelladoras Unidas, y luego como director del Grupo Azucarero Mexicano (GAM), uno de los conglomerados más grandes de embotelladoras de refrescos y un conglomerado líder en el refinamiento del azúcar, respectivamente—, concedió a la industria del azúcar una representación preferencial durante su periodo como presidente de la COECE (entrevista con Von Bertrab, 1998). Es difícil determinar la medida del trato especial que Gallardo dio al azúcar, pero es probable que su interés personal jugara un papel durante las negociaciones.

En segundo lugar, el sector se benefició por su organización interna. La única cámara de la industria azucarera, la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica, aseguró que se lograra el consenso interno (entrevista a Lara, 1998). Se realizaron numerosas reuniones en la cámara y se establecie-

<sup>17</sup> De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica, el ingenio azucarero que posee Juan Gallardo Thurlow figuró entre los tres ingenios más eficientes de México durante la temporada 1991-1992.

ron mesas de trabajo, donde surgieron pocas diferencias de opinión durante las negociaciones, pues México era un importador de azúcar, por lo que todas las compañías producían para el mercado nacional y, por lo tanto, no había compañías orientadas hacia la exportación con un interés especial en el TLCAN. Asimismo, el hecho de que muchos ingenios se concentraran en manos de unas cuantas compañías embotelladoras de refrescos con intereses semejantes ayudó a llegar a un consenso al interior de la industria, lo cual satisfaría la necesidad del gobierno de obtener información coherente.

Por último, parece que, aunque la industria azucarera mexicana estaba atravesando una crisis financiera y productiva en los años anteriores al TLC, los funcionarios del gobierno reconocieron que el azúcar mexicano tenía una ventaja muy importante como para ignorarse como ganador potencial en la carrera económica posterior al Tratado. Los negociadores del gobierno tenían muchas razones para albergar expectativas altas sobre el azúcar mexicano. Primero y más importante, las condiciones esenciales para una exitosa producción de exportación estuvieron presentes: excelente clima para el crecimiento de la caña de azúcar y, lo más importante, abundancia de mano de obra barata. Los resultados tan exitosos de la industria durante la segunda mitad de la década de los ochenta demostraron que este potencial productivo sí podía alcanzarse. El mismo presidente Salinas reconoció estos hechos desde 1990 en un discurso en el que planteó que la industria del azúcar comenzara un intenso proceso de modernización para recuperar el dinamismo del pasado y se convirtiera en uno de los pilares de la transformación industrial de México (Lizárraga, 1990, p. 17).

Por su parte, los funcionarios del gobierno y la industria tenían expectativas muy buenas de corto plazo con respecto a la industria azucarera durante las negociaciones del Tratado. En la víspera de las negociaciones, se esperaba que la producción de azúcar creciera 7% en el periodo 1990-1991 (*El Financiero*, 1 de octubre de 1990, p. 30A), y unas condiciones climáticas muy favorables en 1992 llevaron a un funcionario de la industria a especular que 1993 sería un año récord en niveles de producción (*El Financiero*, 2 de septiembre de 1992, p. 5). Asimismo, en 1992, un análisis que encargó la cámara de empresas azucareras predijo que México recuperaría su autosuficiencia en tres años

y que de 1996 en adelante, sería capaz de exportar el excedente a Estados Unidos y Canadá (*El Financiero*, 31 de agosto de 1992).

Por su parte, los funcionarios del gobierno y la industria matizaron su optimismo al añadir que sacarían provecho de las oportunidades del TLCAN sólo si superaban sus problemas financieros y tecnológicos. De cualquier manera, la mayoría de las declaraciones tendían a enfatizar lo positivo. En un discurso pronunciado en 1992, el subsecretario de agricultura, Luis Téllez, subrayó: “con los mejoramientos en la productividad, México tiene la oportunidad de explotar un mercado [Estados Unidos] en el que de ocho millones de toneladas que se consumen, dos millones son importadas” (Guadarrama, 1992, p. 20).

También se suponía que varias reformas adoptadas por el gobierno ayudarían al sector azucarero mexicano a recuperar su antiguo dinamismo. Primero, las reformas al artículo 27 ayudarían a los propietarios de los ingenios a comprar tierras, rentarlas y formar asociaciones de empresas que les permitieran hacer un fondo común de recursos, obtener costos menores y mejorar la productividad (Hernández, 1992, p. 34). En segundo lugar, se esperaba que el programa de privatización de los ingenios azucareros en los primeros años de la década de los noventa, ayudara a la industria a “salir de la crisis” al eliminar la falta de eficiencia del gobierno e incrementar la competencia (Vega e Isidro, 1992, p. 12). Además, las negociaciones de la industria con el sindicato de trabajadores del azúcar para reducir el personal iban bien, según algunos reportes, en 1992 (*El Financiero*, 2 de septiembre de 1992, p. 5). Por último, en ese mismo año, los funcionarios federales y los dirigentes de la industria estudiaban y discutían una propuesta para reinvertir las ganancias obtenidas por el programa de privatización para mejorar la tecnología en los ingenios azucareros y expandir la infraestructura de irrigación (Hernández, 1992, p. 32). Todos estos esfuerzos conjuntos para reformar y revivir la industria contribuyeron a que el gobierno albergara esperanzas de que el azúcar mexicano resultara ganador en una economía abierta. Hubo una gran difusión de los temores, con frecuencia exagerados, de los productores de azúcar de Estados Unidos: consideraban que un acuerdo demasiado generoso para México pondría en riesgo la existencia de la industria azucarera de



Estados Unidos, y esto sólo provocó que aumentaran las expectativas optimistas de los negociadores del gobierno mexicano.

Al final, los funcionarios mexicanos quedaron convencidos de que el potencial de la industria azucarera era demasiado grande como para no darle la oportunidad de participar en el juego comercial posterior al TLC. También se dieron cuenta de que la apertura completa del mercado azucarero estadounidense a las exportaciones de azúcar mexicano era una oportunidad única y demasiado buena como para dejarla pasar. En el caso del azúcar, es importante resaltar que la relativa influencia y el buen acceso que el sector tuvo en las negociaciones se deben menos a las características económicas —tales como tamaño de las compañías, especificidad de activos o aumento de rendimientos a escala— que a las percepciones de los actores del Estado y las empresas en relación con el potencial de crecimiento de exportación.

Para finalizar, debe resaltarse que, aunque el acceso del azúcar en las negociaciones fue sin duda favorecido por las relaciones personales dentro de la industria, por su estructura y concentración, por su capacidad para establecer una posición coherente, y por la percepción de su potencial de exportación, el resultado final fue fruto de un acuerdo de última hora entre el secretario y el ministro de comercio de México y Estados Unidos. Ante la fuerte oposición a la liberalización comercial del grupo de presión de los azucareros estadounidenses, que cuenta con mucho poder político, se firmaron en secreto las cartas “paralelas” entre Serra y Kantor, para disipar los temores de los productores de azúcar estadounidenses y para evitar un punto muerto en el azúcar causado por una espiral de represalias por las excepciones propuestas. Semejante resultado habría arruinado el objetivo del gobierno de negociar el acuerdo más conveniente posible. Ahora, la condición jurídica de las cartas paralelas está en el centro de una disputa comercial incipiente entre las industrias azucareras de México y Estados Unidos, lo que aplica al mecanismo de resolución de controversias del TLCAN su prueba más desafiante hasta la fecha.

## EL CHOCOLATE

A diferencia de los casos anteriores, el perfil de la industria chocolatera mexicana muestra numerosas empresas y orientación nacional. En los primeros años de la década de los noventa, la industria se componía oficialmente de 67 compañías que ocupaban directamente alrededor de 9 000 empleados (SECOFI, 1992, p. 4). El tamaño total del mercado en 1990 era de 229 millones de dólares, con exportaciones de sólo 12 millones de dólares, es decir, 5% de la producción total (SECOFI, 1992, p. 4). Un largo periodo de proteccionismo en décadas anteriores causó un estancamiento de la industria chocolatera mexicana. Todavía en 1990, el arancel sobre el chocolate importado era de 20%. En la víspera de las negociaciones, la industria chocolatera mexicana en general tenía mucho que temer. La apertura comercial significaba retos muy difíciles para una industria muy vulnerable.

A diferencia de las industrias vinatera y cervecera, que presentaban más homogeneidad, la industria del chocolate era un mosaico de asimetrías. Por ejemplo, la firma Ricolino, en sociedad con una de las compañías de alimentos más grandes de México (Bimbo), tiene una capacidad mayor para acceder al crédito y la tecnología necesarios para sobrevivir en los mercados nacionales y de exportaciones. Chocolates Turín tiene una ventaja comparativa en la producción de chocolates finos, lo que le concede un nicho de seguridad en el mercado. Por su parte, La Azteca puede explotar su posición de líder en el mercado. En cuanto al acceso al capital extranjero, las diferencias también se hacen evidentes. La Fábrica de Chocolates La Azteca, en su condición de filial de Quaker Oats, se ha convertido en una de las compañías más destacadas gracias al acceso que tiene a las inversiones extranjeras a través de su socio comercial. Sin embargo, la mayor parte de las 67 compañías no comparten este acceso privilegiado al capital extranjero.

Tales asimetrías dentro de la industria implican que las compañías individuales enfrentaban diversos grados de vulnerabilidad ante el TLCAN. "Los próximos tres o cuatro años serán difíciles para la industria del dulce", comentó el gerente de la firma Montes y Cía., S.A. de C.V. en 1993, "algunas compañías desaparecerán" (*Candy Industry*, vol. 158, núm. 2, p. 26). Otros analistas es-

tuvieron de acuerdo en que las enormes diferencias de tamaño de los mercados y la capacidad de la industria entre México y Estados Unidos requerirían mucho tiempo e inversión en tecnología para obtener mejoras.

Aunque algunas firmas estaban mejor colocadas que otras para enfrentar la competencia del extranjero, la industria en general era frágil. Debido a que depende, en gran medida, de capital inflexible e inmóvil, resulta muy difícil que las compañías se adapten rápidamente a un cambio económico. El capital inmóvil de la industria (la costosa maquinaria de procesamiento y embalaje implica grandes inversiones) asegura que la producción no pueda trasladarse para aprovechar una infraestructura mejor o mano de obra más barata o intentar una estrategia de salida. Como señaló un representante de la industria, "El equipo usado en la confitería es muy poco flexible. Cuando se tiene poca flexibilidad y el mercado cambia, entonces hay un gran desperdicio de capacidad" (Brakeman, 1994, p. 34). Antes del TLCAN, muchas compañías hicieron grandes inversiones para la modernización de las instalaciones desde 1990, pero desde entonces estas inversiones han quedado estancadas debido a las rápidas fluctuaciones en los mercados (Brakeman, 1994, p. 34).

Al mismo tiempo, los precios relativamente altos de la materia prima debilitaron la competitividad del chocolate mexicano e hicieron a la industria vulnerable a diferenciales de arancel en la cadena de producción. En México, la materia prima del chocolate (cacao, azúcar, leche) ha estado tradicionalmente sujeta a precios controlados y aranceles altos. Estas políticas causaron que los insumos fueran hasta cierto punto más caros en México que en Estados Unidos y Canadá. De igual modo, la maquinaria y los materiales de embalaje, la mayoría de los cuales se importan de Alemania, Estados Unidos, Italia y Japón, fueron castigados con aranceles de importación altos antes del TLCAN. Los aranceles para el azúcar importado, por ejemplo, alcanzaron el 100%, y los de la maquinaria europea oscilaron entre 15 y 20%. En contraste, los aranceles de Estados Unidos y Canadá para la misma maquinaria fluctuaban entre 0 y 7% (Brakeman, 1994, p. 34). En pocas palabras, la industria se estaba asfixiando en dos puntos determinantes en el proceso de producción: en el ámbito de la materia prima y en el de los bienes de capital.

A causa de estos inconvenientes, la industria pugnó por la liberalización paulatina de las materias primas utilizadas en toda la cadena de producción. Los fabricantes mexicanos de chocolate querían que la materia prima se liberalizara primero, luego la maquinaria y, por último, el producto terminado. Este enfoque gradual daría tiempo a los empresarios para ajustar su proceso de producción inflexible a las nuevas estructuras de costos determinadas por los cambios de precios en las materias primas y los bienes de capital. La liberalización general e inmediata, temían ellos, eliminaría la ventaja en el precio del producto terminado sin que les diera tiempo de ajustar la producción.

Durante las negociaciones, el chocolate mexicano no prometía mucho producto de exportación. En 1992, las exportaciones se habían estancado en 5.2% de la producción total. Al mismo tiempo, la competencia extranjera se convirtió en una amenaza grave. Antes del TLCAN, las importaciones de chocolate estadounidense aumentaron 62% en 1992 y 1993. Un representante de la industria chocolatera de Estados Unidos estimó que las exportaciones de confitería de ese país a México serían de casi 600 millones de dólares en el 2008, último año de la implementación del TLCAN, un aumento de 700% en un periodo de 15 años (Brakeman, 1994, p. 34).<sup>18</sup>

En poco tiempo, las preferencias de la industria chocolatera mexicana harían todo lo posible por resistirse a la liberalización; o, ante lo inevitable, comprarían tiempo y se asegurarían de que los aranceles se establecieran de manera gradual a lo largo de la cadena de producción. La gran cantidad de compañías del ramo y sus grandes diferencias dificultaron la adopción de una postura unificada con respecto al TLCAN; esta dificultad no se presentó en industrias con menos compañías y más homogeneidad, como las del vino y la cerveza.

El representante de la industria chocolatera en la COECE reportó un nivel de acceso y una eficacia de conciliación muy diferente a la de los representantes de la cerveza, el vino y el azúcar. Informó que la comunicación entre el gobier-

<sup>18</sup> No es de sorprender que en junio de 1999, la Asociación Nacional de Fabricantes de Chocolates, Dulces y Productos Similares de México pidiera excluir a la industria chocolatera del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que se discutía en ese momento, con el argumento de que no podría competir contra el acceso que tenía Europa al cacao barato y al excedente de leche.

no y la industria era muy inadecuada y que “nunca se [les] consultaba”. Aunque la industria entregó los análisis a la SECOFI, el representante se quejó de que “se barrieron bajo el tapete.” Luego de la experiencia negativa con la COECE, la industria sigue intentando confiar en las cámaras nacionales de la industria, como la Canacintra, para que éstas presionen al gobierno, ya que durante las negociaciones descubrieron que “a nivel industria no se puede hacer nada” en cuanto a un acuerdo efectivo. El representante concluyó que las presiones extranjeras sobre el gobierno mexicano para que abriera todos los sectores rápidamente, obligaron a la SECOFI a ignorar a la mediana industria, como la suya (entrevista con Picard del Prado, 1998).

La experiencia de comunicación entre la industria y el gobierno dejó mucho que desear. La asociación de la industria preparó los análisis para la SECOFI y propuso un esquema de desgravación gradual que comenzaba con la maquinaria, seguía con las materias primas y concluía con los productos terminados. De cualquier modo, como industria, su comunicación con el gobierno fue un fracaso, según los informes. La industria sólo pudo dar una versión tibia de su visión a través de la Canacintra, la cámara nacional de la industria para la empresa e industria medianas.

En cuanto al potencial de exportación, la industria chocolatera enfrentaba muchos problemas: bajo acceso al capital, materia prima costosa, y ninguna experiencia en los mercados de exportación. Además, era especialmente vulnerable a las importaciones. Grandes compañías multinacionales, como Nestlé, podían penetrar el mercado mexicano con capital extranjero y materias primas importadas, con lo que lograrían el mejor precio y una ventaja de calidad sobre los productos nacionales. En resumen, lo más probable es que el gobierno haya percibido a la industria chocolatera como una industria débil, con poco futuro en mercados de exportación. Éste fue un caso de una industria fragmentada cuya influencia se vio muy limitada por sus escasas posibilidades de contribuir al crecimiento de México en la exportación.

## ALIMENTOS ENLATADOS Y CONSERVAS

De las compañías analizadas aquí, la industria de alimentos enlatados y conservas es la más débil en cuanto a estructura. Como la del chocolate, tiene muchas firmas de diversos tamaños y depende de una gran variedad de materias primas agrícolas, en este caso, frutas y verduras principalmente. La otra materia prima principal es la hoja de metal para las latas, que en México estaba controlada por un monopolio. Las cuotas de monopolio en la industria hojalatera han minado la industria de los alimentos enlatados, y los precios altos y la baja calidad del metal han evitado que la industria aumente su competitividad.

Para empeorar las cosas, los productores de alimentos enlatados han carecido siempre de un acceso adecuado a los mercados de capital y han visto decrecer su acceso al crédito nacional en los últimos años. A finales de la década de 1990, por ejemplo, el total del crédito que los bancos comerciales concedieron a los productores de alimentos enlatados disminuyó más de 30%, hecho que dejó a la industria sin fondos para proyectos de modernización (*El Universal*, 23 de mayo de 1998). Asimismo, los productos importados de Canadá y Estados Unidos han reducido el mercado de las compañías nacionales. La industria no exige un alto capital fijo, pero, debido a que depende de productos agrícolas, es particularmente vulnerable a las condiciones climáticas y a diversos aranceles en la cadena de producción agrícola. Todos estos factores juntos limitan de manera dramática el potencial de exportación e incluso su posibilidad para competir en el mercado nacional. Por esto, la industria buscó resistir la apertura del mercado, al mismo tiempo que presionaba para la liberalización del comercio de productos primarios para reducir el costo de materias primas.

El representante de la industria de alimentos enlatados y conservas ante la COECE tenía una percepción ambivalente con respecto a la sensibilidad de los negociadores del gobierno a los intereses de este sector. Aunque describió a la COECE como un "excelente órgano de comunicación", en especial la primera ocasión en que se intentó, el representante guardaba sus reservas. Respecto a la naturaleza, hasta cierto punto no democrática, de la política mexicana durante la administración de Salinas, el participante dijo que, aunque consultaron a su

industria, la relación con el gobierno era de subordinación y la describió de "casi dictatorial". "Existía de antemano un acuerdo tácito que encaminaba muchas decisiones a favor del gobierno", reportó. Aunque las relaciones con el gobierno eran cordiales, la mayor parte de la información y la retroalimentación que recibían de los funcionarios era "inobjetable", "era como la Biblia". De acuerdo con el representante, no se respetaba la visión de la mayoría de los productores de esta industria, y no estaba satisfecho con el grado de acceso a los negociadores principales ni con su actitud. Él esperaba que hubiera "menos distancia" entre los negociadores y el sector privado con la nueva tendencia a una cultura política más democrática (entrevista con Morales, 1998).

Es evidente el fracaso de esta industria en alcanzar un consenso en sus negociaciones internas. Según un funcionario de la industria, los niveles de participación dentro de la Cámara de Conservas Alimenticias eran altos y muchos productores estaban en contacto con los negociadores. Aun así, dentro de la industria hubo divisiones muy profundas que tenían que ver con el tamaño de las compañías (entrevista con Morales, 1998). Al final, estas divisiones fueron tan irreconciliables que "las objeciones proteccionistas nunca se resolvieron" (entrevista con Morales, 1998). También el nivel de sofisticación de la cámara parecía bajo: no se encargaron análisis ni se prepararon monografías para la SECOFI.

En cuanto al potencial de exportación, quedaba claro que, por todas las limitaciones mencionadas, la industria de alimentos enlatados no se consideraba competitiva. Además, la dependencia que tiene esta industria en materias primas costosas, como la hojalata, la haría desplomarse en un futuro previsible. Por lo tanto, esta industria fue un caso de fragmentación interna, escasa organización y bajo potencial de exportación. El resultado, como puede imaginarse, fue un poder estructural débil y poco acceso al proceso de negociación.

#### CONCLUSIÓN: LA AGROINDUSTRIA Y EL GUARDIÁN DE LA INFLUENCIA

Este escrito está centrado en dos dinámicas de interacción Estado-empresas: el papel del gobierno como un guardián de la influencia en las negociaciones

del TLCAN y la capacidad variable de las cinco agroindustrias para proporcionar al gobierno información y potencial de exportación. El marco Thacker-Shafer ofrece una manera muy útil de entender estas dinámicas al concentrarse en dos grupos de variables: las preferencias y la capacidad del Estado, por un lado, y las preferencias y la influencia de las empresas, por el otro.

Aunque el Tratado de Libre Comercio marcó un periodo sin precedentes en la participación de las empresas en la creación de políticas comerciales, los actores del Estado siempre tuvieron el control. En el plano legal, los funcionarios gubernamentales tenían el derecho exclusivo de negociar el acuerdo comercial con los gobiernos extranjeros. Además, el Estado mexicano tuvo a su disposición el poder y los recursos para regular las vías de comunicación y representación para incluir a algunos participantes y excluir a otros del proceso de negociación. La administración de Salinas utilizó tres tácticas para alcanzar este nivel de control: la reestructuración de la burocracia, la implementación de reformas preventivas y el control de las vías de comunicación entre las empresas y el gobierno (así como pagos laterales a algunos grupos).

Pero, aunque las negociaciones eran un asunto claramente dirigido por el Estado, esto no significa que el gobierno ignorara a otros actores del plano nacional. De hecho, la necesidad que tenía el gobierno de conseguir información del sector privado y de apoyar a los sectores con más potencial de exportación, convenció a los negociadores de la administración de Salinas de dar acceso preferencial a varias agroindustrias de manera selectiva.

Tradicionalmente, los funcionarios del gobierno mexicano han sido muy susceptibles a los intereses de los grupos que controlan los recursos móviles (Maxfield, 1990; Schneider, 1997). En las negociaciones agroindustriales, esta influencia estructural del capital móvil fue menos importante porque las industrias participantes no tenían posibilidades de aplicar una estrategia de salida. En lugar de eso, las empresas tenían que transmitir al gobierno información clara y oportuna sobre su posición frente al Tratado y demostrar su potencial de exportación para convencer a los funcionarios de que merecían jugar un papel central durante las negociaciones. Al mismo tiempo, los funcionarios del gobierno de Salinas querían información para fortalecer su posición en la me-



sa de negociaciones, y un crecimiento sustentado en la exportación con el cual pudieran apuntalar un apoyo cada vez menor al PRI y al proyecto tecnocrático de reforma económica. Sin embargo, tenían que concluir el acuerdo bajo la presión del calendario político y estaban preparados a negociar sin importar la contribución informativa de cada empresa.

En términos prácticos, esto significó que los sectores que gozaron de los mayores niveles de acceso y satisfacción fueron los que tuvieron la capacidad de establecer posiciones coherentes, unificadas y unánimes frente al TLCAN y demostraron niveles de potencial relativamente altos como industrias exportadoras. Las industrias con estas características fueron las de alta concentración industrial, las de organización pequeña y eficiente, y las de experiencia como exportadoras exitosas. En nuestro caso, dichas industrias fueron la cervecera, la vinícola y, en menor grado, la azucarera. Con esto, parece que el gobierno estaba "escogiendo ganadores" o utilizando, de manera indirecta, la política de comercio como un instrumento de política industrial. La administración intentaba llevar al máximo el potencial de las industrias exportadoras que se mostraran prometedoras. Por otro lado, las industrias que denotaban concentración baja, fragmentación interna, comunicación deficiente con el gobierno y un potencial de exportación bajo fueron las menos satisfechas con sus niveles de acceso a las negociaciones y con el resultado final del acuerdo comercial.

En términos teóricos, nuestro estudio confirma la importancia del análisis de sectores para comprender la política empresarial, aunque con dos matices cruciales. En primer lugar, los actores del Estado y sus preferencias influyen al momento de determinar el acceso de las empresas en la elaboración de las políticas. Como muestra el caso del gobierno mexicano en las negociaciones del TLCAN, los actores del Estado pueden hacer uso efectivo de la capacidad relativa y absoluta del Estado para controlar el acceso al proceso político. En segundo lugar, como muestran los casos del vino y el azúcar, las preferencias de las empresas no son una simple función de la estructura existente en su sector, sino que también dependen de las percepciones que tienen las empresas de sus oportunidades para el futuro. Al contrario de muchos análisis del sector, las compañías pueden favorecer la apertura comercial, ya sea porque su posición

en el mercado nacional es segura y les permite la oportunidad de expandirse hacia mercados extranjeros (como el caso de la cerveza mexicana), o porque su situación en el plano nacional es incierta pero han demostrado algún potencial de exportación (como en los casos del vino y el azúcar). En el último caso, las compañías de la industria pueden favorecer la integración regional para compensar los problemas en el plano nacional.

Finalmente, las dos dinámicas estudiadas en este artículo reforzaron una tendencia que es característica de los rápidos cambios a la liberalización comercial en los países en desarrollo; los sectores con mejor posición para beneficiarse del libre comercio se ganaron los niveles más altos de acceso e influencia durante las negociaciones del TLCAN, mientras que los fragmentados en su interior, desorganizados y menos capaces de adaptarse a las fronteras abiertas, quedaron excluidos de un proceso político que con frecuencia ha significado la extinción de estos sectores. Algunos tal vez habrían fracasado sin remedio en una economía abierta, pero otros habrían podido ser víctimas de una profecía que se cumple, destinados a fracasar cuando perdieron acceso a las negociaciones y se les negó la oportunidad de moldear la reforma comercial.

Hoy, algunos Estados del mundo en vías de desarrollo han dejado de promover a las empresas de manera activa. En todo caso, como la reforma de libre mercado reduce los puntos de contacto entre el gobierno y las empresas, las interacciones se intensifican en las cada vez más frecuentes negociaciones de acuerdos comerciales. El propósito de nuestra argumentación es explicar las interacciones empresas-gobierno en México; sin embargo, existen buenas razones para creer que algunos de estos argumentos se pueden generalizar. En muchos otros acuerdos regionales se ha dado un tratamiento diferente a sectores específicos, y otros gobiernos —Chile, Colombia, Canadá y Estados Unidos de manera notable— también han intentado estructurar la representación de empresas organizadas en sus respectivas negociaciones regionales, con el propósito de obtener información y promover sectores considerados como candidatos con posibilidades de éxito en la integración comercial (Burell y Cason, 2000; Schneider, 2000; Giacalone, 1999). Hay algunos otros aspectos de las negociaciones del TLCAN que parecen únicos a primera vista, en especial la ausen-

cia del congreso, los partidos y los funcionarios electos. Pero, incluso en escenarios mucho más democráticos, como Chile en la década de los noventa, los negociadores del gobierno y los representantes de las empresas prefieren algunas veces omitir a políticos intermediarios y negociar directamente. Dada la naturaleza cada vez más técnica de la mayoría de los acuerdos comerciales y de la complejidad del flujo de información entre las empresas y el gobierno, tanto los funcionarios del gobierno como los de las empresas pueden querer evitar la intermediación de los funcionarios electos (que podrían distorsionar la información), o por lo menos limitar su participación hasta el final de la negociación o la ratificación. Por lo tanto, si las negociaciones directas entre burócratas y empresarios se vuelven habituales en las negociaciones comerciales, nuestras observaciones podrían tener una relevancia más amplia fuera del caso mexicano. **Pg**

#### ENTREVISTAS

**RAFAEL ALMADA NAVARRO.** Representante de la industria vinatera ante la COECE y director de la Asociación Nacional de Vitivinicultores (28 de agosto de 1998).

**HERMANN VON BERTRAB.** Negociador en jefe de México para el TLCAN en Washington (14 de agosto de 1998).

**ASLAN COHEN COHEN.** Negociador de la SECOFI (7 de junio de 1996).

**ANDRÉS ESCOBAR Y CÓRDOBA.** Representante de la industria cervecera ante la COECE y director de la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza (1 de septiembre de 1998).

**GUILLERMO GÚÉMEZ.** Ex director ejecutivo de la COECE (11 de junio de 1996).

**ALBINO LARA VALERIO.** Representante de la industria azucarera ante la COECE y director de la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera (27 de agosto de 1998).

**MANUEL MARCOS MORALES.** Representante de la industria de conservas alimenticias ante la COECE y miembro de la Cámara de Conservas Alimenticias (28 de septiembre de 1998).

**RAÚL ORTEGA.** Miembro del personal de la COECE (16 de noviembre de 1993).

- ROMÁN PICARD DEL PRADO. Representante de la industria del chocolate ante la COECE y miembro de la Canacintra (1 de septiembre de 1998).
- AARON SCHWARTZMAN. Representante del gobierno en las negociaciones de agricultura en el TLCAN (Liconsa) (15 de diciembre 1998).
- JAIME SERRA PUCHE. Secretario de Comercio y Fomento Industrial en la administración de Carlos Salinas (16 de julio de 1998).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Aumenta la producción de la industria cervecera; presenta expectativas favorables en la economía”, *El Financiero*, 6 de noviembre de 1990, p. 13.
- Avery, William P. (1998), “Domestic Interests in NAFTA Bargaining”, *Political Science Quarterly*, vol. 113, núm. 2, verano, pp. 281-305.
- Bates, Robert y Anne Krueger (eds.) (1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford, Blackwell.
- Biddle, Jesse y Vedat Milor (1999), “Consultative Mechanisms in Mexico”, reporte para el Banco Mundial, Departamento de Desarrollo al Sector Privado.
- Brakeman, Lyne (1994), “Mexicans Ask, ‘How Free is Free Trade?’ Confectioners South of the Border Brace for Change in the NAFTA Era”, *Candy Industry*, vol. 159, núm. 4, abril, pp. 34-40.
- Burrell, Jennifer y Jeffrey Cason (2000), “Turning the Tables: State and Society in South America’s Economic Integration”, Draft paper.
- “Cananica, crisis, conservas”, *El Universal*, 23 de mayo de 1998.
- Centeno, Miguel (1994), *Democracy Within Reason*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- De la Serna, Gustavo, “A pesar de la crisis, la industria vitivinícola competirá sin desventajas”, *El Financiero* (30 de junio de 1992), p. 20.
- Cohn, Theodore (1993), “The Intersection of Domestic and Foreign Policy in the NAFTA Agricultural Negotiations”, *Canadian American Public Policy*, Paper 14, 1993.
- “Crecería en 7% la producción azucarera mexicana en 1990-1991”, *El Financiero*, 1 de octubre de 1990, p. 30 A.

- “En 1996 podrá exportar a Estados Unidos y Canadá. En tres años recuperará México su autosuficiencia azucarera: IP”, *El Financiero*, 31 de agosto de 1992.
- Fernández, Claudia (1991), “Con la apertura, más beneficios que riesgos para los vitivinicultores; ‘por eso la apoyamos’: Domecq”, *El Financiero*, 7 de noviembre.
- Frieden, Jeffrey (1991), *Debt, Development, and Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- García, Theres (1992), “El sector azucarero, aún inmerso en severa crisis”, *El Financiero*, 30 de junio, p. 12.
- Giacalone, Rita (1999), *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Goldammer, Ted (1993), “Uncorking sales prospects in the Mexican Wine Market”, *AgExporter*, vol. 5, núm. 11, noviembre, p. 4.
- González Laporte, Christian (1998), *La formulación de la política exterior de México frente a la firma del TLCAN*, tesis de licenciatura en Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Guadarrama, José de Jesús (1992), “México logró un importante acceso a EU”, *El Financiero*, 17 de noviembre, p. 20.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Heredia, Blanca (1996), *Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico*, tesis doctoral, Columbia University.
- Hernández Hernández, Aura (1991), “Elevada la productividad cañera”, *El Financiero de Morelos*, 18 de octubre.
- Hernández Vález, Avelino (1992), “Dificultades financieras en 50% de los ingenios”, *El Financiero*, 22 de octubre, p. 34.
- Herrera, Esther (1992), “Gradual reducción al impuesto especial de la cerveza, desde ‘93”, *El Financiero*, 30 de julio, p. 10.
- Johnson Ceva, Kristin (1998), “Business-Government Relations in Mexico since 1990”, en Riordan Roett (ed.), *Mexico’s Private Sector*, Boulder, Lynne Rienner.
- Lizárraga, Rebeca (1990), “Producir más y recobrar el dinamismo del pasado, nuevo desafío del sector azucarero”, *El Financiero*, 23 de mayo, p. 17.

- López Espinosa, Socorro (1992), "Decae el triunfalismo sobre la firma del TLCAN; obstáculos en 8 mesas", *El Financiero*, 29 de junio p. 18.
- Mahon, James (1996), *Mobile Capital and Latin American Development*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Maldonado, Judith (1993), "Altos niveles de crecimiento en la industria cervecera", *El Financiero*, 15 de agosto, p. 10.
- Manzetti, Luigi (1994), "The Political Economy of Mercosur", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, núm. 4, invierno, pp. 101-141.
- Maxfield, Sylvia (1990), *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1997), *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- McAllen, Lowry (1997), "Soft Drink Bottlers Sitting on Fence Regarding Sweeteners", *The News*, 1 de agosto.
- Milner, Helen (1997), "Industries, Governments, and Regional Trade Blocs", en Edward Mansfield y Helen Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- "Moderniza Femsas sus áreas cervecera y refresquera", *El Financiero*, 9 de abril de 1992, p. 16.
- "NAFTA Brings Life to Marketplce in Mexico; North American Free Trade Agreement and the Candy Industry", *Candy Industry*, vol. 158, núm. 2, p. 26.
- Ochoa Gómez, Connie (1993), "Cervecería Cuauhtémoc invertirá 40 mmd para modernizar su planta productora de Guadalajara", *El Financiero*, 18 de noviembre, p. 24.
- Olguín, Claudia (1993), "Alza de 15% en sus ventas para '93, prev. la Cervecería Modelo", *El Financiero*, 29 de octubre, p. 14.
- Orden, David (1994), "Agricultural Interest Groups and the NAFTA", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 4790, julio.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1998), *Summary of Agricultural Policies in Mexico*, París, OECD.
- Pineda Vásquez, Andrés (1993), *El sector agropecuario ante el TLCAN: El caso*

- del sector azucarero mexicano*, tesis de licenciatura en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- “Positivas para la industria azucarera mexicana, las negociaciones del libre comercio”, *El Financiero*, 2 de septiembre de 1992, p. 5.
- Puga, Cristina (1994), “Las organizaciones empresariales en la negociación del TLCAN”, en Ricardo Tirado (ed.), *Los empresarios ante la globalización*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Schneider, Ben Ross (1997), “Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico”, en Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- “Business Politics and Regional Integration: The Advantages of Organization in NAFTA and Mercosur”, por publicarse en Víctor Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America*.
- SECOFI (1992), “Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Monografía 22, Industria del Chocolate”, México, SECOFI.
- Shafer, Michael (1994), *Winners and Losers*, Ithaca, Cornell University Press.
- “Signos positivos en las ventas de cerveza y refrescos”, *El Financiero*, 31 de julio de 1992.
- Tejada, Eliseo (1992), “Vive el sector azucarero un incierto futuro; adeudan a cañeros 4.5 mil mdp”, *El Financiero*, 7 de enero, p. 16.
- Thacker, Strom (1996), “The Reconstruction of Business-State Alliances and the Political-Economic Viability of Free Trade in Mexico”, estudio presentado en las reuniones de la Asociación de Ciencia Política del Noreste, 14 al 16 de noviembre.
- (1997), “The Political Economy of Free Trade in Mexico: Business-State Coalitions and International Context”, estudio presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Internacionales, 18 al 22 de marzo.
- (1999), “NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 2, pp. 57-90.

- (2000), *Big Business, the State, and Free Trade*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Thomas, Kenneth y Mary Ann Tétreault (eds.) (1999), *Racing to Regionalize*, Boulder, Lynne Rienner.
- Valverde, Miguel Ángel (1997), "Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: la negociación del TLCAN", *Política y Gobierno*, vol. 4, núm. 2, segundo semestre.
- Vega, Gustavo y Miguel Ángel Isidro (1992), "La privatización de los ingenios, última esperanza de la industria azucarera para salir de su crisis", *El Financiero*, 5 de junio, p. 12.
- "Vintage Industry Finally Comes of Age", *Business Mexico*, vol. 4, núm. 11, 1996.
- Waterbury, John (1992), "The Heart of Matter?", en Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, John y Stephan Haggard (1994), "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Wise, Carol (1998), *The Post-Nafta Political Economy*, College Park, Pennsylvania State University Press.
- (1999), "Latin American Trade Strategy at Century's End", *Business and Politics*, vol. 1, núm. 2, agosto, pp. 117-154.
- Zúñiga, María Elena (1993), *El Financiero*, 28 de septiembre, p. 30.